

Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli og Monica Lund (red.)

Integreringskart 2006

På vei mot en kunnskapsstatus ved etableringen av
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet



© Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2006

ISBN: 82-92757-00-7

Omslagsdesign: Josef Leupi

Omslagsfoto: Kamran Karimi

Illustrasjonsfoto: Kamran Karimi

Grafisk utforming: Jon Lahlum

Trykk: Kursiv AS

Innhold

Kunnskap for integrering	5
<i>Osmund Kaldheim, Direktør IMDi</i>	
Integrering i et nøtteskall	7
<i>Kristian Rose Tronstad, rådgiver, Gunnlaug Daugstad, rådgiver, Vebjørn Aalandslid, rådgiver og Lars Østby, forsker Statistisk sentralbyrå</i>	
Integrering er også inkludering	23
<i>Yousef Abu Afifi, journalist Utrop</i>	
Med rett til å lære. Det offentlige kvalifiseringsregimet for innvandrere og flyktninger	25
<i>Hanne Cecilie Kavli, forskningsleder Fafo</i>	
Kistene	35
<i>Alfredo Biamont, journalist Utrop</i>	
Virker integreringsarbeidet?	37
<i>Anne Britt Djuve, forsker Fafo</i>	
Norskopplæring for voksne innvandrere	45
<i>Helga Arnesen, fagsjef Hilde Havgar, seniorrådgiver Vibeche Holte seniorrådgiver og Tove-Dina Røynestad, seniorrådgiver VOX</i>	
Min dialekt	55
<i>Alfredo Biamont, journalist Utrop</i>	
Minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elever	57
<i>Loveleen Rihel Brenna, leder av Foreldreutvalget for Grunnskolen</i>	
Innvandrere og arbeid: Resultater og utfordringer på arbeidsmarkedet	65
<i>Yngvar Åsholt, arbeidsdirektør</i>	
Nordmenn mellom øst og vest	73
<i>Aesha Ullah, frilansskribent</i>	
Ullevål universitetssykehus – flerkulturell modell	77
<i>Tove Strand, administrerende direktør, Rune Martin Akselsen, informasjonsrådgiver og Anita Walsøe, spesialrådgiver, Ullevål Universitetssykehus.</i>	
Den demokratiske utfordring	87
<i>Monica Lund, forsker Fafo og Jon Rogstad, forsker Institutt for samfunnsforskning</i>	

Faglige utfordringer

Forord	97
<i>Osmund Kaldheim, direktør IMDi</i>	
Komplekse tilnæringer til et komplekst felt	98
<i>Professor Thomas Hylland Eriksen, Kulturell kompleksitet, Universitetet i Oslo</i>	
Integrasjon og rettigheter	99
<i>Grete Brochmann, forskningsleder Institutt for samfunnsforskning</i>	
Utfordringer vedrørende vold og rasisme	101
<i>Yngve Carlsson, forsker Norsk institutt for by- og regionforskning</i>	
Generasjonsspesifikke utfordringer i en flerkulturell verden	103
<i>Kirsten Danielsen, forsker NOVA</i>	
Utfordringer til IMDi fra SSB	104
<i>Lars Østby, forsker Statistisk sentralbyrå</i>	
Et direktorat for minoriteter?	105
<i>Rita Kumar, utvalgsleder Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene</i>	
Kvalifisering og sortering gjennom utdanningssystemet	107
<i>Berit Lødding, forsker NIFU Step</i>	
Mellom myter og fakta – innvandrerkvinner i norsk arbeidsliv	109
<i>Berit Berg, forskningssjef og Tove Håpnes, seniorforsker SINTEF Ifim</i>	
Integrering av flyktinger gjennom kvalifisering til arbeid og utdanning	111
<i>Anne Britt Djuve, forsker Hanne Cecilie Kavli forskningsleder og Monica Lund, forsker Fafo</i>	
Etterord	
Heraklit i passkontrollen	113
<i>Gudmund Hernes</i>	

Kunnskap for integrering

Osmund Kaldheim



Kunnskap er avgjørende for å nå resultater i integreringsarbeidet. Det handler om viten om utdanning, språkferdigheter, arbeid og derigjennom muligheten til levekår på linje med andre. Integrering er en gjensidig prosess. Kunnskap er også avgjørende for flertallets nødvendige tilpasninger, som et mangfoldig samfunn krever.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble formelt opprettet 1. januar 2006. IMDi skal blant annet fremskaffe og formidle kunnskap på fagfeltet. For å understreke at kunnskap er avgjørende for å nå resultater, har IMDi valgt å starte med kunnskapsformidling fra første dag. Fagfeltet er ikke nytt, selv om IMDi er det.

Arbeid er en forutsetning for gode levekår og deltakelse i det norske samfunn. Det gjelder også for innvandrere og etterkommere. Dette understrekes ved at IMDi er et direktorat under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Arbeid er en rød tråd i denne artikkelsamlingen. Artiklene fokuserer på hvor mange som er i lønnet arbeid, antall arbeidssøkere, effekten av ulike tiltak samt utfordringer og løsninger på arbeidsplassen. Norsk kunnskaper er for de

fleste en forutsetning for å komme inn på arbeidsmarkedet. Søkelys på norskopplæringen er viktig for at flere skal få jobb.

Mål og verdier i integreringspolitikken er på plass. Handling og konkrete tiltak er en naturlig neste fase. Ulike forskningsmiljø er utfordret til å løfte frem 3–5 sentrale utfordringer innenfor sine fagområder. Utfordringene er dermed basert på kunnskap fra årelangt arbeid.

Ved å invitere mange og ulike bidragsyttere vil IMDi markere at direktoratet ønsker samhandling og nettverksarbeid. Det innebærer å ta vare på og utfordre de mange forskningsmiljøene vi har over hele landet som gir viktige bidrag til integrerings- og mangfoldsarbeidet, men som også tar integrerings- og mangfoldsperspektivet inn i andre fagfelt.

Erfaringskompetanse er ofte undervurdert. For å få et innblikk i de ressurser og den kompetanse innvandrerbefolkningen representerer, har vi invitert bidragsyttere som med humor, varme og klokskap skriver om møter med Norge.

Takk til hver og en som har bidratt til å gjøre dette prosjektet mulig. Uten dere ville prosjektet forblitt umulig og stått ugjort. Et faglig løft samtidig med etableringsarbeidet av direktoratet er å utfordre tyngdekraftene. Men Integrerings- og mangfoldsavdelingen (IMA) i Arbeids- og inkluderingsdepartementet har oppmuntret, støttet og bidratt med ideer til artikkelsamlingen til tross for at avdelingen også hadde ansvar for etableringen av direktoratet. Forfatterne har på strak arm sagt ja. Andre oppgaver er feid til side, og det har vært arbeidet dag og natt, hverdag og helg, bokstavelig talt, for å bli ferdig innen fristen. Imponerende. En spesiell takk til Fafo ved Hanne Cecilie Kavli, Anne Britt Djuve

og Monica Lund som påtok seg redaksjonsarbeidet før de innså omfanget, og holdt ut etter at arbeidsmengden og de korte fristene tårnet seg opp.

God lesning!

Send oss gjerne ris og ros. Adressene våre finner du på www.imdi.no

Vennlig hilsen

Osmund Kaldheim
Direktør
IMDi

Integrering i et nøtteskall

Kristian Rose Tronstad, Gunnlaug Daugstad,
Vebjørn Aalandslid og Lars Østby



Sommerens terrorangrep i London og høstens opptøyer i Frankrike, gjør at spørsmålet om integreringen av ikke-vestlige innvandrere står høyt på dagsordenen i alle europeiske land. Sosiale problemer med høy arbeidsledighet, fattigdom og manglende innflytelse over egen livssituasjon er årsaker som gjerne trekkes fram. En analyse av ikke-vestlige innvandreres levekår i Norge kan lett gi en liknende elendighetsbeskrivelse, men bildet må nyanseres, og noen myter må knekkes.

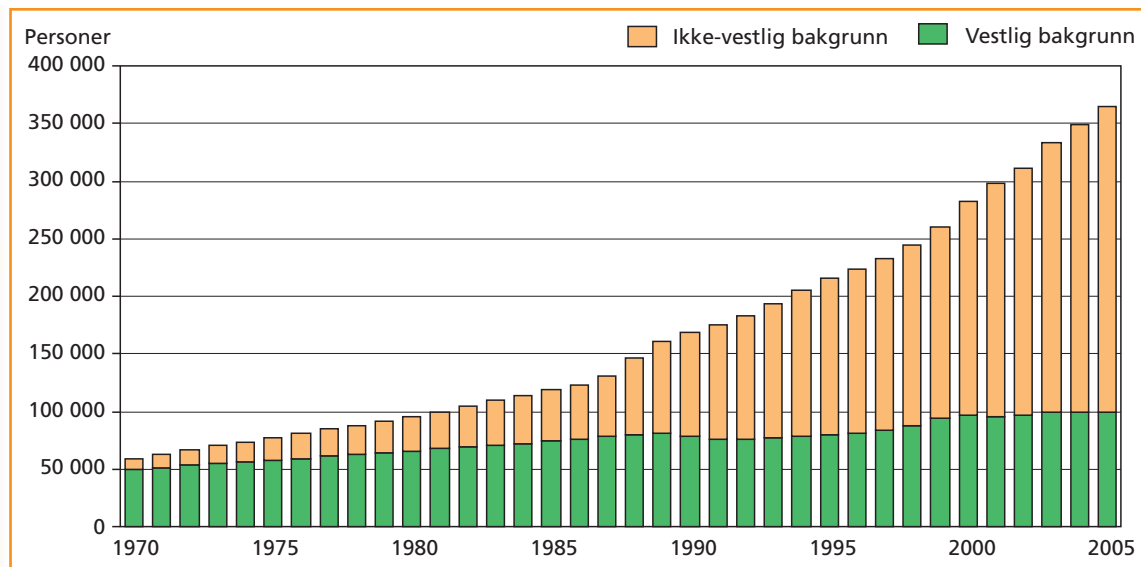
Vi legger til grunn i denne artikkelen at integreringen går riktig vei når forskjeller som ikke er selvalgte minker på viktige samfunnsområder mellom innvandrerbefolkningen og majoritetsbefolkningen, *over tid og mellom generasjoner*. For selvalgte forskjeller og mindre viktige samfunnsområder må det være større rom for individuelle tilpasninger. Når det fokuseres på innvandrere og deres levekår, er det ofte negative forhold som blir stående i sentrum. I hele befolkningen varierer levekår med alder, kjønn, utdanning, bosted etc., men for innvandrere er levekårene i tillegg påvirket av forhold som botid, landbakgrunn og innvandringens årsak. Innvandrerbefolkningen i Norge er en svært sammensatt gruppe, med bakgrunn fra over 200 land og selvstyrte regioner. Fram til 1990 var andelen vestlige innvandrere høyere enn andelen ikke-vestlige innvandrere. Siden den gang har antallet og andelen ikke-vestlige innvandrere økt betraktelig. Ved inngangen til 2005 var det 365 000 innvandrere i Norge, og tre av fire personer i innvandrerbefolkningen hadde ikke-vestlig bakgrunn.

Hvem er innvandrerne i Norge?

Det gir sjelden mening å analysere innvandrere som én gruppe, og delingen mellom vestlige og ikke-vestlige innvandrere er også så grov at den skjuler de store variasjonene det er innenfor gruppene, selv om denne

32 prosent av førstegenerasjonsinnvandrerne hadde ved inngangen til 2005 bodd i Norge mindre enn fem år, mens 16 prosent hadde bodd i Norge 25 år eller mer. Nesten halvparten av danskene har bodd i Norge mer enn 25 år. I den andre enden av skalaen finner

Figur 1: Utviklingen i innvandrerbefolkningen, etter landbakgrunn 1970–2005. Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB

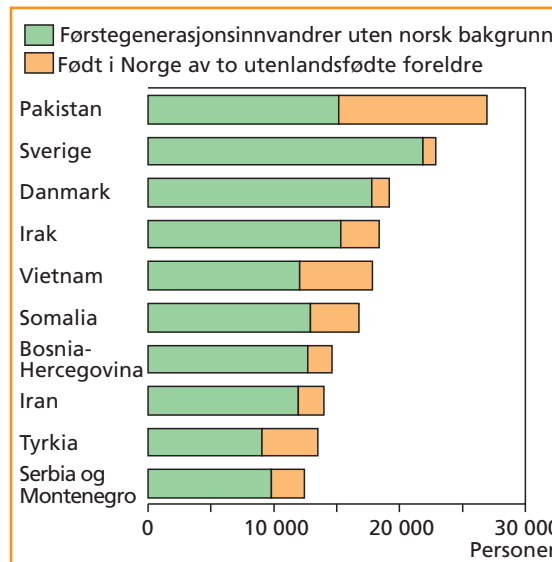


todelingen fortsatt er den beste empirisk. Figur 2 viser at førstegenerasjonsinnvandrere pluss etterkommere fra Pakistan var den største innvandrergruppen i Norge ved inngangen til 2005. Ser vi bare på førstegenerasjonsinnvandrere, er det flest svensker og dansker, mens innvandrere fra Irak utgjør den tredje største gruppen. Innvandrergruppene fra Bosnia-Hercegovina og Serbia Montenegro er på henholdsvis 7. og 10. plass, men dersom vi ser på innvandrerne fra hele det tidligere Jugoslavia samlet, er dette den klart største innvandrergruppen i Norge.

Pakistan, Vietnam og Tyrkia har i figuren relativt høy andel etterkommere. Dette må ses i sammenheng med at innvandrere fra de tre landene har bodd i Norge lenge, og når de får barn, er det gjerne med en med samme bakgrunn. Det er relativt få etterkommere etter innvandrere fra Sverige og Danmark, og andre vestlige land. En viktig årsak til dette er at svensker og dansker enten får barn med en med norsk bakgrunn, og om de slår seg ned i Norge, regnes ikke barna med blant «etterkommerne», siden de har bare én utenlandsfødt forelder. Får de barn med en landsmann, etablerer de seg som oftest i opprinnelseslandet.

vi blant annet afghanere, hvor 84 prosent har bodd i Norge mindre enn fem år. Også en stor andel irakere og somaliere, henholdsvis 57 og 55 prosent, har bodd i Norge mindre enn fem år.

Figur 2: De ti største innvandrergruppene i Norge. 1. januar 2005. Absolutte tall. Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB



Definisjoner og betegnelser:

Førstegenerasjonsinnvandrere: Dette er personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre. Førstegenerasjonsinnvandrere har altså på et tidspunkt innvandret til Norge.

Personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre – ofte kalt **etterkommere** er personer som er født i Norge av to foreldre som er født i utlandet, og som i tillegg har fire besteforeldre som er født i utlandet.

Innvandrerbefolkningen er summen av de to foregående grupperingene, og omfatter personer som har to utenlandsfødte foreldre, eller mer presist: Personer som verken har foreldre eller besteforeldre som er født i Norge. Innvandrerbefolkningen omfatter dermed førstegenerasjonsinnvandrere og personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

Landbakgrunn = eget, eventuelt foreldres utenlandske fødeland. Personer uten innvandringsbakgrunn har kun Norge som landbakgrunn.

Ikke-vestlige land = Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa

Tredje verden = Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika

var det markert høyere innflytting enn de andre årene, på grunn av de mange flyktningene fra Kosovo og fra Irak.

Norges innvandring sammenliknet med de andre EU-landenes

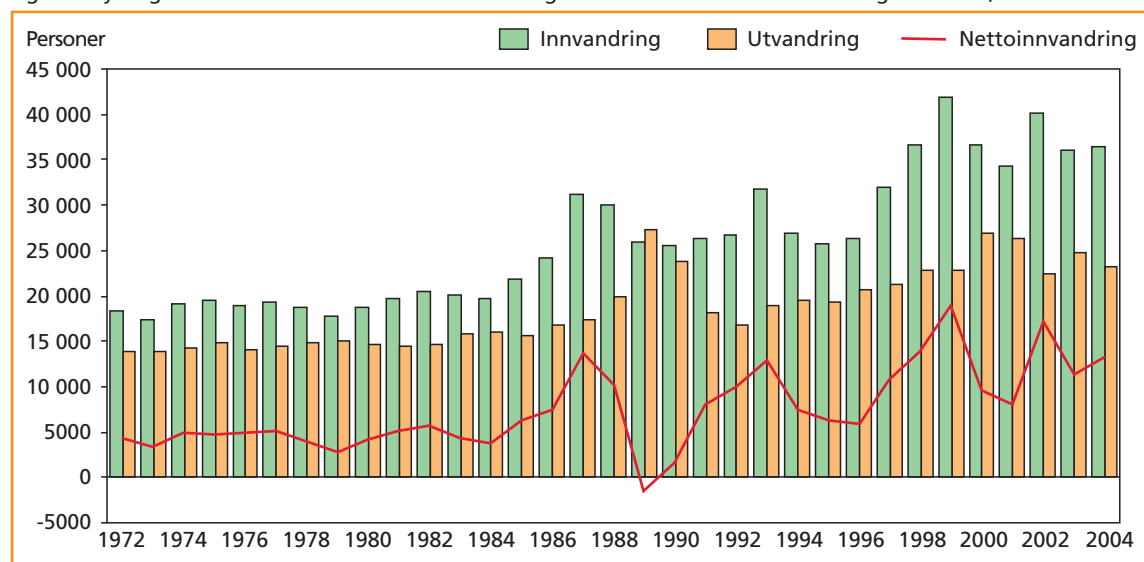
Det sies noen ganger at Norge har en i europeisk sammenheng svært stor innvandring. I siste valgkamp ble det sagt at i forhold til folketallet var den større enn i alle land, unntatt Østerrike og Kypros. Enkelte år har innvandringen vært større enn den er i dag, og det har vært år med særlig liten innvandring til Europa. Vi har (i likhet med de nevnte landene) en periode hatt relativt mange *asylsøkere*, men bare et mindretall av dem som søker asyl får lov til å bli i landet. Ser vi på Eurostats tall for nettoinnvandring for 2003–2004, som er de best sammenliknbare tall vi har, hadde Norge en årlig netto innvandring på 2,7 promille. EUs tall lå en halv gang høyere, på 4,1 promille, og ser vi bare på Eurolandene, hadde disse 5,3 promille. Ti av de 15 «gamle» EU-landene hadde høyere nettoinnvandring enn Norge, med Spania, Italia og Irland på topp, med én prosent eller mer (EUROSTAT 2005). Dette er land som alle har vært store utvandringsland, men hvor strømmen snudde for noen år siden. Med tilsvarende utvikling hos de nye EU-medlemmene i øst, kan det hende at deres rolle som utvandringsland heller ikke vil være permanent.

I 2004 var nettoinnvandringen til Norge 13 200, og det var statsborgere fra Russland, Polen og Thailand

Hvor stor er innvandringen til Norge?

Det er stor oppmerksomhet omkring innvandring til Norge, mens utvandringen som skjer hvert år er mindre omtalt. Figur 3 viser inn- og utflytting fra utlandet i perioden 1972–2004. I 2004 var det en nettoinnflytting på 13 200, som også tilsvarende gjennomsnittets nettoinnvandringen de siste fem år. Men det er store årlige variasjoner, og i 1999 og 2002

Figur 3: Flyttinger til/fra utlandet. Utenlandske statsborgere. 1972–2004. Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB



som utgjorde de største gruppene. Det var i fjor en nettoinnvandring på omkring 750 somaliske statsborgere, en halvering i forhold til året før. Dette skyldes at færre fra Somalia fikk innvilget opphold i Norge, men også en betydelig utvandring. Noen overraskes av at nettoinnvandringen fra Tyskland kommer så høyt opp på lista. Fra 2003 til 2004 har Tyskland passert Afghanistan i rangeringen, og de hadde en nettoinnvandring i fjor på i underkant av 800. Hittil i 2005 (3 kvartaler) har Tyskland også passert Somalia, og har hatt en nettoinnvandring nær 700 (som Thailand). Hittil i 2005 er det kommet flest polske statsborgere, med 2000 i nettoinnvandring, mens overskuddet fra Russland er 900. Denne store innvandringen fra Polen er nok uttrykk for at mange som tidligere arbeidet i Norge, men som ikke skulle eller kunne registreres, nå kan flytte hit som en følge av EU-utvidelsen. Av de andre nye medlemslandene er det bare innvandring fra Litauen som viser den samme utviklingen.

Hvordan går det med innvandrer-ungdom i utdanningssystemet?

Utdanning regnes for å være nøkkelen til å få innpass i arbeidslivet, og utdanningsnivået i befolkningen er økende. Innvandrerungdom med ikke-vestlig bakgrunn tar i noe mindre grad utdanning enn ungdom generelt. Av alle 16–18-åringene i landet, var 90 pro-

sent i videregående opplæring høsten 2004. Blant førstegenerasjonsinnvandrere i samme aldersgruppe var 74 prosent i utdanning, mens det blant etterkommerne var 87 prosent. Innvandrerjenter er noe bedre representert enn innvandrer gutter, noe som vi også ser blant alle gutter og jenter.

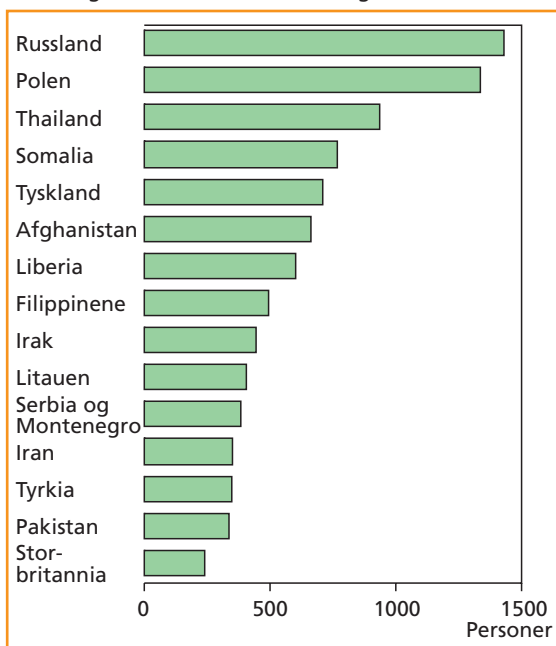
Det er langt flere førstegenerasjonsinnvandrere enn etterkommere i befolkningen, og i videregående opplæring. Førstegenerasjonsinnvandrerne i videregående opplæring er også noe eldre enn etterkommerne, og de er oftere i videregående opplæring etter fylte 20 år.

Ungdom med innvandrerbakgrunn faller i større grad fra i utdanningsløpet

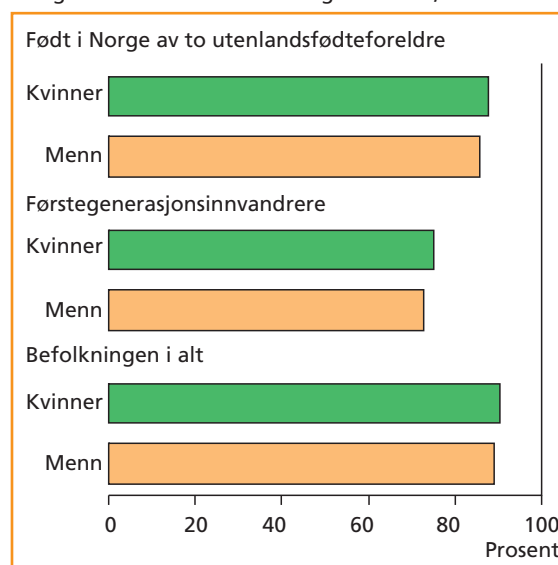
Det er færre elever med innvandrerbakgrunn som går direkte over fra grunnskole til videregående opplæring enn annen ungdom. Høsten 2003 var 96 prosent av alle ungdommer som gikk ut av grunnskolen samme vår, i videregående opplæring samme høst. For etterkommerne var andelen nesten like stor som for alle ungdommer, mens det blant førstegenerasjonsinnvandrere var om lag 90 prosent som fortsatte i videregående opplæring samme høst.

Hvor lang tid elevene bruker på å fullføre videregående opplæring varierer også sterkt med innvandrer-

Figur 4: Nettoinnflytting fra utlandet. Utenlandske statsborgere 2004. Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB



Figur 5: Elever i videregående opplæring i prosent av registrerte årskull 16–18 år, etter kjønn og innvandringskategori. 2004. Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB

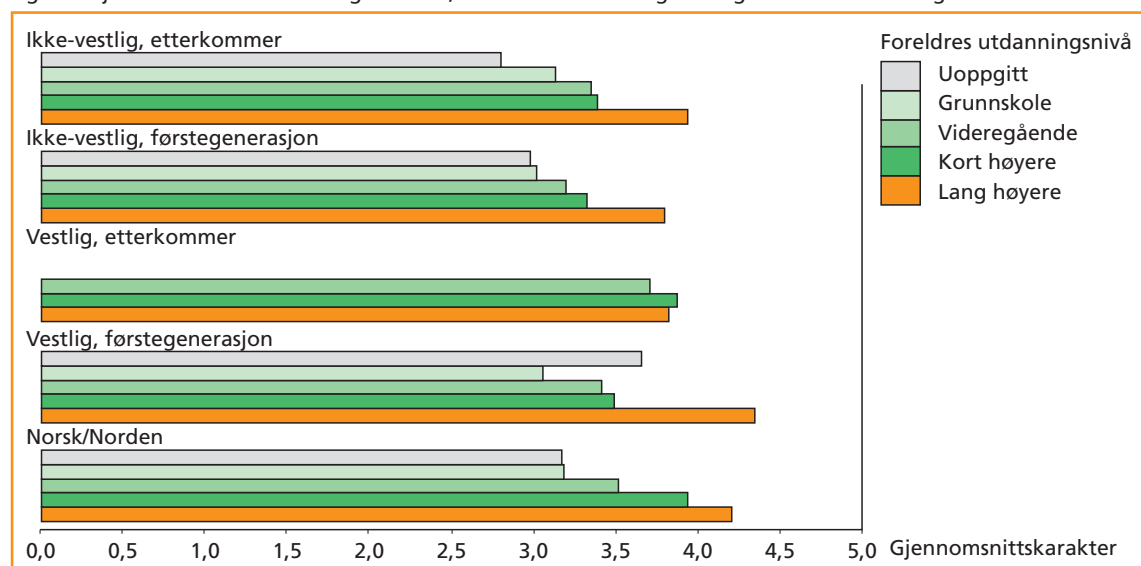


elevenes landbakgrunn. Av alle elevene som startet i grunnkurs høsten 1999, fullførte syv av ti videregående opplæring i løpet av fem år. En stor andel av elevene med bakgrunn fra europeiske, asiatiske og nordamerikanske land fullførte også videregående

Skoleprestasjon avhenger vel så mye av sosial bakgrunn som innvandrerbakgrunn

Ungdom med innvandrerbakgrunn har gjennomsnittlig lavere karakterer fra videregående opplæring

Figur 6: Gjennomsnittskarakter fra grunnkurs, etter innvandrerbakgrunn og foreldres utdanning. Kilde: Støren 2005



opplæring i løpet av fem år. Mange av disse fullførte også på normert tid.¹

Innvandrerjentene fullfører videregående opplæring i større grad, og raskere enn guttene. Av jentene som startet i 1999 hadde over halvparten fullført på normert tid, mens andelen blant guttene var 39 prosent. For alle gutter og jenter var det i 1999-kullet henholdsvis 53 og 66 prosent som fullførte videregående opplæring på normert tid.

Blant dem som startet i 1999 var det størst andel elever med bakgrunn fra europeiske land som fullførte i løpet av normert tid. 47 prosent av guttene og 61 prosent av jentene i 1999-kullet fullførte i løpet av normert tid. Lavest andel som fullførte på normert tid var elever med bakgrunn fra afrikanske land. Her var det 24 prosent av guttene og 37 prosent av jentene som hadde fullført på normert tid. Fem år etter oppstart hadde over halvparten av elevene med bakgrunn fra afrikanske land avbrutt opplæringen.

enn elever uten innvandrerbakgrunn. Forskjellene kan tilskrives ulike bakgrunnsforhold. For eksempel ser vi at forskjellene mellom ungdom som er første generasjonsinnvandrere, etterkommere og befolkningen ellers blir mye mindre når vi kontrollerer for ulikheter i foreldrenes utdanningsnivå. Både blant innvandrerungdom og befolkningen ellers varierer skolerisultatene etter foreldrenes utdanningsnivå. De som har foreldre med høyere utdanning gjør det gjennomgående bedre enn de som har foreldre med bare grunnskoleutdanning. Tilsvarende ser vi også at foreldres arbeidstilknytning har en positiv effekt på hvilke resultater ungdom får på videregående skole, både blant innvandrerungdom og andre (Støren 2005).

Mindre kjønnsforskjeller i høyere utdanning blant innvandrerbefolkningen

Av de som fullfører videregående opplæring, er det større andel blant ungdom med innvandrerbakgrunn som fortsetter samme høst, enn ungdom ellers. Mens andelen som fortsatte var på om lag 18 prosent for hele befolkningen, fortsatte 24 prosent av første generasjonsinnvandrerne og 35 prosent av etterkom-

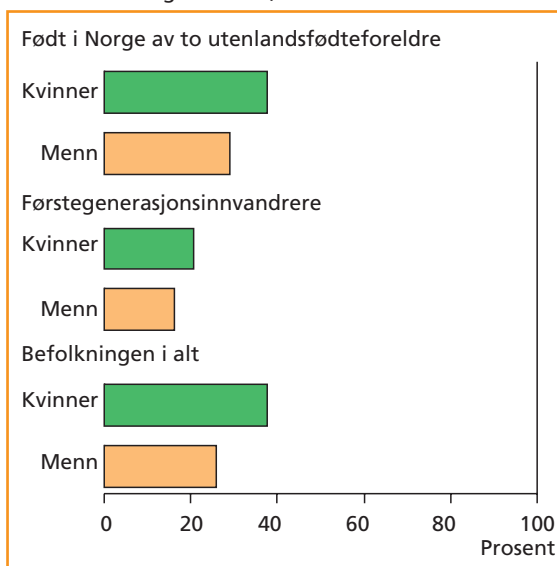
¹ SSB publiserer årlig statistikk om gjennomstrømming i videregående opplæring: www.ssb.no/vgogjen/

merne direkte over i høyere utdanning i 2003. Det ser altså ut til at når innvandrerungdom fullfører videregående opplæring, har de en større tilbøyelighet for å fortsette direkte i høyere utdanning og være mer målrettet i utdanningsløpet enn ungdom flest.

Nesten hver tredje person mellom 19 og 24 år i Norge var registrert som student i høyere utdanning i fjor. Av 19–24-åringene som selv har innvandret til landet, var knapt hver femte person i gang med høyere utdanning. Etterkommerne hadde den beste representasjonen, målt i prosent av registrert årskull. Av etterkommere i alderen 19 til 24 år var drøyt 29 prosent av mennene studenter i fjor. Dette er høyere enn gjennomsnittet for menn i samme alder, der andelen var på 26 prosent. Blant de kvinnelige etterkommerne var andelen omtrent den samme som for alle kvinner i samme årskull, i underkant av 38 prosent. Kjønnforskjellene er altså mindre blant innvandrere enn blant alle studenter.

Figur 7: Studenter i høyere utdanning i prosent av registrerte årskull (19–24 år), etter kjønn og innvandringskategori. 2004.

Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB



Integrering av innvandrere på arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedet er for de fleste voksne den viktigste arenaen for å bli en del av samfunnsfellesskapet, uttrykkes det i Mangfoldsmeldingen². Det er på arbeidsmarkedet mange i yrkesaktiv alder omsetter kunnskaper til økonomiske ressurser, som igjen gir grunnlag for handlefrihet. Deltakelse i arbeidslivet gir grunnlag for utvikling av sosiale ferdigheter, kontakter og nettverk utenom familien. Selv om vi har en meget beskjeden direkte innvandring av arbeidskraft, og vi bare bruker en liten del av spesialistkvoten på 5000 per år, er det mange innvandrere i det norske arbeidsmarkedet. Den store tilstrømningen fra særlig Polen og kanskje Tyskland og våre nordiske naboland, viser jo at vi har innvandring av arbeidskraft utenom disse ordningene. Det er 157 000 arbeidstakere og 10 000 selvstendig næringsdrivende i innvandrerbefolkningen. 7000 er etterkommere, nesten alle er arbeidstakere. Ser vi bare på ikke-vestlige innvandrere (de nye EU-landene er fortsatt med her), utgjør de 90 000 arbeidstakere, hvorav nesten 5000 er selvstendig næringsdrivende.

Hvordan går det med innvandrere i arbeidslivet?

Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere var på 9 prosent i 2. kvartal 2005, og arbeidsledigheten gikk dermed ned med 0,8 prosentpoeng, fra 9,8 prosent i 2. kvartal 2004. I hele befolkningen gikk ledigheten ned fra 3,7 til 3,3 prosent, alt regnet som andel av arbeidsstyrken. Nedgangen i den totale ledigheten er relativt sett noe større enn blant innvandrere samlet, og det er derfor ingen utjevning. Fortsatt er ledigheten nesten tre ganger så høy blant innvandrere som i hele befolkningen. Ledigheten blant innvandrerne fra de nye EU-landene i Øst-Europa var bare litt over nivået for innvandrerne fra de gamle EU-landene. Innvandrere fra Afrika ligger fortsatt høyest, med 17,5 prosent registrert arbeidsledighet.

Figur 8 viser utviklingen i arbeidsledighet for innvandrere. I gjennomsnitt er arbeidsledigheten blant innvandrerne to–tre ganger så høy som for hele befolkningen. For de med bakgrunn fra Afrika er arbeidsledigheten til enhver tid om lag fem ganger så høy, fra Asia om lag tre ganger så høy. Nivået på ar-

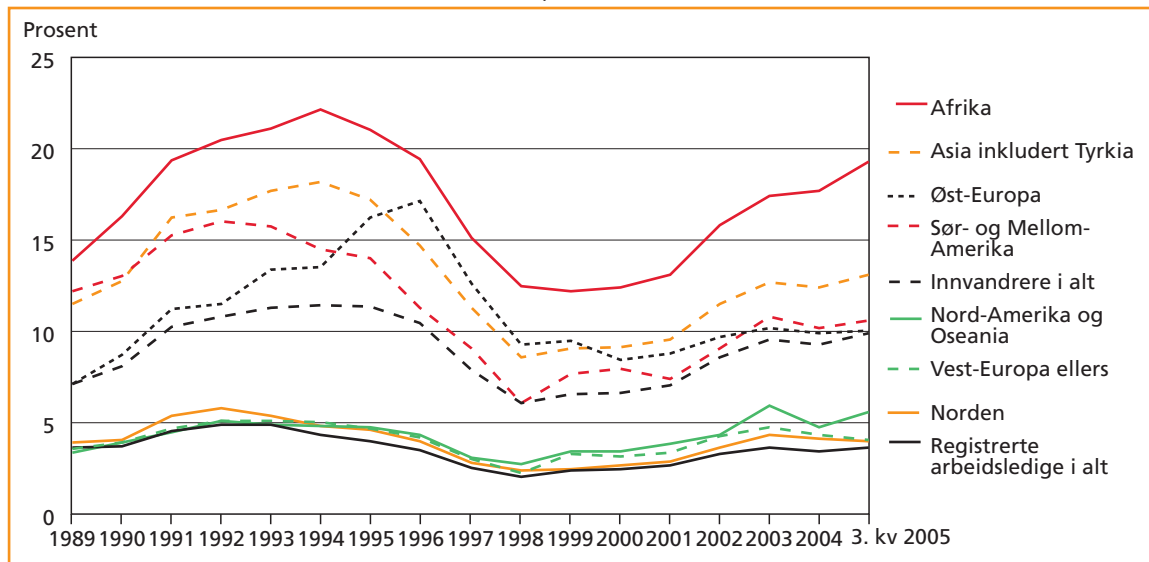
² Stortingsmelding 49 *Mangfold gjennom inkludering. Frihet og ansvar* (2004–2005)

beidsligheten i befolkningen og blant innvandrere varierer over tid, med økonomiske og demografiske endringer. Forholdet mellom de ulike landgruppene er relativt stabilt, men innenfor landgruppene kan det være store forskjeller. Innvandrere fra Kina hadde 4. kvartal 2004 en registrert arbeidsledighet på 7 prosent, mens arbeidsledigheten blant innvandrere fra Afghanistan var 19,7 prosent.

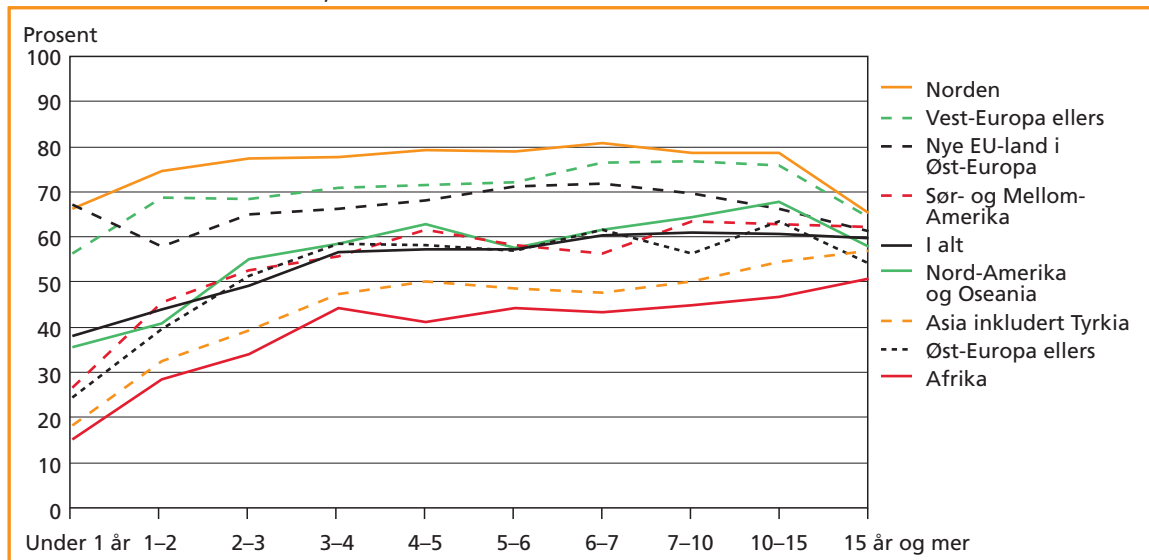
Stabil sysselsetting, men betydelig lavere enn for hele befolkningen

Blant førstegenerasjonsinnvandrere lå andelen sysselsatte uendret på 56,6 prosent fra 4. kvartal 2003 til 4. kvartal 2004. I hele befolkningen var det en marginal nedgang (0,1 prosentpoeng), til 69,3 prosent. Menn med innvandrerbakgrunn hadde en sysselsetting på 61,1 prosent, mens kvinnenes sysselsetting lå på 52,2 prosent. I hele befolkningen var prosentandelene 72,5 for menn og 66 for kvinner. Innvandrere fra de nye EU-landene hadde høyere sysselsetting enn de øvrige fra Øst-Europa, nemlig 64,5 kontra 55,6 prosent, og de var også den eneste grup-

Figur 8: Registrerte helt arbeidsledige i alderen 16–74 år, etter landbakgrunn. Prosent av arbeidsstyrken. Utgangen av november 1999–2004. Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk, SSB



Figur 9: Sysselsatte førstegenerasjonsinnvandrere i alderen 16–74 år, etter antall år bosatt i Norge og landbakgrunn. Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk, SSB



pen med en viss økning i andelen sysselsatte fra 4. kvartal 2003 til 4. kvartal 2004 (3 prosentpoeng). De fra de nye EU-landene i øst ligger også her nær nivået til de fra Vest-Europa (utenom Norden), som hadde en sysselsetting på 67,5 prosent. Lavest sysselsetting har innvandrere fra Afrika, med 41,2 prosent – 45,6 prosent blant menn og 35,5 prosent blant kvinner.

Sysselsettingen øker med botiden

Sysselsettingen stiger markant med botid i Norge. For innvandrere i alt gikk sysselsettingen opp fra 46,3 prosent i gruppen med botid under fire år, til 58,2 prosent blant de med botid fra fire til seks år. Deretter er det bare en mindre økning. Tar vi for oss de enkelte innvandrergruppene, var det imidlertid fortsatt en del økning i sysselsettingen i de ikke-vestlige gruppene med botid over syv år, mens det blant de vestlige kan konstateres en nedgang som skyldes en større andel eldre i disse innvandrergruppene enn blant de ikke-vestlige med lengst botid.

Ikke-vestlige klart overrepresentert i rengjøring og i hotell- og restaurantnæringen

Næringsfordeling for sysselsatte ikke-vestlige innvandrere avviker klart fra de vestlige innvandrerne og fra gjennomsnittet i Norge. Mens hele den yrkesaktive befolkningen hadde en andel sysselsatte i hotell- og restaurantnæringen på 3,3 prosent, var den tilsvarende andelen for ikke-vestlige innvandrere 12,4 prosent. Innen rengjøringsvirksomhet finner vi en enda skjevare fordeling, henholdsvis 0,8 og 6,2 prosent.

Høy andel ikke-vestlige lønntakere i yrker uten krav til utdanning

Det er store forskjeller også i lønntakernes yrkesfordeling. Ikke-vestlige lønntakere hadde en relativt høy andel i gruppen «andre yrker», som i hovedsak omfatter yrker uten spesielle krav til utdanning, de kan være ufaglærte. Her finner vi 25 prosent av de ikke-vestlige, kontra 6,5 prosent av lønntakere totalt (med oppgitte yrkesopplysninger). De vestlige lønntakere er overrepresentert i akademiske yrker, med en andel på 18,8 prosent, mot 10,7 prosent av alle lønntakere. De ikke-vestlige hadde her en andel på 6,5 prosent.

Sysselsetting blant norskfødte med utenlandsfødte foreldre (etterkommere)

Tall for etterkommere viser en samlet sysselsettingsprosent på 56,9 for dem over 16 år. I absolutte tall utgjør de 7800 sysselsatte, og over halvparten av dem er under 25 år. Dette er en ung befolkningsgruppe, og mange vil være under utdanning og utenfor arbeidsmarkedet. Ser vi på sysselsatte etterkommere i alderen 25–39 år (2600 personer), hadde de en andel sysselsatte på 71 prosent, 10 prosentpoeng over nivået i tilsvarende aldersgruppe i første generasjon.

Sysselsetting for noen innvandrergupper – en sammenlikning med Sverige

Sammenlikninger mellom land kan være interessante, men ofte kompliserte å utføre i praksis. En sammenlikning mellom Sverige og Norge kan likevel være fruktbar, da vi har ganske likt datagrunnlag, og mulighet til å sammenlikne de samme innvandrerguppene.³

Som vi har vist, er botid viktig for sysselsettingsnivået for førstegenerasjonsinnvandrere. I det følgende vil vi fokusere på sysselsetting blant førstegenerasjonsinnvandrere i alderen 20–64 år, som er registrert bosatt i Norge i 1998/1999 for noen enkelte grupper, og sammenlikne dette med de samme gruppene i Sverige i perioden 2000–2004 (Dastserra og Schröder 2005). Gruppene er valgt ut slik at de er av en viss størrelse i begge land.

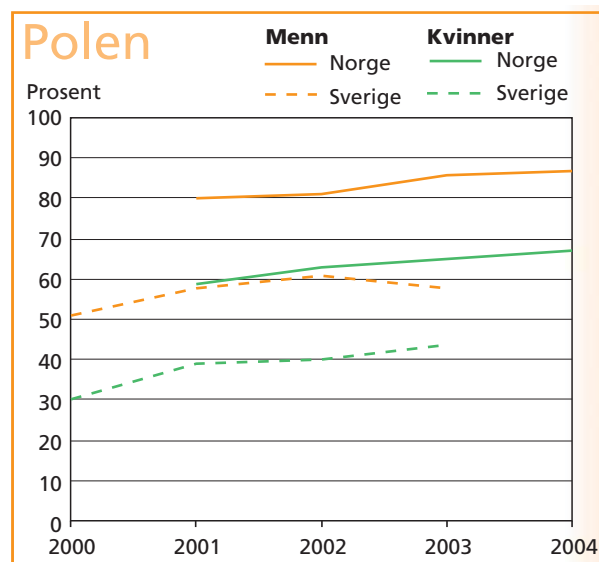
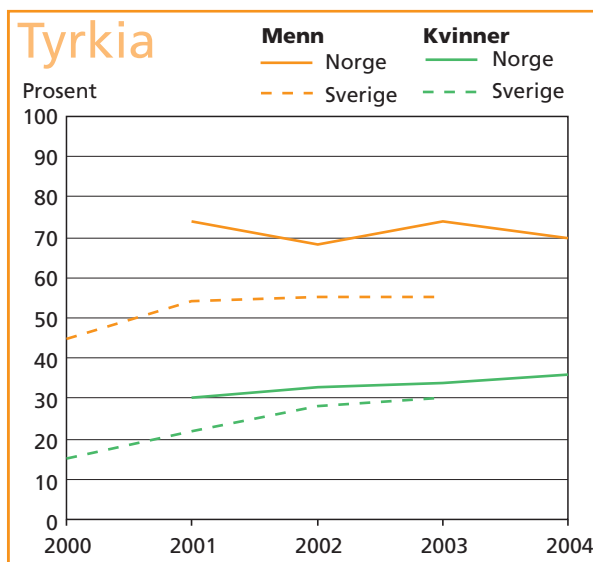
Disse gruppene er førstegenerasjonsinnvandrere fra Irak, Iran, Polen og Tyrkia. Dette er fire grupper som har ulik historikk i Norge. Mens personer som har kommet fra Irak og Iran primært er flyktninger og/eller familiegjenforente med disse, har tyrkere og polakker i stor grad kommet gjennom arbeids- og familieinnvandring. Både iranere og irakere har relativt kort botid i Norge. Sett under ett, har 57 prosent av irakerne en botid på under fem år, og 46 prosent av iranerne har bodd i Norge ni år eller mindre. Blant førstegenerasjonstyrkere har 60 prosent bodd

³ Dette kapitlet bygger på innlegg laget til en workshop ved Metropolis-konferansen i Toronto, oktober 2005. Landgruppene og kohortene ble valgt ut for også å ha en sammenliknbarhet med Nederland, som dessverre ikke kunne delta likevel.

i Norge ti år eller mer. Mange tyrkere bosatt i Norge kom som arbeidsimmigranter på 1970-tallet. Senere har noen kommet som flyktninger, men de siste årene har de primært kommet gjennom familie-

lag 200 personer, mens den samme gruppen i Sverige var på om lag 1000 personer.

Figur 10 og 11: Andel sysselsatte førstegenerasjonsinnvandrere registrert bosatt i Norge og Sverige 1998/1999 med bakgrunn fra Tyrkia og Polen. Menn og kvinner 20–64 år. 2000–2004. Kilde: Integrationsverket og SSB



innvandring. Polakker har kommet gjennom arbeidsinnvandring og familieinnvandring, og 36 prosent har en botid på under fem år. Som vi tidligere har vist, stod polakker for den nest største nettoinnvandringen til Norge i 2004.

I perioden 2000–2004 har sysselsettingen vært relativt høy for både menn og kvinner i aldersgruppen 20–64 for hele befolkningen. Både i Norge og i Sverige har sysselsettingen vært på om lag 75 prosent for kvinner og 80 prosent for menn, med noen små variasjoner fra år til år. Den utviklingen som diagrammene viser, påvirkes i stor grad av utviklingen i arbeidsmarkedet. For Norge viser figur 8 at arbeidsmarkedet generelt ble atskillig dårligere fra 2001 til 2004, og derfor er ikke den oppgangen vi ventet å finne med økende botid så klar. Det samme var tilfellet for Sverige i perioden 2000–2003.

Når vi sammenlikner kohortene for de fire enkeltlandene, ser vi store forskjeller mellom de ulike landgruppene og noen forskjeller mellom Norge og Sverige. Figurene viser sysselsettingsandelen for disse kohortene fra 2000–2004, og vi kan se at sysselsettingsandelen gjennomgående ligger høyere i Norge enn i Sverige for alle landgruppene, både for kvinner

og menn. De norske dataene inkluderer ikke 2000, da det var en omlegging av statistikken dette året. For Sverige har vi foreløpig tall bare til og med 2003.⁴

Sysselsettingsandelen blant menn i Norge med bakgrunn fra Tyrkia i denne kohorten, er nesten på samme nivå som for befolkningen ellers allerede etter en botid på to–tre år. Kvinnene ligger langt lavere enn menn, men noe høyere enn for kvinnene med samme bakgrunn i Sverige. For Norges del er det bare om lag 400 menn og kvinner i denne kohorten, slik at det er en liten gruppe vi ser på. For Sveriges del er denne kohorten på 1400 personer.

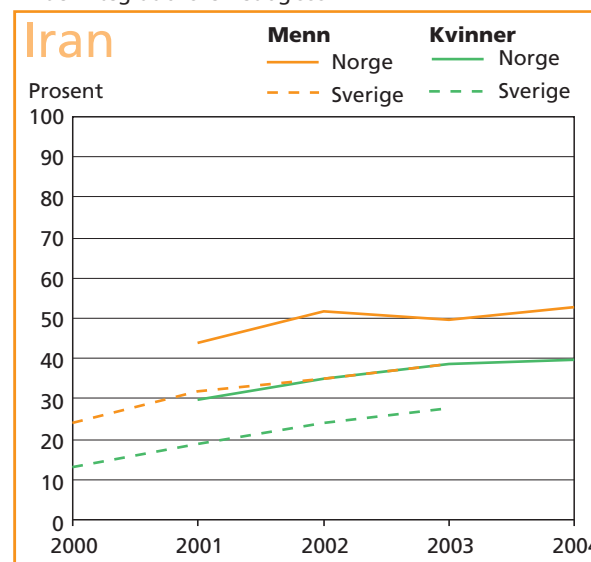
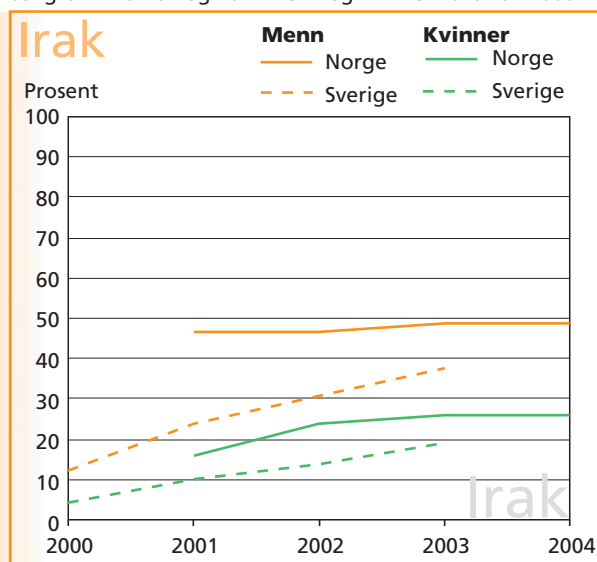
Både for menn og kvinner med bakgrunn fra Polen er sysselsettingsandelen høy allerede etter kort botid i Norge. Sysselsettingen er også langt høyere enn for samme gruppe i Sverige. En mulig forklaring på dette, er at man i Sverige ikke stilte så store krav til arbeidskontrakt forut for bosettingstillatelsen, mens dette har vært tilfellet for polakker i Norge. Det er også verdt å merke seg at gruppen, for Norges del, bare er på om

⁴ Kilde: Integrationsverkets database STATIV, og registerbasert sysselsettingsstatistikk fra SSB.

I motsetning til tyrkere og polakker som kom i denne perioden, har irakere primært kommet som flyktninger. Irakere utgjør den største kohorten både for Norges og Sveriges del (henholdsvis om lag 900 og

dene i den aktuelle perioden. Det kan ha vært vanskelig for nyankomne flyktninger å komme inn på et arbeidsmarked som i mindre grad enn før etterpurte arbeidskraft (Integrationsverket 2003). Det

Figur 12 og 13: Andel sysselsatte førstegenerasjonsinnvandrere registrert bosatt i Norge og Sverige 1998/1999 med bakgrunn fra Irak og Iran. Menn og kvinner 20–64 år. 2000–2004. Kilde: Integrationsverket og SSSB



6900 personer). Også irakere viser seg å ha en relativt høy sysselsetting etter kort botid i Norge sammenliknet med Sverige, både for kvinner og menn. Sysselsettningsnivået for kvinner i denne gruppen var i 2004 på 26 prosent, mens mennene hadde en sysselsettningsandel på oppunder 50 prosent, etter fem–seks års botid.

Iranere har en relativt høy sysselsetting allerede etter to–tre års botid i Norge, særlig menn. Sammenliknet med Sverige, er sysselsettningsandelen høyere i Norge for både kvinner og menn i løpet av denne perioden. Kvinner med bakgrunn fra Iran har en noe høyere sysselsettningsandel i hele perioden enn kvinner med bakgrunn fra Irak, både i Norge og i Sverige. I Norge var kohorten på om lag 300 personer, mens den i Sverige var på om lag 1900 personer.

Ved å følge 1998/1999-kohorten, ser vi altså at sysselsettningsnivået etter inntil fem–seks års botid er klart høyere i Norge enn det er i Sverige for førstegenerasjonsinnvandrere fra Tyrkia, Polen, Irak og Iran. Vi skal ikke her gi et svar på hva som er årsaken(e) til dette. At økningen i sysselsettingen er mindre enn forventet etter botid, skyldes sannsynligvis at arbeidsmarkedet har forverret seg i begge lan-

kan se ut til at de to gruppene som har kommet som flyktninger, har en tyngre vei inn på arbeidsmarkedet enn de to andre gruppene, som har kommet gjennom familie- og arbeidsinnvandring både i Norge og i Sverige. Men i begge landene går utviklingen riktig vei for alle de fire gruppene: sysselsettingen blir høyere allerede etter kort tid.

Hvorfor innvandrere innvandrene?

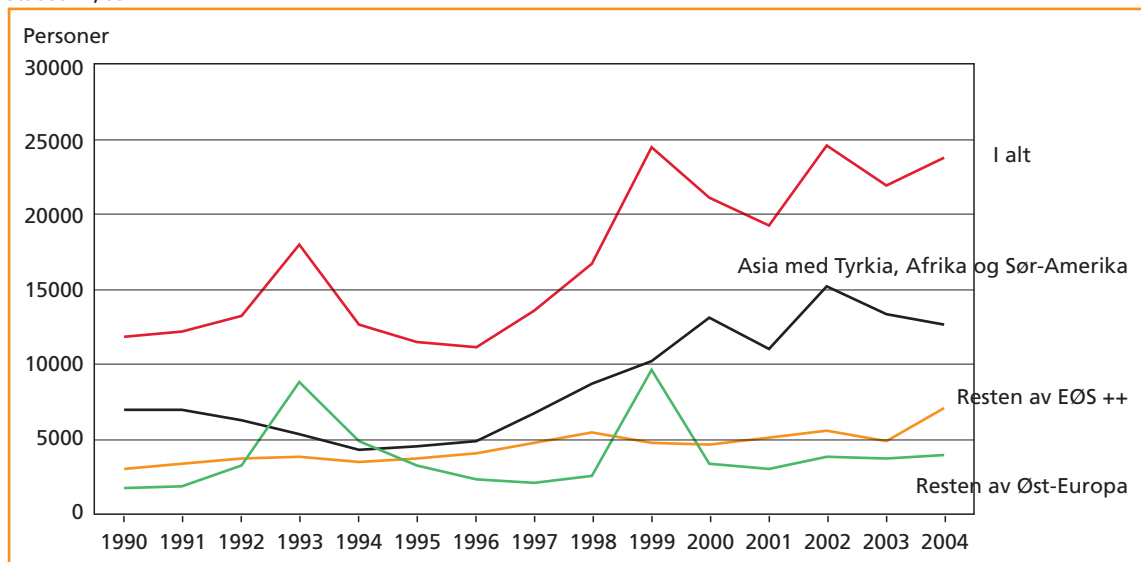
For å forstå integreringen av innvandrere vil det være viktig å vite hvilken dør innvandrene er kommet igjennom. Så langt har SSB publisert statistikk om innvandrerbefolkningen hvor vi kun skiller mellom flyktninger og de som har kommet av andre grunner. Statistikk som brukes til beskrivelser og analyser av innvandring til Norge bygger gjerne på to kilder; enten personopplysninger basert på opplysninger fra Det sentrale folkeregisteret (DSF) eller tillatelsesdata fra Datasystem for flyktning- og utlendingssaker (DUF). Dette er et forsøk på å koble informasjon fra disse to datakildene.⁵ Koblingen har til hensikt å si

⁵ SSB publiserer årlig flyktningstatistikk som bygger på DUF-data, se www.ssb.no/emner/02/01/10/flyktninger/

noe om innvandringsgrunn for alle personer med ikke-nordisk landbakgrunn som har innvandret til Norge. Vi skal se nærmere på perioden fra 1990 og fram til i dag.

tillatelse personen fikk. En person som søkte om en utdanningstillatelse, men som senere har fått en tillatelse som familieinnvandret med norsk borger, blir kategorisert under utdanning. Det er viktig å presisere

Figur 14: Innvandring av personer med ikke-nordisk landbakgrunn, etter landgruppe. 1990–2004. Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB



Landgruppering: **Resten av EØS ++**, inkluderer det utvidete EU + Sveits og småstatene i Vest-Europa (minus de nordiske landene) + Nord-Amerika og Oseania, **Resten av Øst-Europa** inkluderer øvrige østeuropeiske land som ikke er medlemmer av EU, **Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika +Tyrkia**

Figur 14 viser innvandringen til Norge i årene 1990–2004, fordelt på landbakgrunn. Slike tall for inn (og ut-) flyttinger publiserer SSB årlig. Nordiske statsborgere kan flytte fritt mellom de nordiske landene, og er derfor utelatt. Alle andre utenlandske statsborgere må ha en eller annen form for tillatelse for å kunne flytte til Norge. Dette gjelder også innvandrere fra EU og EFTA som ikke er norske eller nordiske statsborgere. Grunnlaget for tallene er meldinger sendt til DSF, der innvandrerer sier at hun/han har til hensikt å oppholde seg i Norge i seks måneder eller mer. Meldingen aksepteres ikke om de nødvendige tillatelser mangler.

Ved å koble informasjon om de som innvandret i denne perioden til opplysninger i DUF, kan det til alle personene som DSF har registrert som innvandret i perioden få tilknyttet en første innvandringsgrunn, som er basert på første søknad registrert i DUF. I de tilfeller hvor første søknad var søknad om visum eller andre tillatelser som ikke gir grunnlag for oppholdstillatelse, ble den neste søknaden valgt, hvis den ga grunnlag for opphold. Det vil si at grunnlaget er den første tillatelse som personen søkte om, ikke hvilken

at dette reflekterer én måte å se innvandringen til Norge på, søknaden vektlegges, ikke det senere formelle administrative vedtaket. I noen tilfeller har det ikke vært nok å se bare på søknaden, dette gjelder særlig saker tidlig på 1990-tallet, hvor det bare ble søkt om en generell oppholdstillatelse. I disse sakene har det blitt supplert med informasjon fra vedtaket.

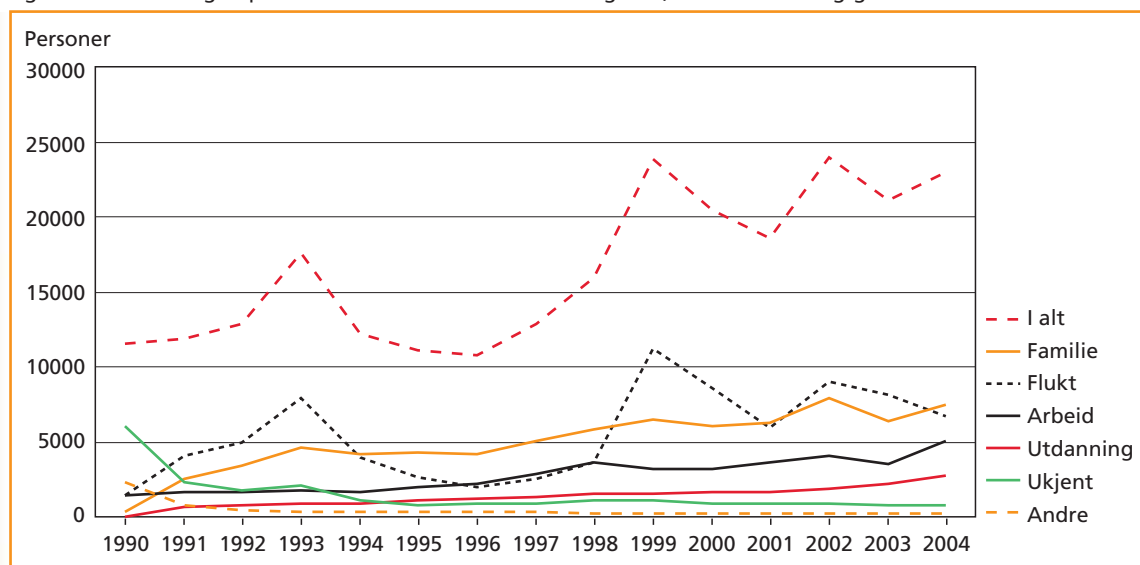
Vi er bare interessert i de som senere skal inngå i innvandrerbefolkningen i Norge, slik at bare personer som regnes som førstegenerasjonsinnvandrere til Norge har fått tilknyttet innvandringsgrunn. Videre er også utelatt de innvandrerne som har fått norsk statsborgerskap og som har utvandret for senere å gjeninnvandre til Norge. Denne gruppen vil ikke ha behov for en ny tillatelse fra utlendingsmyndighetene.

Det juridiske kodeverket i DUF er svært omfattende, og kodene er svært detaljerte. For vårt bruk har det i første omgang vært interessant å lage forenklete fordelinger, basert på fire hovedtyper av innvandringsgrunn: Flukt, arbeid, utdanning og familieinnvandring.

Innunder *flukt* hører alle som har fått opphold på grunnlag av en asylsøknad, er overføringsflyktninger eller har fått tillatelse til familieinnvandring når referanseperson er flyktning. *Arbeid* omfatter hovedsakelig personer som har søkt om arbeidstillatelse i

i 2004 var den nede i vel 3 prosent, det vil si at for 2004 klarer vi å identifisere innvandringsgrunn for vel 97 prosent av de ikke-nordiske innvandrerne.⁷

Figur 15: Innvandring av personer* med ikke-nordisk landbakgrunn, etter innvandringsgrunn 1991—2004



* Personer som har norsk statsborgerskap og som har gjeninnvandret er ikke inkludert.

Norge. *Utdanning* gjelder i hovedsak studenter, men også praktikanter og au-pairer. *Familieinnvandring* omfatter alle som har søkt om å bli forent med en person bosatt i Norge, og hvor denne referansepersonen ikke er flyktning. I tillegg kommer noen søknader som ikke lar seg klassifisere innenfor noen av de fire hovedtypene, disse er gruppert under *andre*. Figur 15 viser utviklingen for samme periode som foregående, men her er innvandrerne gruppert etter innvandringsgrunn.

Ukjentandelen for 1990 er svært høy, og for over halvparten av innvandringen til Norge dette året var det ikke mulig å fastlegge innvandringsgrunn. At ukjentandelen fra dette året og de tidligste årene på 1990-tallet er høye, skyldes i hovedsak at fødselsnummer da ble lite brukt i UDI.⁶ Ukjentandelen for 1990 er så høy at vi har valgt ikke å gå videre med analyser for dette året. For senere år synker ukjentandelen, og

1/3 flukt, 1/3 familieinnvandring og 1/3 arbeid og utdanning

Om vi ser perioden under ett, har 1/3 av innvandringen sin bakgrunn i flukt, 1/3 er familieinnvandring, vel 20 prosent er arbeidsinnvandring og rundt 10 prosent er innvandring som følge av utdanning.

Virkningene av konfliktene på Balkan kommer tydelig fram når vi ser på innvandringsgrunn for innvandrere fra den gruppen land som er betegnet Resten av Øst-Europa. Bildet domineres av flyktninginnvandring først fra Bosnia-Hercegovina i 1993–1994, og så fra Serbia og Montenegro (hovedsakelig Kosovo) i 1999. At flyktninginnvandring igjen var største innvandringsgrunn i 2004, men mye lavere enn tidligere topper, skyldes primært tsjetsjenske flyktninger fra Russland, mens familieinnvandringen de siste årene i stor grad stammer fra russiske og ukrainske kvinner som gifter seg med norske menn.

⁶ Dette er data som har blitt konvertert fra UDIs eldre registre til DUFs forløper Fremkon og igjen videre konvertert til DUF.

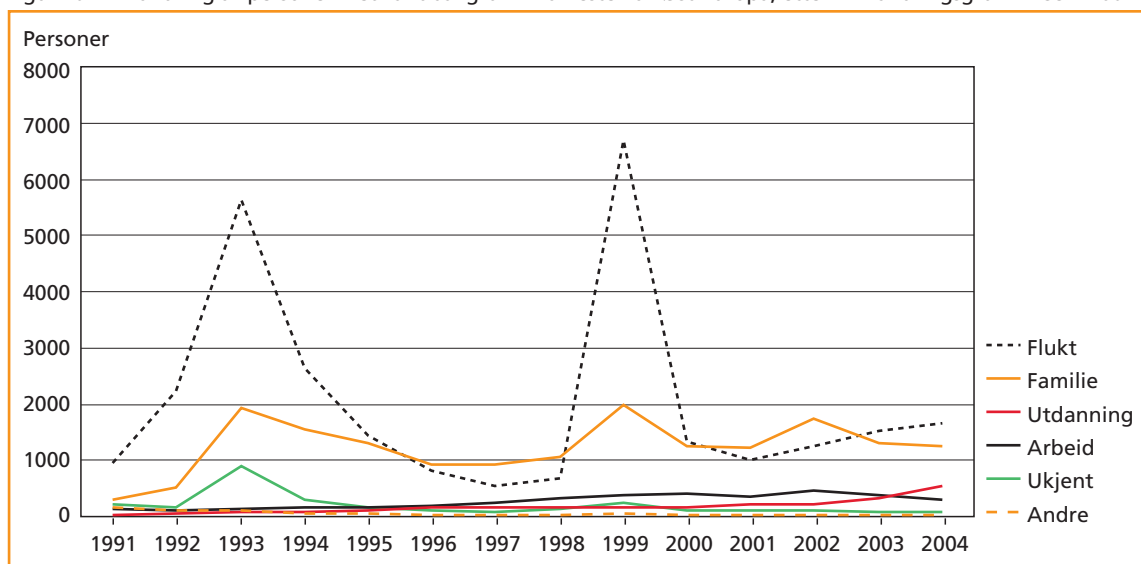
⁷ I Sverige har Integrationsverket og SCB gjort tilsvarende koblinger (Tilsammans – integrasjon i det svenske samhället 2005) – der var andelen ukjente 4 prosent i 2004.

Økningen i utdanningstillatelser i 2004 stammer fra russisk og rumensk innvandring.

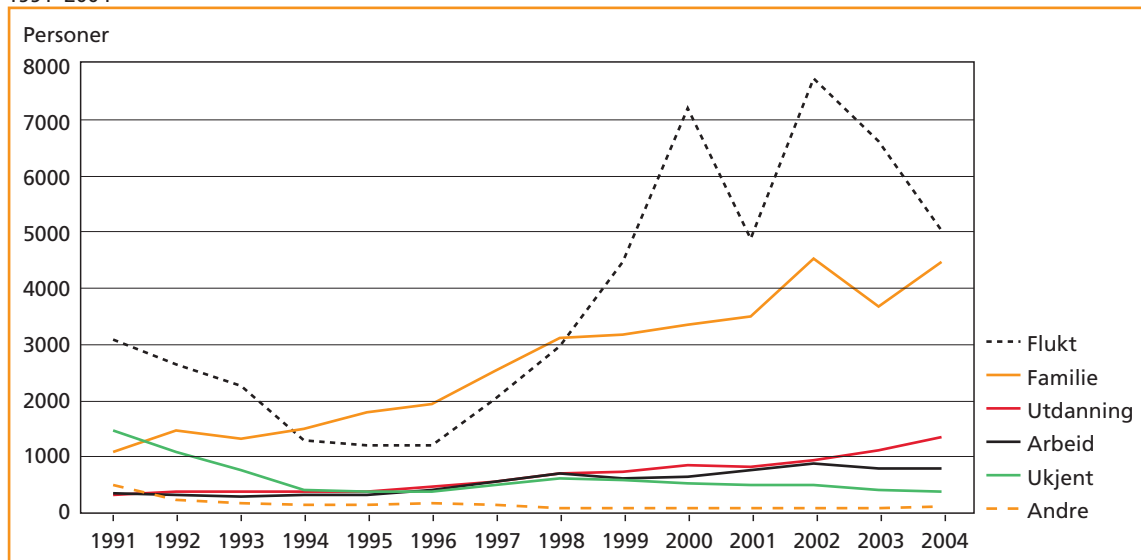
Den store økningen i flyktninginnvandring har sin opprinnelse i spesielt tre land: Irak (1999 og 2000), Somalia (2002–2003) og Afghanistan i 2003. Fallet i 2001 hadde nok like mye med bosettingskapasitet hos norske utlendingsmyndigheter som at det er et uttrykk for flyktningstrømmen, siden personer med denne innvandringsgrunnen først blir registrert som «innvandret» etter at de har fått et positivt vedtak og er blitt bosatt. I 2002 ble det bosatt særlig mange familiegjenforente til flyktninger. Familieinnvandringen i denne gruppen har økt gjennom hele 15-

årsperioden. Ser vi hele perioden under ett, har det kommet flest familieinnvandring fra Thailand, deretter følger Pakistan, Tyrkia og Filippinene. Økningen i utdanningstillatelser de siste årene skyldes i stor grad økning i innvandringen av kinesiske studenter. Sett under etter er det Kina vi har gitt flest utdanningstillatelser, men på plass nummer to og tre følger afrikanske land, Ghana og Tanzania. Det har også vært en merkbar økning i tallet på arbeidstillatelser, spesielt fra Filippinene, India og Kina. Mange av de som er kommet for å ta utdanning reiser fra Norge etter fullført utdanning, siden hovedregelen er at personer som har fått utdanning må vente i fem år før de kan få arbeidstillatelse i Norge.

Figur 16: Innvandring av personer med landbakgrunn fra Resten av Øst-Europa, etter innvandringsgrunn. 1991–2004



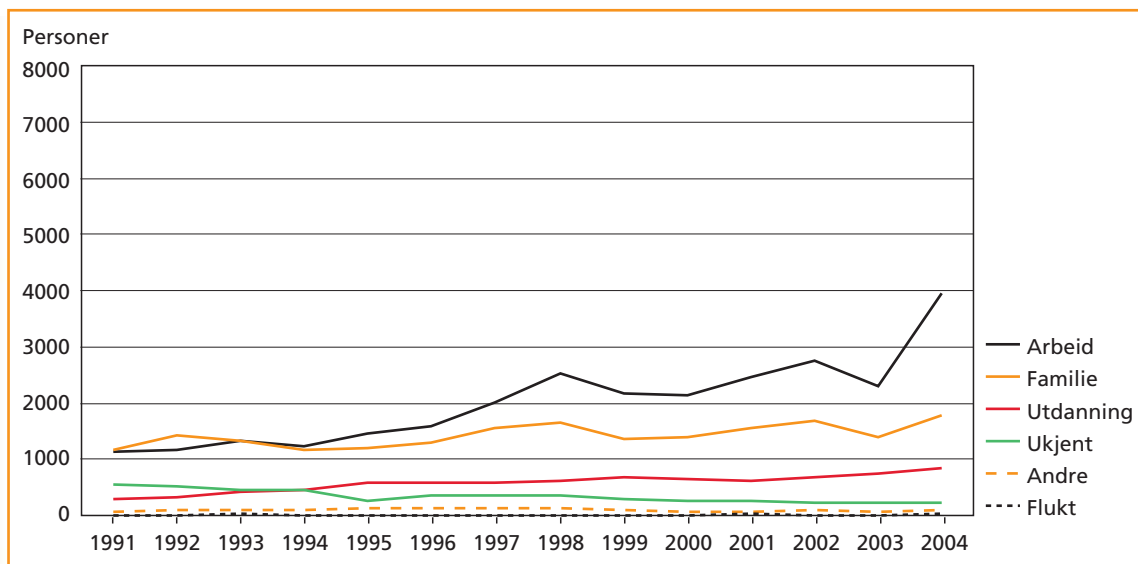
Figur 17: Innvandring av personer med landbakgrunn fra Asia, Afrika, Sør-Amerika + Tyrkia, etter innvandringsgrunn. 1991–2004



Ser vi innvandring av personer fra disse landene under ett, stammer over halvparten av arbeidsinnvandringen fra tre land: Storbritannia, Tyskland og USA. For verken Tyskland eller Storbritannia var

fra flere hold møtt med kritikk for ikke å advare tydelig nok mot en utvikling som vil føre til at innvandrerne blir i flertall i landet. Ord som tsunamivarsel er brukt om dette. Vi har ment at kunnskaps-

Figur 18: Innvandring av personer med landbakgrunn fra Resten av EØS++ Nord-Amerika/Oseania, etter innvandringsgrunn. 1991–2004



det noen merkbar økning i arbeidsinnvandringen som følge av EU-utvidelsen i 1994. Nedgangen i 2003 kan ha sammenheng med at noen «ventet på» EU-utvidelsen som man visste ville komme året etter, siden søkeprosedyrene da ble enklere og kostnadene lavere. Særlig for borgere av Tyskland har det vært en markert økning i innvandringen de siste årene. Med 800 arbeidsinnvandringer i 2004 var Tyskland det nest største arbeidsinnvandrerlandet i 2004, bare slått av Polen med vel 1200. Den store økningen i arbeidsinnvandringen i 2004 stammer særlig fra tre land: Polen, Tyskland og Litauen. Økningen gjelder altså ikke bare nye EU-medlemmer. Det er også verdt å merke seg at familieinnvandringen har steget gradvis i denne gruppen. De fleste, om vi ser tidsepoken under ett, kom fra USA og Storbritannia. Utdanning har steget jevnt og trutt i hele perioden. Flest utdanningstillatelser er gitt til borgere av Tyskland, USA og Frankrike. Noe av økningen de siste år kan også tilskrives de baltiske landene, hvor flere har kommet på aupairtillatelser.

grunnlaget for slike framskrivinger har vært for dårlig, men i de seinere årene er dette grunnlaget blitt bedre, og vi har vurdert det som riktigere å gjøre det enn å la være.

Det vi har valgt å skrive fram er innvandrerbefolkningen slik vi definerer den i denne artikkelen og ellers.⁸ Det er den vi har mest kunnskap om, og som vi har fulgt såpass inngående at vi vet noe om hvilke forhold som er stabile (og egner seg til framskriving), og hvilke forhold som er preget av for store tilfeldigheter. Det har vært diskutert også å innlemme etterkommernes barn og barnebarn osv. i innvandrerbefolkningen. Det er vanskelig å se gode grunner til det. Foreløpig er de svært få (55 ved inngangen til 2004) og svært unge. Det er derfor meningsløst å snakke om denne gruppens levekår eller integrasjon. Gruppen er identifiserbar i vår individbaserte statistikk, og det kan hende at det i framtiden kan dokumenteres behov for å analysere den nærmere, men tiden er ikke inne for det nå.

Hvor stor blir innvandrerbefolkningen?

Det er knyttet en betydelig interesse til innvandrerbefolkningens framtidige størrelse i Norge, og SSB er

Det har også vært diskutert å innlemme de med én norskfødt og én utenlandsfødt forelder i analyser og

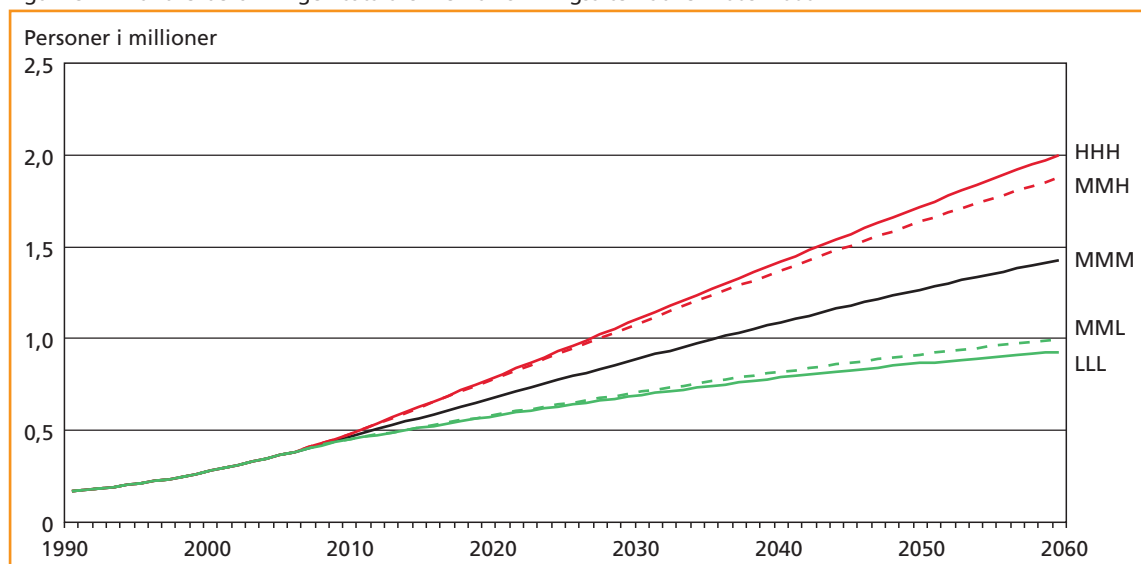
⁸ Framskrivingen ble publisert 15.12.2005 og er å finne på <http://www.ssb.no/innvfram/>

dermed framskrivinger av innvandrerbefolkningen. Analyser viser at i Norge likner barn i slike parforhold svært mye på barn av to norskfødte foreldre, og dersom de inkluderes i innvandrerbefolkningen, blir en del av de forskjellene vi kan observere med dagens

utsetningene for fruktbarheten betyr mye mindre for resultatene.

Usikkerheten i framskrivingen er stor i alle komponenter, både fruktbarhet, dødelighet og netto-

Figur 19: Innvandrerbefolkningen totalt. Ulike framskrivingsalternativer. 2005–2060



definisjoner mye mindre klare. Det er mange i Norge (200 000) som har én norskfødt og én utenlandsfødt forelder. For det store flertallet (nesten 150 000) kommer den utenlandske forelder fra Norden, Vest-Europa eller Nord-Amerika. Med en slik definisjon får vi heller ikke med i innvandrerbefolkningen de barn som er født i Norge med én forelder som er etterkommer av for eksempel pakistanske innvandrere og én forelder innvandret fra Pakistan. Akkurat denne gruppen var på om lag 600 personer i 2003. Denne gruppen vokser relativt raskt, og den blir talt opp som et ledd i den ordinære befolkningsstatistikken, men de faller altså utenfor innvandrerbefolkningen, og dermed framskrivingen av den.

De prosessene vi har beskrevet i denne artikkelen har ført til en betydelig vekst i innvandrerbefolkningen i Norge, fra 60 000 i 1970 til 365 000 i 2005 (se figur 1). Oppgangen har vært særlig sterk blant dem med bakgrunn i Øst-Europa (inkludert de nye medlemslandene i EU) og Asia, Afrika og Sør-Amerika. Til sammen var det knapt 10 000 innvandrere herfra i 1970, i 2005 var det over 250 000. Det viser seg at veksten i innvandrerbefolkningen framover i stor grad vil være avhengig av de forutsetningene for nettoinnvandring som vi bruker, variasjoner i for-

innvandring. De tre hovedalternativene gir henholdsvis 4,9, 6,1 og 7,5 millioner innbyggere i Norge i 2060, se <http://www.ssb.no/innvfram/> og <http://www.ssb.no/folkfram/>. Denne usikkerheten kan synes å være stor, men ingen av tallene er urealistiske, med det vi vet i dag, og ingen kan garantere at resultatet, når tiden kommer, ikke faller utenfor dette intervallet. Framskrivingen anslår at innvandrerbefolkningen i 2060 vil bli mellom 0,9 og 2,0 millioner i de tre hovedalternativene, eller mellom 19 og 27 prosent av folketallet, i midtalternativet 23,5 prosent. Da er grunnlaget for høyalternativet en gjennomsnittlig årlig nettoinnvandring på 24 000, i lavalternativet 9000. Midtalternativet har en nettoinnvandring på 16 000, med en innvandrerbefolkning i 2060 på 1,43 millioner som resultat. Når den prosentvise variasjonen er mindre enn variasjonen i absolutte tall, skyldes det at stor innvandring henger sammen med stor vekst i folketallet generelt.

Størst er den relative usikkerheten i innvandrerbefolkningen med bakgrunn i de andre nordiske landene, denne gruppen anslås til mellom 25 000 og 75 000 i 2060. Det har vært svært stor variasjon i nettoinnvandringen fra disse landene, særlig fra Sverige de siste tiårene. Fra resten av EU er anslagene

mellom 200 000 og 450 000. Her er den største usikkerheten knyttet til den framtidige arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene, men vi må regne med en betydelig vekst fra både gamle og nye EU-land. For disse to gruppene vil utviklingen i det norske arbeidsmarkedet trolig spille en stor rolle.

Det er kommet et betydelig antall flyktninger fra Øst-Europa (minus de som er blitt EU-medlemmer). Det er mulig at Balkan ikke lenger kommer til å være et område hvor mange får behov for beskyttelse i Norge, men den befolkningen derfra som bor i Norge har i alle fall et potensial for familierelaterte flyttinger. Antallet derfra anslås til mellom 150 000 og 325 000 i 2060. Den største gruppen i innvandrerbefolkningen er dem med bakgrunn i land i Afrika, Asia (inkl. Tyrkia) og Latin-Amerika. Det er i dag 200 000 med bakgrunn i denne delen av verden, og dette venter vi vil vokse til mellom 600 000 og 1,2 millioner i 2060. Det er forutsetningene om nettoinnvandring som styrer dette, det vi oppfatter som sannsynlige variasjoner i fruktbarhet og dødelighet betyr svært lite i denne sammenhengen.

Det er i dag få som dør i innvandrerbefolkningen, fordi den er så ung. Med økende alder, og eventuelt økende innvandring, kommer antallet døde også til å øke. Antallet døde i innvandrerbefolkningen i 2060 vil ligge mellom 5000 og 10000 som følge av variasjonen i innvandringen. Sammenhengen mellom inn- og utvandring er svært sterk, og antallet utvandring i innvandrerbefolkningen er anslått til mellom knapt 30 000 og vel 60 000 i 2060.

Den mest avgjørende forutsetningen er knyttet til innvandringen, de andre komponentene er nær knyttet til den. Fra dagens nivå på vel 30 000 innvandring, venter vi at tallet i 2060 vil ligge mellom 35 000 og vel 80 000. Når forskjellene i den framskrevne innvandrerbefolkningen tilsynelatende blir langt mindre, skyldes dette at en stor innvandring og følges av en relativt stor utvandring.

Ting tar tid

Vi har i denne artikkelen villet gi et nyansert bilde av innvandringen, og ikke et som bare er i svart/hvitt. Vi har sett at innvandrerbefolkningen har vokst sterkt, og at veksten trolig kommer til å fortsette. Det er en stor andel av innvandrerne, særlig av etterkommerne, som tar videregående og høyere utdanning,

selv om de har større problemer enn gjennomsnittet både med gjennomføringen og resultatene. God utdanning vil vi vente får positive konsekvenser for yrkesdeltakelsen. Det er i dag en klart høyere arbeidsledighet blant innvandrere enn blant andre, men for etterkommerne er forskjellen mye mindre. Sammenlikningene med Sverige viser at det tross alt går bedre med deltakelsen på arbeidsmarkedet i Norge enn i Sverige for noen grupper.

Vi har her sett at det går seg til, over tid og mellom generasjoner, når det gjelder utdanning og arbeidsmarked; og fra andre sammenhenger vet vi at det gjelder for demografi og for inntektsforskjeller. Det mangler tilsvarende statistisk innsikt for områder som ikke dekkes av registeranalyser. Det krever etter vår mening en betydelig dokumentasjon for å hevde at utviklingen på slike områder er så negativ at det overdøyer de dokumenterte bedringene i levekårene for ikke-vestlige innvandrere som én gruppe. Det er mange ting som ideelt sett burde gått fortere, men når kursen justeres, er det viktig å sørge for at de gode tendensene til bedre integrering som vi har på mange områder, ikke settes på spill. Ved integreringen må en hele tiden legge til grunn at innvandrere er mer heterogene enn noen annen sosial gruppe, og at individuell tilpasning av tiltakene, som i det nye introduksjonsprogrammet, er en viktig forutsetning for et vellykket resultat.

Litteratur

- Dastserri, Monir og Lena Schröder (2005) *Immigrants on the Labour Market – The Case of Sweden*. Paper presented for the 10th Metropolis-conference, Toronto October 2005
- Eurostat (2005) «First demographic estimates for 2004.» *Statistics in Focus, theme 3 – 2005/15*. Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Integrationsverket (2003) *Rapport Integration 2003*
- Statistiska centralbyrån SCB (2005) *Tilsammans – integration i det svenske samhället*
- Stortingsmelding 49 *Mangfold gjennom inkludering. Frihet og ansvar* (2004–2005)
- Støren, Liv Anne (2005) «Ungdom med innvandrebakgrunn i norsk utdanning – ser vi en framtidig suksesshistorie?» I: *Utdanning 2005*. Statistiske analyser 74, Statistisk sentralbyrå

Integrering er også inkludering

Yousef Abu Afifi



Artikkelen er tidligere publisert i den flerkulturelle avisen Utop

Kan du se for deg meg som Norges neste statsminister? Trakk du litt på smilebåndet? Ta en titt til på navnet mitt. Trakk du på smilebåndet nå? Kanskje er tanken like fjern som å se for seg en svart kvinnelig president i USA? Slike eksempler kan gi oss en forståelse av det som har skjedd i Frankrike i høst. Protester på fravær av like muligheter for alle. Det er et godt eksempel på ekskludering.

Selv om vold aldri kan aksepteres som protestmiddel, er det en stor feil å ikke forsøke å forstå hvorfor nettopp dette ble tilfellet i Frankrike. Når en som innvandrer, og da især ikke-vestlig innvandrer, føler at en ikke kan oppnå de samme mulighetene som eksempelvis etniske nordmenn, vil også følelsen av tilhørighet til samfunnet svekkes. Det kan føre til at en heller ikke føler de samme forpliktelsene overfor samfunnet. I praksis kan det innebære at man ikke lenger respekterer loven.

Følelsen det gir å være del av noe stort – et fellesskap som er større enn en selv, vil til tider kunne føre til at en er villig til å ofre sine personlige interesser til fordel for fellesskapet. Det er nok av eksempler på dette, fra soldater som dør i krigen for fedrelandet til folk

som har brukt livet sitt på å forkynne et religiøst budskap. Når en stadig føler at det andre fellesskapet en tilhører som minoritet, det være seg religion eller hudfarge, blir utsatt for sjikanering og hån fra media som representerer majoriteten, vil man muligens ikke bare la være å overholde sine forpliktelser overfor majoriteten, men til og med sabotere og gjøre opprør. Som en slags hevn eller en måte å uttrykke sin misnøye på. Er ikke det nettopp det ungdommen i Paris og andre steder i Frankrike har uttrykt?

Den franske integreringspolitikken har sine svakheter, og istedenfor å innrømme dette og erklære at man vil gjøre noe med det, kjøpte den franske innenriksministeren Nicolas Sarkozy en annonse på søkemotoren Google for å få støtte mot «opprørerne», som en del av den kommende valgkampen. Ego-sentriske politikere utnyttet altså situasjonen for å markedsføre seg og sitt parti for neste valgperiode, istedenfor å innse at Frankrike har et stort internt problem, og forsøke å løse dette. Det vil kanskje bidra til å øke oppslutningen om det aktuelle parti på kort sikt, men på lang sikt vil det kun føre til at problemene hopper seg opp.



Har vi slike problemer i Norge? Minoritets-ungdommer på Holmlia konstaterer i en artikkel skrevet av Hans Petter Sjøli i Klassekampen 09.11.2005, at Norge ikke er som Paris. Nei, Norge er ikke som Frankrike, for i Norge er det langt færre innvandrere i antall og prosentandel enn i Frankrike, og økonomien går så det suser. Det samme kan ikke sies om den haltende franske økonomien, hvor arbeidsledigheten er på 10 prosent, og på skremmende 20 prosent i Paris sine forsteder. Så spørres det om det ikke hadde blitt verre i Norge enn i Frankrike dersom vi hadde nærmet oss slike tall. Norge, i motsetning til Frankrike, er et land med liten og ny erfaring med folk fra andre verdensdeler. Dessuten er

det mye enklere å peke ut ikke-vestlige innvandrere ut fra deres utseende. Dermed er det mye lettere å føle seg overvåket med de ulempene (og fordelene?) det måtte medføre.

Men dette er ikke bare krass kritikk for kritikkens skyld. Samfunnet må ta imot minoritetene med et smil og åpne armer. Når inviterte du sist en muslim til julemiddag? Gjør det! Det er snakk om inkludering, den viktigste forutsetningen for integrering. Dette er en appell til storebror, majoriteten, om å ta vare på oss, minoritetene, slik at vi kan gjengjelde dette. Når inviterte vi en etnisk nordmann til eidmiddag?

Med rett til å lære. Det offentlige kvalifiseringsregimet for innvandrere og flyktninger

Hanne Cecilie Kavli



Personer innvandrer til Norge av en rekke ulike årsaker: Noen flytter til arbeid, utdanning eller familie/kjæreste, mens andre flytter fra krig og forfølgelse. De aller fleste har behov for noe kvalifisering for å kunne delta i det norske samfunnet, og velferdsstaten bruker hvert år betydelige midler på å sørge for nettopp dette. Men kvalifiseringstilbudet er sammensatt, både i omfang og kvalitet. Hvilke rettigheter – og hvilke krav – den norske velferdsstaten møter innvandrere med, varierer med grunnlaget for oppholdstillatelsen i Norge. I denne artikkelen presenteres et oversiktsbilde over hva slags kvalifiseringstilbud som møter ulike grupper av innvandrere i Norge, både nykommere og mer etablerte. Hvor mange får et tilrettelagt tilbud fra den norske velferdsstaten, hvor omfattende er tilbudet og hvem blir stående utenfor det offentlige kvalifiseringsregimet for innvandrere?

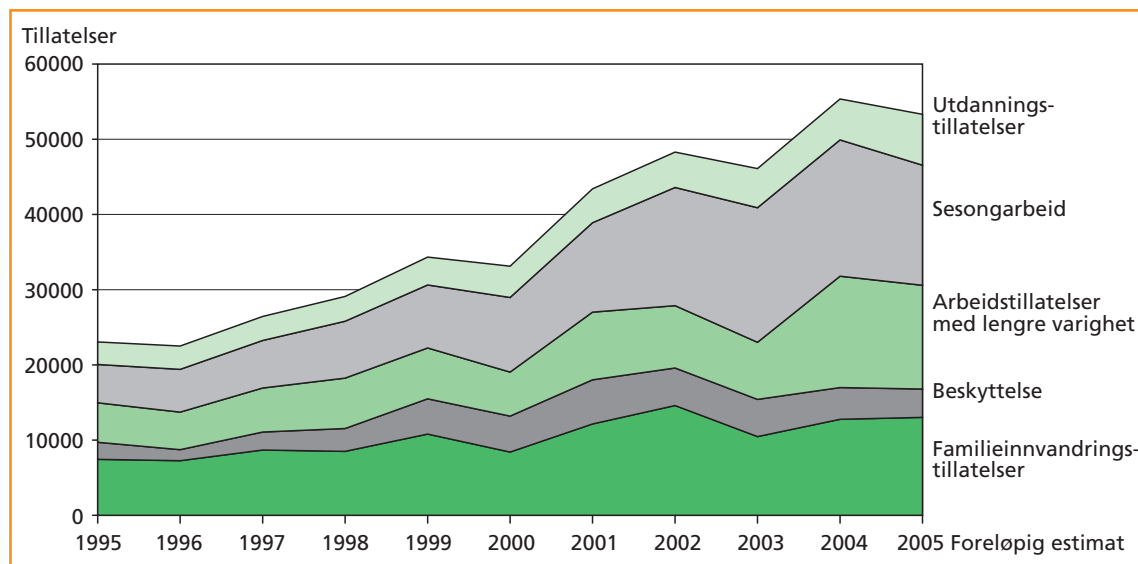
Det er seks lovlige dører inn til Norge. De varige veiene inn er familieinnvandring, arbeidsinnvandring og asyl/opphold på humanitært grunnlag. Sesongarbeid og annet midlertidig arbeid, studieopphold og besøksvisum er av mer kortvarig karakter. Som figur 1 illustrerer, er porten til Norge vid, eller i alle fall videst, for arbeidsinnvandrere. Sesongarbeid, arbeidstillatelser med lengre varighet og utdanningstillatelser utgjorde i 2004 nær 70 prosent av innvandringstillatelsene som ble gitt av Utlendingsdirektoratet (UDI). Den sterke veksten i tallet på arbeidstillatelser har sammenheng med at Den europeiske union (EU) og Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) ble utvidet med ti nye medlemsland 1. mai 2004. Nittifem prosent av arbeidstillatelsene blir gitt til personer fra Europa, av disse kommer en stor andel fra Polen, og sju av ti er menn.

Familieinnvandringstillatelser har også økt i omfang de siste ti årene, og det er all grunn til å tro at antallet vil fortsette å øke i årene som kommer. Norske borgere finner oftere ektefelle i utlandet, og stadig flere utenlandske borgere bosetter seg i Norge. I 2004 fikk 12 800 personer en familieinnvandringstillatelse til Norge. Førte prosent av tillatelsene til å innvandre

ble gitt til barn.¹ Blant de resterende 7650 voksne familieinnvandrerne var det over 70 prosent kvinner (Utlendingsdirektoratet 2004).

Mennesker med behov for beskyttelse utgjør, som figur 1 illustrerer, bare en liten andel av alle tillatelsene som blir gitt av UDI. I 2005 er innvandring som følge av beskyttelsesbehov beregnet til cirka tolv prosent av det antallet tillatelser som er av en varig ka-

Figur 1: Ulike typer tillatelser gitt 1995–2005. Kilde: Utlendingsdirektoratet



Cirka fire av ti voksne familieinnvandrere gjenforenes med en norsk statsborger. For ti år siden toppet svenske og danske kvinner listen over norske menns henteekteskap. Siden slutten av 1990-tallet har imidlertid norske menn søkt kjærligheten også utenfor Nordens grenser, og stadig flere finner en kone i Thailand, Russland eller Filippinene (Lie, 2004). Bare i 2004 fikk over 1400 kvinner fra disse tre landene en innvandringstillatelse til Norge gjennom ekteskap (Utlendingsdirektoratet).

Seks av ti familieinnvandrere gjenforenes med utenlandske statsborgere, og i størst grad med arbeidsinnvandrere. Det er blant annet en økende tendens til at arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, spesielt polakker, søker familiejenforening med ektefelle og barn. Fram til og med oktober 2005 fikk 450 voksne og over 500 barn en førstegangs tillatelse for å leve sammen med henholdsvis ektefelle eller partner, og pappa (i noen tilfeller mamma), i Norge.

rakter.² Samtidig er det nettopp denne gruppen den tyngste kvalifiseringsinnsatsen rettes mot.

Utlendingsdirektoratet har utarbeidet en oversikt over hva slags tilbud om kvalifisering som møter ulike innvandrere etter ankomst til Norge. Oversikten er relativt grovkornet, men gir likevel et godt bilde av hvem – og hvor mange – det norske kvalifiseringsregimet for innvandrere favner. Figur 2 viser at av ti innvandrere med førstegangs tillatelse i 2005, vil to få del i det offentlige kvalifiseringsapparatet som er spesielt innrettet mot innvandrere: En ektefelle/partner til norsk statsborger som får norsktilbud, og en voksen med flyktningbakgrunn som får tilbud om introduksjonsordning. Av de øvrige åtte er ett barn og går på skole, fem er EØS-borgere og får ingen spesielle kvalifiseringstilbud, én er arbeidsinnvandrere eller ektefelle fra land utenfor Europa og får ingen spesielle kvalifiseringstilbud, og én er student/au pair og får ingen kvalifiseringstilbud.

¹ Flest tillatelser ble gitt til barn med bakgrunn fra Somalia eller Irak, men også barn med bakgrunn fra Thailand, Russland og Tyskland kommer høyt på listen.

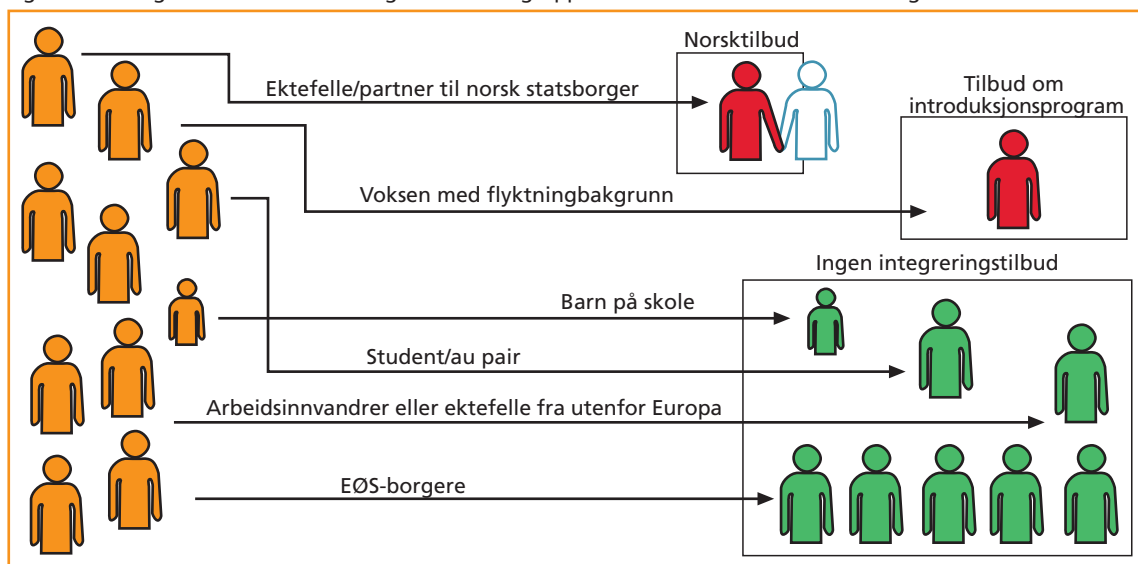
² Beskyttelsesbehov, familieinnvandring og arbeidsinnvandring av lengre varighet.

Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger

Flyktninger er den gruppen av innvandrere som møter den mest omfattende delen av det offentlige kvalifiseringsregimet. Siden slutten av 1990-tallet har

som resultat. Dette ledet fram mot en lov som medførte en klart sterkere statlig inngripen i den kommunale integreringsinnsatsen enn tidligere.

Figur 2: Hva slags tilbud om kvalifisering møter ulike grupper av innvandrere. Kilde: Utlendingsdirektoratet



det imidlertid skjedd en gradvis, men betydelig omlegging av tilbudet. Behovet for endring vokste i takt med en stadig økende dokumentasjon av flyktingers svake integrering i det norske arbeidsmarkedet (Djuve og Hagen 1995, Rogstad 1995, Sivertsen 1995, Vassenden 1997), med omfattende og langvarig sosialhjelpsavhengighet som resultat (Osmunddalen og Kalve 1995, Hagen 1997). Situasjonen var både samfunnsøkonomisk uheldig, belastende for den enkelte og ødeleggende for innvandrernes omdømme i den etnisk norske befolkningen (Djuve 2003).

Kritikken mot det gjeldende kvalifiseringsregimet gjaldt ifølge Djuve (2003) to forhold. For det første ble det hevdet at sosialhjelpssystemet virket klientifiserende, slik at hjelpen i seg selv bidro til å undergrave flyktingenes evne til å bli selvforsørget (Wikan 1995). For det andre ble det stilt spørsmål ved om kvaliteten, kontinuiteten og intensiteten i programmene var god nok (Djuve og Hagen 1995, Djuve og Pettersen 1997). Kvalifiseringstilbudet varierte dessuten mellom kommunene, med til dels store variasjoner i opplæringsens kvalitet og omfang

Lovens personkrets

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) trådte i kraft fra 1. september 2003 som en frivillig ordning, og ble obligatorisk ett år senere. Tabell 1 (neste side) gir en oversikt over hvordan personkretsen som er omfattet av rett og plikt til introduksjonsprogram er avgrenset. I tillegg kan kommunene velge å tilby program til flere, ofte omtalt som «kan-gruppen».

Et system av rettigheter...

Flere nye elementer ble med dette introdusert i kvalifiseringsarbeidet for flyktninger. Kommuner måtte for første gang ta hensyn til statlige retningslinjer, både for hvor omfattende kvalifisering flyktingene hadde krav på, hva kvalifiseringen skulle inneholde, hvor lenge den skulle vare og hvordan inntektssikringen for deltakerne skulle organiseres.

Flyktninger møter på sin side et kvalifiseringsregime preget både av rettigheter og plikter. Rettighetene omfatter to års deltakelse i et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram som skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede for deltakelse i arbeidsliv og/eller utdanning. Programmet skal ifølge loven minst inneholde

norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet (Introduksjonslovens §4), og det skal utarbeides en individuell plan (Introduksjonslovens §6). Dersom kommunen ikke tilbyr et slikt program,

de fraværet. For det andre, ved mer omfattende fravær kan vedkommende miste retten til å delta i introduksjonsprogram. For det tredje kan ikke personer som slutter eller avbryter programmet regne

Tabell 1: Avgrensning av personkrets under rett og plikt til introduksjonsprogram. Kilde: Rundskriv H-20/05.

Rett og plikt-gruppen		«Kan»-gruppen
Oppholdsgrunnlag	Avgrensning	Personer under lovens §2 som:
1. Asyl	1. Nyankommet (bosatt i kommunen i mindre enn to år)	1. Er eldre enn 55 år
2. Overføringsflyktning	2. Mellom 18 og 55 år	2. Har bosatt seg i kommunen uten avtale med Utlendingsdirektoratet
3. Opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl	3. Bosatt i kommunen etter avtale med utlendingsmyndighetene og kommunen	3. Har flyttet fra første bosettingskommune
4. Kollektiv beskyttelse		4 Tidligere har avbrutt eller avvist å delta i introduksjonsprogrammet
5. Familieinnvandret med personer som har en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse (trolig fra 01.01.06)		5. Familie til andre personer enn de med rett og plikt til ordningen

har flyktningen rett til å klage inn kommunen for Fylkesmannen.

med å motta sosialhjelp til livsopphold (Rundskriv H-20/05: punkt 2.2).

Introduksjonsordningen er langt mer omfattende og intensiv enn de kvalifiseringstilbudene som tidligere er blitt flyktninger til del. Loven gir rett til helårig kvalifisering på fulltid, tilsvarende 30–37 timers uke. Regler for ferie, permisjon og fravær tilsvare stort sett det som gjelder i arbeidslivet. Inntektssikringen er flyttet fra sosialkontoret, og sosialhjelpen over til den aktivitetsbaserte introduksjonsstøtten. Full deltakelse i introduksjonsprogrammet utløser lønn tilsvarende 2G (kr 121 398 per 1. mai 2005) på årsbasis. Introduksjonsstøtten skiller seg også fra sosialhjelp ved at den er individbasert, ikke husholdsbasert. Dette har særlig vært et pre for kvinners deltakelse i introduksjonsprogrammet (Djuve et al 2000, Kavli 2004). Støtten avkortes heller ikke dersom deltakeren tar lønnet arbeid ved siden av full programdeltakelse.

Flyktninger som flytter fra kommunen de først ble bosatt i før de er ferdige med introduksjonsprogrammet, kan miste både retten til videre program og støtte til livsopphold. Kommunene har mulighet til å tilby introduksjonsprogram også til innvandrere utenfor personkretsen med lovfestet rett til program, og til personer som har hatt tilbud om program i en annen kommune. Dagens praksis er imidlertid restriktiv, og de fleste kommuner gir bare program til personer med rettskrav på ordningen (Utlendingsdirektoratet 2005).

...og plikter

Å ikke overholde plikten til å delta i grunnleggende kvalifisering, har i praksis tre konsekvenser. For det første er introduksjonsstøtten aktivitetsbasert. Ved ulegitimert fravær reduseres dermed ytelsen tilsvaren-

Fare for flaskehals?

Hvor mange flyktninger som til enhver tid har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, vil variere med flyktningstrømmene i verden og hvor mange som har søkt seg til – og sluppet inn i – Norge. Tallgrunnlaget er foreløpig noe usikkert, men et grovt overslag basert på innrapporteringer fra 224 av i alt 287 bosettingskommuner, tilsier at om lag 5500 personer deltok i introduksjonsprogram per september 2005 (UDIs statusrapport). Dette tallet er høyere enn det som på samme tidspunkt var registrert i Nasjo-

nalt introduksjonsregister (NIR). Ved utgangen av oktober 2005 hadde drøyt 6500 personer rett til introduksjonsprogram ifølge tall fra NIR.³ Det er med andre ord en relativt liten andel av innvandrerne

Rett og plikt til norskopplæring

De færreste vil påstå at norsk er et verdensspråk. Spør du en innvandrer om hvordan hun opplever Norge, vil du dessuten raskt få en liste over kulturelle

Tabell 2: Avgrensning av personkrets under rett og plikt til 300 timer norskopplæring med samfunnskunnskap ut fra oppholdsgrunnlag. Kilde: Rundskriv H-20/05.

Rett og plikt	Bare rett	Bare plikt	Verken rett eller plikt
1. Asyl 2. Overføringsflyktning 3. Opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl 4. Kollektiv beskyttelse 5. Familieinnvandret med personer som har en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse 6. Familieinnvandret med personer som har en bosettingstillatelse 7. Familieinnvandret med norsk eller nordisk statsborger	1. Innvandrere under rett og plikt-paraplyen som er 55–67 år	1. Arbeidsinnvandrere med en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse og deres familiemedlemmer	1. Personer med midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse, for eksempel studenter eller au pairer 2. Personer med tillatelse etter EØS-regelverket – både arbeidsinnvandrere og deres familier

som sluses inn i den mest omfattende delen av det norske kvalifiseringsregimet. Like fullt kan det oppstå betydelige flaskehalsar både underveis og i etterkant av programmet når flere tusen personer skal videre, for eksempel inn i Aetats tilbud.

Kommunene har det overordnede ansvaret for gjennomføringen av introduksjonsprogram, men det er også et krav i introduksjonsloven at tilbudet skal utformes i samarbeid med Aetat. Etter en tid med norskundervisning og eventuelt språkpraksis, vil veien videre gå gjennom et av Aetats tiltak for de aller fleste som sikter mot arbeidsmarkedet. Utlendingsdirektoratets kommuneundersøkelse (Ibid) viser imidlertid at nesten seks av ti kommuner trekker fram manglende tilgang på arbeidsmarkedstiltak som en av de viktigste årsakene til dødtid og dårlig kontinuitet i deltakernes programgjennomføring. Høsten 2005 var 149 programdeltakere registrert som ordinære tiltaksdeltakere i Aetat (Aetats Arena register). Drøyt 1000 deltakere var ifølge kommunenes rapportering dessuten klare for Aetats tilbud, men uten tiltaksplass. Aetat hadde i sine systemer bare registrert 229 deltakere med et behov for tiltak. (Ibid).

³ Dersom familieinnvandrere med rett til introduksjonsprogram fra 2006 inkluderes, stiger tallet til 7500 personer.

merkverdigheter. (Noen av de norske kuriositetene er beskrevet i Alfredo Biamonts «Kistene».) Følgelig trenger de aller fleste en innføring både i språk og kultur for å kunne delta aktivt i norsk samfunns- og arbeidsliv.

I 1951 startet Studentenes friundervisning i Oslo opp undervisning (med kursavgift) i «Norsk for utlendinger». Målgruppen for dette og senere kurs var arbeidsøkende unge menn, først fra Sør-Europa, og deretter fra land som Pakistan og India (Nordberg 1998). Det var mindre oppmerksomhet rundt behovet for norskferdigheter hos familiemedlemmer som kom i kjølvannet av arbeidsinnvandrerne. Bekymringen var snarere hvordan innvandrere kunne beskyttes mot assimileringkrefter i samfunnet (Brochmann 2002:37). Etter hvert som antallet flyktninger steg ut over 1980-tallet, vokste likevel norskopplæringen både i omfang og ambisjoner, og det ble gradvis tydelig at også arbeidsinnvandrerne fra Pakistan og deres familier var kommet for å bli.

Fra timetelling til nivåvurdering

Den offentlig finansierte norskopplæringen for voksne innvandrere har vært organisert på ulike måter, men har gjennomgående bygget på et time-

basert system med øvre timegrenser etter hvilket oppholdsgrunnlag og etter hvert også hvilken utdanningsbakgrunn innvandreren har. Fra 1975 ble utenlandske arbeidstakere og deres voksne familie-medlemmer som hovedregel tilbudt inntil 240 timer gratis undervisning. Flyktninger ble inkludert i denne ordningen i 1982. For flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag ble deretter time-tallet utvidet i to omganger: først til 500 timer i 1987 og deretter 750 timer i 1991. Innvandrere og familie-gjenforente fikk først utvidet timetallet til 500 i 1994. I 1998 ble systemet delvis lagt om til en nivåbasert modell for opplæring. Det skulle fortsatt være et tak på antall timer, men antallet timer ble satt så høyt at det ifølge UNESCOs beregninger ville være tilstrekkelig for å nå et akseptabelt nivå (Drøpping og Kavli 2002; Nordberg 1998).

Lovens personkrets

I september 2005 lovfestet Stortinget *rett og plikt* til deltakelse i 250 timer opplæring i norsk og 50 timer samfunnskunnskap som et nytt prinsipp i norsk-undervisningen. Det er innvandrernes oppholdsgrunnlag og alder som avgjør hvilke rettigheter og plikter de har. Tabell 2 (side 29) gir en oversikt over hvordan personkretsen som omfattes av rett og plikt til 300 timer norskopplæring med samfunnskunnskap er avgrenset. Det er fortsatt ulike overgangsordninger som gjelder, men ut fra dagens regelverk vil om lag 20 prosent av alle innvandrere til Norge ha en rett til gratis norskopplæring (Utlendingsdirektoratet 2005).

Rettigheter...

Presiseringen av både rett og plikt er et relativt nytt grep i kvalifiseringsarbeidet for innvandrere. Å ha rett til deltakelse i norskopplæring innebærer to ting: For det første at kommunen har plikt til å tilby gratis undervisning i 300 timer, og for det andre at kommunen vurderer om eleven har behov for mer undervisning, opp mot en øvre grense på 2700 timer. Opplæring ut over 300 timer er ingen rettighet for deltaker, med mindre det foreligger et konkret behov. Behovet for undervisning ut over 300 timer vurderes av lærer i tråd med retningslinjene i lærerplanen og den enkeltes individuelle plan. Kommunen kan kreve at det gjennomføres tester for å fastslå behovet for videre gratis opplæring (Rundskriv H-20/05). Retten til 300 timer gratis undervisning gjelder i tre

år. Dersom det er behov for mer opplæring, skal hele opplæringen gjennomføres i løpet av fem år.

Opplæringen i samfunnskunnskap har hele tiden vært en del av språkundervisningen, men ble nå viet spesiell oppmerksomhet. Samfunnsundervisningen skal foregå på et språk innvandreren forstår, og i første rekke legges vekt på tema som kan oppfattes som vanskelige eller fremmede. Målsettingen for opplæringen er blant annet å vise at det er mulig å være uenig i en lovbestemmelse, men samtidig være forpliktet av den (Rundskriv H-20/05). Andre tema som skal inngå, er familieliv, barneoppdragelse, kvinners og barns rettigheter, likestilling og arbeid og arbeidsliv (UFD 2005).

... og plikter

Pliktaspektet er ment å tydeliggjøre samfunnets forventning om at innvandrere tilegner seg grunnleggende ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap i løpet av den første tiden i Norge. Plikten gjelder fram til personen er 55 år. Sanksjonene utløses først den dagen innvandreren søker om bosettingstillatelse (permanent oppholdstillatelse) eller statsborgerskap.⁴ For å innvilges slike rettigheter er det et vilkår å ha gjennomført 300 timer norskundervisning eller å dokumentere tilstrekkelig kunnskap i norsk. I praksis betyr det at personer som ikke fullfører de 300 timene innen tre år, enten må nøye seg med midlertidig oppholdstillatelse, eller gjennomføre norskopplæring betalt av egen lomme.

Mens arbeidsinnvandrere som får en tillatelse etter EØS-regelverket verken har rett eller plikt til å delta i norskopplæring, har arbeidsinnvandrere fra land *utenfor* EØS/EFTA-området (med en faglært-tillatelse) en plikt til å gjennomføre 300 timer, dersom de senere søker permanent oppholdstillatelse. Kommunen kan kreve betaling, og opplæringen må da enten finansieres av arbeidsgiver eller betales av egen lomme. Foreløpige overslag tyder på at prisen

⁴ Personer med tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, og personer som av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker ikke kan gjennomføre opplæringen, har mulighet for fritak fra plikt til gjennomføring av 300 timer norskundervisning med samfunnskunnskap. Dersom en person er fritatt, gjelder gjennomført opplæring ikke som vilkår ved søknad om bosettingstillatelse eller statsborgerskap.

for 300 timer opplæring vil ligge mellom 18 000 og 20 000 kroner.

Aetat for innvandrere – en del av et større tilbud

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk integreringspolitikk at innvandrere skal ha tilgang til de samme offentlige tjenester som resten av befolkningen. Dette gjør Aetat til en viktig aktør i kvalifiseringsarbeidet, selv om etatens tilbud ikke bare retter seg mot innvandrere. Aetat har et ansvar for innvandrere uavhengig av hvor lenge eller kort de har bodd i Norge, mens introduksjonsprogrammet og rett og plikt til deltakelse i norskopplæring er et tilbud til nykommere. Norge er dessuten unikt i europeisk sammenheng, fordi asylsøkere kan få midlertidig arbeidstillatelse. Asylsøkere kan dermed ta lønnet arbeid mens de venter på et vedtak, selv om de etter januar 2004 ikke har hatt rett til norskundervisning mens de venter i mottak.

Aetat lokal er fellesnavnet til alle arbeidskontorene i Norge. Kontorene tilbyr ulike tiltak for arbeidssøkende og langtidsledige. Hvor mange og hvilke typer arbeidsmarkedstiltak som til enhver tid er tilgjengelig, avhenger av situasjonen på arbeidsmarkedet og politiske føringer. Formål og målgrupper vil dessuten variere fra tiltak til tiltak. Aetat intro finnes i Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand, og er en spesialenhet med fagansvar på området arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. De fire kontorene skal ha pedagogisk kompetanse og spisskompetanse på feltet arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, og bistå Aetat lokal med tjenester til brukere med innvandrerbakgrunn. Aetat intro tilbyr også kurs som er spesialtilpasset arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, og de har et særlig ansvar for å bistå Aetat lokal i samarbeidet med kommunene om gjennomføringen av introduksjonsprogram.

Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå (2005) er 34 prosent av deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak innvandrere. De mest brukte tiltakene for innvandrere er ulike opplærings tiltak, arbeidspraksis og i noe mindre grad lønnsstilskudd (Aetat 2005). De vestlige innvandrerne er marginale grupper i denne sammenheng, med en deltakerandel omtrent på nivå med befolkningen totalt. Ikke-vestlige innvandrere er derimot overrepresentert på tiltak. I 2004 utgjorde inn-

vandrere nesten 30 prosent av alle deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak, men bare 17 prosent av alle registrerte ledige (St.meld nr 49: 160). Tiltaksdeltakelsen er spesielt stor blant flyktninger (Djuve og Kvinge, under arbeid).

Læres den som lære bør?

Hvem som sluses inn, og i hva, er bare det første av en lang rekke spørsmål om det offentlige kvalifiseringsregimet for innvandrere. Innføringen av plikt til kvalifisering førte blant annet med seg en etikkdebatt (Djuve m.fl 2001, Djuve 2003). Er det rimelig å kreve deltakelse i kvalifisering for nyankomne og kanskje traumatiserte flyktninger, eller for kvinner med mange barn? Svaret er avhengig av i hvilken grad tilbudet tilpasses den enkeltes behov og ønsker, og hvilke resultater kvalifiseringen har. Øker den innvandreres muligheter til å delta på like vilkår i norsk arbeids- og samfunnsliv? Om det norske kvalifiseringsapparatet virker eller ikke, er tema for flere av de neste artiklene. Jeg nøyer meg derfor med å forutsette, kanskje optimistisk, at kvalifisering virker. Da blir neste spørsmål: Finnes det hull i det offentlige kvalifiseringsregimet for innvandrere? Står det noen grupper uten tilbud, som ut fra menneskelige og samfunnsøkonomiske hensyn burde hatt det?

Flyktninger

Flyktninger og andre med beskyttelsesbehov utgjør den minste innvandrergruppen, men har åpenbart både et behov for kvalifisering og et varig perspektiv på oppholdet i Norge. Det er også her stat og kommune legger inn mest penger og størst innsats. Spørsmålet om et eventuelt udekket behov dreier seg blant annet om den såkalte «kan-gruppen», som per september 2005 telte cirka 12 500 personer (Utlendingsdirektoratet). Kommunenes praksis i å tilby introduksjonsprogram er restriktiv, og Utlendingsdirektoratet (2005) anbefaler derfor at flere i «kan-gruppen» inkluderes i introduksjonslovens personkrets, eller at staten lager økonomiske insentivordninger for kommuner som tar dem med i introduksjonsordningen.

Spørsmålet om et udekket behov er dessuten ikke utelukkende knyttet til hvem som får et tilbud, men også til hva slags tilbud de får. Tilbudet flyktningene får, kan være mer eller mindre godt tilpasset den enkeltes behov. Foreløpig vet vi lite om hvor godt kommunene lykkes i å tilpasse innholdet i tilbudet til for

eksempel høyt utdannede, enslige forsørgere eller flyktninger med omfattende helseproblemer.

Arbeidsinnvandrere

Arbeidsinnvandring av midlertidig og mer langvarig karakter vil i 2005 anslagsvis utgjøre 60 prosent av alle innvandringstillatelser gitt av UDI. Disse innvandrerne møter verken tilbud eller krav om kurs i norsk og samfunnskunnskap fra norske myndigheter.⁵ Derimot har utenlandske borgere som er bosatt her adgang til kurs og øvrig bistand fra Aetat.

Hvor mye norskerferdigheter som trengs, varierer betydelig med yrke og arbeidsorganisering. Noen innvandrere har deltatt i et norskkurs før de kom, eller kursen av arbeidsgiver etter ankomst til Norge – andre deltar ikke i norskopplæring. Når arbeidsoppholdet i Norge er ment å være midlertidig er det rimelig at det er opp til arbeidsgiver, så fremt arbeidsforholdene er ryddige, å vurdere om manglende norskerferdigheter er et problem eller ikke. Samtidig viser et historisk tilbakeblikk at arbeidsinnvandrere ikke alltid vender tilbake. Noen blir – og henter resten av familien til Norge.

Familieinnvandrere

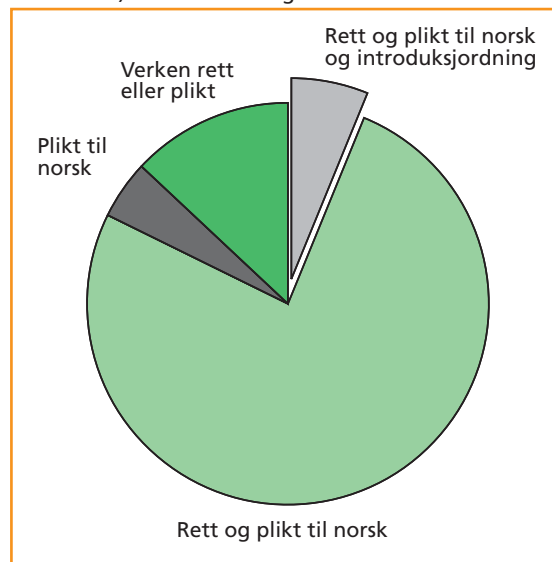
Familieinnvandrerne har de siste årene stått for rundt en tredjedel av den varige innvandringen til Norge (Tronstad et.al 2006). De fleste er kvinner, og nærmere 60 prosent gjenforenes med en utenlandsk statsborger. For familieinnvandrerne varierer rettighetene i det offentlige kvalifiseringsapparatet avhengig av hvem de gjenforenes med. Som figur 3 illustrerer, har flertallet, 76 prosent, rett og plikt til norskopplæring. Cirka én av 20 familieinnvandrere har rett og plikt til introduksjonsprogram, og omtrent like mange har plikt, men ikke rett, til 300 timer norskundervisning med samfunnskunnskap. Tretten prosent av familieinnvandrerne har verken plikter – eller rettigheter – i det offentlige kvalifiseringsregimet.

Blant de cirka 800 familieinnvandrerne (per oktober 2005) som verken har rett eller plikt til norskundervisning, finner vi blant annet et økende antall polske kvinner som reiser til Norge for å gjenforenes med

partner eller ektefelle. Mange har barn med seg. Vil disse familiene vende tilbake til hjemlandet etter noen år, eller blir oppholdet i Norge mer permanent? En familie – om den er her på kort eller lang sikt – må uansett håndtere flere arenaer i det norske samfunnet enn en enslig arbeidsinnvandrer. Barna skal gå på norske skoler, og både far og mor skal mestre kontakt med lærere og det øvrige samfunnet. Behovet for norskerferdigheter og et visst kjennskap til det norske samfunnet blir dermed større.

Det kan selvsagt diskuteres om norskundervisning for arbeidsinnvandrernes ektefeller bør være et offentlig ansvar. På den andre siden kan vi snu argumentet og spørre: under hvilke betingelser kan familieinnvandring bli arbeidsinnvandring? Er det situasjoner der det kan lønne seg, både for den enkelte og for samfunnet, at det offentlige bidrar med kvalifisering? Familieinnvandrere har hatt ustabile rettigheter i det norske kvalifiseringsregimet. I 2005 mistet familienforente med flyktninger som hadde opphold på humanitært grunnlag retten til introduksjonsprogram. Regjeringen trakk også tilbake kommunenes integreringstilskudd på bakgrunn av kravet om at den herboende skulle oppfylle forsørgerkravet før familieforening ble innvilget. Rettigheten blir gjeninn-

Figur 3: Fordeling av rett og plikt til introduksjonsprogram og til 300 timer norsk og samfunnsundervisning blant familieinnvandrede over 18 år fra ikke-vestlige land og nye EU-land fra januar til oktober 2005. (Det er tatt utgangspunkt i regler for rett til introduksjonsprogram som vil være gjeldende fra 01.01.2006.) Kilde: Utlendingsdirektoratet.



⁵ Unntaket er de 5 prosent av arbeidsinnvandrerne med en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, stort sett som faglærte (spesialister). jf. tabell 2.

ført for denne gruppen fra 2006. Eksempelen illustrerer imidlertid ulik vurdering av hvor mye integreringshjelp det er rimelig å forvente at den herboende kan bidra med, og mer overordnet – hva som lønner seg for samfunnet som helhet på lengre sikt.

Lang botid og liten deltakelse

Den tyngste innsatsen i det offentlige kvalifiseringsapparatet rettes mot nykommerne – innvandrere med opp til fem års botid i Norge. Deretter skal innvandrere med behov for kvalifisering delta på lik linje med øvrig befolkning i det ordinære kvalifiseringsapparatet. Samtidig finnes grupper av langtidsledige innvandrere som har bodd lenge i Norge, men fortsatt er avhengig av sosialhjelp. De fleste har ikke-vestlig bakgrunn, lav utdanning og liten yrkeskompetanse.

Disse innvandrerne blir nå forsøkt fanget opp gjennom prøveprosjektene «Ny sjanse». I korthet dreier «Ny sjanse» seg om å tilby kvalifiseringsprogram for denne gruppen etter samme modell som introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. For første gang er det også laget en insentivordning for å premiere kommuner der deltakerne i Ny sjanse kommer i arbeid gjennom dette programmet.⁶

Et generelt problem for innvandrere som blir stående utenfor arbeidslivet er at norskferdighetene forringes. Dermed blir det ofte vanskelig å dra nytte av Aetats tilbud, og arbeidssøkeren risikerer å havne i en gråsone mellom etater. «Ny sjanse» er et forsøk på å tette dette hullet. Samme problem kan imidlertid bli aktuelt for nyankomne innvandrere som etter to år i introduksjonsprogram fortsatt ikke kan nok norsk til å delta i Aetats tilbud. I en rekke kommuner og Aetat lokal er det en voksende bekymring at de svakeste deltakerne kan for lite norsk selv etter to års fulltids kvalifisering (Djuve og Kavli 2005).

⁶ Kommunen vil motta et resultatstilskudd på 10 000 kr for hver deltaker som dokumenteres å være i arbeid 6 måneder etter avsluttet program. Kommunene vil også motta nye 10 000 når det dokumenteres at deltakeren fortsatt er i arbeid 12 måneder etter avsluttet program.

Med rett til å lære?

I løpet av de siste 20 årene er det vokst fram et omfattende offentlig kvalifiseringsstilbud for flyktninger og innvandrere som bosetter seg i Norge. Samtidig faller fortsatt noen gjennom maskene i kvalifiseringsnettene. Flyktninger som flytter fra kommunen de først blir bosatt i (sekundærflyttere), mister retten til videre kvalifisering, på tross av at staten fortsatt betaler ut integreringstilskudd. Og for en del av familieinnvandrerne er retten til deltakelse i offentlig kvalifisering både begrenset og ustabil. At flertallet av de voksne familieinnvandrerne er kvinner, gjør ikke saken bedre. Yrkesaktiviteten blant kvinner i Norge er generelt lavere enn blant menn, men kjønnsforskjellene er betydelig større blant innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. Selv om bildet er sammensatt, møter mange ikke-vestlige kvinner større barrierer på det norske arbeidsmarkedet enn menn, blant annet fordi de i gjennomsnitt har lavere utdanning med seg, og fordi færre har eksamen fra Norge å vise til.

De siste års reformer i kvalifiseringsregimet for nyankomne innvandrere har ikke bare dreid om hvem, men også om hva. Når voksne mennesker skal sluses gjennom to års fulltids kvalifisering, bør kvaliteten på opplæringen holde mål. De følgende artiklene tar på ulike måter for seg nettopp kvaliteten i forskjellige deler av det offentlige kvalifiseringsregimet for flyktninger og innvandrere. Hva virker – og hvorfor virker det?

Litteratur

- Brochmann, Grete (2003) «Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet». Kapittel 1 i Brochmann, Borchgrevink og Rogstad, *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Djuve, Anne Britt (2003) «Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere – integrering eller overgrep?» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 1/2003.
- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Kavli (2005) *De vil nok det samme. Samarbeid mellom flyktningstjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 491. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Torunn Kvinge. *Hvem får hvilken praksis plass? En registeranalyse*. Under utgivelse. Fafo

- Djuve, Anne Britt og Hanne C. Pettersen (1997) *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995): *Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo rapport 184. Oslo: Fafo.
- Djuve et. al. (2000) *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering*. Fafo-rapport 364
- Djuve, Anne Britt, Hanne C. Kavli, Monica Lund og Tina Østberg (2001) *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Jon Horgen Friberg (2004) *Innvandring og det flerkulturelle Norge*. Fafo-notat 2004:32. Oslo: Fafo
- Drøpping, Jon Anders og Hanne Cecilie Kavli (2002) *Kurs for arbeid? Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 38. Oslo: Fafo
- Hagen, Kåre (1997) *Innvandrere og sosialhjelp. Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning*. Fafo-notat 1997:7. Oslo: Fafo
- Hagen, Kåre, Anne Britt Djuve og Pernille Vogt (1994) *Oslo: den delte byen?* Fafo-rapport 194. Oslo: Fafo
- Kavli, Hanne C. (2004) *Hvordan gikk det etterpå?* Fafo-notat 2004:24
- Lie, Benedicte (2004) *Ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge*, Statistisk sentralbyrå rapport 2004/1. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Nordberg, Perly Folstad (1998) *Bedre norskopplæring. Tilstandsrapport om norsk med samfunns-kunnskap for voksen innvandrere*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk institutt
- Osmunddalen, Åne og Trygve Kalve (1995) «Sosialhjelpsbruk blant innvandrere». *Samfunnsspeilet* nr. 3. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Rogstad, Jon (1995) «Innvandrere og arbeidsmarked i Norge». I: Magerøy, J. (red.) *Innvandrere på arbeidsmarkedet*. Rapport 1995:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Sivertsen, J.E. (1995) «Høy arbeidsledighet blant innvandrere». *Samfunnsspeilet* nr. 2. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (2005) *Registrert arbeidsledighet blant innvandrere, 3. kvartal 2005*. <http://ssb.no/emner/06/03/innvarbl/>
- Tronstad et. al. (2006) «Integrering i et nøttskall» i Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli og Monica Lund (red.) *Integreringskart 2006. På vei mot en kunnskapsstatus ved etableringen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. IMDi Rapport 1/2006
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005) *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*
- Utlendingsdirektoratet (2004) *Tall og Fakta 2004*. Oslo: Utlendingsdirektoratet
- Utlendingsdirektoratet (2005) *Introduksjonsordning i utvikling. Statusrapport om kommuners arbeid med nyankomne innvandrere pr. 1 september 2005*. Oslo: Utlendingsdirektoratet
- Vassenden, Kåre (1997) *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Wikan, Unni (1995) *Mot en ny, norsk underklasse. Innvandrere, kultur og integrasjon*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag
- Rundskriv H-20/05, Kommunal- og regionaldepartementet: *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*

Kistene

Alfredo Biamont



Artikkelen er tidligere publisert i den flerkulturelle avisen Utrop

DE FØRSTE DAGENE i et samfunn vi ikke kjenner kan noen ganger gi oss inntrykk som kan virke som om de er tatt ut av en magisk realistisk historie. Jeg opplevde dette første gang min far besøkte meg i Norge. Etter 7 lange år med venting og etter å ha vært gjennom en tungvint byråkratisk prosess, kunne han komme. Jeg gledet meg veldig til besøket hans, og han hadde svært lyst til å besøke dette landet langt nord, med ukjente skikker og vaner. På denne tiden ble det snakket langt mindre om Norge internasjonalt enn det gjøres i dag, derfor var det selvfølgelig svært spennende.

DE FØRSTE DAGENE festet vi, spiste god mat og besøkte venner. Men etter velkomstens utskeielser roet det seg og vi vendte tilbake til hverdagslivet i det hektiske, urbane Oslo. Min far var omtrent 70 år gammel på denne tiden, men jeg bekymret meg ikke for helsen hans, siden han alltid hadde vært en sterk og sunn mann fra Titikakasjøen.

Men likevel, de neste ukene merket jeg noen forandringer i oppførselen hans, han så tristere ut, mer bekymret og virket fordypet i sine egne tanker. «Hva skjer?» spurte jeg. «Hva er det som bekymrer deg

sånn?» Han så sørgmodig på meg og sa: «Jeg må fortelle deg noe. Dette er et hyggelig land, og dere lever godt, men jeg er redd.» Jeg kunne ikke tro det jeg hørte. Faren min var redd i lille, fredelige Norge. «Redd for hva?» spurte jeg. «Jeg er redd for å gå ut på gatene», svarte han, «for de er så tomme, de minner meg om en kirkegård.» På denne tiden bodde vi på Grünerløkka, men det var før bydelen fikk det yrende gatelivet den har i dag. Gatene var ofte stille og forlatte. Jeg begynte å tenke på kirkegårdene i de store søramerikanske byene; store «sementblokker» hvor kistene står oppå hverandre. «Disse kirkegårdene kan minne om en liten, stille by, som de rolige gatene i Oslo», sa jeg til meg selv. «Men det er ikke det som gjør meg mest redd», sa far plutselig, «når jeg går på gata virker det som alle er kledd for sorg, at de er på vei til en begravelse, alle bruker svarte klær, både unge og gamle.» «Vel, det er ikke så vanskelig å forklare» sa jeg, «det er vel ikke så rart at noen litt tykkfalne mennesker bruker sorte klær for å virke slankere?»

IDET JEG trodde jeg hadde forklart ham det meste, grep han meg plutselig hardt i armen og så meg inn i øynene med et blikk som virkelig var fylt av redsel. «Hvorfor er det så mange begravelser i dette landet,

Alfredo?» «Begravelser?» spurte jeg, «hvilke begravelser snakker du om?» «Mener du at du ikke har lagt merke til at det dør masse mennesker i dette landet hver dag?» svarte han. Jeg måtte tenke. «Hva er det du snakker om, pappa? Riktig nok er vi midt i en iskald vinter, men det dør da ikke påfallende mange i dette landet av den grunn?» «Men har du ikke sett alle bilkøene med kister?» spurte han. «Kister?» Plutselig skjønnte jeg hvorfor faren min hadde vært så redd. Han var redd for skiboksene tusenvis av norske biler har på taket hver vinter. Jeg pustet lettet ut. «Pappa, det du har sett er ikke begravelseskister, de brukes for å transportere ski» sa jeg, og fortalte ham om at svært mange nordmenns favorittsport er å gå på ski, og at tusenvis av skiløpere drar på fjellet om vinteren for å få stått så mye på ski som mulig.

SA HUSK, KJÆRE innvandrere, neste gang du lurer på om du har sett noe veldig rart, så ikke vær redd for å spørre, gjerne om igjen og om igjen. Det er viktig at man ikke lar seg fange i tvil og usikkerhet. Og til dere etnisk norske; gi så mye informasjon som mulig. De nye innbyggerne i dette landet trenger informasjon, svært mye, faktisk. Sannheten er at vi alle må smøre oss med tålmodighet.



Virker integreringsarbeidet?

Anne Britt Djuve



Hvert år brukes omfattende midler til integrering av flyktninger og innvandrere i arbeidsmarkedet. I denne artikkelen presenteres foreliggende kunnskap om hva som er de effektive virkemidlene i integreringsarbeidet. Artikkelen reiser også spørsmålet om hvor strenge krav det er rimelig å stille til virkemidlenes effektivitet, gitt et utgangspunkt med stor avstand mellom innvandreres medbrakte kompetanse og kravene i et spesialisert og velregulert arbeidsliv.

I den første artikkelen i denne boka slår Tronstad med flere fra Statistisk sentralbyrå fast at integreringen er vellykket dersom ulikheter mellom innvandrergruppene og majoritetsbefolkningen minker over tid – når innvandrerne ikke selv har valgt denne ulikheten. Levekårsulikheter mellom minoritet og majoritet kan skyldes at de i utgangspunktet hadde ulike ressurser. En viktig målsetting for integreringsarbeidet er derfor å tilføre ressurser til disse gruppene, i form av kvalifisering og om nødvendig inntektssikring. Ulikhet kan også skyldes at personer med samme ressursgrunnlag har ulike muligheter i arbeidsliv og boligmarked, avhengig av deres etniske opprinnelse. Derfor må integreringsarbeidet også rette seg mot den norske befolkningen, og ikke minst mot norske arbeidsgivere.

Det er dessuten ikke opplagt at selvvalgte ulikheter mellom minoriteter og majoritet er uproblematisk. Hvis enkelte minoriteter velger tilpasninger som er til alvorlig ulempe for det norske samfunnet, og/eller bryter med norsk likestillingspolitikk, er integreringsprosjektet i fare. Dette illustrerer noe av dobbeltheten i selve begrepet integrering: Vi ønsker oss en innlemming i det norske samfunnet der minoritetsgruppene får mulighet til å beholde sine

kulturelle særpreg, samtidig som *for mye* særpreg kan bli vanskelig å håndtere for storsamfunnet. Når forskere og politikere vurderer om integreringsarbeidet virker, gjør vi det selvsagt på etnosentrisk grunnlag: Vi er interessert i om de målsettingene majoriteten har definert, nås. I disse målsettingene står integrering i arbeidsmarkedet helt sentralt, og det er virkemidlene for arbeidsmarkedsintegrering som skal beskrives i denne artikkelen.

Hva virker for hvem?

Innvandrerbefolkningen i Norge består ikke utelukkende av flyktninger. Selv om flyktninger står i en særstilling når det gjelder hjelpebehov, er mange av utfordringene felles for flyktninger og andre ikke-vestlige innvandrere. Innvandrere fra vesten skiller seg lite fra den norske befolkningen når det gjelder yrkesdeltakelse.

I det følgende vil jeg oppsummere noen funn fra evalueringer av de mest sentrale virkemidlene i arbeidsmarkedsintegreringen: den kommunale introduksjonsordningen for flyktninger, samt Aetats tilbud til flyktninger og innvandrere.

Det kommunale flyktningarbeidet

I løpet av 1990-tallet ble det produsert stadig mer dokumentasjon på at integreringsarbeidet i Norge ikke hadde gitt de ønskede resultater. På tross av nokså sjenerøs ressursbruk, hadde mange innvandrere svake norskferdigheter, yrkesdeltakelsen var lav og sosialhjelpsavhengigheten omfattende. Dette medførte en debatt om virkemidlene i integreringsarbeidet (Djuve og Hagen 1995, Wikan 1995). Samtidig fant det sted en dreining i virkemiddelbruken i sosialpolitikken generelt i store deler av Vest-Europa: Man beveget seg fra welfare – systemer der det offentlige tok ansvar for inntektssikringen uten å stille særlige krav om motytelser – og over til workfare – systemer der det ble stilt krav om deltakelse i kvalifisering og arbeidstrening for at økonomiske ytelser skulle bli utbetalt. De ansvarlige integreringsmyndigheter begynte å orientere seg mot andre lands erfaringer med å stille krav om at flyktninger måtte delta i kvalifisering for å ha krav på økonomiske ytelser. På grunnlag av slike erfaringer ble det på slutten av 90-tallet etablert forsøksprosjekter med såkalt alternativ inntektssikring (underforstått alter-

nativ til sosialhjelp) i i alt 26 kommuner. Erfaringene fra disse forsøksprosjektene var såpass positive at hovedtrekkene i ordningen ble videreført i lovs form da Lov om introduksjonsordning ble innført fra 1. september 2003/2004 (som en frivillig ordning for kommunene det første året). Introduksjonsordningen er som nevnt såpass ny at det gir lite mening å evaluere effektene i form av overgang til ordinært arbeid. Fra evalueringene av forsøksprosjektene (Djuve m.fl 2001, Lund 2003, Kavli 2004) og en tidligere kartlegging av gode integreringsprogrammer i Sverige, Nederland og USA (Djuve og Pettersen 1997) har vi likevel en del kunnskap om hvilke virkemidler som ser ut til å ha god effekt. Den følgende presentasjonen av virkemidler bygger på disse arbeidene.

Alternativ inntektssikring

En viktig intensjon bak introduksjonsordningen var å unngå klientifiseringen som kan følge av passiv sosialhjelpsmottak. Introduksjonsstønad, det vil si en økonomisk ytelse som er forbeholdt deltakerne i introduksjonsprogram, er et sentralt element i ordningen. Stønadens tilsvarer den alternative inntektssikringen i prøveprosjektene. De 16 første kommunene som drev prøveprosjekter implementerte den alternative inntektssikringen på nokså ulike måter. Blant annet var det stor forskjell på om og hvordan flyktningene faktisk ble økonomisk sanksjonert ved ugyldig fravær fra programmet. Noen sanksjonerte i praksis ikke, andre opererte med motivasjonstillegg som ble trukket tilbake ved ugyldig fravær, og andre igjen trakk en timesats per time ugyldig fravær. De ulike praksisene for sanksjonering ga seg ikke utslag i systematiske forskjeller i deltakernes norskprogresjon eller overgang til ordinært arbeid. Derimot ga deltakerne uttrykk for at systemet var motiverende i seg selv, og at de opplevde det som rettferdig at det skulle sanksjoneres ved ugyldig fravær. Prosjektlederne ved de kommunale flyktningkontorene ga nokså gjennomgående uttrykk for at ordningen ga positivt utslag på deltakernes oppmøte og engasjement – men at kvaliteten på tilbudet var mest avgjørende for deltakernes motivasjon.

Tett oppfølging – én kontaktperson

Erfaringer fra både de norske prøveprosjektene og fra liknende programmer i Sverige, Nederland og USA tyder på at jevnlig personlig oppfølging av deltakerne har stor betydning både for at programmene gjennomføres etter planen, og for resultatene. Organise-

ring av arbeidet slik at hver flyktning får en fast kontaktperson i programmet er viktig for deltakerne, og er også en fordel for de ansatte, ved at de får god innsikt i situasjonen til de deltakerne de har ansvar for. Dette er likevel en krevende arbeidsform. Kontaktpersonene må ha stor kompetanse i flyktningarbeid og samtidig kjenne godt til de ulike tilbudene innenfor velferdsapparatet. Den personlige relasjonen til deltakerne kan også være utfordrende å balansere: Den bør verken bli for tett eller for distansert, og konflikter bør ikke få vokse seg for store. Noen få deltakere har også opplevd at oppfølgingen har blitt *for* tett, og opplevd dette som integritetskrenkende.

Heldagstilbud

Erfaringer fra USA og Nederland tyder på at intensiv kvalifisering (mange timer per dag/uke) er mer effektivt enn ekstensiv kvalifisering (timene fordelt over lang tid). I evalueringene av prøveprosjektene framkom det ikke systematiske forskjeller i effektiviteten til programmer med henholdsvis mange og få timer kvalifisering i uka. Alle deltakerne hadde imidlertid relativt intensiv kvalifisering sammenliknet med det tilbudet flyktninger som ikke deltok i program vanligvis får. Kanskje må det større sprik i timetall til for å finne klare forskjeller i resultater. En annen mulig årsak til at antall timer ikke ga klare utslag på norskprogresjon eller overgang til ordinært arbeid, er at kvaliteten på innholdet i kvalifiseringstilbudet i noen tilfeller gikk ned når timetallet økte: Noen kommuner satset hardt på å oppfylle kravet om heldagstilbud, og reonserte på kravet om at kvalifiseringen skulle være god og relevant. For eksempel fylte en kommune opp timekravet ved å sende alle kvinnelige deltakere på sømkurs og alle de mannlige deltakerne på snekkerverksted. Ingen av tilbudene ga mulighet for å praktisere norsk eller lære noe om norsk arbeidsliv.

Språkpraksis

I USA har språkpraksis eller arbeidspraksis, det vil si ulike former for å ta i bruk arbeidslivet som språklæringsarena, vært en selvfølgelig del av kvalifiseringsprogrammene for flyktninger i mange år. Det vektlegges at praksisen skal skje parallelt med den klasseromsbaserte undervisningen, for eksempel i form av utplassering på en arbeidsplass noen uker innimellom den skolebaserte undervisningen. Også i Norge har enkelte kommuner praktisert slike ordninger, men inntil introduksjonsordningen ble inn-

ført har norskopplæringen i hovedsak vært nokså strengt klasseromsbasert. Evalueringene av prøveprosjektene med alternativ inntektssikring viste at språkpraksis parallelt med skolebasert undervisning har positiv effekt på norskprogresjonen til deltakerne, og at den positive effekten er særlig stor for deltakere med lite skolebakgrunn. Kvalitet i norskopplæringen er for øvrig tatt ut som et eget tema og behandles i egen artikkel i denne boka.

Individuelt tilpassede kvalifiseringsplaner

Flyktninger er en svært sammensatt gruppe, og har selvsagt ulike ønsker og behov når det gjelder kvalifisering. Det er nokså innlysende at det vil være en fordel for den enkelte flyktning at det legges en plan for kvalifiseringen som tar hensyn til disse individuelle ønskene og behovene. Skriftlige planer skal i henhold til lov om introduksjonsordning utformes for alle deltakere i ordningen. Effektene av skriftliggjorte planer er imidlertid svært vanskelig å evaluere, både fordi planenes kvalitet varierer sterkt, og fordi ikke-skriftliggjorte planer kan fungere fint, i hvert fall så lenge den som har planen i hodet ikke slutter i jobben sin. Evalueringene som er gjort av prøveprosjektene ga ikke noe klart svar på om skriftlige planer ga bedre progresjon i kvalifiseringen. Derimot viste evalueringene at kommuner som evnet å bruke planene aktivt i møtene med deltakerne, erfarte at planene var et nyttig verktøy for å fremme brukermidvirkning. Gjennom stadig diskusjon av innholdet i planen fikk deltakerne bedre innsikt i innholdet og hensikten med kvalifiseringen, og stadig nye muligheter til å påvirke innholdet i planene.

Ansvar for egen kvalifisering og økonomi

Deltakelse i utforming av de skriftlige handlingsplanene er en av måtene deltakerne kan ta ansvar for sitt eget kvalifiseringsløp på. Betydningen av å formidle dette ansvaret til deltakerne blir sterkt understreket av gode kvalifiseringsprogrammer i USA. Hvorvidt deltakerne har eller tar slikt ansvar, er vanskelig å måle, og tilsvarende vanskelig å evaluere effekter av. Derimot viste evalueringene av de norske prøveprosjektene at ansvar for egen økonomi hadde positiv effekt på overgang til ordinært arbeid. Tidligere har det vært vanlig at flyktningkontorene og sosialkontorene overtar ansvaret for flyktningenes økonomi, betaler alle regninger og kun utbetaler støtte til livsopphold. Prosjekter som lot deltakerne beholde dette ansvaret selv

hadde bedre resultater når det gjelder overgang til arbeid.

Flyktningspesifikke tjenester

Erfaringer fra gode kvalifiseringsprogrammer i Sverige, Nederland og USA understreker betydningen av å organisere integreringsarbeidet i en enhet som er spesialisert på dette arbeidet. I USA er det faktisk slik at kun NGOer som har organisert integreringsarbeidet i en egen organisatorisk enhet kan søke om føderale midler. I Norge er det ikke gjennomført effektevalueringer av måten flyktningsarbeidet er organisert på. Evalueringene av prøveprosjektene viste imidlertid at lederne for disse prosjektene var samstemte i vurderingen av at organisering utenfor sosialkontoret var en stor fordel. Dette var delvis begrunnet i behovet for spesialisert kompetanse, men også med ønske om utvikling av sosialfaglige arbeidsmetoder uten for mye innblanding av tradisjonell sosialfaglig tenkning. Mange av deltakerne i prosjektene ga også uttrykk for stor tilfredshet med å ha en annen tilknytning enn sosialkontoret.

Samarbeid med Aetat

Evalueringene av forsøksprosjektene viste at samarbeidet mellom Aetat og den kommunale flyktnings-tjenesten ble beskrevet som godt av begge parter, var resultatene i form av overgang til arbeid bedre enn i kommuner der samarbeidet var mindre bra. Det framgikk også at samarbeidet med Aetat ble opplevd som vanskelig i mange kommuner, og at det var stor variasjon i hvor store ressurser de ulike Aetatskontorene satte av til saksbehandling og tiltak for nokså nyankomne flyktninger. Lov om introduksjonsordning pålegger kommunene og Aetat å samarbeide om ordningen. Det lokale samarbeidet skal forankres i en skriftlig samarbeidsavtale. Den første evalueringen som er gjennomført etter at loven trådte i kraft (Djuve og Kavli 2005) viser at vurderingen av samarbeidsklimaet er blitt noe bedre både blant flyktningskontorene og hos Aetat lokal. Samarbeidsproblemene er imidlertid fremdeles til stede. Det alvorligste problemet synes å være knyttet til manglende samsvar mellom antall deltakere i introduksjonsprogram og Aetats samlede tilbud av kvalifiseringstiltak og praksisplasser til gruppen, jamfør Hanne Kavlis beskrivelse av dette i forrige kapittel: Det er cirka 5 500 deltakere i program høsten 2005. 149 var registrert som ordinære programdeltakere i Aetat. I tillegg var ifølge kommunene drøyt

1000 deltakere klare for Aetats tilbud, men hadde ikke fått tiltaksplass. Det er vanskelig å se at dette skal kunne avhjelpest gjennom skriftlige samarbeidsavtaler alene.

Mange steder er det et misforhold mellom kvalifikasjonsnivået på deltakere som er ferdig med introduksjonsprogram og de kravene Aetat stiller for å tilby praksisplass. Kanskje er Aetats krav for rigide, men det kan også være at den kommunale norsk-opplæringen er for dårlig. Dessuten er det noen tunge realiteter i de lokale arbeidsmarkedene som vanskelig kan overkommes selv med gode kvalifiseringstiltak og knirkefritt samarbeid mellom kommune og Aetat. Samarbeidsklima og resultater er dermed også knyttet til bosettingsregimet for flyktninger. Dersom man ønsker å lykkes med å integrere flyktninger i arbeidsmarkedet, gir det liten mening å bosette flyktninger i kommuner der det i realiteten er umulig å finne arbeid.

Tiltak i regi av Aetat

Aetats tilbud består i hovedsak av kompetanseavklaring, veiledning og ulike arbeidsmarkedstiltak. Tiltakene kan inndeles i kurs, arbeidspraksis og lønnsstilskudd. Ved Fafo har vi høsten 2005 under arbeid en analyse av deltakelse på arbeidsmarkedstiltak blant menn og kvinner i ulike etniske grupper, og effektene av tiltakene. Prosjektet er finansiert av fondet for forsøksvirksomhet i trygdeetaten (administrert av RTV). Det gjenstår fortsatt en god del arbeid før det kan rapporteres endelige resultater, men noen av de foreløpige funnene gjengis her.

Innvandrere er en prioritert gruppe på tiltak, som det framgår av tabellen. Blant de som var helt ledige (altså ikke på tiltak), var likevel den gjennomsnittlige perioden de hadde vært helt ledige noe lengre for personer med opprinnelse i Afrika og Asia enn for nordmenn.

Blant de som var helt ledige eller på tiltak i februar 2003, var 35 prosent i arbeid i juni 2005. Andelen som hadde kommet i jobb var størst blant dem som i 2003 var på lønnsstilskudd eller amo-kurs, mens den var lavest for dem som hadde vært i praksisplass (lavere enn blant dem som ikke var helt ledige).

Evalueringer av tiltakseffekter støter på metodiske problemer knyttet til seleksjon. Kort forklart innebærer dette at når man sammenlikner ledige på tiltak og ledige som ikke deltar på tiltak, forstyrres sammenlikningen av at de to gruppene ikke er like. De som

kere og ikke-deltakere med samme utdanningsnivå. Problemet er imidlertid at jobbsøkerne gjerne har relevante egenskaper som vi *ikke* har data for. Typisk har vi ikke informasjon om hvor motiverte jobbsøkerne er. Vi vet heller ikke hvordan de ter seg på

Registrert ledige eller på tiltak per februar 2003, etter tiltakstype og opprinnelsesregion (fødeland).

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Fafo

	Norge		Afrika		Asia		Latin-Amerika	
	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
Amo	3,8	3176	13,5	428	11,1	904	9,9	100
Lønnskudd	1,9	1551	3,0	95	3,0	242	1,9	19
Praksisplass	4,4	3668	9,3	295	11,0	903	7,0	70
Annet	0,0	36	0,1	3	0,0	3	0,1	1
Helt ledig	89,9	74731	74,0	2342	74,9	6128	81,1	817
Totalt	100,0	83162	100,0	3163	100,0	8180	100,0	1007

deltar på tiltak kan være valgt ut til å delta på tiltak fordi de er mer motivert for å komme i arbeid. Hvis de som deltar på tiltak lettere kommer i arbeid enn de som ikke deltar på tiltak, vet vi dermed ikke om det er motivasjonen eller tiltaket som «virker». Fordelingen av deltakere på ulike typer tiltak er heller ikke tilfeldig. Når vi finner at personer som har deltatt på lønnskudd har større overgang til arbeid enn andre arbeidssøkere, har dette blant annet sammenheng med at lønnskudd brukes overfor arbeidssøkere som vurderes å ha kort vei til ordinært arbeid. Samtidig er det gjerne slik at de som går lenge uten arbeid før eller senere havner på tiltak. Derfor kan det være en negativ seleksjonseffekt til (noen typer) tiltak: De mest ressurssterke finner arbeid før tiltaksdeltakelse blir aktuelt. I verste fall kan også langtids tiltaksdeltakelse virke stigmatiserende, ved at arbeidsgivere blir skeptiske til jobbsøkere som har for mange amo-kurs på cv-en. Den negative effekten er da ikke knyttet til innholdet i kursene, men til arbeidsgiveres vurdering av søkere med langtids tiltaksdeltakelse.

De metodiske problemene knyttet til å sammenlikne grupper med ulike egenskaper (utover om de har deltatt på tiltak) kan nokså lett løses dersom man har informasjon om hvilke egenskaper det gjelder, og hvem i de ulike gruppene som har de ulike egenskapene. Et eksempel er personenes utdanningsnivå. Dersom vi kjenner utdanningsnivået til personene både i deltakergruppa og i ikke-deltakergruppa, kan vi velge metoder som gjør at vi sammenlikner delta-

jobbintervju, eller hvor gode de er til å skrive søknader. I registerdata har vi heller ikke informasjon om innvandreres norskferdigheter. Det er utviklet noen statistiske metoder for å håndtere disse seleksjonsproblemene. Det er imidlertid noe uenighet blant forskere om hvor gode disse metodene er.

I de foreløpige analysene som presenteres her har vi kontrollert for betydningen av en rekke forhold som påvirker sannsynligheten for å komme i arbeid, slik som tidligere yrkeskarriere, tidligere karriere som arbeidsledig, lengden på siste periode som arbeidsledig, alder, kjønn, utdanning, og overgang til attføring. Vi har imidlertid foreløpig ikke kontrollert for seleksjonseffekter utover dette.

Vi har gjennomført to hovedtyper av analyser: For det første har vi sammenliknet gruppen som var helt ledig i februar 2003 med gruppen som deltok på et eller annet tiltak i februar 2003, og sett på de to gruppens yrkesdeltakelse i juni 2005. Personer som har deltatt på tiltak mellom februar 2003 og juni 2005 er tatt ut av datamaterialet, slik at effekter av senere tiltak ikke skal forstyrre analysen. For det andre har vi sett på tiltaksdeltakelse i perioden mellom februar 2003 og juni 2005, og undersøkt om det å ha deltatt på tiltak og antall måneder tiltaksdeltakelse påvirker yrkesdeltakelsen i juni 2005. Vi har foreløpig ikke skilt mellom ulike typer av tiltak. De to analysene gir i hovedtrekk samme resultater når det gjelder tiltakseffekter og forskjeller mellom etniske grupper.

Det er svært mange nasjonaliteter representert blant arbeidssøkere i Norge. Ved å slå sammen land og se på forskjeller mellom arbeidssøkere fra henholdsvis Asia, Afrika, Sør-Amerika og Norge, framkommer ulikheter både i gruppenes sannsynlighet for å få arbeid generelt, og i effekten av tiltak. Mens arbeidssøkere fra Afrika har klart lavere sannsynlighet for å komme i arbeid enn det etnisk norske arbeidssøkere har, har arbeidssøkere fra Asia større sannsynlighet for å komme i arbeid enn det norske arbeidssøkere har. Arbeidssøkere fra sør-Amerika har ikke systematisk ulike sjanser i arbeidsmarkedet fra etniske nordmenn.

Det å delta i kvalifiseringstiltak har en svak positiv effekt for nordmenn, det vil si at nordmenn som har deltatt i slike tiltak har noe større sannsynlighet for å komme i arbeid enn nordmenn som ikke har deltatt på tiltak. Innvandrere fra Asia og Afrika ser ut til å ha en systematisk større effekt av å delta på tiltak enn det nordmenn har. En mulig forklaring på dette er at noen av barrierene for innvandrere i norsk arbeidsliv er knyttet til deres evne til å signalisere til arbeidsgivere hva de kan (eller sagt på en annen måte: norske arbeidsgivers evne til å sette seg inn i innvandreres kompetanse). Innvandrere som mangler norske jobbreferanser kan derfor ha stor nytte av et norsk kursbevis, og ikke minst av praksisplasser. Både kursene og praksisplassene kan dessuten bidra til å gi innvandrere større nettverk inn i arbeidslivet, som igjen kan være nyttig ved jobbsøking.

Styrken av effektene kan illustreres slik: Av alle med afrikansk opprinnelse som var registrert helt ledige eller på tiltak i februar 2003, var 27 prosent i arbeid i juni 2005. 35 prosent av de norske i samme gruppe hadde kommet i arbeid. På grunnlag av resultatene av effektanalysene våre kan vi beregne sannsynligheten for at en afrikansk mann bosatt i Oslo, som ikke deltok på tiltak mellom februar 2003 og juni 2005, og med gjennomsnittsverdier for de øvrige kontroll-

variablene¹ som inngår i analysen, skal komme i arbeid: Den er på 29 prosent. Hvis vi så legger inn i beregningen at vår afrikaner har deltatt på et tiltak i 1,6 måned i løpet av perioden, stiger sannsynligheten for at han er i arbeid i juni 2005 med 12 prosentpoeng, til 41 prosent. En norsk mann med for øvrig samme verdier på kontrollvariablene, og som ikke har deltatt på tiltak i perioden, har en sannsynlighet på 35 prosent for å komme i arbeid. Hvis han deltar på tiltak i 1,6 måned, stiger sannsynligheten for å komme i arbeid med fem prosentpoeng, til 40 prosent. Effektene av tiltak ser dessuten ut til å være nokså like for menn og kvinner innenfor samme gruppe bakgrunnsland.

Også tidligere forskning har konkludert med at arbeidsmarkedstiltak har positive effekter for innvandrere. Røed og Raaum (2003) beregner såkalte «hazard rater» for hvor lang tid det tar fra registrert ledighet til jobb. Her har forfatterne konstruert en egen metode for å kontrollere for seleksjonseffekter. En av konklusjonene fra prosjektet er at arbeidsmarkedstiltak har hatt positive effekter for innvandrere når det gjelder å redusere ledighetsvarigheten.

Schöne (1996) gjennomførte en effektevaluering av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere som ble registrert som arbeidsledige første halvår 1991, ved hjelp av data for perioden 1989–1993. Analysene viser at de fleste arbeidsmarkedstiltakene har en signifikant positiv effekt på jobbvarigheten i 1993.

Våre analyser skiller i tillegg mellom ulike grupper av innvandrere, og viser som vi har sett nokså store forskjeller i effekter av tiltak avhengig av opprinnelsesregion. Analysene er imidlertid foreløpige, og det skal arbeides videre både med kontroll for seleksjonseffekter, analyser av effekten av ulike typer tiltak og med analyser der det ses spesielt på tiltakseffekter for kvinner fra enkelte av de største opprinnelseslandene.

Hvor bra skal det være for å «virke»?

Vi kjenner altså til en del tiltak som har positiv effekt for innvandreres yrkesdeltakelse. Det gjenstår likevel å spørre om mange nok har adgang til disse ordningene, om yrkesdeltakelsen øker raskt nok, og om resultatene står i forhold til ressursinnsatsen. I årene 2000 til 2004 mottok norske kommuner rundt 11

¹ Kontrollvariablene som inngår i analysen er: Deltatt i kvalifisering i perioden (ja/nei), antall måneder deltatt i kvalifisering i perioden, opprinnelsesregion (verdensdel), samspillsledd for deltakelse i kvalifisering og opprinnelsesregion, alder, mottak av attføringsmidler i perioden, ledighetsnivå i bostedsregion, antall dager de hadde vært ledig eller på tiltak i februar 2003, opptjente pensjonspoeng totalt og siste tre år før 2003, antall barn under 3 år og under 18 år, sivilstatus, kjønn, utdanning og bostedsfylke.

milliarder kroner i integreringstilskudd. Etter 8–10 år er halvparten av flyktningene fortsatt uten jobb. Dette skrev Aftenposten 30.11.2005 i en artikkel med overskriften «11 mrd. ga ikke flyktninger jobb». Aftenpostens konklusjon er klar: Resultatene står ikke i forhold til ressursbruken.

Det er mulig denne konklusjonen er riktig, men det kan være grunn til å gå analysen litt nærmere etter i sømmene. For det første vurderes effekten av integreringsinnsatsen de siste fem år på grunnlag av yrkesaktiviteten til flyktninger som ble bosatt for ti år siden, og som dermed ikke i særlig grad ble omfattet av det kommunale integreringsarbeidet de siste fem årene. Integreringstilskuddet har økt de siste årene blant annet som følge av en omfattende omlegging av integreringsarbeidet. Fra 1. september 2004 ble introduksjonsordning for nyankomne innført. Ordningen innebærer at kommunene er lovpålagt å tilby alle nyankomne flyktninger et heldags, helårs individuelt tilrettelagt kvalifiseringstilbud i inntil to år. Endringen innebærer en betydelig kostnadsøkning i integreringsarbeidet i de aller fleste kommuner. Samtidig er det fortsatt litt for tidlig å vurdere effektene av ordningen i form av overgang til ordinært arbeid: De første deltakerne har i skrivende stund deltatt i bare cirka et år.

For det andre er det ikke sikkert at man uten videre kan fastslå at når (bare) halvparten av flyktningene er i arbeid, har innsatsen vært mislykket. Oppgaven med å integrere ikke-vestlige flyktninger i det norske arbeidsmarkedet er særdeles krevende. Flyktningene har gjerne sin utdanning og yrkeserfaring fra utdanningssystemer og arbeidsmarkeder med helt andre kvalifikasjonskrav enn det vi har i Norge. Mange har helseproblemer etter krigsopplevelser, forfølgelse og flukt, og en del har hatt lange opphold i flyktningleire i utlandet under svært kummerlige forhold. Tidligere ble mange av flyktningene i stor grad overlatt til seg selv etter ankomst til Norge, og isolasjon og passivitet bidro til å forsterke helseproblemene. I det norske arbeidsmarkedet møter flyktningene høye krav til formell kompetanse og norsksferdigheter. Arbeidsgiverne har dessuten ofte lite erfaring med ikke-vestlige arbeidstakere, og holdningene varierer fra høflig interesse via mild skepsis til direkte rasisme. Måten det norske arbeidslivet er organisert på gjør dessuten terskelen inn svært høy: Ansettelsesforhold og lønsforhold er regulert gjen-

nom lover og avtaler. I størstedelen av norsk arbeidsliv er jobbsikkerheten god og de laveste lønningene relativt høye i internasjonal sammenheng. Dermed har flyktningene begrensede muligheter til å kompensere for svake norsksferdigheter ved å tilby arbeidskraften sin til redusert pris. For arbeidsgiverne koster dessuten feilansettelser dyrt. Det er rimelig å anta at arbeidsgiverne er forsiktige med å ansette personer hvis de er usikre på vedkommendes kompetanse og produktivitet, og at den opplevde risikoen blir større jo dyrere feilansettelser er. Paradoksalt nok kan ansettelsesvern og tarifflønn være en ulempe for innvandrere som ønsker seg inn i arbeidslivet.

Aftenposten sammenlikner integreringsresultatene i Norge med tilsvarende i USA. Det er gode grunner til å studere integreringsregimet i USA. De har lang erfaring med integreringsprogrammer som stadig evalueres og forbedres. USA går klar av mange av fallgrubene som følger av den norske modellen, der ansvaret for integreringsinnsatsen deles mellom stat og kommune, i praksis mellom Aetat og flyktningkontor. I USA gjennomføres programmene av frivillige organisasjoner (NGOer). Det betyr ikke at alt arbeidet gjøres på frivillig basis. NGOene organiserer arbeidet gjennom kontorer som har spesialisert seg på flyktningintegrering, og der de ansatte gjerne er utdannet sosialarbeidere. Mange legger også vekt på at de ansatte skal representere det kulturelle mangfoldet de skal yte tjenester til (Djuve og Pettersen 1997). NGOene får en viss sum per flyktning de tar ansvaret for. NGOene evalueres årlig etter oppnådde resultater, og er ikke resultatene gode nok, blir antallet flyktninger som de får ansvaret for gradvis redusert. En av fordelene med modellen er at ansvar og budsjettmidler går hånd i hånd: NGOene får utbetalt de midlene som skal brukes, og velger selv hvilke underleverandører de vil kjøpe språkkurs og arbeidsformidling av. I tillegg trekker de veksler nettopp på at de er NGOer, og tar i bruk frivillige medlemmer til ulike oppgaver.

Likevel er en sammenlikning av integreringstakten i arbeidslivet mellom USA og Norge et svært urettferdig mål på kvaliteten på integreringsarbeidet i Norge. En ting er de stadige påstandene om at USA «kremer» flyktningstrømmen, slik at bare de mest ressurssterke slipper inn. Uansett er det nok slik at det er flere av verdens flyktninger som har forkunnskaper i engelsk enn i norsk. De viktigste forskjellene mellom Norge

og USA er likevel knyttet til forholdene i arbeidsmarkedet. Beskrivelsen over av det norske arbeidsmarkedet er en sterk kontrast til arbeidsmarkedet i USA. Den amerikanske «hamburgerøkonomien», med mange tilgjengelige jobber til en minstelønn (5 dollar og 40 cent i timen, tilsvarende ca 37 NOK), er uten tvil lettere å få innpass i. Arbeidsgiverne har sjelden grunn til å tvile på at arbeidssøkerne kan forsvare en lønn på 37 kroner i timen, og skulle det vise seg å gå galt, er det en enkel sak å bli kvitt vedkommende og få inn en erstatting. Flyktninger i USA blir nok raskere «integret» i arbeidslivet, men det betyr ikke nødvendigvis at levekårene totalt sett er bedre enn for flyktninger i Norge. For barnerike familier må det være særdeles problematisk å få endene til å møtes på amerikansk minstelønn. I 2002 var det i USA 7 295 000 barn i såkalt «working poor» familier, altså familier som faller under fattigdomsgrensa til tross for at minst én av foreldrene er i arbeid (McNichol and Springer 2004). Dette utgjør rundt 40 prosent av alle fattige barn i USA (Child Trends DataBank 2003).

På den annen side er det mye som tyder på at det å ha en jobb, fylle tiden med noe som oppleves fornuftig og slippe å leve på andres almisser, er sentralt for levekår og helse. Behovet for kontroll over eget liv kan være særlig stort for flyktninger (Sveaas 2000, Djuve og Hagen 1995). Lav yrkesdeltakelse er derfor et alvorlig tankekors for det norske systemet. Er det slik at vi har så høye ambisjoner for innvandreres lønns- og arbeidsvilkår fra første dag i arbeid at vi i praksis har trukket opp stigen til arbeidslivet for store grupper av innvandrere, for heller å betale oss ut av problemet gjennom offentlige overføringer? Det er også gjort analyser som tyder på at innvandrere har en sterkere oppad mobilitet i det amerikanske arbeidsmarkedet enn i det norske (Barth, Bratsberg og Raaum 2004). Innvandrere som faktisk får jobb i Norge ser ut til å bli lukket inne i de dårligst betalte jobbene. Kunnskapen om hva som skal til for å legge til rette for innvandreres oppad mobilitet i arbeidslivet, er foreløpig sparsom. Det er likevel nærliggende å tro at barrierene består i en kombinasjon av diskriminering og strenge krav til formell kompetanse. Integreringsarbeidet må skje i det arbeidsmarkedet vi har – og sammen med de arbeidsgiverne vi har. Hvis vi skal lykkes, må integreringstiltakene utformes slik at det blir attraktivt for norske arbeidsgivere å ansette innvandrere – og arbeidsgiverne må oppdage det.

Litteratur

- Djuve A.B. og K. Hagen (1995) *Skaff meg en jobb*. Fafo-rapport 184
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, M. Lund og T. Østberg (2001) *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364
- Barth, E. B. Bratsberg og O. Raaum (2004) «Mulighetenes land? Inntektsprofiler for innvandrere til Norge og USA.» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol 45, nr 4, side 637–658
- Kavli, H.C. (2004) *Hvordan gikk det etterpå? En oppfølging av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram gjennom telefonintervjuer og registerdata*. Fafo-notat 2004:24
- Lund, M. (2003) *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 414
- Mc Nichols, L. and J. Springer (2004) *State policies to assist working-poor families*. Center on budget and policy priorities. <http://www.cbpp.org/12-10-04sfp.htm>
- Røed, K. og O. Raaum (2003) *The Effect of Programme Participation on the Transition Rate from Unemployment to Employment*. Department of Economics, University of Oslo
- Schöne, P. (1996) *Innvandrere på arbeidsmarkedet. Evaluering av arbeidsmarkedstiltak*. ISF rapport 95:15
- Sveaas, N. (2000): *Restructuring meaning after uprooting and violence*. Institutt for psykologi, Universitetet i Oslo/Unipub
- Wikan, U. (1995) *Mot en ny norsk underklasse*. Gyldendal Norsk Forlag
- Østberg, T. og A.B. Djuve (2002) *Erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktninger i 16 Aetat lokal*. Fafo-notat 2002:22

Norskopplæring for voksne innvandrere

Helga Arnesen, Hilde Havgar,
Vibeche Holte og Tove-Dina Røynestad



Det blir ofte hevdet at norskopplæringen for voksne innvandrere er for dårlig. Arbeidsgivere og utdanningsmyndigheter gir stadig uttrykk for at innvandrerne kan for dårlig norsk. Men hva menes med god og dårlig kvalitet i denne sammenhengen? Kvalitet må måles i forhold til noe for å ha relevans. Hittil har det manglet gode måleinstrumenter for norskopplæringen, både når det gjelder kvantitet og kvalitet, og ikke minst om sammenhengen mellom disse størrelsene. En mulig tolkning av kvalitet i opplæringen er at deltakeren består den avsluttende prøven. Hvor mange som avlegger og består Språkprøven er hittil den sikreste kilden til sann informasjon om måloppnåelse og tidsbruk. Med rett og plikt til norskopplæring har vi fått nye måleinstrumenter. En ny læreplan, nye norskprøver og et nytt nasjonalt registreringssystem vil gi oss sikrere informasjon om kvaliteten på norskopplæringen i framtida.

Ordningen med rett og plikt til norskopplæring ble gjort gjeldende fra 01.09.05. Ordningen kan tolkes som et signal fra myndighetene om at ferdigheter i norsk blir sett på som nøkkelen til arbeid og deltakelse i utdanning og samfunnsniv. Det er bred enighet om at norskopplæring er viktig, og at det er en offentlig oppgave å tilby norskopplæring. Erfaringene viser imidlertid at gode norskkunnskaper alene ikke er den eneste nøkkelen til integrering. Selv om manglende språkferdigheter ofte brukes som forklaring, finnes det flere andre mekanismer som gjør det vanskelig for innvandrere å komme inn i arbeidslivet.

I denne artikkelen skal vi fokusere på den grunnleggende opplæringen i norsk som et viktig ledd i integreringsprosessen. Vi vil først sette den nye ordningen med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap¹ inn i en historisk sammenheng. Vi vil så presentere den nye læreplanen, *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere* (2005). Dernest vil vi gi en oversikt over omfang og resultater i norskopplæringen slik den har vært fram til i dag, og diskutere noen problemstillinger

¹ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere, Rundskriv H 20/05

knyttet til begrepet kvalitet. Avslutningsvis drøfter vi noen faglige utfordringer i tilknytning til norskopplæringen. Det sentrale spørsmålet er hvordan man kan legge til rette slik at alle får en opplæring som gir størst mulig utbytte.

Norskopplæringen i en historisk sammenheng

Det overordnede målet for norskopplæring har vært, og er fremdeles, å gi innvandrere mulighet for likestilling, deltakelse og integrering i det norske samfunnet. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere har imidlertid variert i omfang og organisering siden 1975.

Fra 1975 og fram til 1987 fikk alle som kom til Norge, tilbud om undervisning i norsk med samfunnskunnskap i inntil 240 timer. Dette timetallet ble etter hvert utvidet til 500 for flyktninger og asylsøkere, mens innvandrere fortsatt bare fikk tilbud om 240 timer. I 1994 ble timeantallet utvidet til 500 også for innvandrere. For flyktninger med spesielle behov kunne timetallet utvides til 750.

I fagmiljøet ble timetellingen oppfattet som en tvangstrøye. Det var heller ingen god kontroll med antall timer som ble brukt. Timekort som ble borte og innvandrere som flyttet til en ny kommune, gjorde at registreringen ofte ble tilfeldig.

Rammeplan i norsk med samfunnskunnskap for fremmedspråklige voksne (1991) var i bruk fram til 1998. Planen var faglig sett utilfredsstillende, fordi den manglet et helhetlig perspektiv og bar preg av å ha blitt til etter hvert. På noen få områder var den svært detaljert. Den inneholdt for eksempel en omfattende beskrivelse av hvordan lærere kunne jobbe med lyd-lære. Andre viktige områder som å lytte, snakke, lese og skrive ble bare så vidt berørt.

Da *Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere* (1998) kom, var den bærende ideen at alle kursdeltakere, uansett bakgrunn, skulle komme opp på et nivå i norsk som gjorde dem i stand til å ta Språkprøven i norsk for voksne innvandrere. Prøven skulle måle språkferdigheter på et mellomnivå i norsk. Nivåbasert opplæring skulle erstatte den timebaserte ordningen. Imidlertid ble det satt timebegrensninger også for den nivåbaserte ordningen.

Innvandrere med liten eller ingen utdanning fra hjemlandet fikk nå tilbud om opplæring i inntil 3000 timer (løp B), mens personer med utdanning tilsvarende norsk grunnskole eller høyere kunne få inntil 850 timer (løp A). Begrepet «tilsvarende norsk grunnskole» ble gjenstand for en intens diskusjon rundt om i landet. Noen telte år på skole, mens andre vurderte skolebakgrunnen i forhold til innholdsmessige faktorer, som for eksempel om vedkommende hadde lært et fremmedspråk på skolen. Dette resulterte igjen i ulik praksis med hensyn til plassering på løp.

Det viste seg også at den øvre grensen på 850 timer for deltakere på løp A i mange tilfeller ikke var tilstrekkelig for å nå opp til det avsluttende mellomnivået. Dette resulterte i at flere deltakere med god utdanningsbakgrunn, men som av ulike grunner trengte mer enn 850 timer, fikk opplæring på løp B. På denne måten kunne det utløses flere timer, og deltakerne kunne dermed få mulighet til å ta den avsluttende prøven. Løp B ble som en følge av dette svært sammensatt.

Kommunene pliktet å sørge for at det ble opprettet tilbud om norskopplæring, men den enkelte kursdeltaker hadde ingen individuell rett til slik opplæring. Mange kommuner trodde imidlertid at retten var til stede, fordi finansieringsordningen var slik at kommunene kunne søke refusjon for de lærer- og deltakertimer som var brukt. Pågangen av søkere var stor. De fleste som ville gå på norskkurs, fikk et tilbud, selv om det kunne oppstå ventetid mange steder.

Paradigmeskifte

Den 1. september 2005 inntrådte en ordning som kan betegnes som et paradigmeskifte i norskopplæringen, nemlig rett og plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Norskopplæringen har gått fra å være et tilbud som var åpent for alle, men der ingen hadde formelle rettigheter, til å bli en ordning der retten til gratis norskopplæring fra nå av er knyttet til oppholdsgrunnlag.² Pliktdelen innebærer at muligheten til bosettingstillatelse og derigjennom statsborgerskap er avhengig av at de obligatoriske 300 timene er gjennomført. 250 av disse skal være norskopplæring, og 50 opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår.

² Det vil være en overgangsperiode på fem år med opplæring også etter gammel ordning for deltakere som fikk opphold før 01.09.05.

Det er likevel en kjensgjerning at ytterst få vil komme opp på et tilfredsstillende nivå i norsk etter bare 250 timer. Kommunene har plikt til å tilby ytterligere opplæring i inntil 2700 timer ved behov. Behovet defineres i forhold til deltakerens forutsetninger og slutt målet som er nedfelt i en individuell plan. Alle som deltar etter den nye ordningen, skal ha en slik plan.

Innvandrere får nå tre år på å ta ut de 300 timene. Ved behov for flere timer, må deltakeren ta ut disse i løpet av fem år. Deltakeren må selv søke om timer, og kommunen plikter så å gi et tilbud i løpet av tre måneder. Dette gir et klart signal om at norskopplæringen skal bli mer intensiv, og at kontinuiteten og gjennomstrømningen skal forbedres. Tidligere tiders praksis bar preg av at deltakere gikk inn og ut av norskopplæringen over flere år.

Norskopplæring som en del av integreringsarbeidet

Mens opplæringsplanen av 1998 kun hadde en veiledende funksjon og var knyttet til voksenopplæringsloven, er den nye læreplanen en forskrift til introduksjonsloven. Ansvar for norskopplæringen har blitt flyttet fra Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD)³ til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Norskopplæringen er dermed på en tydeligere måte enn før blitt knyttet til det statlige integreringsarbeidet, og lærere har gått fra å være lingvister til å bli integreringsmedarbeidere. Et annet viktig signal om at integreringsperspektivet står sentralt, er at de første 50 timene i samfunnskunnskap skal foregå på et språk deltakerne forstår. Det skal ikke lenger være mulig å påberope seg at man ikke kjenner til de verdiene og prinsippene som det norske samfunnet bygger på.

Fra 01.01.06 blir norskopplæringen knyttet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Dette kan tyde på at det å være i arbeidslivet blir betraktet som en viktig faktor for at innvandrere skal bli integrert i det norske samfunnet. Det presiseres også i den nye læreplanen at opplæringen skal gi innvandreren mulighet til å ta i bruk sin medbrakte kompetanse.

Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

I forbindelse med innføringen av rett og plikt til norskopplæring i 2005, ble det besluttet å utvikle en ny læreplan for hele opplæringsforløpet, det vil si fra nybegynner til Språkprøvens nivå. Dette ble gjort fordi det ville være umulig å lage en læreplan som bare skulle gjelde de obligatoriske 300 timene som jo også innbefatter 50 timer samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår. Deltakerne i norskopplæring har svært ulike forutsetninger med hensyn til utdanningsbakgrunn, alder, livssituasjon, livshistorie, morsmål og læringsevne. Det ville derfor være umulig å beskrive et forventet læringsutbytte etter 250 timer. Noen ville fortsatt være i en tidlig begynnelsefase, mens andre ville ha kommet svært langt.

Læreplanen består av to deler, en målstyrt norskplan og en plan for 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. Opplæring i samfunnskunnskap skal foregå tidligst mulig i opplæringsforløpet og skal gis på et språk innvandreren forstår. Planen i samfunnskunnskap er ikke målstyrt og beskriver sju obligatoriske emner. Læreplanen åpner for å rette opplæringen inn mot henholdsvis arbeidsliv eller utdanning på et tidlig tidspunkt.

Ulike opplæringsforløp, ulik progresjon

Læreplanen i norsk angir tre ulike opplæringsforløp, i læreplanen kalt «spor». Sporene er tilpasset deltakerens ulike forutsetninger og behov. Gjennom en slik organisatorisk differensiering, legges det til rette for en målrettet og mer individuelt tilpasset opplæring. De tre sporene erstatter A- og B-løp i den forrige læreplanen. Utgangspunktet for plassering på spor er deltakerens morsmål og erfaring med å bruke skriftspråk som et hjelpemiddel for læring.

Spor 1 er for personer med svært liten eller ingen skolebakgrunn. Det skal være en muntlig tilnærming til opplæringen, bruk av morsmål anbefales som hjelpemiddel, og progresjonen skal være langsom. Planen for spor 1 inneholder også en modul for lese- og skriveopplæring.

Spor 2 er for personer med en viss utdanningsbakgrunn og/eller et morsmål som er svært annerledes enn norsk. Opplæringen skal ha en middels progresjon. Dette innebærer at en del innvandrere med høyere utdanning kan få opplæring på spor 2 i en

³ Det norskfaglige arbeidet er fortsatt i UFD, som fra 01.01.06 endrer navn til Kunnskapsdepartementet.

kortere eller lengre periode, fordi de har et morsmål som gjør læringsoppgaven vanskelig.

Spor 3 er tilrettelagt for personer med god allmennutdanning. En del av disse har en påbegynt eller fullført høyere utdanning. Opplæringen skal ha en rask progresjon.

De nye norskprøvene

Som avslutning på norskopplæringen etter den nye læreplanen er det lagt opp til to avsluttende prøver. Norskprøve 3 ligger på samme nivå som Språkprøven, mens Norskprøve 2 er en prøve på et lavere nivå. Ved å innføre en prøve på et lavere nivå, vil mange som tidligere forsvant ut av norskopplæringen uten dokumentasjon på sine norskkunnskaper, nå få en mulighet til å skaffe seg dette. Et viktig spørsmål er imidlertid om ferdigheter på dette nivået vil bli anerkjent og etterspurt i samfunnet for øvrig. Erfaringen viser at Språkprøven, som ligger på et høyere nivå, i liten grad har vært etterspurt i arbeidslivet.

Kvantitet og kvalitet

Gode norskferdigheter er nøkkelen til utdanning og arbeidsliv. Derfor må norskopplæringen være av høy kvalitet. En av utfordringene i så måte er at begrepet kvalitet alltid inneholder et element av subjektivitet. Det er også slik at kvalitet må måles i forhold til noe for å gi mening. Ofte brukes kvalitet i norskopplæringen synonymt med læringsutbytte. Å måle læringsutbytte er ikke enkelt, og kvalitet er vanskelig å måle uten objektive kriterier. Hva som menes med begrepet kvalitet i norskopplæringen, krever derfor en nærmere avklaring.

Det foreligger begrenset dokumentasjon både når det gjelder kvantitet og kvalitet i norskopplæringen. Det vi har, er tall for antall deltakere som har fått opplæring og for hvor mange som har avlagt og bestått Språkprøven.

Omfanget av opplæringen

Tallene nedenfor viser antall deltakere i norskopplæringen for voksne innvandrere og er hentet fra Grunnskolen informasjonssystem (GSI).⁴

⁴ Tallene danner grunnlaget for fylkesmennenes refusjon til kommunene. Oversikten er basert på tellingene som foretas per 1. oktober i høsthalvåret i det aktuelle skoleåret. Det foreligger følgelig ennå ikke tall for høsten 2005.

Antallet deltakere har holdt seg forholdsvis stabilt gjennom flere år, men det er en nedgang i perioden 2004–2005. Dette gjelder både det totale omfanget og antallet deltakere på løp A spesielt. Nedgangen skyldes blant annet at asylsøkere mistet tilbudet om opplæring i forbindelse med statsbudsjettet for 2003.⁵

År	Deltakere		Til sammen	Antall som bodde i asylmottak
	På B-løp	På A-løp		
2002–2003	13 723	16 710	30 433	7826
2003–2004	14 258	15 062	29 320	1843
2004–2005	15 352	10 381	25 733	1094

Ved statsbudsjettet for 2004 mistet også EØS-/EU-borgere, studenter og au pairer muligheten til gratis opplæring. Dette er grupper som generelt sett har et relativt høyt utdanningsnivå, noe som kan forklare den markante nedgangen i antall deltakere på løp A i dette tidsrommet.

Et problem med den tidligere ordningen har vært stort frafall og dårlig gjennomstrømning. Tallene fra GSI viser hvor mange som mottar norskopplæring på tidspunktet for telling, men forteller ikke noe om hvor langvarig, sammenhengende eller intensiv norskopplæringen har vært. Det går heller ikke fram hvilke deltakere som har tatt Språkprøven som avsluttende prøve.

Hvem har tatt Språkprøven?

Fram til juni 2005 var Språkprøven den avsluttende prøven for opplæringen. Det har vært en jevn økning i antall kandidater som meldes opp til Språkprøven, fra om lag 2500 kandidater i 2001, til om lag 5500 i 2005.⁶ Til tross for økningen, er tallet likevel lavt i forhold til antallet som deltar i norskundervisning. Når så få går opp til Språkprøven, og så mange slutter før de har fullført, kan det tyde på at vesentlige sider ved norskopplæringen ikke har fungert etter intensjonen. Dette misforholdet har da også blitt tatt til inntekt for påstanden om at kvaliteten på norskopplæringen er for dårlig.

⁵ Fra høsten 1998 til høsten 2003 hadde beboere i asylmottak som ventet på vedtak, mulighet til å delta i norskopplæring.

⁶ Tallene er hentet fra <http://www.fu.no/Norsk/spraktest.htm>.

Kandidatene som går opp til Språkprøven, svarer på et spørreskjema, og opplysningene som kommer fram, blir analysert av Norsk språktest. Den foreløpige rapporten for 2003⁷ viser at kandidatene kom fra 106 land, og de hadde 103 forskjellige morsmål. De fleste kom fra Europa, Nord-Amerika og Australia, der deltakere fra Russland, Polen og Tyskland utgjorde de største nasjonalitetsgruppene. De største ikke-europeiske nasjonalitetsgruppene var deltakere fra Irak, Iran, Afghanistan, Filippinene, Somalia og Pakistan. 62,5 prosent hadde vært i Norge i mindre enn 2 år da de tok prøven.

De fleste som avlegger prøven, har god allmennutdanning. I 2003 hadde over halvparten utdanning på høgskole- eller universitetsnivå, nesten 30 prosent hadde videregående skole og 9 prosent hadde grunnskole. Det var med andre ord cirka 80 prosent som hadde videregående skole eller mer. Dette er ikke overraskende, i og med at Språkprøven er en avsluttende prøve for deltakere på løp A med en utdanningsbakgrunn tilsvarende norsk grunnskole eller mer. Når så få deltakere med grunnskolebakgrunn tar Språkprøven, er forklaringen at de med liten skolebakgrunn får opplæring på løp B, der slutt målet er den muntlige delen av Språkprøven.

Hvem består?

Språkprøven består av en muntlig og en skriftlig del. Kandidatene kan avlegge hele prøven, eller gå opp til henholdsvis skriftlig eller muntlig prøve. I 2003 var det 3174 kandidater som avla hele prøven, det vil si både skriftlig og muntlig del⁸. Cirka 60 prosent bestod hele prøven. Ser en på resultatene for skriftlig og muntlig prøve, er det imidlertid en del forskjeller. Nesten alle, hele 93 prosent, bestod delprøven i muntlig produksjon, som består av en samtale. Et betydelig lavere antall, bare 67,5 prosent, bestod den skriftlige prøven.⁹

⁷ Foreløpig rapport fra Norsk språktest, UiB: Språkprøven i norsk for voksne innvandrere 2003 - Resultater og persondata.

⁸ Den skriftlige prøven består av to delprøver i henholdsvis leseforståelse og skriftlig produksjon. Den muntlige prøven består av to prøver; én i lytteforståelse og én i muntlig produksjon.

⁹ Jf. Data på Norsk språktests hjemmeside, www.fu.no.

Når det gjelder den skriftlige prøven, er sammenhengen mellom utdanning og resultat tydelig. Av dem med bare grunnskole var det 50 prosent som bestod prøven, av dem med videregående skole bestod 61 prosent, og av dem med høyere utdanning 76 prosent. Når det gjaldt muntlig produksjon, var det imidlertid liten forskjell på resultatene i forhold til utdanningsbakgrunn.

Det er en klar negativ sammenheng mellom resultat på prøven og antall timer. De som bruker få timer, har gjennomgående høyere utdanning enn de som bruker flere timer, og kandidater fra vestlige land brukte i gjennomsnitt færre timer enn de som kom fra land utenfor Europa. Av de som har hatt mindre enn 200 timer når de går opp, består om lag 85 prosent, mens cirka 80 prosent består med mellom 200 og 400 timer.

For de som bruker flest timer, det vil si mer enn 850,¹⁰ er andelen som består markert lavere, 56 prosent består den muntlige og 43 prosent den skriftlige prøven. Utdanningsbakgrunn og morsmål gir størst utslag for resultatet i forhold til antall timer. Oppgitt nivå i engelsk påvirker også resultatet. Det er dessuten en klar sammenheng mellom utdanningsbakgrunn og engelskkunnskaper.

Man kan si at innvandrere fra Vest-Europa, med høy utdanning og utstrakt kontakt med et norskspråklig miljø, har de beste forutsetningene. Språkopplæring kan aldri kompensere for manglende utdanning.

Frafall fra opplæringen

Den tidligere finansieringsordningen var utelukkende basert på refusjon per undervisningstime og var ikke knyttet til resultatoppnåelse. Opplæringsplanen styrte selve innholdet i opplæringen, mens Språkprøven var måleinstrumentet for å kontrollere at deltakerne hadde nådd målet. Selv om Språkprøven ble innført som en i navnet obligatorisk avsluttende prøve, fantes det ingen sanksjonsmidler som kunne sørge for at deltakerne fulgte opplæringen til målet var nådd. Opplæringen var ikke obligatorisk, og deltakerne stod i praksis fritt til å la være å ta prøven.

Som tidligere nevnt, finnes det i dag ingen systematiserte data om hvem som slutter i opplæringen og

¹⁰ Grensen for opplæring på løp A.

om årsakene til frafallet. En del av de som har sluttet, har kommet tilbake etter en stund, mens andre faller ut for godt. Det er mange og sammensatte årsaker til at deltakere slutter. Voksne mennesker lever komplekse og krevende liv, og mye av forklaringen på frafallet ligger i faktorer som familiesituasjon, arbeidssituasjon, tilbud om arbeid, barnefødsler, kontantstøtte og omsorgsoppgaver, flytting, skilsmisse, helsesituasjon og økonomi.

For noen kan et avbrudd i en kortere eller lengre periode i forbindelse med et arbeidsforhold være en positiv faktor i prosessen med å lære språket, men dette er blant annet avhengig av når i opplæringen avbruddet skjer, og om arbeidet er av en slik karakter at en får mulighet til å videreutvikle språket.

Cirka 60 prosent av deltakerne i opplæringen er kvinner, de fleste av dem unge. Det er derfor sannsynlig at en del av frafallet skyldes permisjon i forbindelse med fødsel, barnepass og familieliv.¹¹ Mange velger også å bli hjemme med kontantstøtte, både fordi det kan være vanskelig å få barnehageplass, og fordi de ikke har råd til barnehage når de ikke har inntekt. Noe av frafallet skyldes også helseproblemer. En del har konsentrasjons- og søvnproblemer som skyldes tidligere traumer, noe som kan gjøre det vanskelig å få utbytte av læringssituasjonen. Hvilken oppfølging og tilrettelegging av opplæringen disse personene får, varierer sterkt fra kommune til kommune.

Norsk språktest foretok i 2001¹² en spørreundersøkelse blant lærere og administrasjon ved voksenopplæringssentrene om årsaker til at så mange ikke tar Språkprøven. Det viste seg at for deltakere på løp B var hovedårsaken at de ikke nådde Språkprøvens nivå. For deltakere på løp A derimot, var hovedårsaken at de rett og slett sluttet før de fikk tatt prøven. For begge deltakergrupper ble det påpekt at prøven verken ble etterspurt av arbeidsgiver eller i skolesammenheng.

Hva menes med kvalitet?

Kvalitet er ikke en gitt størrelse, og vil derfor alltid måtte måles i forhold til noe for å gi mening. Svært ofte vil det framgå at kvalitet brukt om norskopplæring, brukes synonymt med læringsutbytte. Hvis kvaliteten er god, vil innvandrerne lære mye og bli flinke til å snakke norsk. Dersom de snakker dårlig, vil det derimot lett bre seg en oppfatning av at opplæringen er av dårlig kvalitet. Hvordan er sammenhengen mellom kvalitet i norskopplæringen og det innvandrere presterer?

I den alminnelige meningsutveksling i media kommer det fram at det kan herske urealistiske forventninger til hva en person som har gjennomgått norskopplæringen, skal kunne. På Språkprøvens nivå har deltakeren en kompetanse i norsk som gjør det mulig å mestre situasjoner i dagliglivet.¹³ Spørsmålet blir da om dette nivået, som er beskrevet som «tilstrekkelig til å fungere i dagliglivet», også er nok til å kunne fungere i arbeidsliv og utdanning.

Diskusjonen om god eller dårlig kvalitet i norskopplæringen må ses i lys av de målene myndighetene har satt for opplæringen. Det er fastslått at den offentlig finansierte opplæringen skal føre fram til et mellomnivå i norsk. Voksenopplæringens mandat har vært å tilrettelegge for best mulig språklæring innenfor disse rammene. Læreplanen er det viktigste styringsdokumentet, men tidligere læreplaner har kun hatt veiledende funksjon, og den lokale handlingsfriheten har vært stor. Den nye læreplanen er nå forskriftsfestet, noe som gir et signal om en sterkere offentlig styring av opplæringen.

Mange innvandrere ønsker å komplettere sin utdanning fra hjemlandet ved å ta fag i videregående skole. Det er varierende praksis fra fylke til fylke når det gjelder krav til inntak. I noen fylker har Språkprøven blitt krevd som dokumentasjon på norskkunnskaper, mens det andre steder brukes realkompetansevurdering eller lokale tester. Fra flere skoler meldes det imidlertid at elever som har blitt tatt inn på grunnlag av bestått Språkprøve, likevel har problemer med å klare seg faglig.

¹¹ Perly Folstad Norberg: Sluttrapport fra prosjektet Norskopplæring for voksne innvandrere 1998-2001, Trondheim 2002.

¹² Rapport fra Norsk språktest, november 2001: Spørjeundersøking om Språkprøven.

¹³ Informasjon om norskprøvene fra Norsk Språktest på <http://www.fu.no>.

Norskprøven måler norskkunnskaper knyttet til hverdags situasjoner. I videregående opplæring må man også beherske fagspråk, argumentasjon og analyse.

Hva er «nok» norsk?

Spørsmålet om hva som er «tilstrekkelige» eller «gode nok» norskkunnskaper, er relativt og lar seg ikke besvare på en entydig måte. Det er et klart definert mål i læreplanen at opplæringen skal føre fram til et nivå i norsk som gir deltakeren mulighet til å bruke eller bygge videre på sin medbrakte kompetanse. Siden deltakernes forutsetninger spenner over hele spekteret i utdanningsbakgrunn, fra de som aldri har gått på skole til personer med høyere utdanning, vil behovene variere. Læreplanen angir to ulike sluttmaal for opplæringen, Norskprøve 2 og Norskprøve 3, avhengig av deltakerens bakgrunn, forutsetninger og videre planer for livet i Norge.

Det er stor forskjell på hvilket ferdighetsnivå en trenger for å gå over i ulike jobber og utdanningstilbud. En del trenger svært gode norskkunnskaper for å kunne bruke sin kompetanse. En lege trenger eksempelvis et helt annet ferdighetsnivå i norsk enn en som skal jobbe i en kantine. Personer som skal søke seg inn til høyere utdanning, eller som skal utøve yrker der det stilles krav om svært gode norskkunnskaper, må dokumentere kunnskaper i norsk på et høyere nivå enn mellomnivået. Dette gjøres for de fleste i form av Test i norsk – høyere nivå¹⁴. I læreplanen er det beskrevet et nivå over mellomnivået, men opplæring opp til dette nivået omfattes ikke av den offentlig finansierte opplæringen. Loven åpner imidlertid for at opplæringen kan strekke seg opp til dette nivået, så sant det skjer innenfor de rettighetsfestede 300 timene. I andre tilfeller må deltakeren selv betale, med mindre kommunen velger å tilby denne opplæringen gratis. I tillegg må kandidatene selv betale for testen. Ifølge tall fra Norsk språktest er det cirka 1000 kandidater per år som avlegger testen på høyere nivå. Selv om målet i planen er å sette deltakeren i stand til å bruke sin medbrakte kompetanse, er det altså en del deltakere som ikke får mulighet til det, fordi de trenger bedre norskkunnskaper enn det som tilbys innenfor den offentlig finansierte ordningen.

¹⁴ Test i norsk – høyere nivå kalles ofte populært Bergenstesten.

Aetat intro har utviklet egne norsktester. Testene, som ikke er offentlig tilgjengelig, har fått en offisiell status ved at de brukes og refereres til. Det blir sagt at de er ment å måle en sosial kompetanse i tillegg til språklig kompetanse, men siden ingen andre faglige instanser får tilgang til testene, forblir de en maktfaktor i det skjulte. Poengsummen på en slik test kan være en medvirkende faktor når Aetat vurderer hvilket tilbud arbeidssøkeren kan dra nytte av. Ofte betyr det kursstøtte i form av penger for deltakeren. For mange innvandrere har disse tiltakene vært midlertidige, og det å fortsette på norsk kurs etter slike tiltak, oppleves ofte som lite motiverende.

I diskusjon og samarbeid mellom lærere og andre som jobber med innvandrere, kommer det fram at mange på generelt grunnlag mener at lærere stort sett legger for mye vekt på grammatikk og litteratur. Alle norsk-lærere vet at fokusering på form (grammatikk) er nødvendig for å utvikle språket, og også at litteratur kan være et godt hjelpemiddel for å utvide vokabularet. Dette kan være noe av grunnen til at lærere ofte går i forsvar for sitt fagområde uten at de alltid klarer å formidle sitt faglige ståsted godt nok til sine samarbeidspartnere. På den annen side er det jo også en fare for at opplæringen kan bli for teoretisk og virkelighetsfjern.

Å snakke samme «språk» på tvers av etater

I dag er det mange profesjonelle aktører i det offentlige integreringsarbeidet, for eksempel voksenopplæring, Aetat og flyktningskonsulenter.

Ulike etaters praksis kan lett komme i strid med hverandre, fordi ulike instanser har forskjellige målsetninger og kulturer, og fordi det er lett å snakke forbi hverandre. Aetat og voksenopplæring har for eksempel ikke alltid en sammenfallende forståelse av hvilket nivå i norsk som er nødvendig for en deltaker som skal kunne gå ut i arbeidspraksis.

Det har gjennom flere år utviklet seg en erkjennelse av at det er nødvendig med et informert samspill mellom samarbeidende etater. Kvalitet bygger på kunnskap og på et solid faglig arbeid av alle som danner et ledd i kjeden.

Vi har en verktøykasse

Læreplanen bygger på et rammeverk for språklæring, undervisning og vurdering som er utarbeidet av Europarådet.¹⁵ Dette rammeverket tilbyr et felles grunnlag for en eksplisitt beskrivelse av målsetninger, innhold og metoder i språkopplæringen. På denne måten blir nivåene i kurs, pensum og eksamener tydeligere. En mirakelkur for norskopplæringen er vanskelig å finne, men objektive kriterier for beskrivelse av språkferdighet kan legge til rette for en gjen- sidig anerkjennelse av kvalifikasjoner, uavhengig av læringskontekst.

Rammeverket for språklæring inneholder en omfattende beskrivelse av hvilke kunnskaper og ferdigheter man må utvikle for å kunne kommunisere på et språk og bruke språket effektivt. Ferdighetsnivåer er definert slik at det skal være mulig å måle innlærernes framgang i et livslangt perspektiv. Språklæring betraktes som noe mer enn språkopplæring. Vi lærer gjennom hele livet og på mange ulike arenaer, ikke bare når vi befinner oss i en tidsbegrenset og organisert opplærings situasjon.

Andre utfordringer

Den største utfordringen i forbindelse med innføring av ny læreplan og nytt lovverk er selve implementeringen. Opplæringsstedene har fått mange nye oppgaver, og behovet for informasjon, veiledning og ressurser er derfor stort. Norskopplæringen for voksne innvandrere er imidlertid ikke en del av Kunnskapsløftet, og per i dag finnes det få midler til kompetanseheving for lærerne. Utfordringene som voksenopplæringene møter, dreier seg om både administrative og pedagogiske forhold.

Vedtak om opplæring, mye administrasjon

For hver deltaker som får tilbud om opplæring, både de første 300 timene og ytterligere behovsprøvd opplæring, skal det fattes enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven. Dette innebærer et omfattende administrativt arbeid der det stilles høye krav til kvalitet i saksbehandlingen. Mens enkeltvedtak er noe som i skolen for øvrig bare gjelder et fåtall elever, er

det i norskopplæringen noe som vil gjelde alle som deltar etter ny ordning. I tillegg skal det fattes en rekke enkeltvedtak per deltaker videre i opplæringen.

Implementering av individuell plan

Alle deltakere skal ha en individuell plan for norskopplæringen. Den individuelle planen skal blant annet angi forventet mål for opplæringen. I tillegg skal det opplyses om antall timer som tildeles, hvor lang tid det vil ta å nå målet, og hvor og når opplæringen skal finne sted. Planen skal være deltakerens eiendom og et hjelpemiddel for læreren for å legge til rette for individuell opplæring.

Det hersker stor usikkerhet om hva en individuell plan innebærer i praksis. På den ene siden er det et dokument som må utarbeides når det fattes vedtak, men planen skal også være et virkemiddel for å gjøre opplæringen mer individuelt tilpasset og trekke deltakeren aktivt med i læringsprosessen. Dette forutsetter igjen en annen metodisk tilnærming enn tradisjonell, klassebasert undervisning.

I forbindelse med implementering av individuell plan kan Språkpermen¹⁶, som nå er tilrettelagt for voksne innvandrere i Norge, være et godt verktøy. Språkpermen har både en pedagogisk og en kartleggende funksjon. Det er et bærende prinsipp i Språkpermen at hver enkelt deltaker skal være med i planleggingen av læringsprosessen og vurdere eget læringsutbytte. Språkpermen egner seg også til kartlegging av deltakerens ferdigheter, fordi sjekklister gjør det enkelt å vise hva vedkommende behersker på ulike nivåer.

Gode metoder nødvendig

Den nye læreplanen beskriver bare mål for opplæringen, men ikke hvordan deltakeren skal nå disse. Metodefrihet er altså et stikkord i denne sammenhengen. Det finnes mange veier til målet, og det er umulig å gi ett svar på spørsmålet om hva som er den mest effektive tilnæringsmåten.

Vox har tidligere utarbeidet en tilrettelagt versjon¹⁷ av European Language Portfolio for deltakere med liten eller ingen skolebakgrunn fra hjemlandet, og erfaringer derfra viser at denne gruppen har stort utbytte av

¹⁵ Common European Framework of Reference for Languages: learning, teaching, assessment, (CEFR): http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/Languages/Language_Policy.

¹⁶ En norsk versjon av European Language Portfolio, (ELP).

¹⁷ «Jeg kan»-metodikk.

å splitte opp store, overordnede mål i små overkommelige delmål. I denne metodikken bygger man videre på hva den enkelte allerede kan. Ved hjelp av tilpasset støtte i læringskonteksten får den som lærer, et «stillas» og blir gradvis i stand til å mestre flere og flere språklige handlinger på egen hånd. Det

Hva gir grunn til optimisme?

Læreplanen legger til rette for at norskopplæring kan knyttes til arbeidslivet i langt større grad enn det som har vært vanlig hittil. Norsk på arbeidsplassen er blitt et slagord, og kan romme svært ulike tilnærminger, fra å flytte klasserommet til bedriften, men ellers drive



samme mestrings- og handlingsorienterte synet danner også grunnlag for læreplanen, ved at deltakeren skal formulere hva han/hun kan på de ulike nivåene. Bruk av en slik metodikk gir muligheter for å tilpasse og skreddersy opplæringen ved at målene konkretiseres.

Erfaringer fra introduksjonsprogram i Nederland har vist at man må involvere hele familien for å få til en vellykket kvalifisering. Familieperspektivet står også sentralt i deler av opplæringen i England, ved at flere generasjoner deltar i læringsprosessen. Familielæring er en metode som involverer flere generasjoner. Et eksempel er mor-barn grupper, der mor lærer sanger, eventyr og spill som brukes i barnets hverdag i barnehage eller skole. Lignende tilnærminger brukes nå med hell på enkelte opplæringssteder i Norge.

Økt bruk av ikt gir muligheter for større fleksibilitet og individualisering i opplæringen, noe som tilfredsstiller voksnes behov for å jobbe når man kan og trene på det man behøver. Ny pedagogisk programvare og nye metoder er under stadig utvikling.¹⁸

¹⁸ Jf. INOVI-rapporten: IKT i norskopplæringen for voksne innvandrere, Vox 2005.

tradisjonell kateterundervisning, til å virkelig utnytte arbeidsplassen som læringsressurs og motivasjonsfaktor. Det er mange veier å gå. Norskopplæringen er fremdeles i stor grad knyttet til skolearenaen, selv for voksne. I EUs håndbok for integrering (2005) framkommer det at deltakere som kombinerer arbeidstrening og skolegang har hurtigere progresjon og høyere motivasjon enn andre deltakere.

Hva gjør Vox?

Vox har hatt i oppdrag av UFD å utvikle en metodisk veiledning til læreplanen og å holde lærerkurs i alle fylker. På den måten er vi kommet i kontakt med mange lærere på grunnplanet. Inntrykket er at det generelt er stor aktivitet og faglig bevissthet blant lærerne.

Kommunene fikk høsten 2005 anledning til å søke om prosjektmidler fra UDI¹⁹ for implementering av ordningen med «rett og plikt», med spesiell vekt på individuell plan og 50 timer samfunnskunnskap. I forbindelse med dette har UDI og Vox inngått et nettverksarbeid med åtte prosjektkommuner om utvikling av individuell plan. Gjennom å samordne

¹⁹ Post 61-midler på statsbudsjettet.

prosjekter og erfaringer er målet å utarbeide ressurser på nasjonalt nivå, slik at voksenopplærings-sentrene kan stå bedre rustet til å møte de nye utfordringene. Nettverkssamarbeidet dreier seg blant annet om utarbeidelse av fleksibelt og brukervennlig materiell til bruk for opplæringsentrene. Spredning av kunnskap om Språkpermen har også vært et sentralt element i nettverkssamarbeidet. En ressursperm er under produksjon, og denne vil bli distribuert til alle voksenopplæringsentrene i landet.

Vox utarbeider også kvalitetssikret informasjonsmateriell til bruk for lærere og instruktører i 50 timer samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Det er utarbeidet lærebøker for denne opplæringen, men det er også et behov utover dette for materiell med en ren faktaorientert tilnærming. I denne prosessen har Vox hatt kontakt med ulike faginstanser og innvandrermiljøer for å kartlegge hva slags informasjon som er viktig og nødvendig. Målet er å gi saklig, informativ kunnskap, slik at man unngår private tolkninger i opplærings-situasjonen.

I tillegg samarbeider Vox med Ullevål sykehus, Ringnes bryggerier og Oslo Sporveier om et lederrekrutteringsprogram for ansatte med etnisk minoritetsbakgrunn. Prosjektet er nærmere beskrevet i Tove Strands artikkel i denne publikasjonen, men går i korthet ut på å skreddersy et opplæringsprogram for innvandrere slik at de vil være i stand til å inneha mellomlederstillinger i sine bedrifter i framtida. På denne måten vil hele bedriftsstrukturen bli preget av mangfold, og innvandlerne blir viktige rollemodeller for andre minoritetsspråklige ansatte.

Oppsummering

Stadig større oppmerksomhet rettes mot norskopplæringen. Dette gir utviklingsmuligheter, det skaper debatt og øker bevissthetsnivået om viktige spørsmål, og det må derfor betraktes som positivt.

Fram til nå har vi hatt få måleinstrumenter og liten kunnskap om hvilke faktorer som fører til kontinuitet, måloppnåelse og godt læringsutbytte. Den nye læreplanen og det europeiske rammeverket som planen bygger på, kan bidra til å bedre kvaliteten på opplæringen. Videre kan bruk av Språkpermen være et hjelpemiddel til å involvere deltakeren mer aktivt i egen læringsprosess. I tillegg vil det nye dataregisteret sørge for bedre oversikt over deltakelse og frafall i norskopplæringen. Denne oversikten vil så kunne danne et godt grunnlag for å utarbeide statistikk og foreta analyser som igjen vil kunne gi oss ny kunnskap.

Min dialekt

Alfredo Biamont



Artikkelen er tidligere publisert i den flerkulturelle avisen Utrop

En dag kom den yngste datteren min hjem fra skolen, veldig overrasket. «Pappa, pappa, hundene i Norge snakker også norsk,» ropte hun, «De sier ikke guau, guau, de sier voff, voff.» Dette var en av mange overraskelser familien møtte da vi kom til Norge; til og med hundene tok i bruk et annet språk. Og ikke nok med det, hundene var, i tillegg til å snakke norsk, svært velutdannede. Det virket som om de visste at man ikke burde «snakke» for høyt eller lage for mye bråk på gata eller andre offentlige steder.

På denne tiden hadde jeg gått på språkskolen i omtrent ett år og var i en fase hvor jeg tenkte at jeg aldri kom til å snakke norsk. Det er nok mange av oss som kjenner følelsen; hjemsoekt natt etter natt av mareritt om dette ukjente, germanske språkets vanskeligheter. Dette gjelder særlig for oss som opprinnelig kommer fra steder utenfor Europas grenser og som ikke har hatt mulighet for tospråklig utdanning i grunnskolen, da særlig med tanke på engelsk. Vanskelig er det også for dem som kommer hit som middelaldrende og eldre og som ikke lenger har de unges lærferdigheter i tillegg til at vi mangler skolegang fra hjemlandet.

Etter et par år ble jeg en dag overrasket; mine norske venner forstod meg!! Og like stor var vel egentlig neste overraskelse; jeg kunne ikke forstå dem! «Hva skjer?» spurte jeg meg selv, før det gikk opp for meg at mine venner snakket forskjellige dialekter. Norge var fullt av ulike dialekter, fra Gudbrandsdalen, Fagernes, Bergen, Molde, Tromsø og Kristiansand. Og disse dialektene har større forskjeller seg imellom enn for eksempel spansk som snakkes i Mexico og Argentina, enda de to sistnevnte ligger ca. 10 000 kilometer fra hverandre. Dette eksemplet illustrerer poenget mitt godt.

Det som var stressende for meg var at etter å ha studert norsk i to år, strebet jeg mot Oslo-norsken, mens alle rundt meg snakket sine egne dialekter. Jeg strevde fælt med å forstå alle de lokale variasjonene fra trange, norske fjorder og dalstrøk. Utslitt av å slite med dette i tillegg til de daglige gjøremål, og omtrent overbevist om at det var ørene mine som ikke fungerte som de skulle, kom jeg frem til en konklusjon som etter hvert har gjort meg svært fornøyd. Jeg sa til meg selv at jeg trenger faktisk ikke å snakke med flytende norsk aksent. Jeg er ikke født her, jeg kom hit som voksen

og dette er ikke noe jeg nødvendigvis må kunne. Jeg tok et valg om å snakke rolig, ikke tenke så mye på min egen dialekt; dialekten til en innvandrer i Oslo med sterk utenlandsk aksent. Fra dette øyeblikket roet jeg meg ned og slappet av med meg selv, selv om resten selvfølgelig fortsatte å ha store vanskeligheter med å forstå meg.

Jeg har skjönt at mange andre har vært i samme situasjon. I møtet med en innfødt snobb med nesa i været som forventer at vi skal snakke med perfekt aksent og uttale, og som retter på alt i tide og utide, har jeg en enkel oppskrift; jeg sier at jeg ikke er fra Oslo og at derfor har også jeg min egen dialekt. Dette har hjulpet meg til å få et godt og varig forhold til nordmenn. I motsatt tilfelle ville jeg vært dømt til å leve i en ghetto hvor jeg kun snakket med folk som snakket mitt morsmål. Dette er dessverre tilfellet for mange, fordi det kan virke som den letteste løsningen i øyeblikket. Men sett fra et familiesynspunkt, det beste for barnas utdanning og ens egen fremtid, er det en negativ og farlig løsning. Jeg vet at mange velger dette fremfor å stå overfor det slitsomme presset fra et sosialt miljø hvor man ikke skjønner hva som skjer fordi man ikke lærte seg språket godt nok.

Utdanningspolitikken som tar sikte på å lære voksne innvandrere norsk, var inntil for noen år siden basert på en svært avslappet holdning: «Ta det med ro, ikke bekymre deg. Ikke stress, du vil lære en dag.» Noen dro det nesten dit hen at det var statens plikt å gi et arbeid, og på denne måten lærte man seg vel strengt tatt ikke norsk godt nok. Nå for tiden beveger det norske systemet seg vekk fra dette og over på motsatt side. Systemet har blitt tøffere. Å beherske det norske språket er fundamentalt viktig for den daglige kommunikasjonen, integrering i samfunnet og innpass i arbeidslivet. Like fullt er det mulig å ha sin egen dialekt!



Minoritetsspråklige og majoritetsspråklige elever

Loveleen Rihel Brenna



Flere nasjonale og internasjonale undersøkelser viser at det er relativt store forskjeller mellom skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever og etnisk norske elever. I denne artikkelen pekes det ut noen problemområder i norsk skole i dag, og det skisseres noen veier mot en mer velfungerende flerkulturell skole.

I PIRLS-undersøkelsen¹ defineres minoritetsspråklige elever som elever som har to foreldre født i utlandet, og som har lært et annet språk enn norsk når de var små. Når Oslo-skolen sies å ha 17 000 minoritetsspråklige elever, inkluderes også innvandrernes barnebarn. Storsamfunnets ukritiske bruk av begrepet minoritetsspråklige elever der betegnelsen knyttes til navn, etnisitet og kultur, gjør det vanskelig å se nytten av definisjonen.

Vi mennesker plasserer hverandre og ulike fenomen i båser for å organisere verden rundt oss. Vi deler befolkningen inn i kvinner, menn, eldre, barn og så videre. Disse kategoriene eller båsene er mye brukt som analytiske verktøy innen for eksempel forskning. Språklige og etniske minoriteter i Norge blir således plassert i en egen bås. Problemet med en slik tilnærming er at båsen lett blir barrikadert i samfunnsdebatten, noe som gjør det vanskelig for de som er plassert i denne båsen å kvalifisere seg til andre båser. Det kan være nyttig å reflektere litt over dette, for å

¹PIRLS står for Progress in International Reading Literacy Study. Undersøkelsen har testet leseferdighetene til barn mellom ni og ti år i 35 land. Totalt har 150 000 barn deltatt i undersøkelsen.

bidra til å skape likestilling og like muligheter for alle samfunnsborgere.

Én barrikadert bås er «minoritetsspråklige elever». Båsen kan virke negativt fordi den øker avstanden mellom grupper og stigmatiserer enkelte elever i skolen og i samfunnet for øvrig. Det er stor spennvidde i elevenes nasjonalitet, religion, etnisitet, livserfaring, verdisyn, læringsstrategier, motivasjon, personlighet, norskkarakterer (noen elever får toppkarakter i norsk mens andre får stryk), familiebakgrunn, holdning til utdanning, foreldrenes kjønn, utdanningsnivå, økonomiske situasjon, familiestruktur og språk. «Minoritetsspråklige elever» rommer alt dette og mye mer. Derfor gir ikke begrepet et rettferdig bilde av elevenes kompetanse og forutsetninger.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hvilke egenskaper kategorien eller båsen «minoritetsspråklige elever» tillegges i majoritetsbefolkningen, og spesielt av lærere og skoleledere. Båstenkningen vil utvilsomt påvirke hvilke forventninger læreren, de etnisk norske elevene og andre i deres omgivelser har til de «minoritetsspråklige elevene». Bruken av begrepet kan dermed ha som negativ konsekvens at menneskene som omfattes av det, fratras retten til å definere seg selv og til å synliggjøre mulighetene, mangfoldet, ressursene og spennvidden som finnes blant dem.

Språket er et viktig redskap for å skape fellesskap blant mennesker. Det er dermed behov for nye begreper som bidrar til å skape samhold og til å binde samfunnet sammen.

Denne refleksjonen må gjenspeiles i skolen som system, der ansvaret for å skape et fellesskap og en felleskultur må ligge hos hele personalet. Dette forutsetter at ledelsen, sammen med de ansatte, søker å øke egen forståelse for mangfold, flerspråklighet, flerkultur og ressurser. Det motsatte ville være å legge ansvaret ene og alene på én lærer eller en avdeling for migrasjonspedagogikk.

Vi trenger kompetente lærere som samler elevene i et fellesskap, og dette gjelder lærere i alle fag, også morsmålslærere og lærere i norsk som andrespråk. Det er dessuten viktig at lærere i norsk som andrespråk og morsmålslærere er seg bevisst hvilken språkkompetanse, dannelse og kommunikasjons-

kompetanse som kreves i et moderne samfunn. En viktig forutsetning er et godt samarbeid mellom alle lærerne. Den 30.11.05 skriver Adresseavisen om forskningen til professor Bjarne Strøm og førsteamanuensis Torberg Falck (NTNU), hvor de konkluderer med at skoler med stor andel «minoritetsspråklige» elever har en stor andel lærere som mangler godkjent utdanning. Lærere anser slike skoler som mindre attraktive, og det er større gjennomtrekk i lærerstaben. Ifølge Strøm og Falck vil lærernes svake kompetanse få store konsekvenser for disse elevenes fremtid.

Flerkulturell kompetanse

Skolen trenger å lære seg til å bruke begreper som samler elevene heller enn å understreke forskjellene mellom dem. Dessuten trenger skolen mer spesifikk kompetanse på hvordan for eksempel oppdragelse foregår i andre deler av verden, hvilke ressurser minoritetsfamiliene har, og hvordan de kan skape et godt foreldresamarbeid også med foreldre med minoritetsbakgrunn. Ikke minst trenger skolen kompetanse på hvordan de skal møte minoritetselever og deres foreldre med minst mulig forutinntatte holdninger.

Barneoppdragelse

De aller fleste familier som kommer fra asiatiske, afrikanske og søramerikanske land, kommer fra samfunn med en dominerende «vi-kultur», altså en kollektivistisk måte å tenke på. I slike kulturer blir familie definert som storfamilie. Ofte er familien organisert i et hierarki, hvor de eldste har størst autoritet og myndighet. De har livserfaring og livskunnskap, og de sitter med makten. Her er høy alder tegn på visdom, og alle avgjørelser tas i samråd med de eldste i familien. Barneoppdragelsen er ofte av en autoritær art. Barn får ikke frihet til å velge selv, men skal være lydige mot de valgene de voksne har gjort for dem. Barn skal ikke motsi de voksne, ikke stille kritiske spørsmål, og de skal heller ikke ytre egne meninger. Barn som ikke følger disse reglene, kan lett bli oppfattet som uoppdragne og uhøflige. De voksne tiltales gjerne som «De» og «Dem». Det er heller ikke vanlig å bruke egennavn på voksne.

Til tross for denne strenge oppdragelsen, virker det som om det er liten grad av grensesetting i mange minoritetshjem. Det er ikke faste leggetider, barn sit-

ter og ser på tv til de sovner i sofaen, så blir de båret i sengen etter hvert, ingen faste spisetider, ingen faste utetider, og det er lite sensur på tv-titting. Etter hvert som barna nærmer seg ungdomsårene, blir disse grensene strengere og strengere. Nå skal barna ta ansvar, de skal ta vare på familiens ære og de skal gå inn i de definerte rollene og innfri forventningene.

Til tross for at man kan finne en vi-kultur i enkelte samfunn også i Norge, er det en dominerende individorientert tenkning i landet. Det vil si en «jeggkultur», med sterk fokusering på enkeltindividet. Her er en ansvarlig for sine egne handlinger. Høy alder er ikke tegn på visdom, slik som det var før, fordi samfunnet anser den kunnskapen de eldre har som utdatert i forhold til samfunnsutviklingen. Her legger man større vekt på barna, som gjerne ses på som representanter for fremtiden. I barneoppdragelsen legges det vekt på selvstendighet, initiativ, frihet, kreativitet og dialog. Barn får frihet til å velge, og dermed lære noe av sine valg. Dersom de gjør «feil» valg, er det fortsatt åpne dører til familie og foreldre. Begreper som ære og skam har ingen dominerende plass i oppdragelsen. Det er tvert imot nesten skam å snakke om skam i Norge, uten at det dermed er sagt at skamfølelsen er borte. Mange opplever imidlertid at det er liten aksept for at folk kan ha skamfølelse. Istedenfor ære og skam, snakkes det mer om skyld og samvittighet.

Også i skolen og i barnehagen lærer barn i Norge å sette ord på sine tanker og meninger. De skal lære å ta selvstendige valg, de skal få frihet til å velge og dermed lære noe av sine valg. Det er også rom for å være uenig med de voksne, ytre egne meninger og stille kritiske spørsmål til de voksnes uttalelser. Mange foreldre fra vi-kulturer kan oppleve slik diskusjon mellom voksne og barn som respektløs oppførsel fra barnets side, og tolke dette negativt. Det finnes imidlertid noen regler for hvordan voksne krever respekt og viser sin autoritet i dialog med barn, men foreldre fra vi-kulturer ser ikke at dialogen og diskusjonen foregår innenfor rammer som er satt av de voksne.

Til tross for en oppdragelse som legger vekt på frihet og selvstendighet, er det streng grensesetting i mange norske hjem. Det er ofte faste leggetider, utetider og spisetider, og det er foreldrene som bestemmer hva og hvor lenge barn kan se på tv. Etter hvert som barn

nærmer seg ungdomsårene, blir disse grensene slakkere og slakkere.

Barn som kommer fra hjem med en vi-kultur, møter ofte utfordringer i en skole og et samfunn som representerer en jeg-kultur. Problemene oppstår når barnet opplever at hjemmet og skolen/barnehagen stiller motstridende krav og har motstridende forventninger til dets atferd og sosiale kompetanse. Dette kan skape uro og forvirring hos barnet. Nedenfor illustreres poenget med et eksempel:

Mina har lært at hvis hun gjør noe galt og foreldrene kjefter på henne, skal hun senke blikket. Hun har lært at når hun senker blikket, viser hun at hun angrer, samtidig som hun viser at hun har respekt for sine foreldre. Hun rett og slett skammer seg over det hun har gjort.

Men når hun gjør noe galt på skolen, vil de voksne at hun skal se dem i øynene. Hun skal ikke vike med blikket. Hun må vise de voksne respekt ved å møte blikket deres. Dette blir forvirrende for henne. Hun blir usikker på seg selv.

Eksempelet viser at det som blir oppfattet som riktig i den ene kulturen, kan bli oppfattet som uriktig i den andre. Barna må pendle mellom de to kulturene, og de må selv gjøre verdivalg. Uansett hva de velger, kan det føre til indre konflikter. Det er dermed viktig at skolen og foreldrene er kjent med hvordan deres motstridende forventninger til barnet kan påvirke barnets skolehverdag og læring.

Denne pendlingen mellom to ulike kulturer kan også være en berikelse. Dette forutsetter at voksne som oppdrar barn, både hjemme og på skolen, kan se likhetstrekkene mellom hjem og skole, fokusere på ressurser og ikke på mangler, og klare å *se barnet*, ikke bare se *på* barnet. De voksne må ha evne til å gå inn i en menneske-til-menneske-relasjon. Det krever at de voksne ser på hverandre som likeverdige til tross for ulikheter, og at foreldre og skolen samarbeider.

Poenget er at elevgruppen som inngår i begrepet «minoritetsspråklige elever» ikke er «slitsomme», «ressurskrevende» eller «problematisk». Denne elevgruppen er mangfoldig, og bør dermed ha krav på en tilpasset opplæring.

Elever kan ha ulike kanaler for læring

Mange i majoritetsbefolkningen har en idé om at barn av innvandrere ofte kommer fra hjem med lavere inntekt enn et «majoritetshjem», med få bøker, ingen datamaskin, ingen abonnement på norske aviser og hvor de bare ser på utenlandske tv-programmer. Wagner og Uppstad (2005) fra Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning belyser noen viktige sider ved mange minoritetshjem som lærere og skolen vanligvis ikke kjenner så godt til. Minoritetshjem er i undersøkelsen definert som at foreldrene i familien er født i utlandet og at barna har lært et annet språk enn norsk før skolealder, eller at det sjelden snakkes norsk hjemme. Definisjonen omfatter altså både vestlige og ikke-vestlige innvandrere. Wagner og Uppstad viser til noen signifikante variasjoner det kan være verdt å merke seg. Det er små forskjeller mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige fedres utdanningsnivå. Signifikant flere mødre med minoritetsbakgrunn enn majoritetsspråklige mødre har lavere eller ingen utdanning. Samtidig er det flere fedre med minoritetsbakgrunn som aldri har hatt lønnet arbeid i Norge. Til tross for at det er få bøker i minoritetshjemmene, bruker de biblioteket langt hyppigere enn majoritetsspråklige familier. Minoritetsspråklige foreldre har like positive holdninger til lesing, utdanning og skole som majoritetsforeldre. De viser dessuten større interesse for barnas lesing på fjerde klassetrinn enn majoritetsspråklige foreldre. Wagner og Uppstad ser også på PISA 2000²-undersøkelsen, og gjør en sammenligning av Norge og Sverige. De peker på at norske og svenske minoritets elever født i utlandet skårer nokså likt i lesing (og godt under snittet for de majoritetsspråklige), mens svenske minoritets elever født i Sverige – i motsetning til norske minoritetsspråklige elever født i Norge – skårer nesten like høyt som majoritetselevene (Hvistendahl og Roe 2004). Dette kan tyde på at årsakene til resultatforskjellene kan ligge i forhold ved skolen i de to landene heller enn i forskjeller mellom det å komme fra et majoritetshjem og et minoritetshjem.

Det er få lærere som kjenner til læringsstiler hos elever som kommer fra ikke-akademiske hjem, såkalte *muntlige* hjem. Å komme fra et muntlig hjem betyr

ikke at en er mindre rustet til å lykkes i skolen, eller at hjemmet er dårligere enn et skriftlig hjem. Hovedforskjellen er at det i de muntlige hjemmene ofte blir brukt mange bilder, fortellinger og metaforer, mens barn som kommer fra *skriftlige* hjem, er mer vant med bøker og skrift. Slike ulikheter i bakgrunn må skolen innrette seg på, og tilpasse undervisningen til den enkelte elev deretter.

I mange samfunn blir kunnskap formidlet gjennom eventyr, lignelser, metaforer, sanger og sagn. Dette er ofte samfunn hvor det ikke er vanlig å ha mange bøker i hjemmene, men med en utbredt kultur for å fortelle historier rundt et bål eller ved bestemors seng. Eventyrene og fortellingene formidles gjennom en muntlig tradisjon. Ingen bøker eller bilder blir presentert for barna. Barna tar imot fortellingen og danner seg sine egne bilder og forestillinger. Når det samme eventyret blir fortalt noen dager eller uker seinere, kan den muntlige fremføringen bli litt endret, og det samme skjer med bildene som blir dannet. Når voksne bruker metaforer og lignelser i ulike sammenhenger, er det ofte et moralsk og etisk budskap i det bildet de bruker. Disse metaforene blir brukt i ulike situasjoner for å vise overføringsverdien i budskapet. I muntlige kulturer blir kunnskapen gjenfortalt gang på gang for at den skal huskes. I en skriftlig kultur blir kunnskapen formidlet gjennom skriftspråket, den er lagret i skrift og kan dermed løsrives fra hukommelsen. Kunnskapen lagres dermed på ulike måter, og man tenker og forstår virkeligheten ulikt.

I pedagogisk forskning blir denne forskjellen mellom muntlighet og skriftlighet definert som kulturforskjeller heller enn språkforskjeller. Den norske skolen legger imidlertid vekt på at barn skal utvikle kompetanse til å mestre en skriftlig verden, muntlighet blir ikke i samme grad verdsatt. Det kan hende at skolen i Norge ikke i stor nok grad verdsetter forutsetningene til elever som kommer fra muntlige hjem, eller ikke har god nok kjennskap til deres læringsstrategier. Skolen kan derfor ubevisst være med på å favorisere barn som kommer fra akademiske hjem og hjem med kulturell kapital, i betydningen mange bøker. Dette kan forsterke ulikheter blant elever.

For å kunne utjevne sosiale forskjeller må lærerne kjenne til de ulike læringsstrategier som brukes for å tilegne seg kunnskap i ulike typer hjem. De elevene

² PISA er en internasjonal komparativ undersøkelse av elevers kompetanse i lesing, matematikk og naturfag.

som kommer fra hjem hvor kunnskap først og fremst formidles muntlig, vil sannsynligvis lære på en annen måte enn de elevene som kommer fra hjem der kunnskap stort sett formidles gjennom bøker og skriftlig informasjon. Selv kommer jeg fra et muntlig hjem. Det var i kristendomstimene at jeg lærte det norske språket best. Kristendomstimene var historiefortelling. Historien ble gjentatt gang på gang – virkeligheten læreren snakket om var nær den virkeligheten mine foreldre formidlet (naturen, krukker, brønner, palmetrær, dyr og så videre) og jeg kunne sette enkelte ord som jeg forstod inn i en større kontekst og på den måten lære innholdet fortere. Læreren snakket så positivt om folk fra Israel, Palestina og Egypt at jeg trodde at han hadde de samme positive holdningene overfor meg. Læreren diskuterte aldri kulturforskjeller i den forstand at han for eksempel stilte spørsmål ved hvorfor Maria gikk med tildekket hode. Han formidlet budskapet uforstyrret. Jeg lærte norsk mye fortere i kristendomstimene, fordi undervisningen var tilpasset et barn som kom fra et muntlig hjem.

Jo større avstanden mellom skolens kultur og hjemmets kultur blir, desto større er behovet for dialog mellom hjem og skole. Mangel på kunnskap om familiens bakgrunn kan føre til at læreren feilbedømmer og feiltolker foreldrenes motiver og intensjoner. Her ligger en vesentlig del av grunnlaget for en lærers mulighet til å drive god tilpasset opplæring.

Potensielle fordeler ved å vokse opp i brytningen mellom to kulturer

Gitt at skole og foreldre evner å inngå i et fruktbart samspill og en dialog i løpet av skoletiden, kan det å vokse opp i skjæringspunktet mellom en vestlig og en ikke-vestlig kultur også representere klare fordeler. Barnet har muligheter for å erverve seg en kompetanse som etnisk norske barn ikke har samme tilgang på. Noen av fordelene er oppsummert under:

- Det å ha kjennskap til flere språk både verbalt og nonverbalt.
- Det å ha flere referanserammer og koder.
- Det å ha utviklet en evne til å ta andres perspektiv og finne både likheter og ulikheter relatert til virkeligheter som kan eksistere ved siden av hverandre.

- Det å raskt sanse/oppfatte hvilken virkelighet eller kontekst man er i og velge det mest passende handlingssettet.
- Det å tåle utstøting og avvisning, uten å ta for mye skade.
- Det å inneha et utvidet repertoar av normer, væremåter og konvensjoner, inklusiv religionsrelaterte normer og tradisjoner.
- Det å takle raske omstillinger.
- Det å ha evne til å både være observatør og aktør og ha evne til å se på én og samme situasjon fra flere ulike vinkler.

Dessverre er det få lærere som kjenner til barnas muligheter eller klarer å fremheve og bevisstgjøre elevene på denne kompetansen. Skolen mangler lærere som kan lære elever å bruke kompetansen i sin hverdag og i sin utdanning. For å kunne fremheve denne kompetansen forutsettes det bruk av et ressursfokus.

Foreldresamarbeid: Ressursfokus versus mangelfokus

En forutsetning for å bedre kvaliteten i skolen er at skolen skaper et godt samarbeid med foreldrene. Dette fordrer en gjensidig avklaring av forventninger. Foreldre bør få vite hvilke strategier skolen har for å bedre resultatene, og hvilke tiltak skolen har tenkt å sette i gang til fordel for den enkelte elevs læringsutbytte. En pedagog som utstråler tillit til – og tro på – at foreldrene ønsker det beste for sitt barn, vil ha et godt utgangspunkt for å utvikle en relasjon med foreldrene som vil gagne både foreldrene og barnet.

Undersøkelser viser at skoleledere og lærere har ulike måter å møte foreldre på. Noen ser på dem som viktige samarbeidspartnere, mens andre ser på foreldre som et forstyrrende element i skolehverdagen. Måten skoleledere og lærere forholder seg til foreldre på, påvirker foreldrenes tro på verdien av – og deres mulighet til – å støtte sine barn i deres læring.

Etter min mening er en god lærer en som ser på alle foreldre som en ressurs, og som myndiggjør dem som støttepersoner for sine barns læring ved å styrke deres tro på seg selv og sine muligheter for å støtte sine barn i skolegangen. Lærere kan for eksempel aktivt være med på å veilede foreldre, og gi dem tips om hvordan de kan hjelpe sitt barn med skolearbeid

hjemme. Forskning understreker viktigheten av dette. Den hjelp og støtte foreldre gir til barna i løpet av skoletiden, henger sterkt sammen med barnas prestasjoner og øvrig situasjon på skolen (Birkemo 2002, Epstein 1992 i Nordahl 2002). Også lærerens og

usikre på seg selv og sine evner til å støtte sitt barn i skolearbeidet. Disse foreldrene ser kanskje heller ikke hensikten med å samarbeide med en skole som diskvalifiserer dem som en viktig ressurs i barnas skolegang. Kontakten mellom dem og skolen vil ofte



skoleledelsens forventninger til elevene påvirker barnas skoleprestasjoner. Dersom en elev møtes av en forventning om at han/hun er en utfordring, med dårlige forutsetninger for å lykkes på skolen, kan dette bli en selvpoppfyllende profeti. Spesielt kan det være lett for minoritetsspråklige barn å la seg fange i systemets myter.

En forutsetning for at elevene skal lære og trives på skolen, er at skolen fokuserer på *ressurser* hos både elever og foreldre. Foreldre som opplever at læreren ser på dem som viktige for sine barn, og som har tro på foreldrenes forutsetninger og ressurser, er også trygge og har tillit til læreren. Samtidig vil de gjerne involvere seg mer i sine barns skolegang. Slike foreldre vil dessuten gjerne se på samarbeidet med skolen som et viktig redskap for å bedre forholdene på skolen generelt, ikke bare for sitt eget barn, men også for fellesskapet.

Når skolen definerer foreldre som ressursvake, gir skolen uttrykk for å et mangelfokus, noe som bidrar til at også eleven blir plassert i et negativt lys. Foreldre vil i slike tilfeller ikke oppleve å ha en god og trygg relasjon til læreren. Derfor vil de gjerne være mer tilbaketrukkne i møtet med skolen. Foreldrene kan bli

handle om de negative episodene og alt det «gale» barnet deres gjør. Det er også svært ofte i slike tilfeller vi finner barn med lærings- eller atferdsvansker.

Noen spesielle utfordringer kan selvsagt oppstå i møtet mellom norsk skole og minoritetsforeldre. Foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn er ofte opptatt av å bevare sin kultur, sitt språk og sine verdier. Det er positivt. Men dersom foreldre har negative holdninger til det norske språket, har hatt negative erfaringer i møtet med nordmenn og kun omgås personer som snakker sitt eget morsmål, vil det kunne ha en negativ påvirkning på barnas mulighet til å lære norsk. Foreldres syn på etniske nordmenn og den norske kulturen er dermed også en viktig faktor som er med på å påvirke barns læring. Foreldre som ser på den norske kulturen og nordmenn som likeverdige, signaliserer samtidig et positivt bilde av læreren og utdanningsinstitusjonen. Om foreldrene tenker i bås, kan det utgjøre et hinder for at barna deres skal lykkes på skolen.

Mange foreldre kommer fra land hvor det gis karakterer allerede fra første klasse. Læreren er ofte en autoritær person som alle elever skal adlyde og respektere. Når disse foreldrene møter den norske skolen,

blir det vanskelig for mange av dem å vite hvilke forventninger skolen har til elevene og hvilke forventninger de skal ha til læreren. Noen foreldre tror at barnet deres klarer seg bra på skolen, fordi barnet blir overført til neste trinn hvert år, underforstått at hvis det hadde vært noe problem, hadde barnet ikke klart å kvalifisere seg til neste trinn. Når foreldre mangler kjennskap til – og innblikk i – den norske skolen, blir det også vanskelig å vite hvilke krav og spørsmål de skal stille til eleven og skolen.

Læreren holdninger

Når jeg underviser på lærerutdanningen på ulike høyskoler, møter jeg studenter som ennå ikke har undervist såkalte «minoritetsspråklige elever». Likevel viser spørsmålene de stiller at de allerede har gjort seg opp en mening om at denne gruppen elever er en vanskelig gruppe. Dette er et tankekor, tatt i betraktning at læreren holdninger kan påvirke elevenes følelse av å ha verdi, og derigjennom deres selvbilde. Ikke minst kan det ha betydning for hvordan elevene mestrer selve undervisningssituasjonen og samspillet med andre elever. Læreren holdninger kan med andre ord påvirke *hva* elevene lærer og *hvor mye* de lærer.

En lærer som jobber med mennesker fra andre kulturer vil møte kunnskap, holdninger og tradisjoner som skiller seg fra hva han eller hun er vant til. Dette vil variere fra uskyldige små ting, som at barnet kommer til barnehagen med en rød tråd rundt håndledet for å bli beskyttet mot ondskap, til mer dyptgripende ting, som holdninger og atferd som avviker sterkt fra hva hun selv er vant med. Det er viktig at læreren da husker at alle foreldre elsker sine barn og tenker på barnets beste. Vi har bare en noe ulik tilnærming til denne kjærligheten. Det er viktig at læreren evner å se forbi sine fordommer og heller forsøker å inngå i dialog med foreldrene, og gi dem veiledning om hvordan de best mulig kan være til støtte for sine barn. Et viktig spørsmål i den forbindelse er hva det betyr, i praktiske konkrete vendinger, å støtte og sette grenser for sitt barn i møte med den norske skolehverdagen.

Avslutning

For å følge opp kvaliteten på skolens innsats overfor minoritetsspråklige, må det utarbeides egnede vurderingskriterier. Først og fremst ønsker vi gode overganger fra å være minoritetsspråklige til å bli flerspråklige elever. Et viktig skritt vil være å utarbeide gode vurderingskriterier for overganger mellom morsmålundervisning til norsk som andrespråk (NOA) eller ordinært norskfag, og fra norsk som andrespråk til ordinært norskfag. Slike overganger kan ha store konsekvenser for eleven, og må derfor ikke overlates til tilfeldighetene. Foreldre er en viktig gruppe i denne sammenhengen. Kriterier og gjensidige forventninger må være klare for alle parter, men spesielt for foreldre, som ikke er fagpersoner. Det er kritisk at foreldrene kan støtte sine barn i de valgene som skal tas underveis. Videre må morsmålet og norskfaget ses på som en språkkompetanse som gjør den enkelte elev til en ressurs. Flerspråklighet er en styrke, og all språkkompetanse er en viktig kompetanse som må verdsettes både av foreldre og samfunnet.

Den norske skolen trenger et kompetanseløft, en gjennomgående holdningsendring og ikke minst et godt samarbeid med foreldrene for å kunne gi barna bedre muligheter – ikke bare i skolen, men i hele utdanningen. Utdanningen er å gjøre flerspråklighet og flerkulturalitet til en kompetanse og en ressurs som det norske samfunnet verdsetter. I dag kan det virke som om både enkelte foreldre og norske utdanningsmyndigheter setter hvert sitt språk og hver sin kultur over den andres. I dette ligger en fare for at barna må betale prisen. I stedet for å bli flerspråklige, blir flere barn halvspråklige.

Litteratur

- Klette Kirsti, red. (2003) *Klasserommets praksisformer etter reform 97*. Universitetet i Oslo, Norges forskningsråd. Evaluering av Reform 97
- Nordahl, Thomas (2002) *Eleven som aktør – fokus på elevens læring og handlinger i skolen*. Universitetsforlaget
- Brenna, Loveleen Rihel (2004) *Sangam – integrering og inkludering*. Fagbokforlaget
- FUG (2005) *Broer mellom hjem og skole – håndbok om samarbeid mellom minoritetsspråklige foreldre og skolen*
- Wagner Åse Kari H. og Per Henning Uppstad (2005) «Minoritetsspråklige 10-åringers leseferdigheter i norsk skole (PIRLS 2001).» *Læreren*, 3
- Adresseavisa (30.11.2005) *Lærere velger bort innvandrerskoler*



Innvandrere og arbeid: Resultater og utfordringer på arbeidsmarkedet

Yngvar Åsholt



Personer med innvandrerbakgrunn er en prioritert målgruppe i Aetat. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig. Skal ledigheten i denne gruppen ned, krever det sterkere og mer forpliktende samarbeid mellom statlige etater og kommunene, tettere samarbeid med arbeidsgivere, og styrket språkopplæring og kompetanse for flere personer med innvandringsbakgrunn, skriver arbeidsdirektøren i denne artikkelen.

Arbeidsmarkedet har vært i bedring siden starten av 2004. Norsk økonomi er nå inne i en høykonjunktur, og det har vært sterk nedgang i antall registrert helt ledige. I november 2005 var det 72 300 registrerte helt ledige. 57 400 av disse var født i Norge, mens 14 900 hadde innvandrerbakgrunn. Fra november 2003, rett før nedgangen i arbeidsledigheten tok til, og til november 2005 har ledigheten sunket med 17 prosent. Nedgangen har vært på 19 prosent for personer født i Norge, 25 prosent for innvandrere fra OECD-land, men bare på 4 prosent for personer fra land utenfor OECD. Den registrerte arbeidsledigheten er over 2,5 ganger så høy for førstegenerasjonsinnvandrere som for personer født i Norge. Når vi ser på hvilke verdensregioner innvandrerne kommer fra, er ledighetsnivået høyest for personer født i Afrika (19,3 %), Asia (13,1 %) og Sør- og Mellom-Amerika (10,6 %).

Registrert helt ledige i prosent av den samlede arbeidsstyrken var i 3. kvartal 2005 på 3,7 prosent. Blant førstegangsinnvandrerne var det en ledighet på 9,9 prosent av arbeidsstyrken. Ser vi på andelen ordinære arbeidssøkere (ledige eller på tiltak) som kommer seg i jobb, er prosentandelen blant innvandrere lavere enn for nordmenn. I perioden januar til oktober 2005 var

denne andelen 62 prosent for innvandrere, og 73 prosent for nordmenn.¹ En inndeling av innvandrere fra land utenfor og innenfor OECD viser at en større andel innvandrere fra OECD-land går til jobb (72 %) enn innvandrere fra land utenfor OECD (56 %).

Definisjon av innvandrere

Innvandrer regnes her som en person født i utlandet av utenlandsfødte foreldre (også kalt førstegenerasjonsinnvandrere). Statistikken gjelder kun de som er registrert bosatte i Norge, det vil si at de ifølge folkeregistret forventes å oppholde seg i landet i minst seks måneder. Tallene bygger på Aetat's register over personer som er registrert helt ledige ved et arbeidskontor, og de er beregnet i prosent av arbeidsstyrken (arbeidsstyrken=personer i arbeid+personer som er registrert arbeidsledige) hvis ikke annet er angitt. Tall på arbeidsstyrken er hentet fra Statistisk sentralbyrå.

Når det gjelder yrkeshemmede, ytelser, gjengangere, tiltak og hvor det blir av dem etter endt meldeperiode hos Aetat, er tallene hentet fra Aetat.

Opprinnelsesland avgjørende

Generelt er det lavere sysselsettingsgrad blant ikke-vestlige enn blant vestlige innvandrere. Det er likevel betydelig variasjon i sysselsetting også mellom ulike ikke-vestlige grupper. Innvandrere fra land som Chile, Filippinene, Ghana, India og Kroatia har en sysselsetting på over 60 prosent. Lavest sysselsetting finner vi blant innvandrere fra Somalia og Afghanistan, med henholdsvis 27 og 29 prosent.

Pakistan og Tyrkia skiller seg ut, med relativt lav sysselsettingsgrad (44 %). Den lave sysselsettingsgraden i disse gruppene har sammenheng med svært lav yrkesdeltakelse blant pakistanske og tyrkiske kvinner. Kvinner fra Pakistan hadde en sysselsetting på 28 prosent, mens mennene lå på 59 prosent. Når det gjelder innvandrere fra Tyrkia var tallene henholdsvis 35 og 57 prosent. Kvinnene har altså lav sysselsettingsgrad, mens mennene ikke ligger så mye under et vestlig nivå.

¹ Tallene baserer seg på sluttmeldekortet. Arbeidssøkere som slutter å registrere seg som ledige mottar etter en eller to måneder et meldekort som skal fylles ut og returneres Aetat. Svarprosenten er på 65. Det er ikke oppgitt svarprosent etter etnisk gruppe. Tallene er dermed noe usikre.

Ved inndeling etter innvandrernes opprinnelsesregion finner vi at ledighetsnivået er høyest for personer født i Afrika (19,3 %), Asia (13,1 %) og Sør- og Mellom-Amerika (10,6). Arbeidsledigheten er over fem ganger så høy blant innvandrere fra Afrika som for alle registrert helt ledige til sammen. Den høye ledigheten blant innvandrere fra Afrika må ses på bakgrunn av en relativt større andel flyktninger med kortere botid i denne gruppen enn i de øvrige ikke-vestlige gruppene. Dette gjelder spesielt flyktninger fra Somalia. Også ikke-flyktninger fra Afrika har imidlertid relativt høy ledighet.

Sysselsetting og arbeidsledighet i fylkene

Det bor 365 000 innvandrere i Norge, og dette utgjør 8 prosent av befolkningen. Oslo har den største andelen, med 118 300. Dette vil si at 22,3 prosent av befolkningen i Oslo er født utenfor Norge. Innvandrere utgjør 6 prosent av de sysselsatte for landet som helhet. Andelen sysselsatte er naturlig nok høyest i Oslo, med en andel på om lag 16 prosent.

Den laveste arbeidsledigheten blant innvandrere finner vi i Sogn og Fjordane og Akershus, med henholdsvis 4,5 og 4,8 prosent registrert ledige. Dette er også de to fylkene med lavest ledighetsnivå generelt sett. Ledighetsnivået ligger relativt høyt i Nord-Norge, for eksempel hadde Nordland i august 2005 den høyest registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere med 8,2 prosent målt i forhold til innvandrerbefolkningen mellom 16–74 år. Finnmark ligger også tett opptil dette nivået, med 7,7 prosent ledige. Nest høyeste ledighet blant innvandrere hadde Østfold, med 7,8 prosent.

Målt i prosent av befolkningen var ledigheten på 2,7 totalt og 6,1 for alle innvandrere. Finnmark hadde størst nedgang i registrert ledighet blant innvandrere, med 2,2 prosentpoeng fra august 2004 til august 2005, men også Møre og Romsdal hadde en markant nedgang, på 1,9 prosentpoeng. Det var ellers nedgang i de fleste fylker, med unntak av Nordland, som hadde en svak økning på 0,6 prosentpoeng, og Hordaland, der ledigheten var uendret.

Hvem har størst utfordringer på arbeidsmarkedet?

Innvandrere er en svært heterogen gruppe; bestående av for eksempel arbeidstakere fra andre EØS-land og deres familiemedlemmer, spesialister fra land utenfor EØS og nyankomne flyktninger fra ikke-OECD land. Mange klarer seg forholdsvis bra på det norske arbeidsmarkedet, og har få problemer med å skaffe seg jobb. De som klarer seg best har gjerne høyere utdanning. Innvandrernes etterkommere klarer seg også bedre enn førstegenerasjons innvandrere. En del av disse opplever imidlertid å måtte søke svært mange jobber før de får tilbud, og en av årsakene kan være at enkelte arbeidsgivere har negative holdninger til søkere med etnisk minoritetsbakgrunn.

Hovedårsaker til innvandreres problemer på arbeidsmarkedet er blant annet mangel på relevante kvalifikasjoner, begrenset utdanning, kvalifikasjoner som ikke etterspørres på arbeidsmarkedet og manglende norskferdigheter. Behovet for norskopplæring, arbeidstrening og videreutdanning er stort.

Problemer med godkjenning av utenlandsk utdanning og å få arbeidsgivere til å likestille utenlandsk utdanning med norsk utdanning, framheves som en utfordring for dem som har god kompetanse. Mange diskrimineres i konkurransen om en jobb, like mye ut fra arbeidsgivers manglende kunnskap om utenlandsk arbeidskraft og kulturelt mangfold, som ut fra ren rasisme (Djuve og Friberg 2004).

Videre er arbeidsmarkedet i Norge endret, det er minkende etterspørsel etter ufaglært arbeidskraft. Andelen personer som har manuelt preget arbeid med krav til fysisk styrke og utholdenhet, er blitt redusert til fordel for arbeidsplasser der kommunikative evner, evner til å tolke og forholde seg direkte til brukerforventninger er tillagt større betydning.

Innvandrere har også fått større konkurranse fra andre grupper på arbeidsmarkedet, både studenter i deltidsarbeid, midlertidig arbeidsinnvandring fra EØS og lærlinger fra videregående skole.

De største barrierene på arbeidsmarkedet er det kvinner med ikke-vestlig bakgrunn som møter. Dette skyldes at kvinnene i mindre grad har deltatt i norskundervisning og skaffet seg den formalkompetanse

som er nødvendig for å få jobb i Norge. Dette kan ha mange årsaker, som jeg ikke skal komme inn på her, men det kan være grunn til å stille spørsmål ved om offentlige etater stiller for få forventninger til kvinners deltakelse (Drøpping og Kavli 2002).

Fem utfordringer

Det er etter min oppfatning fem hovedutfordringer som må møtes for å sikre at flere personer med innvandringsbakgrunn kommer i arbeid.

1. Sikre gode norskferdigheter så tidlig som mulig
2. Styrket kompetanse i Aetat og bedre individuell oppfølging
3. Tettere samarbeid med arbeidsgivere
4. Sterkere samarbeid med statlige etater og kommunene
5. Utvikling av saksbehandlers holdningskompetanse

Språk er nøkkelen til arbeidslivet

Rådene jeg får fra Aetats saksbehandlere er entydig: «Første bud er å lære norsk». «Språket er det aller viktigste for å få innpass i det norske arbeidsmarkedet». «All erfaring viser at de som lykkes best, er de som snakker godt norsk». Introduksjonsordningen som ble innført 1. september 2004, vektlegger nettopp språkopplæringen.

Introduksjonsordningen pålegger Aetat og alle landets kommuner ansvar for å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. Dette gjøres ved å komme raskt i gang og gi tett oppfølging underveis. Ordningen omfatter nyankomne utlendinger med flyktningliknende bakgrunn mellom 18 og 55 år som trenger grunnleggende kvalifisering. Siden oppstart for drøyt ett år siden, har det vært mer enn 6000 deltakere i ordningen. Kun 590 av deltakerne er i oktober 2005 registrert som arbeidssøkere i Aetat. Dette er fordi Aetat kommer inn i siste fase av introduksjonsordningen. Aetat forventer en økt pågang av introduksjonsdeltakere i 2006.

De som omfattes av introduksjonsordningen har rett og plikt til å delta i et program som tar sikte på å:

- gi grunnleggende ferdigheter i norsk
- gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv
- forberede til deltakelse i yrkeslivet

Programmet skal gjennomføres på full tid, og omfatter norskopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som fører til utdanning eller arbeid.

Programmet varer normalt i to år, og er basert på en samarbeidsavtale mellom kommunen og Aetat. Det er kommunen som har hovedansvaret for introduksjonsordningen. Kommunen har også ansvaret for kartlegging av utdannings- og yrkesbakgrunn, og de skal sørge for oversettelse av relevante papirer for godkjenning.

Språkpraksis er et av tiltakene som skal gi nyankomne innvandrere nødvendig trening i norsk i reelle situasjoner, utenfor klasserommet, på en arbeidsplass. Språkpraksisen foregår gjerne i en tidlig fase av programmet, og målet er å bedre norskkunnskapene.

Arbeidspraksis er et tiltak som skal gjøre innvandrerne kvalifisert til arbeid, og Aetat er ansvarlig for oppfølgingen. Arbeidspraksisen finner sted på både privat og offentlig arbeidsplass, og foregår gjerne i en senere fase av programmet, helst i samsvar med den enkeltes yrkesønske.

Etter min oppfatning er ordningen i hovedsak god, fordi ulike aktører samarbeider med samme formål. Ordningen er også viktig fordi den tar tak i de viktigste utfordringene først, nemlig språk og samfunnsforståelse. Ordningen har også økonomiske insitamenter som sikrer fullføring. Internt i Aetat har det vært stilt spørsmål ved enkelte strukturelle problemer, for eksempel knyttet til avbrudd. Det har også vært satt spørsmålsteget ved om språkopplæringen er god nok som inngang til arbeidslivet.

Introduksjonsordningen bidrar til å gjøre Aetats arbeid med oppfølging og arbeidspraksis enklere og mer målrettet. Imidlertid faller de fleste arbeidssøkere med innvandringsbakgrunn utenfor introduksjonsordningen, i Oslo omfatter for eksempel ordningen kun om lag 20 prosent.

Jeg vil derfor anbefale at introduksjonsordningen videreutvikles, men at svakheter i dagens ordning rettes opp. Dette dreier seg blant annet om å høyne nivået på norskkunnskapene. Blant saksbehandlere i Aetat er det en klar oppfatning om at svake norskerferdigheter er en alvorlig barriere for innvandrere i norsk arbeidsliv. Jeg har med interesse fulgt oppstarten av Ny-sjanseprojektet i regi av UDI, som skal omfatte personer som faller utenfor introduksjonsordningen. Det er stort behov for tilbud til innvandrere med kombinasjonen av lang ledighetsperiode/botid og dårlig språklig kompetanse. Jeg vil særlig vektlegge denne typen tilnærming for kvinner som ikke har hatt reell mulighet til integrering og språkopplæring.

Kompetanse og individuell oppfølging

Aetat har i utgangspunktet samme arbeidsmetoder overfor alle arbeidssøkere, uavhengig av etnisk bakgrunn. Imidlertid skal det for alle arbeidssøkere som har behov for det etter kort tid settes i verk individuell veiledning, handlingsplanlegging og oppfølging.

For Aetat er det viktig at bistand og virkemiddelbruk blir tilpasset den enkeltes behov og forutsetninger, det være seg om behovet er tilrettelagt jobbsøkningsbistand, arbeidstrening eller kvalifisering.

Personer med innvandrerbakgrunn er prioritert målgruppe ved tildeling av tiltaksplass. Tiltaksintensiteten forteller hvor stor prosentandel av de helt ledige som kommer på tiltak. Tiltaksintensiteten er høyest for personer med bakgrunn fra land utenfor OECD (25 %), mens innvandrere fra OECD-land har en tiltaksintensitet på nivå litt under det som gjelder for personer uten innvandrerbakgrunn (13 mot 14 %). Mange starter opp i tiltak etter en kort arbeidssøkerperiode (23 % mindre enn 4 uker). Varigheten av tiltaket er tilpasset den enkeltes behov. Noen har behov for korte tiltak, mens andre har behov for kjeing av tiltak som kan gå over lengre tid.

Personer med innvandringsbakgrunn benytter særlig arbeidsmarkedstiltakene arbeidspraksis og opplæring. Innvandrere har en noe høyere andel på opplæring enn nordmenn, med 48 prosent og 36 prosent. Innvandrere fra ikke-OECD-land har en lavere andel i ordningen med lønnstilskudd (10 %)

enn innvandrere fra OECD (15 %) og nordmenn (16 %).

Effekten av arbeidsmarkedstiltak varierer. Når en ser alle brukerne under ett, har lønnstilskudd en overgang til jobb på cirka 60 prosent, mens ordningen med arbeidspraksis har en avgang til jobb på 40 prosent. Det må her tas hensyn til at arbeidspraksis ofte brukes i kjeding av tiltak, og vil da gjerne være første tiltaket en person starter med.

Det som gir størst effekt, er at et tiltak er tilpasset den enkelte arbeidssøker.

For personer som trenger ekstra bistand på grunn av mangelfull utdanning/praksis og svake språkkunnskaper, viser erfaring at lengre jobbsøkekurs som inkluderer noe språk- og fagopplæring samt praksis har god effekt. Det forutsetter imidlertid god oppfølging av den enkelte deltaker både i forhold til jobbsøking og på praksisstedet. Valg av riktig praksissted er også svært viktig.

Ordningen med arbeidspraksis har også god effekt, særlig i kombinasjon med lønnstilskudd. Det er en forutsetning for å lykkes med tiltakene at man ikke starter for tidlig. Det er viktig at de som har muligheter til språkopplæring benytter seg av dette, slik at de har god basiskunnskap når de skal ut i arbeidslivet.

Saksbehandlere har også gitt uttrykk for at god oppfølging av den enkelte arbeidssøker kan ha en ytterligere effekt, ved at saksbehandlere i større grad kan bistå som «referanse». Dette har vist seg å fungere godt overfor arbeidsgivere.

Det viktigste organisatoriske virkemidlet i Aetats oppfølging av personer med innvandrerbakgrunn er Aetat Intro, som er å finne i Oslo, Trondheim, Bergen og Kristiansand. Aetat Intro driver formidlingsrettet arbeid, gjennom praksisplasser og lønnstilskudd. Virksomheten baserer seg på god kontakt med arbeidsgivere. Aetat Intro skal i tillegg til å være en spesialtjeneste også fungere som kompetansesentre innenfor regionen for Aetat lokals oppfølging av personer med innvandrerbakgrunn.

Aetat Intro er en sterkt arbeidsrettet spesialtjeneste. Det arbeides med individuell veiledning, tilrettelegging av særtiltak og oppfølging gjennom kvalifisering

til arbeid. Innenfor denne felles rammen arbeides det forskjellig i de fire byene, ut fra regionale behov og tradisjoner.

Arbeidssøkere gis blant annet tilbud om tilrettelagte jobbsøkerkurs ved Aetat Intro. Disse har lengre varighet enn de ordinære jobbsøkerkursene, gjerne tre måneders varighet. Kursene består av en kombinasjon av norsk-, samfunns- og arbeidslivsoplæring, trening i jobbsøking, og intervjusituasjoner. Deltakere opplever samtidig en bevisstgjøring av egen kompetanse, utarbeider en plan for framtidig livssituasjon og får økt motivasjon. Selv om ikke alle finner jobb i løpet av kurset, får en del av dem tilbud om arbeidspraksis og lønnstilskudd gjennom den kontakten de har med arbeidsgivere i løpet av perioden. Sist, men ikke minst, kan jobbsøkerkurs gi en følelse av fellesskap og øke språkforståelsen.

De fleste av deltakerne på Aetat Intros jobbsøkerkurs har i forkant vært oppe til en lokal norsktest for vurdering av nivået. Det kreves en forholdsvis god språkforståelse for å konkurrere om plassene på Aetats ordinære AMO-kurs, og det er et mindretall av de som henvises til Aetat Intro som oppfyller disse kravene. Derfor er jobbsøkerkursene et godt alternativ.

Aetat har utviklet mye kunnskap om hvilke grep som må til for å bistå innvandrere over i jobb. Etatens spesialistkompetanse på området er i hovedsak utviklet ved Aetat Intro. En viktig utfordring videre blir å vurdere hvordan denne kompetansen ytterligere kan videreutvikles, og hvordan kunnskapen mer effektivt kan spres i egen organisasjon.

Kontakt med arbeidsgiverne

Arbeidsmarkedskunnskap og arbeidsgiverkontakt er viktig for å bidra til å skaffe folk til de ledige jobbene og ledige jobber til folk. Arbeidsgiverkontakten er Aetats såkorn og grunnlaget for å høste gevinster på kort og lang sikt, i form av ordinære arbeidsplasser og tiltaksplasser. God kontakt med arbeidsgiverne og god kunnskap om arbeidsmarkedet er nødvendige forutsetninger for å gjøre en god jobb overfor personer med innvandrerbakgrunn. Det er et mål for Aetat å øke og forbedre kontakten med arbeidsgivere. Den tilliten vi har bygget opp, må forvaltes og videreutvikles også etter at Aetat er nedlagt og en ny arbeids- og velferdsforvaltning har oppstått.

En viktig strategi for å få personer med fremmedspråklig bakgrunn i jobb er å gi dem anledning til å vise seg fram. Det er viktig å få anledning til å vise arbeidsgivere hva slags kompetanse en har, og Aetat har muligheter til å bistå arbeidssøkere med å få kontakt med dem. Saksbehandlere med lang erfaring med formidling av innvandrere understreker betydningen av å få arbeidsgivere til å ta imot den første innvandreren – deretter er det gjerne mye lettere å formidle flere innvandrere til den samme arbeidsgiveren. Dette forutsetter selvsagt godt formidlingsarbeid i Aetat, slik at arbeidsgiverne faktisk får gode erfaringer med å slippe til innvandrere.

På regionalt og lokalt nivå bør det søkes å etablere mer samarbeid, gjerne av forpliktende karakter, med større bedrifter og/eller med NHO og de andre arbeidsgiverorganisasjonene, med sikte på å bedre rekrutteringsgrunnlaget. I et forpliktende samarbeid vil språkopplæringen kunne forankres tettere i arbeidsplassens spesifikke behov. Til gjengjeld vil bedriftene nyte godt av økt tilgang på arbeidskraft. Dette forutsetter at Aetat sørger for god oppfølging og veiledning underveis, både for arbeidsgiver og arbeidssøker. Jo mer egnet oppfølging, jo større sjanse er det for at arbeidssøkeren får et varig ansettelsesgrunnlag.

Myter hos arbeidsgivere om innvandrere kan være vanskelige å avlive. Tettere samarbeid med partene i arbeidslivet og tettere oppfølging av arbeidsgivere i det praktiske arbeidet er elementer Aetat ønsker å satse mer på.

Jeg vil også ta til orde for et tettere samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om integrering av personer med innvandringsbakgrunn, med sikte på å øke kompetansen og etablere tiltak for økt rekruttering av personer med innvandringsbakgrunn til næringsliv og offentlige virksomheter.

Det er imidlertid på arbeidsplassen arbeidet med integrering av personer med innvandringsbakgrunn skjer. Det er også viktigst at det er her samarbeidet forankes. Det er dessuten viktig at fagorganisasjonene engasjerer seg ytterligere når det gjelder å bidra til at personer med innvandringsbakgrunn finner seg til rette på arbeidsplassen, får innblikk i fagforeningsarbeid og innpass i sosiale arenaer. Fagorganisasjonene kan ved sine særforbund og foreninger dessuten utøve

en viktig rolle i forbindelse med ansettelse av søkere med innvandrerbakgrunn, ved at de kan oppfordre til innkalling til intervju av kvalifiserte søkere og delta under intervjuet.

Tettere samarbeid på tvers

Opprettelse av Integrerings- og mangfoldsdirektorat (IMDi), plassering av arbeidsmarkedspolitikken og integreringspolitikken i samme departement, opprettelse av ny arbeids- og velferdsetat og innføring av Introduksjonsprogrammet, er tiltak og organisatoriske grep som skal bidra til å skape og etablere nye og gode samhandlinger mellom ulike statlige etater og mellom forvaltningsnivåene.

Erfaringene viser at jo raskere en innvandrere eller flyktning kommer i gang med integreringsprosessen, jo større er sjansene for å lykkes. Jo bedre samhandlingen mellom kommunen (flyktningkontor, voksenopplæring etc) og Aetat fungerer, jo raskere blir veien fram til integrering i arbeidsliv og samfunn. Samhandlingsformene kan variere, men åpen kommunikasjon, utveksling av informasjon og felles forståelse for målsetting er viktig for å oppnå resultater.

Vi må erkjenne at innsatsen overfor denne målgruppen i mange år har vært for lite koordinert mellom de forskjellige aktører, som utdanningsmyndighetene, integreringsmyndighetene, arbeidsmarkedsmyndighetene og kommunesektoren. Dette bildet er i ferd med å endres betydelig. Som eksempel har samarbeidet med kommunene om introduksjonsordningen vist at forpliktende samarbeidsformer er veien å gå også i integreringsarbeidet.

Innvandrere er en stor brukergruppe i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Frischsenterets undersøkelse av stønadmottakere fra 2004 viser at nær halvparten av sakene involverer flere etater. Hyppigheten av lengre «klientkarrierer» er høyere blant innvandrere fra ikke-vestlige land enn den er for personer med norsk bakgrunn (Frischsenteret rapport 2004:6). Sammenslåingen av Aetat og trygdeetaten, og etablering av NAV-kontorer i kommunene, vil kunne gi brukerne raskt tilbud om aktive tiltak, slik at de unngår å bli gående lenge på passive stønader eller bli kasteballer i systemet.

Økt innsats overfor arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn må være med på å prege utviklingen av

strukturen i den nye Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Både det løpende arbeidet med Introduksjonsordningen og den planlagte økte satsingen overfor de som ikke omfattes av ordningen, vil ha bedre forutsetninger for å lykkes med et tettere samarbeid mellom nåværende Aetat og kommunen, slik NAV gir muligheter for. Det fremmer både økt kommunikasjon, bedre informasjonsutveksling og utarbeidelse av felles målsettinger. Like viktig som etablering av ny etat og lokale arbeids- og velferdskontorer, er gjennomgangen av virkemidlene med sikte på å etablere sterkere insentiver til arbeid.

Samarbeidet mellom Aetat og Vox (se artikkelen fra Vox) skal bidra til å heve nivået på basisferdighetene og øke mulighetene på arbeidsmarkedet for personer med innvandringsbakgrunn. Samarbeidet kan vise seg særlig fruktbart i forbindelse med kartlegging av målgruppene, kvantitative og kvalitative undersøkelser med oppfølging over tid av en gruppe. VOX har dessuten mye kompetanse på den pedagogiske siden, og kan bidra med utvikling av læringsmetodikk spesielt tilpasset disse gruppene. Tilsvarende har fylkeskommunene et ansvar for realkompetansevurdering i forhold til videregående opplæring. Dette er et tilbud som kan komme søkeren til gode, og gi større muligheter på arbeidsmarkedet. Imidlertid gjenstår en utfordring i å sikre at fylkeskommunenes realkompetansevurdering faktisk blir benyttet.

Jeg ser fram til et tett samarbeid med det nye Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Med det nye direktorat skal arbeidet med integrering av nyankomne innvandrere og arbeidet med inkludering og deltakelse gis høyere prioritet. IMDi vil bli en viktig samarbeidspartner for Aetat, blant annet knyttet til oppfølgingen av introduksjonsloven, men også med hensyn til kompetanseutvikling og spredning av erfaringer.

Selv om offentlige virksomheter, stat og kommuner er kommet lenger enn noen gang tidligere i samarbeidet om denne målgruppen, mener jeg at en større grad av forpliktelse er nødvendig. Med forpliktelse mener jeg også en tydelig arbeidsdeling mellom aktørene med hensyn til det enkelte individ. Tydelige roller og tydelige ansvarsområder er forutsetninger for at brukerne skal høste effekter av samarbeid.

Bygge holdninger

Systematisk holdningsarbeid på alle områder vil legge grunnlag for inkludering og integrering av innvandrere i arbeidslivet. Som arbeidsmarkedsetat har vi også et spesielt ansvar for å gi alle like muligheter til deltakelse i det norske arbeidslivet, ved å jobbe for likebehandling av brukerne våre.

Offentlige, tjenesteytende organer og medarbeidere utgjør på mange måter den største kontaktflaten som minoriteter har med det norske samfunnet. Aetat er kanskje en av de viktigste offentlige institusjonene, fordi etaten skal være veien ut av de første mottaks- og klientfasene, og inn i et aktivt og deltakende liv i Norge. Det er derfor viktig at nettopp Aetat er i stand til å tolke og forstå sin rolle i et multietnisk samfunn. Når det politisk arbeides for å bekjempe rasisme og diskriminering, må alle Aetats medarbeidere på alle nivåer i organisasjonen følge opp og utvise den profesjonaliteten som de etniske minoriteter bør møtes med.

Grunnlaget for integrering må bygges på et fundament av likhet og gjensidig respekt. Hva Aetat sier og gjør i møtet med arbeidssøkerne, og hvordan Aetat for øvrig henvender seg til og profilerer seg overfor arbeidssøkerne og arbeidsgiverne, er med på å påvirke holdninger.

Aetat har egne retningslinjer for å motvirke etnisk diskriminering i forbindelse med arbeidsformidling. Aetat har også retningslinjer for innhold i stillingsannonser, og Aetats servicesenter kontrollerer at stillingsannonser som registreres i Aetats registre ikke inneholder krav som kan være diskriminerende, det vil si i strid med diskrimineringsforbudene i arbeidsmiljøloven §54B.

Oppsummering og veien framover

Aetat har et spesielt velferdspolitisk ansvar, fordi lønnet arbeid sammen med språkopplæring representerer de viktigste kanalene for integrering i det norske samfunnet. Aetat er gjennom de politiske føringer for arbeidsmarkedspolitikken tildelt et spesielt ansvar for gjennomføringen av denne. Dette innebærer at Aetat skal legge til rette for at personer med innvandrerbakgrunn blir integrert i arbeidslivet.

Gjennomstrømningen av arbeidssøkere som er registrert hos Aetat, er høy. Hvert år er over 300 000 forskjellige personer registrert som arbeidsledige. Dette er mer enn tre ganger så mange som de som til enhver tid er registrert som arbeidsledige.

Blant de arbeidssøkerne som til enhver tid er registrert som ledige ved Aetat, er det imidlertid mange som bruker lang tid på å komme i jobb. Personer med innvandrerbakgrunn fra utenfor OECD-området har en høyere andel som står igjen i arbeidssøkerregisteret enn personer født i Norge, henholdsvis 64 og 56 prosent etter et halvt år. Dette vil si at 36 prosent av innvandrerne har kommet seg i jobb i løpet av denne halvårsperioden. Dette reflekterer at personer født utenfor OECD-området ofte sliter mer med å finne jobb enn personer født i Norge. Arbeidsledigheten er også langt høyere for denne gruppen av arbeidssøkere enn for personer født i Norge.

Det er særlig behov for å styrke innsatsen overfor innvandrere med lang botid i landet og med dårlige språkkunnskaper, som står utenfor arbeidsmarkedet. Store forskjeller i yrkesdeltakelse mellom kjønnene i enkelte innvandrergrupper krever også særlig oppmerksomhet omkring kvinners situasjon. Aetat har så langt relativt gode erfaringer med introduksjonsordningen. Jeg imøteser derfor et tilsvarende opplegg for denne gruppen innvandrere, og spesielt kvinner, gjennom Ny-sjanseprojektet.

Aetat må styrke kompetansen for å sikre bedre oppfølging av personer med innvandrerbakgrunn. Aetat Intro har bidratt til å styrke innsatsen i de byene de er etablert. Imidlertid må Aetat i mye sterkere grad enn i dag sikre at kompetansen på dette feltet styrkes over hele landet.

Det offentlige Norge samarbeider bedre enn noen gang med sikte på økt integrering og deltakelse i arbeidslivet for personer med innvandrerbakgrunn. Samarbeidspartnere må imidlertid klargjøre sine ansvarsområder og inngå forpliktende avtaler for å sikre bedre språkopplæring, kompetanseheving og andre forhold som skal være på plass for å sikre at

overgang til arbeid kan skje raskere og med bedre resultat enn i dag. For Aetat vil naturlig nok de nye arbeids- og velferdskontorene bli viktige arenaer for bedre samordning av tilbudet overfor dagens flerbrukere i Aetat, trygden og kommunenes sosialtjeneste.

Aetat vil ha en økt satsing på innvandrerfeltet i 2006. Ifølge Aetats prognoser vil ledigheten fortsette å gå ned de nærmeste par årene. Vi forventer også økt etterspørsel etter arbeidskraft på en rekke områder, blant annet innenfor helse og omsorg. Vi må se på personer med innvandringsbakgrunn som en ressurs og nødvendig arbeidskraft i framtida, og legge til rette for dette allerede nå.

Litteratur

- Fevang, Elisabeth, Knut Røed, Lars Westlie og Tao Zhang (2004) *Veier inn i, rundt i, og ut av det norsketrygde- og sosialhjelpssystemet*. Rapport 6/2004
- Djuve, A.B. og H.C. Kavli (2005) «*De vil nok det samme*». *Samarbeid mellom flyktingtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 491
- Djuve, A.B og J.H Friberg (2004) *Innvandring og det flerkulturelle samfunn*. Fafo-notat 2004:32
- Drøpping, J.A. og H.C. Kavli (2002), *Kurs for arbeid. Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 387
- St. melding 49 (2003–2004) *Om mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Kommunal- og regionaldepartementet

Nordmenn mellom øst og vest

Aesha Ullah



Det å integreres i det norske samfunnet handler ikke kun om å lære seg norsk, spise brunost og stå på ski. Det foregår på flere plan og gjennom ulike faser i livet. Det handler om å bli akseptert som man er versus det å bli definert. Det handler om å forene gammelt og nytt – øst og vest.

Innvandrerne har på mange måter satt sitt preg på Norge gjennom restauranter, butikker med fargerike stoffer, klær og matvarer fra all verdens hjørner. Det er ikke lenger bare butikkene på Grønland i Oslo som tilbyr eksotisk mote, mat eller musikk. Det er blitt in å være etnisk, og det preger en stadig større del av livet i Norge. Mens de nye landsmennene har integrering til det «norske» på agendaen, har etniske nordmenn adoptert elementer fra de fremmede kulturene og gjort eksotiske matretter, orientalske rytmer og multi-etniske impulser til faste ingredienser i hverdagen.

Med den største asiatiske innvandrerguppen fra Pakistan og nabolandet Indias bidrag til det flerkulturelle Norge, følger også deres fargerike populærkultur: DESI. Ordet «des» betyr hjemland på punjabi (språk i India og Pakistan). «Desi» er en som har røtter fra «des» – hjemlandet. I dag brukes desi om de som har røtter i den indisk-pakistanske kulturen ver-

den over og om ulike aspekter ved denne kulturen; desi-mat, desi-klær, desi-musikk, osv.

Desi i Norge

Det er mange måter å være desi på. Gjennom tone, atmosfære, måten å se virkeligheten på, som identitet – alt med grobunn i den indisk-pakistanske kulturhistorien. Blant indere og pakistanere verden over er det ulike oppfatninger om hva desi er. Inderne føler eierskap til det som for deres utvikling av desikultur i vesten har kommet til uttrykk gjennom musikk og underholdning. Pakistanere har med seg en kulturell arv i språk, historie og slektskap til India. I Storbritannia utgjør desiene nærmere 5 millioner innbyggere. Etter syv generasjoner har de egne lokalsamfunn på størrelse med hele Norges innvandrerbefolkning. Den kulturelle krysningen mellom britisk og indisk kultur har også skapt en generasjon kunstnere og artister som brenner for å gi et nytt bilde av den verdenen de kommer fra og lever i. De uttrykker seg gjennom film, litteratur, teater, musikk og mange andre kunstformer. Begrepet desi er ikke etablert i det norske språket på samme måte som i Storbritannia. I Norge må desiene i større grad smelte inn i samfunnet. I krysningen mellom norsk kultur og

desi-kultur er det stadig flere som åpner et farget vindu ut mot verden og kombinerer det å være norsk og desi.

Integrering begge veier

Ved manglende språkkunnskaper hos fremmedkulturelle kreves det at de lærer seg norsk. I kjølvannet av kriminalitet begått av nordmenn med etnisk minoritetsbakgrunn, understrekes viktigheten av respekt for norske lover. Men handler integrering kun om språk og lover? Når er man integrert nok?

Gjennom min reise som norsk borger så langt, har jeg møtt mennesker med etnisk minoritetsbakgrunn som etter 20 år i Norge fortsatt ikke behersker norsk korrekt eller kjenner det norske samfunnet godt nok. Jeg har også møtt de som har flyttet til Norge i voksen alder, og som på et par år har lært seg norsk like perfekt som en innfødt og fått seg jobb, og som klarer seg utmerket som ny landsmann. Hva forteller dette oss? At det ikke finnes fasitsvar på hvordan integrering skal foregå! Men det hersker ingen tvil om at integrering skjer på flere plan, både hos individet og i omgivelsene.

Kvinner mot nye trender

Til tross for at fremmedkulturelle kvinners ve og vel er et tema mange etniske nordmenn har en formening om, er det sjelden disse kvinnene selv har fått komme til orde, i alle fall som noe annet enn ofre i ekstreme livssituasjoner.

I den offentlige debatten blir vi minnet om at det stadig blir vanskeligere for kvinner med innvandrerbakgrunn å integreres i det norske samfunnet. Årsaken tillegges handlinger med grobunn i fundamentalisme og mannsdominerte kulturer blant etniske minoriteter i Norge. Innad i desi-miljøene i Norge er dette i ferd med å endre seg. Det skjer en utvikling som man ikke ser i media. Jentene tar høyere utdanning. Man finner dem i flere yrker enn før. Desikvinnene i Norge er lærere, journalister, leger, advokater, politi, økonomer, ingeniører, politikere og selvstendig næringsdrivende, og listen blir stadig lengre.

Også på ekteskapsfronten skjer det ting. Arrangerte ekteskap kontra tvang. Selve diskusjonen vil aldri

forsvinne, men hvor det tidligere var foreldre som valgte ektefeller for sine barn, og især for døtrene, har jentene i dag mer innflytelse over valget av ektemann. Det er ikke alltid duket for evig troskap når den importerte fetteren fra landsbygda i Punjab må la sin ektefelle, en utdannet kvinne i det norske samfunnet,



være sjef. Den nye generasjonen desi-kvinner i Norge ønsker likesinnede menn de slipper å oppdra til «nye norske borgere» – slik at de heller kan fokusere på karriere, familie og selvutvikling. Ektemennene finner de blant høyt utdannede, både i foreldrenes hjemland og i Norge, men også i andre vestlige land. Kanskje ikke så rart, ettersom desier i ulike land har mye til felles; språket, historien og kulturen.

«En jomfruhinne takk!»

Det har ikke alltid vært like populært å være fremmedkulturell i Norge. Tilpasningen til det norske samfunnet har vært preget av utfordringer, og debatten om integrering foregår fortsatt – 30 år etter at de første ikke-vestlige innvandrerne kom til Norge. Integreringsvansker, fremmede lukter, gjenger, kvinneundertrykkelse, omskjæring, kriminalitet, islamsk fundamentalisme, tvangsekteskap og jomfruhinner fremstår som negativt ladede begreper i den norske offentlige debatten.

Selv om de representerer et mindretall av innvandrerne, er det likevel lett å bli stemplet og satt i bås. De flerkulturelle i Norge er på ingen måte en homogen gruppe, det finnes ulikheter også innenfor etniske

grupper. «Oss» og «dem» er fortsatt høyst levende i debatten, og generaliseringene flourer.

I jungelen av begreper som innvandrere, norsk-pakistaner, fremmedkulturell, annen generasjons innvandrere osv., kan man undres over om innføringen av desi vil forenkle eller vanskeliggjøre integrering og deltakelse i det norske samfunnet? Vil det skape en ny «bås»? I USA og Storbritannia bruker de med indisk/pakistanske røtter ordet konsekvent med hensyn til sin kulturarv, og de ser ikke ut til å ha mislykkes. Også i det norske samfunnet kan begrepet bidra til å danne et mer nyansert bilde, i motsetning til at alle blir definert som «innvandrere».

Norsk mellom øst og vest

Som et individ med etnisk minoritetsbakgrunn som samtidig er kvinne har jeg lett etter min plass i det norske samfunnet. Det sosiale fellesskapet kan være nådig og kalle meg integrert. Det kan også være brutalt og peke meg ut som innvandrerinne, med alle beskrivelsene som passer debatten i det offentlige rom.

Det evige spørsmålet vil alltid være der: Føler du deg mest norsk eller mest pakistansk? Er du mest knyttet til den norske eller til den indiske kulturen? Svaret er enkelt: Jeg er norsk – mellom øst og vest.



Ullevål universitetssykehus – flerkulturell modell

Tove Strand, Rune Martin Akselsen og Anita Walsøe



–Den største hindring for nytenking er den tilvante tenkemåte
Gorbatsjov

På Ullevål Universitetssykehus er det representert mer enn 67 nasjoner og 29 språk blant de ansatte – blant pasientene enda flere. Sykehuset arbeider kontinuerlig med å øke bevisstheten rundt det å arbeide i et flerkulturelt miljø. Her presenteres noen tanker og utfordringer fra sykehusets ledelse og noen representanter for de ansatte.

Ullevål universitetssykehus som flerkulturelt sykehus

Allerede på 1960-tallet ble de første medarbeidere med ikke-vestlig bakgrunn ansatt ved Ullevål universitetssykehus (UUS). Disse var i hovedsak arbeidsimmigranter, og de var ofte leger og sykepleiere.

På midten av 1970-tallet ble det ansatt stadig flere med innvandrerbakgrunn, først og fremst ved serviceavdelingene ved sykehuset. Dette tiltok på 1980- og 1990-tallet, og flere av de som ble ansatt i denne perioden hadde flyktningbakgrunn.

På initiativ fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og Kommunal- og arbeidsdepartementet, ble det i forbindelse med prosjektet «Det flerkulturelle Ullevål» i 1997 foretatt en medarbeiderundersøkelse på sykehuset (Næss, 1997). Undersøkelsen viste at 67 nasjoner og 29 språk var representert blant de ansatte.

I 2000 viste en annen undersøkelse at det fantes et behov hos lederne for kunnskap om ledelse generelt, og spesielt når det gjaldt ansatte med etnisk minoritetsbakgrunn (Rogstad 2000). Det ble derfor utarbeidet et utviklingsprogram for ledere med ansvar

for et flerkulturelt arbeidsmiljø. Kurset ble igangsatt våren 2003, og tilbys ledere ved sykehuset fortsatt.

På Ullevål har vi en del medarbeidere med etnisk minoritetsbakgrunn som har høyere kompetanse enn den som kreves for funksjonen de innehar. Dette er også tilfellet i svært mange andre bedrifter og virksomheter i dag. Her må det en bevisstgjøring til, slik at innvandrere blir sett på som en ressurs for arbeidslivet. For eksempel bør utdanningsinstitusjoner, som høyskoler og universiteter, ha flerkulturell forståelse som en del av fagplanene.

Det at vi finner mange innvandrere i stillinger de er overkvalifisert for, dreier seg om holdninger, men også om formelle hindre. Mange innvandrere har problemer med å få godkjent sin utenlandske utdanning i Norge. De får derfor en lang vei å gå før de kan begynne som fagpersoner. I tillegg kan det skorte på norskkunnskaper. God opplæring i norsk er en forutsetning for å lykkes i arbeidslivet, og det må det offentlige legge til rette for og stille krav om deltakelse i. Gjennom å beherske språket kan en lære å kjenne den norske kultur. Arbeidstaker slipper å føle seg isolert, og det ligger til rette for sosialisering og samhandling på tvers av nasjonaliteter og språkbarrierer.

Flerkulturelt arbeidsmiljø

På Ullevål arbeides det kontinuerlig med å øke bevisstheten rundt det å arbeide i et flerkulturelt miljø. Her er alle ansatte i målgruppen. Sykehuset må som arbeidsplass ha et holdningsklima som bidrar til inkludering og likeverdighet blant de ansatte. Vi ønsker å skape positive holdninger og økt forståelse på tvers av ulike kulturell bakgrunn. I dette arbeidet vil sykehusets egne ansatte med minoritetsbakgrunn utgjøre en viktig ressurs. Men også majoritetsgruppen må ha ansvar og kompetanse når det gjelder å skape et arbeidsmiljø som fremmer samarbeid på tvers av ulike kulturer.

Lite er gjort innen forskning og på konkrete utviklingstiltak når det gjelder å jobbe med organisasjonskultur i en arbeidsstokk preget av kulturelt mangfold. Derfor må vi som arbeidsgivere våge å stille spørsmål om det vi gjør er riktig, og hvilke konsekvenser det vi gjør medfører. Vi må snakke om de ulike dilemmaer som kommer opp, slik at disse blir synlige, og slik at medarbeiderne opplever å bli

tatt på alvor. Det er først og fremst gjennom dialog at vi oppnår resultater – ikke ved å skape «oss og dem»-holdninger og ensidig fortelle «de andre» hva de bør eller ikke bør gjøre. Sykehuset må tenke mer på hva som fremmer enn hva som hemmer samarbeid på tvers av kulturelle skillelinjer. Medarbeiderne på Ullevål skal trives på jobben, det er det viktigste.

En av lederne i et av de største flerkulturelle arbeidsmiljøene på sykehuset, satte ord og handling på dette da hun uttalte følgende i forbindelse med bruk av hijab: «Det vil være meningsløst om noen ikke skulle trives fordi man skaper problemer rundt hodeplagget deres». Sykehuset satte derfor i gang med egenproduksjon av «sykehus-hijaber», som i står i stil til arbeidsklærne.

Ulike tiltak

En satsing overfor et flerkulturelt arbeidsmiljø og brukere med etnisk minoritetsbakgrunn må være forankret i ledelsen i virksomheten. Det er også viktig at det avsettes personalressurser som har dette arbeidet som hovedoppgave, både internt og eksternt.

På Ullevål har sykehusets informasjonsavis, Ullevål-nytt, bidratt på en positiv måte gjennom å bevisstgjøre og fokusere på flerkulturelle spørsmål. Artikler både i Ullevål-nytt og i eksterne media, der medarbeidere med etnisk minoritetsbakgrunn framstilles som ressurser for sykehuset, oppleves som positivt i miljøet. Alle slike ting er med på å bygge en bedriftskultur som viser at det er mennesker som møtes, og ikke kulturer. For å sitere en av våre medarbeidere, Pa N'dure, seksjonsleder og opprinnelig fra Gambia: «La oss si at 10 prosent handler om kultur og at 90 prosent er allmennmenneskelig. Hvorfor er vi da så opptatt av kulturen? Hvorfor ser vi bare problemene? Hvis vi tenker at en innvandrere er et medmenneske med de samme behovene for å bli respektert som meg, vil det bli lettere».

Lederutviklingskurs

Intern service divisjon er en av sykehusets enheter som har jobbet mye med det flerkulturelle arbeidsmiljøet. Blant annet har de igangsatt et 6,5 dagers lederutviklingskurs kalt «God ledelse i et flerkulturelt arbeidsmiljø». Hovedinnholdet i kurset har i stikkordsform vært: bevisstgjøring, holdninger, verdier, kommunikasjon, kulturforståelse, tabuer, rede-

finering, «den vanskelige samtalen», makt og løsningsfokusert ledelse.

I et flerkulturelt arbeidsmiljø vil det være et bredere spekter av hva den enkelte medarbeider forventer av ledelsen. Lederne må derfor være mer nærværende, tydelige, forutsigbare og bevisste sin rolle enn i en mer homogen gruppe. En viktig målsetting med kurset har vært å fokusere på mulighetene som ligger i et flerkulturelt arbeidsmiljø. Lederne har blitt oppfordret til å «slutte med det som ikke fungerer – og gjøre mer av det som virker».

Deltakerne kommer fra flere av divisjonene på sykehuset, og de har gitt uttrykk for god nytteverdi. Flere av deltakerne har minoritetsbakgrunn.

Lederrekrutteringsprogram

Blant sykehusets ansatte med innvandrerbakgrunn, er få representert i lederstillinger. Det er et mål at ledelsen ved sykehuset bedre reflekterer de ansattes etniske minoritetsbakgrunn. Ullevål er derfor i gang med å utvikle et internt utdanningsprogram, med det formål å rekruttere flere ledere med minoritetsbakgrunn. Med ledere med ulik kulturell bakgrunn kan vi dessuten møte det mangfoldet vi finner hos pasientene våre på en enda bedre måte.

Rekrutteringsprogrammet er et samarbeid mellom Ullevål universitetssykehus HF, Ringnes AS og konsernet AS Oslo Sporveier. VOX (Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet) er kontraktspart og leder prosjektet.

Hvem som helst med minoritetsbakgrunn kan søke om opptak. Men det vil være en prosess når det gjelder utvelgelse av deltakere. De vi velger som ledere må være personer som framstår som gode rollemodeller, og som er trygge og sikre på seg selv. De må ha relativt gode norskkunnskaper, forstå norsk bedriftskultur, og de må få en teoretisk opplæring i ledelse – slik vi ser på ledelse her i Norge.

Deltakerne er ikke garantert en lederjobb etter gjennomført program. Den enkelte må selv søke ledige stillinger. Men om kandidatene ikke får lederstilling på Ullevål, så kan lederutviklingsprogrammet gi kompetanse til å kunne søke lederstillinger utenfor sykehuset.

Utdanningstilbudet blir unikt i Norge. Programmet vil bli lagt under Høgskolen i Oslo og gir derfor deltakerne formell studiekompetanse. Målet er at dette kan bli et permanent tilbud om tilpasset lederutdanning for innvandrere, og at programmet blir etablert som en del av både Ullevål, Sporveien og Ringnes sin kompetanseplan.

Ved å få flere ledere med etnisk minoritetsbakgrunn, synliggjør sykehuset den kompetansen og erfaringen mange har. Gode rollemodeller og talenter er viktig å få fram. Det å vise i handling at sykehuset som arbeidsgiver er villig til å gi makt til medarbeidere med annen kulturell bakgrunn, vil være med på å øke følelsen av å bli sett og hørt.

Andre tiltak

Sykehusets skal gjennomføre kurs i flerkulturell forståelse for sykehusets medarbeidere. En sentral ressurs i dette arbeidet er sykehusets medarbeidere med etnisk minoritetsbakgrunn. Et viktig skritt er å skape en flerkulturell vennlighet, og ha en flerkulturell for-



ståelse som en integrert del av en profesjonell væremåte.

Vi skal arrangere et kurs som går på bevisstgjøring og på trening og opplæring i å bruke tolk. Dette er et eksempel på ny kompetanse ansatte på sykehuset må inneha, for å mestre de nye krav som et flerkulturelt samfunn krever for å gi sine innbyggere best mulig behandling.

Sykehuset har et utstrakt samarbeid med Vox (Nasjonalt senter for voksenopplæring), som har medført følgende tiltak:

- Matematikkurs for medarbeidere ved Sentral-kjøkkenet.
- Vox søker om midler til et europeisk prosjekt som handler om kommunikasjon som middel for å unngå fremmedfrykt. Ullevål er bedt om å være deltaker i prosjektet.
- Vox skal utvikle en håndbok til bruk på flerkulturelle arbeidsplasser. Denne håndboken vil inneholde blant annet erfaringer med tiltak som Ullevål har gjort på det flerkulturelle området. Disse erfaringene gjøres tilgjengelig for andre virksomheter via denne håndboka.

I tillegg kan det på et senere tidspunkt bli aktuelt å igangsette tiltak knyttet til stillingsutlysninger og rekruttering:

- Ledelsen ved UUS ønsker at de ulike fagmiljøene ved sykehuset gjenspeiler befolkningssammensetningen. I stillingsutlysninger bør sykehuset ha en standardisert tekst som uttrykker at Ullevål er et «flerkulturelt-vennlig sykehus». Det medfører at framtidige medarbeidere tidlig blir bevisst på at sykehuset har en grunnleggende positiv holdning til et flerkulturelt samfunn.
- Minoritetsspråklige oppfordres spesielt til å søke på stillinger, på alle nivåer. Med det viser sykehuset at det ønsker å gjenspeile det kulturelle mangfoldet, og at medarbeidere med innvandrerbakgrunn representerer en mulighet og en ressurs. Et eksempel er sykehus i Nederland, der det stilles krav om at 10 prosent av sykepleierne har etnisk minoritetsbakgrunn.
- Stille krav om gode norskkunnskaper, både skriftlig og muntlig, som kan dokumenteres og kvalitetssikres i forbindelse med intervju.

Pasienter og pårørende med etnisk minoritetsbakgrunn

Ullevål universitetssykehus har blant annet funksjon som lokalsykehus for Oslo kommune. Den økende andelen innbyggere med innvandrerbakgrunn i kommunen gjenspeiles i pasienttilstrømmingen til sykehuset. Andelen pasienter og pårørende med etnisk minoritetsbakgrunn er stigende. Språkproblemer samt kulturelle og religiøse forskjeller medfører et særlig behov for å sikre kvaliteten i tjenestene overfor pasienter og pårørende med innvandrerbakgrunn.

Tolketjeneste

Sykehuset har en lang tradisjon når det gjelder bruk av tolk. Den kommunale tolketjenesten var i mange år den mest brukte. I en periode på 1990-tallet, laget UUS et program for testing og skoleing av egne flerspråklige ansatte, slik at disse kunne bli benyttet som nødtolker. Det viste seg imidlertid vanskelig å kvalitetssikre tolkene, og ordningen ble avskaffet.

Tolkearbeid vil bli viktigere i årene som kommer. Kommunikasjon mellom pasient og helsearbeider er en svært viktig forutsetning for å iverksette riktig behandling. Dette har medført en økt fokusering på bruk av tolk, og UUS arbeider med nye retningslinjer for bruk av tolk i behandling og pleie av minoritetsspråklige. Retningslinjene vil følge anbefalinger fra UDI/IMDi.

«Tolkevakt» - UUS»

Siden sykehuset har så mange flerspråklige medarbeidere, må vi spørre oss om vi kan bruke deres språkkompetanse bedre enn det vi gjør i dag. Kan vi tenke oss en ordning hvor flerspråklige medarbeidere får mulighet til å ta tolkeutdanning som en tilleggsutdanning på Nivå 1-5 i Nasjonalt Tolkeregister? Kan UUS tenke seg en «Tolke-vakt» på linje med «Xtra-vakt»? En interessant tanke, som bør vurderes nærmere, både med hensyn til kvalitet, kostnader og gjennomførbarhet.

Prestetjenesten

Det gir en spesiell kompetanse å virke som prest i et flerkulturelt sykehus. Samhandling med pasienter/pårørende og ansatte gir innsikt i og forståelse for ulikhet. Derfor tilbyr prestene undervisning til helsepersonell når det gjelder flerkulturelle utfordringer.

Ullevål-prestenes særskilte erfaringer medfører også at de gir veiledning til andre sykehus/helsepersonell om hvordan man møter mennesker med en annen trosretning. Det kan for eksempel være praktiske forhold knyttet til dødsfall og gravferd for en muslimsk pasient.

Det kulturelle og religiøse mangfoldet i befolkningen gjør at Ullevål må vurdere om det tilbudet vi gir er godt nok. Opplever brukere og ansatte at deres religiøse bakgrunn blir anerkjent? Trenger UUS en imam eller en filosof, og vil de fylle andre oppgaver enn prestene? Hva vil eventuelt være et supplement til prestene?

Et konkret tiltak Ullevål har gjort for å bedre tilbudet til pasienter og pårørende med andre trosretninger, er å etablere både et livssynsnøytralt «stille rom» i Sentralblokken og et «visningsrom» ved siden av Kapellet.

Flerkulturelt kjøkken

En del pasienter ønsker mat som er forskjellig fra norsk normalkost, både fordi de er vant til andre smakssammensetninger og av religiøse grunner. Derfor gir sykehuset tilbud om måltider som er tilpasset andre kulturer. Sentralkjøkkenet har mange medarbeidere med etnisk minoritetsbakgrunn. Disse har kunnskap om forskjellige mattradisjoner, og deres kompetanse brukes i denne sammenheng.

Lærings- og mestringstilbud

Ullevål universitetssykehus har få lærings- og mestringstilbud spesielt beregnet på brukere med minoritetsspråklig bakgrunn. Vi ønsker å styrke tilbudet til denne gruppen, og Lærings- og mestringssentrene vil bli sentrale i dette arbeidet. Klinisk praksis, forebyggende arbeid og helsefremmende aktiviteter bør være skreddersydd til bruk for en flerkulturell befolkning. Det er viktig å kjenne til brukernes behov når sykehuset skal utvikle både informasjonsprogram og opplæringstilbud til pasienter og pårørende. I dette arbeidet er det viktig å samarbeide med brukere og brukerorganisasjoner. Fagpersonell ønsker ofte en økt forståelse av den flerkulturelle dimensjonen. I høst (2005) arrangerer Lærings- og mestringssentrene, i samarbeid med Somalisk utviklingsforum, et kurs for ansatte hvor nettopp dette belyses.

«Flerkulturelt-vennlig sykehus»

Gjennom de nevnte tiltakene for å fremme mangfold, vil sykehuset kunne bli en bedre leverandør av helse-tjenester til en flerkulturell befolkning. Sykehuset er kjent med at det finnes flere sykehus i Europa som har gjennomført prosjekter med det mål å bli definert som «flerkulturelt-vennlig sykehus» (Migrants-friendly hospital). Det er utarbeidet en del kriterier som må oppfylles for få denne tittelen. NAMKI (Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse) har tatt initiativ overfor UUS om et eventuelt samarbeid, for å få Ullevål kvalifisert som et «flerkulturelt-vennlig sykehus».

Avslutning

Ullevål universitetssykehus har tatt steget fra å være en bedrift som stort sett besto av etniske nordmenn, til å bli en flerkulturell bedrift. I artikkelen har jeg nevnt tiltak som jeg mener har vært og vil være med på å fremme det kulturelle mangfoldet. Sykehuset har vist vilje til å tenke nytt og framtidsrettet med hensyn til drift og bemanning. Vi har gått fra problemfokusering til mulighetfokusering. Dermed er det ikke sagt at fremtiden er problemfri, tvert om er det langt fram og mange valg som skal gjøres. Vi har tatt noen skritt, og vi vet at vi må jobbe kontinuerlig med satsing på et flerkulturelt sykehus. Det fordres flersidig kvalifisering til et flerkulturelt arbeidsliv. Arbeidsgiverne må bevisstgjøres, og arbeidstakerne må kvalifiseres.

En oppfordring vil jeg komme med; det er viktig å se på det som er felles framfor å la det ukjente og ulikhetene overskygge møtet med personer med annen kulturell bakgrunn. Vi må aldri glemme at det ikke er et møte mellom to kulturer, men et møte mellom mennesker. Det handler om å gjøre noe med den lille forskjellen, det er det som utgjør den store forskjellen.

Til slutt vil vi gjerne få presentere tre historier, som hver på sin måte eksemplifiserer og gir uttrykk for den flerkulturelle hverdagen på Ullevål

Språket er nøkkelen

Fleksibilitet og evne og vilje til å tilpasse seg, er forutsetninger for å bli integrert i et nytt samfunn og arbeidsmiljø. Selve nøkkelen i dette arbeidet er å lære seg språket, mener Farshid Ezligini, bioingeniør ved Ullevål universitetssykehus.

–Lærer du deg ikke språket, kan du heller ikke lære å forstå samfunnet. Dette dreier seg om hvilke holdninger du har til det nye landet du kommer til. Det er ikke slik at det er samfunnet som må endre seg slik at jeg blir integrert, det er jeg som må tilpasse meg. Da kreves det både egen vilje og innsats for å lykkes, sier Ezligini.

Han har selv jobbet bevisst med å lære seg å snakke godt norsk og å forstå Norge og nordmenn. Ezligini er ikke redd for å miste sin egen identitet ved å integreres i et nytt samfunn.

–Jeg som person mister ikke min identitet. Vi mennesker har mer likheter enn ulikheter, uansett hvor vi kommer fra. Det er det vi må fokusere på. Jeg tar med meg mine erfaringer og identitet fra mitt hjemland, og bruker det til noe positivt i møtet med det nye samfunnet, sier han.

Åpenhet

Farshid Ezligini er opprinnelig fra Iran. I dag jobber han som leder ved Seksjon for komponentfremstilling, ved avdeling for immunologi og transfusjonsmedisin. Han kom til Norge i 1988 og har jobbet på Ullevål siden 1997, fra 2001 som avdelingsleder. Ezligini er utdannet sykepleier i Iran. Utdanningen ble ikke godkjent i Norge, fordi han ikke har eksamenspapirene sine. Disse ble igjen i Iran da han måtte forlate landet, og myndighetene vil ikke ettersende dem til Norge. I stedet for å ta hele sykepleierutdanningen på nytt, valgte Ezligini å satse på bioingeniørutdanning i Norge, noe som ga muligheter for jobb på Ullevål.



Ezligini trives godt på sykehuset, og har ikke opplevd spesielle utfordringer med hensyn til å bli integrert i arbeidsmiljøet på Ullevål.

– Jeg har hatt hyggelige kolleger, som har tatt godt imot meg. Slik sett har jeg vært heldig, for sånn er det ikke alle steder. Men på Ullevål er det mange fremmedspråklige, så det er åpenhet rundt det å jobbe i et flerkulturelt arbeidsmiljø. På Ullevål har jeg aldri følt det slik at jeg kommer fra en annen planet, ler han.

Like strenge krav

Farshid Ezligini synes det er viktig og bra at sykehuset har spesielle tiltak rettet mot ansatte med

minoritetsbakgrunn. Men han understreker at det hele tiden må settes like strenge krav til ansatte med innvandrerbakgrunn, som til norske ansatte. Det faglige må komme i fremste rekke.

–Hvis en person er faglig kvalifisert og språk-messig er så sterk at han eller hun ikke setter liv og helse i fare, skal man være med og konkurrere om stillinger her på Ullevål. Men sykehuset kan ikke sette lavere krav til en ansatt med innvandrer-bakgrunn enn til en nordmann. Gjør du det, bi-drar du til å svekke kvaliteten, og du gjør den ansatte en bjørnetjeneste, sier Ezligini.

Kvaliteten på arbeidet er viktig for å bygge tillit hos brukerne, påpeker han.

–Som sykehus er vi veldig avhengig av folks tillit. Det er fritt sykehusvalg, og vi skal nærmest konkurrere om pasienter. Da er det sentrale hvilken tjeneste sykehuset kan yte, og hvilken tillit vi inn-gir overfor pasientene. Det er pasientene og de-res behov som må være i fokus.

Samtidig kan ansatte med etnisk minoritetsbakgrunn i seg selv bidra til å heve kvaliteten ved sykehuset. Møter du innvandrepasienter med ansatte som har kjennskap til pasientens kulturelle bakgrunn, kan det være meget verdifullt, mener Ezligini.

–Jeg jobber ikke direkte i avdelingene med pasi-enter. Men det er morsomt å se når jeg går i kor-ridorene her; hvis jeg møter pasienter som er inn-vandrerne og kanskje tror at jeg er fra deres eget land, så kommer plutselig et smil fra dem når de ser meg. Da føler jeg at de opplever en ekstra trygghet, sier han.

Ledelse, med «litt attåt»

–Å være leder i et flerkulturelt arbeidsmiljø, er som å være en vanlig leder, men med «litt attåt», sier Ingrid Dufseth, avdelingsleder ved Tekstil-forsyningen på Ullevål universitetssykehus.

Tekstilforsyningen er en av avdelingene ved Ullevål med flest ansatte med innvandrerbakgrunn. Av de rundt 70 ansatte på avdelingen, som består av vaske-riert, tøylageret og systuen, har 67 prosent ikke-vestlig bakgrunn. Majoriteten av disse er kvinner.

–Vi var rundt 40 prosentansatte med innvandrer-bakgrunn da jeg begynte her for ti år siden. Siden har andelen bare økt, sier Dufseth.

Hun trives med å være leder i et flerkulturelt miljø, og mener at det er de samme reglene for ledelse som gjelder, uansett den ansattes kulturelle bakgrunn.

–Vi må ikke fokusere på nasjoner, grupper eller religion, men på individet. Alle individer har det samme behovet for å bli sett og respektert på en arbeidsplass. Det viktigste for meg som leder er derfor å skaffe meg tillit blant de ansatte. Gjen-nom å vise høflighet og respekt, oppnår du tillit. Og har du først opparbeidet deg tillit, ja da kan du bruke humoren. Det bruker vi mye av her, og jeg ville aldri klart meg uten humor. Her spøker vi om religion, tvangsgifte og alt mellom himmel og jord. Alt er mulig, så lenge du viser alminnelig dannelse, sier Dufseth.

Hun er opptatt av begrepet dannelse, og av å møte den enkelte medarbeider med god gammeldags folkeskikk.

–Jeg har lært meg å hilse og si noen få setninger på mange av de ulike språkene som snakkes her. Men jeg må ha en jukselapp i lommen som jeg ser på innimellom. Og så er jeg bevisst på å lære meg den enkeltes navn, selv om mange av de uten-landske navnene kan være vanskelig å uttale for en nordmann. Men dette er viktig, for det er ikke hyggelig å bli kalt «Du» i årevis på arbeidsplassen, sier hun.

På tekstilforsyningen har det så langt ikke vært nød-vendig med så mange særskilte tiltak for de ansatte med innvandrerbakgrunn.

–Vi har hatt noen på språkkurs, også har vi ord-ning der nyansatte får en fadder som gir dem opplæring i arbeidsoppgavene. Men vi har en del sosiale arrangement innimellom, blant annet fellesmiddager hvor vi prøver mat fra de ansattes ulike verdensdeler.

Dufseth ser klare positive sider ved å arbeide i et såpass stort flerkulturelt arbeidsmiljø.

– Jeg synes det er nyttig i forhold til å utvikle toleranse og å bli reflektert. Noen og enhver har behov for å bevege toleransegrensen. Det gjelder både nordmenn og innvandrere, sier hun.

Ullevåls skjulte ressurser

– Da mannen min og jeg måtte flykte fra Sudan, stod det mellom å reise til Australia, USA eller Norge. Vi valgte Norge fordi jeg hadde hørt at det var lett å få jobb her, og fordi menneskene her skulle være så religiøse, ler Regina Nathaniel Gani-Stewart (35 år).

Det er fem år siden Regina kom til Norge. Da hadde hun allerede oppholdt seg fire år i India, hvor hun hadde tatt en bachelorgrad i jus, og hvor hun møtte sin mann. Borgerkrigen i Sudan gjorde det vanskelig for dem å returnere til Reginas hjemland. De ble flyktninger og overført til Norge. Første stopp ble Arendal, før Regina ble skilt og flyttet til Oslo i 2002, hvor hun nå bor med sine nye mann og to små barn. Hun har jobbet med renhold ved Kirurgisk divisjon siden hun flyttet til Oslo.

Utydelige

Regina liker seg på Ullevål, og trives med å jobbe i et så flerkulturelt arbeidsmiljø som renholdsavdelingen er.

– Jeg både liker og er vant til å forholde meg til miljøer med mange ulike nasjonaliteter. Det lærte jeg blant annet under studiene i India, så det har ikke vært noe problem her i Norge. Men, noen ganger kan det jo kan være vanskelig å forstå andre med veldig ulik kulturell bakgrunn, sier Regina. Hun mener en del nordmenn faller inn under denne kategorien.

– Nordmenn er veldig hyggelige, men dere kommuniserer ikke alltid så bra med andre. Dere må ikke holde ting tilbake, men bli mer direkte og tydelige når dere snakker, sier Regina. Som mange andre mener hun at nordmenn kan være litt kalde.

– Når du kommer på jobb om morgenen, så er det hyggelig å si hei og god morgen til kollegene. Men jeg har opplevd å komme i garderoben og møte de samme personene dag etter dag, uten å få et hei eller et smil, forteller hun.

Rettigheter

Regina er en av de mange høyt utdannede med minoritetsbakgrunn som jobber i Intern service divisjon. Andelen er særlig høy innen renhold, på sentralkjøkkenet og i vaskeriet, hvor de med etnisk minoritetsbakgrunn dominerer i antall. Mange er overkvalifiserte, men blir værende fordi de har problemer med å få en jobb som står i forhold til utdanningen. Selv har Regina vært heldig og fått godkjent juristutdanningen fra India. Men hun har valgt å fortsette å studere i Norge, og jobben på Ullevål er nødvendig for å finansiere studiene.

Regina er nå i innspurten av sitt masterstudium på Universitetet i Oslo. I løpet av høsten håper hun å levere masteroppgaven. Tema for oppgaven er internasjonal rett og humanitære spørsmål. Hun drøfter hvilke forpliktelser offentlige myndigheter har i land der det skjer massive overtramp av grunnleggende humanitære rettigheter. Ideen til oppgaven har Regina hentet fra sine egne opplevelser. I årevis har hjemlandet hennes, Sudan, vært herjet av borgerkrig, inntil en fredsavtale kom på plass tidligere i år. Borgerkrigen varte i 21 år og kostet 1,5 millioner mennesker livet. Men fredsavtalen til tross; landet er fremdeles preget av uroligheter, og ennå skjer det grove overgrep mot sivilbefolkningen i Darfur-regionen vest i landet. Denne konflikten bruker Regina som eksempel i masteroppgaven.

– Jeg er opptatt av hva jeg som enkeltmenneske kan bidra med for å sette fokus på situasjonen i Darfur og liknende situasjoner i verden, der det skjer brudd på menneskelige rettigheter, sier Regina, som drømmer om en jobb i Utenriksdepartementet, i en humanitær organisasjon eller i FN, når masteroppgaven er i havn.

Ikke godkjent

Men Regina vet at det for mange med minoritetsbakgrunn kan være vanskelig å få jobb, selv med både lang og godkjent utdanning. Årsakene kan være flere, mener hun.

– Det er generelt vanskelig å få godkjent utenlandsk utdanning i Norge. Det finnes også de arbeidsgivere som tenker at norsk utdanning er best – derfor holder ikke eksamen fra andre land, uavhengig om den er godkjent eller ikke. Og når du ikke får godkjent en høyere utdanning; hvilket

valg har du? En jobb må man ha, og da må du ta det du får, sier hun.

Regina mener også språket spiller en rolle.

– Det er viktig å kunne snakke norsk. Men samtidig er det mange som snakker godt norsk uten å få jobb, sier hun.

Mye å lære

På spørsmålet om hvorfor hun tror det jobber så mange med minoritetsbakgrunn på Ullevål, og særlig i Intern service divisjon, svarer Regina at hun ofte har stilt seg det samme spørsmålet.

– Kanskje sykehuset har en policy om å ansette personer med annen kulturell bakgrunn? Uansett synes jeg det er bra med ansatte fra mange ulike nasjonaliteter. Vi har mye å lære av hverandre, sier hun.

Regina har selv forslag til hva Ullevål kan gjøre for stadig å forbedre kommunikasjonen og arbeidsfor-

holdene blant ansatte med ulik kulturell bakgrunn.

– Sykehuset kunne ha hatt et seminar eller en konferanse for de ansatte to til tre ganger per år. Her kunne innvandrere og nordmenn møtes og dele erfaringer og diskutere hva som kan gjøres for å forbedre arbeidssituasjonen, foreslår Regina.

Litteratur

Næss, R. (1997) *Flerkulturelle Ullevål – 67 nasjonaliteter på en arbeidsplass*. Pertinax-gruppen

Rogstad, J. (2000) *Forestillingenes tyranni. Inntrykk og vurderinger av arbeidsmiljøet på Intern service Divisjon ved Ullevål Universitets Sykehus*. Intern rapport for Ullevål Sykehus

–Utover en ambisjon om å være en vellykket bedrift, har Ullevål universitetssykehus et potensial til å bli et flerkulturelt flaggskip i Norge. Det vil si at sykehuset kan gå foran og være en læremester for andre bedrifter.

Jon Rogstad, forsker, Institutt for Samfunnsforskning



Den demokratiske utfordring

Monica Lund og Jon Rogstad



Tema for denne artikkelen er minoriteter og representasjon. Søkelyset settes på maktarenaer hvor minoritetene er underrepresentert og på utfordringer som følger av at enkeltpersoner med minoritetsbakgrunn så lett plasseres som representanter for minoritetsbefolkningen som helhet. Spørsmålene som stilles er: Hva ligger i det å representere noe eller noen? Hva er forholdet mellom å representere en gruppe versus å representere en sak eller et parti, og hvorfor er representasjon så viktig? I diskusjonen ser vi på situasjonen innenfor to sentrale og ulike maktarenaer; politikk og fagbevegelse. Avslutningsvis diskuteres muligheter for og implikasjoner av å bruke særordninger for å øke innvanderandelen på områder hvor de er underrepresentert.

I Ibsenåret 2006 har teatersjef Ellen Horn bestemt at Riksteatret skal sette opp Hedda Gabler. I rollene som Hedda og Eilert Løvborg står verken Anneke von der Lippe eller Dennis Storhøi, men norsk-indiske Lavleen Kaur og Assad Siddique.

Oppsetningen har allerede fått oppmerksomhet, fordi Riksteatret bidrar til å «speile det flerkulturelle Norge». At begge er høyt kvalifiserte, synes ikke å interessere. La oss derfor nevne at hun har allsidig skuespillererfaring både fra scene, film og dans. Han har vært programleder i NRK, og har dessuten spilt sentrale roller i to filmer: *Import Eksport* og *IZZAT*. Rollebesetningen begrunnes imidlertid ikke med deres erfaringer, men med et ønske om å gi det flerkulturelle Norge «et ansikt», og at «Riksteatret ønsker å ta nye grep for å speile det kulturelle mangfold som finnes i teater-Norge og at de vil være et teater som deltar i, og forhåpentligvis påvirker, samfunnsutviklingen i Norge». Valg av hovedrolleinnhavere kan forstås som respekt for en ny virkelighet. Samtidig aktualiseres et annet spørsmål: Hva slags respekt er det om valget først og fremst er gjort ut fra personens ansiktsfarge?

Nå vil teateret protestere og si at det er mulig å ha to tanker i hodet på samme tid. Det er selvsagt riktig. Derfor er det heller ikke valget, men begrunnelsen som bør interessere. For da å fabulere noe fram i tid kan vi spørre: Vil avisene bruke plass på hvorvidt rollene spilles på en troverdig måte? Vil noen tørre å skrive det dersom de mener at tolkningen av Eilert ikke holder mål, eller at det indre drama Hedda går igjennom framstilles lite troverdig? Og hva med skuespillerne selv? De vil neppe ha noe ønske om å bli gjort til minoritetsrepresentanter. Desto større behov vil de ha for å bli sett og vurdert for jobben de gjør. Et rimelig ønske som mest sannsynlig ikke blir oppfylt med Riksteatrets oppsetning.

Eksempelet berører kjernen i problemstillinger knyttet til deltakelse og representasjon. Først og fremst at sak og person flyter over i hverandre ved at skuespillerens innsats ikke kan vurderes uten at en samtidig må ta stilling til saken de (mot sin vilje) er blitt plassert opp på en scene for å framstille. Mer grunnleggende aktualiseres spørsmål som: Hva ligger i det å representere noe eller noen? Hva er forholdet mellom å representere en gruppe versus å representere en sak eller et parti, og hvorfor er representasjon så viktig?

Hvem vet hvor skoen trykker?

Vårt demokrati er representativt. Dette innebærer at folket gjennom valg peker ut et antall kandidater som blir satt til å opptre på vegne av folket gjennom å representere dets interesser. Minst to forutsetninger må være til stede for at representasjonen skal kunne kalles demokratisk; det må eksistere reelle alternativer ved valget, og kandidater med ulike synspunkter må ha mulighet til å stille som kandidater. Demokratiet innebærer dessuten at flertallet styrer, men at det skjer innenfor rammer som ideelt sett også garanterer mindretallet et minimum av rettigheter. Det tas grep for å sikre at ulike grupper kan fremme sine interesser i de sentrale fora. Hovedargumentet er at den «vet best hvor skoen trykker som har den på». Representasjon – og representantenes legitimitet – er derfor viktige temaer i en demokratisk samfunnsstyring.

Iris Marion Young (2000) hevder at den normative legitimiteten er avhengig av at alle som påvirkes av en beslutning inkluderes i beslutningsprosessen, og har en reell mulighet til å påvirke utfallet. Robert A.

Dahl (1989) er opptatt av samme fenomen, og stiller spørsmål om hvem som bør omfattes av et lands demokratiske rettigheter. Satt på spissen kan man spørre: Hvem skal utgjøre folket i folkestyret? Dahls svar er at «inklusionsprinsippet» bør råde, hvilket innebærer at alle som påvirkes av en beslutning, skal inngå i beslutningsprosessen. Men for at inklusionsprinsippet skal kunne sies å være oppfylt, er det ikke tilstrekkelig at det finnes strukturelle muligheter for innflytelse. Deltakerne må også sikres nødvendige ressurser til faktisk å nyttiggjøre potensialet i de rettighetene som finnes.

En kan snakke om minst to former for representasjon – en gruppebasert og en saksorientert. I den gruppebaserte formen for representasjon, er representantene typiske, gjerne i form av synlighet eller felles erfaringer, for dem de representerer (Mansbridge 2000:100-101). Noen hevder at det skal være best å bli representert av «sine egne». Dette synspunktet har det vært rettet kritikk mot, blant annet fordi det langt fra er noen selvfølge at alle i én gruppe har sammenfallende interesser. Det er også et spørsmål om det alltid er best eller mest effektivt å bli representert av personer som er lik en selv. Det viktigste for å få gjennomslag er at representanten har legitimitet, og at argumentene som brukes, er gyldige og overbevisende.

Saksorientert representasjon viser til at saker, interesser og konflikter blir representert av personer med særlig kunnskap. Ettersom det da er saker og ikke personer som gjøres til gjenstand for debatt, vil mange hevde at denne formen for representasjon er god i et demokrati. Men bildet er ikke entydig. Blant annet gir det betydelig legitimitet når personer som har opplevd et problem på kroppen forteller om det spesifikke temaet. Når det gjelder etniske minoriteter, er for eksempel mange av de vanskelighetene de møter i samfunnet relatert til det å ha et navn og en hudfarge som skiller dem fra majoriteten.

På den annen side må det nevnes at det også er svært mange med minoritetsbakgrunn som ikke opplever å bli diskriminert, og som ikke ønsker å være en representant – fordi de ikke ønsker å bli «trukket med».

Innvandrer + representant = Innvandrerrepresentant?

Innledningsvis fortalte vi om Riksteatrets bruk av skuespillere med minoritetsbakgrunn, som skulle gi det flerkulturelle Norge et ansikt. Det samme skjer i politikken. En konsekvens av at det er så få minoriteter i synlige maktposisjoner er at de som opptrer som representanter, enten det er i politikk eller på andre områder, lett får stempel som innvandrerrepresentanter. Nyvalgt stortingspolitiker Saera Khan er et godt eksempel i så måte. Hun har følt det nødvendig å gå ut i landets største avis og fortelle at hun både er muslim og sosialdemokrat (VG 25. juli 2001). Underforstått – det er ikke noen motsetning mellom de to. Dersom spørsmålet om representativitet er nært koblet til legitimitet, er det imidlertid ikke bare hun som er dommer i det spørsmålet.

Riktignok er Khan valgt inn som representant for et politisk parti på bakgrunn av Arbeiderpartiets program. Samtidig er hun ung kvinne med innvandrerbakgrunn. Dilemmaet hun og andre minoritetspolitikere møter er at de lettere får oppmerksomhet på grunn av sin etniske bakgrunn heller enn sitt partipolitiske engasjement. Samtidig er det nettopp denne bakgrunnen som gjør at de så godt som alltid blir betraktet som talspersoner for etniske gruppeinteresser. Kort sagt, deres bakgrunn gir dem stor legitimitet i saker som omhandler minoriteter, men svekker deres partipolitiske legitimitet i andre saker (Rogstad 2002).

Det er åpenbart en utfordring å håndtere en situasjon der man opplever at man først og fremst kommer fram på grunn av sin etniske bakgrunn. Samtidig er dette også et eksempel på at innvandrerbakgrunn i visse sammenhenger kan representere en fordel. Det er svært mange etnisk norske politikere på Stortinget eller i Byrådet som gjerne ville hatt mer oppmerksomhet fra media. For mange minoritetspolitikere er det lett å få oppmerksomhet i media, i det minste så lenge de fokuserer på minoritetsproblematikk. Dersom det dreier seg om mer tradisjonelle partipolitiske spørsmål, er det nok nærliggende at andre politikere blir foretrukket.

Faren er at minoritetspolitikere dermed framstår som partipolitiske alibier. Sist dette var aktuelt var da det skulle settes sammen en rødgrønn regjering høsten 2005. Etter massivt mediepress og «jakten på svart-

ingen», som Naushad Ali Qureshi kalte prosessen (Klassekampen 27. oktober 2005), var det Krishna Chudasama som sto igjen som den utvalgte. Hun ble statssekretær i Barne- og familiedepartementet. En dame som fyller posisjonen, ja, men også et personifisert politisk virkemiddel. Retorisk kan vi spørre om det er noen av statsrådene som sitter tryggere enn henne. Enten hun selv vil eller ikke, oppfattes Chudasama som en representant for minoritetsbefolkningen, en posisjon hun for øvrig ikke har stilt til valg på. Hun forvalter således heller ikke noe mandat fra minoritetsbefolkningen. Det skulle da også bare mangle, ettersom det langs mange dimensjoner er større variasjon minoritetsgruppene imellom, enn mellom minoriteter og majoriteten. Dette kunne vært utgangspunkt for en artikkel i seg selv. I den følgende gjennomgangen velger vi imidlertid å benytte hovedkategoriene majoritet versus etniske minoriteter, og ikke problematisere forskjellene som åpenbart er til stede innad i – og mellom – de ulike minoritetsgrupperingene mer inngående.

La oss reflektere litt over et annet forhold ved representasjon, som har ligget implisitt i det foregående. Representanter forbindes ofte med personer som er valgt, og som derfor står ansvarlig overfor en gruppe av velgere eller medlemmer. Når det for eksempel gjelder skuespillerne på Riksteatret, som er tiltenkt å gi det flerkulturelle Norge et ansikt, blir også de gjort til representanter. Politikerne og skuespillerne har trolig til felles at de ikke først og fremst ønsker å representere den etniske gruppen de har bakgrunn fra. Politikerne ønsker å representere et parti, skuespillerne vil sannsynligvis først og fremst presentere sin kunst.

En som kjemper iherdig for retten til ikke å representere andre enn seg selv, er Shabana Rehman. Som skribent og stand-up komiker har hun skapt mye debatt om sin rolle. Det grunnleggende spørsmålet er hvorvidt hun kan ha en fri posisjon, som andre spaltister, eller om det er rimelig å plassere henne som et talerør for andre med minoritetsbakgrunn. Rehman selv hevder hardnakket at hun ikke er noen innvandrerrepresentant. Hun påberoper seg snarere retten til å skrive og å lage vitser om hindringer og opplevelser hun har hatt som ung kvinne. For en spaltist og stand-up komiker er en slik frihet en selvfølge. Samtidig er det riktig at Rehman langt på vei har blitt et ikon. Og uansett hvor mye Rehman ønsker det,

kan hun ikke selv fri seg fra at mange oppfatter henne som en talsperson.

Et neste overordnet spørsmål er om Rehman og andre i liknende roller, uansett hvor ufrivillig det er at de tilskrives en rolle som representant, må ta ansvar for hvordan andre ser på dem?

Er minoritetene godt representert i samfunnets maktposisjoner?

Idealdemokratiet er et samfunn hvor alle har like muligheter til å oppnå maktposisjoner, uavhengig av kjønn og etnisitet. Et spørsmål er om det representative demokratiet faktisk rommer og gjør tilstrekkelig nytte og bruk av alle borgere, uansett etnisk opprinnelse, i dag. Mye tyder på at så ikke er tilfellet. Som vi skal se, er bildet likevel ikke entydig. Etniske minoriteter er sterkt underrepresentert på en rekke sentrale samfunnsområder, som i arbeidslivets organisasjoner, politikken, media, kulturlivet, forsvaret og justis – for å nevne noen. Samtidig har hver femte representant i Oslo bystyre minoritetsbakgrunn. Dette indikerer, av årsaker vi vil komme tilbake til, at den store demokratiske utfordringen består i å legge systemene til rette for at alle grupper skal oppleve å ha mulighet for reell innflytelse, og samtidig mobilisere minoritetene til å oppdage de mulighetene som finnes.

En etnisk minoritetselite?

I forbindelse med den siste Makt- og demokratiutredningen i Norge ble det foretatt en studie av eliten i samfunnet. I undersøkelsen tok forskerne utgangspunkt i ti grupper eller samfunnsområder.¹ Eliten ble forstått som personer i en ledende posisjon i minst én av disse ti gruppene (Gulbrandsen m.fl. 2002).

Ifølge undersøkelsen utgjorde eliten i Norge totalt 1988 personer i 2001 (ibid:286). Dette antallet er dermed den totale populasjonen, og ikke et utvalg av eliten. Blant denne gruppen var det kun to personer med minoritetsbakgrunn. Mens etniske minoriteter fra ikke-vestlige land omfatter om lag tre prosent av befolkningen i Norge, utgjorde de kun en promille

av det totale antallet personer i eliten. En tallmessig avspeiling av befolkningen skulle tilsi at 60 av de 1988 personene hadde minoritetsbakgrunn. Etniske minoriteter er dermed i liten grad representert blant samfunnseliten.

Men så langt er likevel det lave antallet med etnisk minoritetsbakgrunn i eliten blitt viet lite oppmerksomhet. Derimot har mangel på kvinner i eliten blitt gjenstand for betydelig debatt. Hege Skjeie og Mari Teigen har regnet ut at andelen kvinner i eliten kun er 16 prosent (2003:70). Kvinner fyller følgelig bare en tredel av de eliteposisjonene de burde inneha dersom de skulle utgjøre 50 prosent av elitebefolkningen. Relativt sett er imidlertid etniske minoriteter betydelig mer underrepresentert blant eliten. Personer med etnisk minoritetsbakgrunn fyller kun 1/30 av de om lag tre prosentene de burde ha besatt i henhold til deres andel av folket i 2001 (Brochmann og Rogstad 2004).

Fagbevegelsen – en hvit og mektig samfunnsaktør

LO og fagbevegelsen er arbeidstakeres talerør overfor arbeidsgiversiden, og har som hovedoppgave å sikre arbeidstakerne grunnleggende rettigheter i arbeidslivet. Som organisasjon er LO demokratisk oppbygd, i betydningen at alle LO-organiserte har rett til å velge sine egne tillitsvalgte, og i prinsippet rett til å stille til valg. Fagbevegelsen har imidlertid ingen klare og uttalte mål om å etterstrebe en mest mulig representativ etnisk sammensetning av medlemmer og tillitsvalgte i ulike fora, sett i forhold til arbeidsstyrken som helhet. Dette har gitt seg utslag i at ikke-vestlige minoriteter er sterkt underrepresentert i fagbevegelsens organer.

Det finnes ikke nøyaktige tall på andelen tillitsvalgte med innvandrerbakgrunn innen LO. Intervjuer med en rekke fagforeningsledere og forbundsledere i flere LO-forbund gir imidlertid et generelt inntrykk av at etniske minoriteter i for liten grad er representert i tillitsvalgtapparatet (Svensen og Svensson 2002, Lund og Friberg 2005). Dette har nok dels rot i at de ikke har lyst til å delta som tillitsvalgte, men også vel så mye i det faktum at de i langt mindre grad blir spurt om å påta seg verv, enn etnisk norske. En fersk Fafo-undersøkelse avdekker at det først og fremst er innvandrere som i størst grad likner på etniske nordmenn som blir spurt om å bli tillitsvalgte (Lund og Friberg 2005). Flere av de intervjuede fagforeningslederne

¹ Politikk, sentralforvaltning, næringsliv, forskning og høyere utdanning, kultur, organisasjon, politi og justis, media, forsvar, og kirken.

peker også på at arbeidstakere med innvandrerbakgrunn gjerne må være enda flinkere, og stikke seg enda mer fram enn etniske nordmenn for å bli spurt om å være tillitsvalgt.



At så få med innvandrerbakgrunn blir tillitsvalgt, er ikke bare et demokratisk problem lokalt på arbeidsplassene, men gjenspeiler seg også i svært lav innvanderrepresentasjon i ulike sentrale beslutningsfora i fagbevegelsen, som forbundenes landsmøter og LO-kongressen. LO-kongressen er LOs øverste beslutningsorgan. Her vedtas strategier og handlingsplaner for de neste fire årene. Til tross for at det er en underrepresentasjon av tillitsvalgte med innvandrerbakgrunn blant de 40 000 tillitsvalgte i LO-systemet, er det likevel flere dyktige og svært aktive tillitsvalgte med innvandrerbakgrunn. Disse har i liten grad adgang til de nivåene der beslutningene fattes. 315 delegater ble valgt ut for å delta på kongressen i mai 2005. 14 av disse skulle ideelt sett hatt ikke-vestlig bakgrunn dersom sammensetningen av delegater skulle vært representativ i forhold til de om lag 100 000 arbeidstakerne med ikke-vestlig opprinnelse i norsk arbeidsliv. I kongressalen på Folkets hus var det kjemisk fritt for ikke-vestlige med innvandrerbakgrunn disse maidagene i 2005. Stolene var utelukkende besatt av hvite og vestlige kandidater.

Er etniske minoriteter en del av det politiske livet?

Fra Folkets hus på Youngstorget er det ikke lenger turen bort til flertallsregjeringens kontorer. Etter valget er ikke sammensetningen av representanter så mye mer fargerik der. Ingen av de 19 statsrådene i den nye rødgrønne regjeringen er av ikke-vestlig opprinnelse, og kun én statssekretær har innvandrerbakgrunn. Om Stortinget skulle vært representativt i forhold til befolkningens sammensetning, skulle det vært fem representanter med innvandrerbakgrunn. I dag er det én. I andre deler av det politiske livet finner vi imidlertid et større innslag av etniske minoriteter.

Om vi starter med politisk deltakelse, uttrykker tallene en tydelig tale: Ikke bare deltar minoritetene i langt mindre grad enn majoriteten – forskjellen øker. Statistisk sentralbyrå kan fortelle oss at den samlede valgdeltakelsen gikk tilbake med om lag tre prosentpoeng fra stortingsvalget i 1997 til valget i 2001. I samme periode ble andelen redusert med hele 13 prosentpoeng blant ikke-vestlige minoriteter med stemmerett. Kort sagt, hvis valgdeltakelsen spiller den politiske integrasjonen – blir det ikke mer integrasjon, men mindre (Rogstad 2005a).

Samtidig er situasjonen helt annerledes om vi ser på Oslo spesielt. I de siste kommune- og fylkestingsvalgene har politikerne i Oslo fått merke at mange i minoritetsgruppene bruker makten stemmeretten gir dem. Mange er flittige til å stemme, men viktigere – mange var ivrige både til å stryke ut dem de ikke ønsket, og til å gi dobbeltstemme til sine favoritter. Målet i deltakelse, og sett i forhold til folketallet i byen, er det nå mulig å snakke om politisk integrasjon. Den store andelen representanter med minoritetsbakgrunn har gjort at forskerne Tor Bjørklund og Johannes Berg (2005) har omtalt etniske minoriteter i lokalpolitikken som en suksesshistorie.

Spørsmålet er imidlertid hvorfor. Om vi ser på erfaringene fra Oslo, synes valgsystemet å være av stor betydning. I lokalvalget er det mulig å gjøre omfattende rettinger med listene i form av å kumulere, stryke og føre opp slengere. Dette er det langt mindre muligheter for i stortingsvalg. Systembetingelsene i lokalvalg, sammen med det høye antall minoriteter, sikrer trolig opplevelsen av at man potensielt sett har makt og innflytelse. Ikke overraskende stimulerer dette til deltakelse.

Eksempelet fra Oslo viser at minoriteter faktisk kan og ønsker å påvirke og la seg velge i sentrale maktposisjoner. Premisset er at de må oppleve det som meningsfullt, ved at de har mulighet til å påvirke utfallet. Det er derfor god grunn til å ta som utgangspunkt at det ikke er manglende motivasjon, evne og lyst som gjør at etniske minoriteter er så godt som totalt fraværende i samfunnseliten og i de sentrale posisjonene i fagbevegelsen.

Problemet med underrepresentasjon og mangel på rollemodeller

Demokratisk underskudd er problematisk, først og fremst fordi det innebærer at visse grupper ikke har like stor mulighet til å fremme sine interesser som andre. Det underliggende premisset her er at forskjellige grupper også har ulike interesser. Følgelig er det nærmest definitorisk et problem dersom bestemte grupper systematisk faller utenfor det etablerte systemet for debatt og innflytelse. Det kan samtidig argumenteres for at dersom grupper har sammenfallende interesser, er ikke differensiert representasjon like viktig.

Et annet forhold er betydningen av rollemodeller. Når representanter med etnisk minoritetsbakgrunn inntar sentrale maktposisjoner i samfunnet, kan det bidra til å gi andre med innvandrerbakgrunn tro på at det faktisk er mulig å nå opp og fram til tross for en annen etnisk bakgrunn enn norsk. Om ikke Saera Khan og Shabana Rehman vil se seg selv som innvandrerrepresentanter, er det ganske klart at de kan ha en viktig funksjon i kraft av å fungere som rollemodeller for innvandrerbefolkningen. I den sammenheng er et interessant spørsmål hva det gjør både med majoriteten og minoritetene at etniske minoriteter er sterkt underrepresentert i synlige maktposisjoner, parallelt med at de fleste med minoritetsbakgrunn som løftes fram i media stort sett omtales som enten ofre eller overgripere. Hva gjør det for eksempel med motivasjonen til dagens unge med minoritetsbakgrunn når det eneste de hører, er at de kommer til å vaske eller å kjøre drosje uansett hvilken utdanning de tar?

En viktig framtidsvisjon må være at stereotype forestillinger ikke hindrer den beste søkeren i å få en jobb, eller at den beste kandidaten blir valgt til representant i et eller annet forum, uavhengig av ytre kjen-

netegn som hudfarge, navn og så videre. Den viktigste måten å bryte ned stereotypier på er at personer med minoritetsbakgrunn i større grad blir synlige i det offentlige rom, i kraft av å sitte i regjering, lede et LO-forbund, sitte på Stortinget, og at de som lykkes på en samfunnsarena får spalteplass i media. Dessuten bør minoriteter av og til framstilles som representanter for «den vanlige mann i gata» og få anledning til å uttrykke seg om andre temaer enn hijab, omskjæring eller moskeen i Åkebergveien i Oslo. Vi tror dette vil kunne bryte ned bildet av «innvandrere» som en enhetlig gruppe, som lar seg beskrive gjennom enkle overskrifter. Minoritetene vil dessuten se at det nytter å satse på en framtid i Norge.

Hvordan øke minoritetsrepresentasjonen på ulike maktarenaer?

I hovedsak er det slik at alle har tilnærmet like rettigheter til å delta på ulike arenaer i et demokratisk samfunn. Et unntak er i valg, hvor man må ha bodd i landet i tre år for å delta i lokalvalg og være norsk statsborger for å delta i stortingsvalg.

Når disse rettighetene ikke medfører en proporsjonal representasjon av innvandrere, kan det være nærliggende å spørre om innvandrerne selv i tilstrekkelig grad har tatt i bruk disse mulighetene, og om underrepresentasjon følgelig er deres eget ansvar. En slik argumentasjon tar imidlertid ikke høyde for at det kan ligge en del hindringer i veien, som kan gjøre det vanskeligere for personer med innvandrerbakgrunn enn for etniske nordmenn å delta. Spørsmålet er derfor om det bør tilbys særordninger med sikte på å utjevne slike barrierer, eller om det beste er å behandle alle formelt likt, uansett etnisk opprinnelse og erfaringsbakgrunn.

Gitt at de positive erfaringene fra lokalpolitikken i Oslo kan overføres til andre områder, kan de tolkes som en indikasjon på at det er mulig å stimulere til økt deltakelse fra minoritetene uten bruk av særordninger. Manglende interesse hos minoritetene blir i et slikt perspektiv en utilstrekkelig forklaring på lav grad av politisk deltakelse. Oslo-eksempelet viser med tydelighet at minoritetene tar aktivt del i demokratiet når de opplever at de ved å stemme faktisk kan påvirke utfallet av et valg. Ingen bør derfor slå seg til ro med at minoritetene ikke ønsker eller evner å delta, tvert om.

Mer generelt ligger det dermed en stor utfordring i å etablere systemer som gir den enkelte mer direkte innflytelse, og som medfører at grupper som i dag er underrepresentert, oppfatter det å delta som mer betydningsfullt enn hva som er tilfellet i dag. Kombinasjonen av et valgsystem som gir reelle muligheter for direkte påvirkning og et tilstrekkelig høyt antall minoriteter i valgkretsen til å få faktisk gjennomslag, ser ut til å ha vært utslagsgivende i Oslo.

Om vi overfører erfaringene fra lokalpolitikken i Oslo til fagforeningslivet, er det ikke vanskelig å se for seg at en omlegging av valgprosessene kunne stimulert lysten blant etniske minoriteter til å delta mer aktivt også her, enten ved å delta i møter, stemme ved valg eller også ved å ta på seg tillitsverv. Dersom det ble enklere å stryke og kumulere de representantene medlemmene selv ønsker å få fram i ulike sammenhenger, kunne det i større grad bli mulig å fremme eventuelt etnisk funderte interesser. Spørsmålet er om

LO og de øvrige organisasjonene våger å ta et skritt som i prinsippet gjør det mulig at minoriteter blir overrepresentert som tillitsvalgte, jamfør det som har skjedd i Oslo bystyre.

Samtidig må vi vokte oss for å ikke overforenkle virkeligheten. For mange med minoritetsbakgrunn stikker språklige barrierer, kulturforskjeller, diskriminerende holdninger hos majoriteten, fremmedfrykt og andre strukturelle hindringer kjepper i hjulene for en eventuell lyst og evne til å ta aktivt del i organisasjonslivet eller politikken. Av den grunn kan det argumenteres for at det kan være fornuftig å ta i bruk ulike særordninger, utviklet dels for å motvirke diskriminering og andre barrierer enkelte grupper møter, og dels med henblikk på å forsere utviklingen. Det finnes i så måte flere ulike typer tiltak. De varierer med hensyn til mål, midler og hva slags legitimeringsutfordringer de representerer. I tabellen gir vi en presentasjon av ulike typer virkemidler delt inn i fire styrkegrader.

Mildt	Tilføring av kompetanse til underrepresenterte, f.eks ved skoloring i forkant av valg, tillitsvalgotplæring, språkopplæring, nøkkel-informasjon oversatt til ulike språk, målrettede rekrutteringskampanjer (f.eks dør-til-dør-aksjoner før valg i innvandrertette områder, direkte oppfølging av potensielle fagforeningsmedlemmer på arbeidsplass).
Implikasjoner	Skal bidra til å utjevne strukturelle hindre som vanskeliggjør deltakelse på ulike arenaer for enkelte grupper, som for eksempel å motvirke etnisk diskriminering og utjevne kompetanseskjeller. Tiltakene kan oppleves som urettferdig forskjellsbehandling av de som faller utenfor målgruppen, og må derfor legitimeres.
Middels	Moderat kvotering av kandidater ved at individenes kompetanse sammenliknes. Dersom alt annet er likt, foretrekkes den fra den minst representerte gruppen.
Implikasjoner	Forutsetter at det er mulig å sammenlikne ulike typer kompetanse, noe som ofte er vanskelig i praksis, da mange minoriteter har medbrakt kompetanse som det er vanskelig og ressurskrevende å vurdere etter norske standarder. Et annet viktig spørsmål er hva som regnes som verdifull kompetanse i et gitt system. Hvem sitter med makten til å definere dette? Dette virkemiddelet kan dessuten føre til at de foretrukne innkvote kandidater blir stigmatisert og må derfor gis en tilstrekkelig legitimitet for å unngå negative effekter som overgår de positive.
Sterkt	Radikal kvotering av kandidater ved at individer tilhørende en gruppe med visse egenskaper foretrekkes framfor andre, til tross for besittelse av mindre kompetanse. Kandidaten må imidlertid tilfredsstillende et minimumskrav til kompetanse.
Implikasjoner	Det åpnes for diskriminering på individnivå for å sikre likhet på gruppenivå. Behovet for å legitimere den forskjellsbehandlingen som finner sted vil være enda mer prekært enn ved moderat kvotering.
Ekstra sterkt	Fastsetting av kvoter eller bruk av et visst antall reserverte plasser for kandidater med bestemte kjennetegn. Et eksempel er regjeringens beslutning om at det skal være minst 40 prosent kvinner i alle bedriftsstyrene. Overført til f.eks. fagbevegelsen, og en tenkt situasjon med en kvote på ti prosent ikke-vestlige kandidater på kongressen, vil ordningen kunne innebære en konkurranse innad blant minoritetene om å framstå som den mest passende kandidaten til å bli plukket ut.
Implikasjoner	Det må foretas et aktivt søk etter aktuelle og passende kandidater. Utfordringen blir å fastsette kvotenes størrelse, ettersom det ofte er uklart hva slags populasjon en kvote bør speile. Er det sammensetningen i landet, byen eller en bestemt bransje som er referansepunkt? Hva med sammensetningen av ulike minoritetsgrupperinger? Kan alle representere alle uansett nasjonalitet, kjønn, klasse etc. så lenge de tilhører en etnisk minoritetsgruppe?

Helliger målet midlene?

Fordelene og ulempene som følger av forskjellige særtiltak må avveies nøye. Særbehandling kan for eksempel bidra til stigmatisering, ved at mange i majoriteten kan anse tiltakene som urettferdige og dermed utvikle negative holdninger overfor minoritetene generelt. I hvilken grad målet oppfattes å hellige middelet er derfor et grunnleggende spørsmål. For å unngå for store konflikter, er det avgjørende at ordninger som innføres har legitimitet. I den sammenheng er det interessant at det er til dels betydelig forskjell om et tiltak er rettet mot kvinner eller mot minoriteter. Mens 65 prosent av befolkningen er positivt innstilt til moderat kvotering av kvinner, er det kun 25 prosent som stiller seg positive til moderat kvotering når det gjelder minoriteter (Rogstad 2005b). Når bruk av samme virkemiddel har så ulik legitimitet avhengig av målgruppe, indikerer det at det er langt igjen før minoriteter oppnår samme muligheter i det norske samfunnet som etnisk norske kvinner. Samtidig består minoritetene av både kvinner og menn. Tar vi statistikken for det den er verdt, vil det for en kvinne med minoritetsbakgrunn være langt mer fordelaktig å kjøre fram at hun er kvinne enn at hun har en annen etnisk bakgrunn enn norsk.

Et siste poeng er hvorvidt slike særordninger vil manifestere seg i faktiske resultater, og enda viktigere – om de positive effektene overgår de negative implikasjonene. Foreliggende forskning er noe ambivalent på dette punktet. Det er forsket svært lite på bruk av særtiltak overfor etniske minoriteter og effekter av slike. Det er imidlertid mulig å dra vekslere på forskning på tiltak brukt for å stimulere til økt kvinne-representasjon. Det er imidlertid viktig å påpeke at hvorvidt erfaringene fra kampen for likestilling mellom kjønnene kan overføres til arbeidet for å bedre situasjonen for etniske minoriteter, i liten grad har blitt diskutert (Rogstad 2004). Fra USA har Reskin (1998) gjennomført en stor studie av kvinne-representasjon, og i Norge har Teigen (2003) skrevet dr.grad om temaet. Teigen viser at kjønnskvotering har vist seg langt mer vellykket innenfor utdannings-systemet enn innenfor arbeidslivet. Årsaken er først og fremst knyttet til hvor entydig kompetansebegrepet er. I utdanning er det relativt åpent hva som måles og sammenliknes, mens det i arbeidslivet er langt mer diffust. I den grad hun her peker på en generell mekanisme, indikerer hun altså at en betin-

gelse for at kvotering skal brukes med suksess, er at grunnlaget for kvotering er åpent og legitimt.

Avslutning

Denne artikkelen har dreid seg om minoritetenes rett til å være representert i sentrale organer, hvor viktige premisser legges og beslutninger tas på ulike samfunnsarenaer. I tillegg har vi satt søkelyset på problemstillinger knyttet til at enkeltpersoner gjøres til representanter for minoritetsbefolkningen som helhet. Den sistnevnte typen representanter trenger verken å være valgt eller nevneverdig representativ, men utmerker seg likevel i kraft av andre forhold, som for eksempel det å være kjendis.

Hovedproblemet er at minoriteter i liten grad er representert i viktige maktposisjoner i samfunnet. En tradisjonell og utbredt måte å forklare dette fenomenet på, er å trekke fram egenskaper ved minoritetene selv, og det at mange av dem verken har kunnskaper til eller interesse av å delta. En nærmere gjennomgang av de ulike områdene indikerer at dette ikke kan være en uttømmende forklaring. Ved å trekke fram eksempler fra lokalpolitikken i Oslo, har vi pekt på noen mekanismer som kan mobilisere til deltakelse blant etniske minoriteter. For det første tillater valg-systemet at det gjøres til dels store endringer på listene, noe som gir minoriteter mulighet for å få direkte innflytelse over hvem som kommer i de avgjørende posisjonene. For det andre utgjør minoritetene en stor andel av de stemmeberettigete.

Et forhold som er relevant å framheve, er at eksempelet fra Oslo ikke kan forstås som særbehandling. Minoritetene har både blitt mobilisert og posisjonert innenfor rammen av et universalistisk system, men hvor systemet inneholder et betydelig potensial for å bruke det til å realisere egne interesser. Kort sagt – mobilisering er mulig, og det kan skje i et samspill mellom strukturelle og individuelle forhold. I denne konklusjonen ligger også kimen til hvordan minoriteter kan mobiliseres på andre arenaer.²

² Overføringsverdien fra Oslo-eksempelet kan være mindre på arenaer eller i kommuner hvor ikke-vestlige innvandrere utgjør en svært lav andel av populasjonen, ettersom en viktig premisse for den påviste mekanismen er en innvandrerpopulasjon av en viss størrelse.

Særordninger kan være nødvendig for å sikre en rimelig representasjon i systemer som ikke av seg selv produserer innvanderrepresentanter. I artikkelen har vi gått gjennom ulike nivåer på særordningene. De store spørsmålene er hvorvidt det framstår som normativt riktig at målet kan hellige middelet, og om de positive effektene overgår de negative konsekvensene. Det kan anføres gode argumenter for alle løsninger, men valget må uansett begrunnes godt for å ha legitimitet.

Vi vil konkludere med at det bør tas i bruk nokså drastiske virkemidler for at det skal ha noen effekt på minoritetsrepresentasjonen. En viktig årsak til dette er at når kompetanse skal veie tungt, og majoritetsbefolkningen sitter med makten til å definere hva som er den mest verdifulle kompetansen, vil gjerne vekt-

skålen tippe i majoritetens favør. I svært mange tilfeller vil det ikke konkluderes med at de to gruppene har identisk kompetanse. En viktig årsak til dette er dessuten at det ofte viser seg vanskelig og ressurskrevende å vurdere innvanderne eventuelle medbrakte kompetanse etter norske standarder. Derfor vil trolig ikke en ordning ha effekt med mindre den innebærer mer radikale virkemidler enn moderat kvotering. Samtidig vil drastiske virkemidler være vanskeligere å legitimere. Det mest uheldige vil likevel være å gjennomføre et tiltak som virker stigmatiserende, og som samtidig ikke har noen effekt. Resultatet er at en kun oppnår de negative konsekvensene av et virkemiddel. Om man ikke tør å gå drastisk til verks, er det derfor trolig bedre å la det være.

Litteratur

- Bjørklund, Tor og Johannes Bergh (2005) «Innvandrere i lokalpolitikken. En suksesshistorie?» I: Tor Bjørklund og Jo Saglie, red., *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Brochmann, Grete og Jon Rogstad (2004) «På sidelinjen? Vilkår for deltakelse i politikk og organisasjonsliv i Norge». I: Bo Bengtsson, red., *Föreningsliv, makt och integration*. Stockholm: Justisdepartementet
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press
- Gulbrandsen, Trygve m.fl. (2002) *Norske makt-eliter*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Lund, Monica og Jon Horgen Friberg (2005) *Én mann – én stemme? Fagbevegelsens strategier for inkludering av etniske minoriteter i en europeisk sammenheng*. Fafo-rapport 495. Oslo: Fafo
- Mansbridge, Jane (2000) «What does a representative do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests and Historically Denigrated Status». I: Kymlika og Norman, eds., *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press
- Reskin, B. F. (1998) *The Realities of Affirmative Action in Employment*. Washington: American Sociological Association
- Rogstad, Jon (2002) «Minoritetseliten og majoritetsarenaer». I: Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad, *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Rogstad, Jon (2004) «Virkemidler på vandring. Kan virkemidler fra kvinnekampen brukes til å skape likestilling mellom etniske grupper?» *Sosiologisk tidsskrift*, 12: 190–212
- Rogstad, Jon (2005a) «Minoritetspolitikk.» *Dagbladet* 29. august
- Rogstad, Jon (2005b) Nordmenns fremmedfrykt. Foredrag på MMI. Dokumentasjonsrapport på www.mmi.no
- Skeie, Hege og Mari Teigen (2003) *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Svensen, Elin og Barbro Svensson (2002) *Innvandrere i fagbevegelsen*. Fafo-rapport 392. Oslo: Fafo
- Teigen, Mari (2003) *Kvotering og kontrovers. Om likestilling som politikk*. Oslo: Unipax
- Young, Iris Marion (2000) *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press

Faglige utfordringer

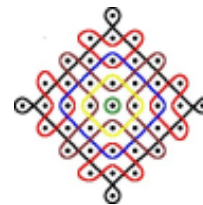
Forord Osmund Kaldheim

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er et nytt direktorat på et etablert fagfelt. Mål og verdier er nylig behandlet i Stortinget. En naturlig oppfølging er handling. Tiltak må bygge på kunnskap for å gi best mulig resultat. Derfor har vi anmodet ulike forskningsinstitusjoner og kunnskapsmiljø om å løfte frem noen sentrale utfordringer for fagfeltet som helhet eller for IMDi som nytt direktorat.

Bidragene er utformet innen stramme rammer både i tid og omfang. For å sikre bredde i tema og innfallsvinkler har bidragsyterne fått stikkord, knyttet til tidligere eller pågående forskningsarbeider. For å få et inntrykk av den samlede kompetansen til bidragsyterne anbefales direkte kontakt og besøk på deres hjemmesider.

Bidragene viser at det er mye vi ikke vet. Dels fordi mye fortsatt er ugjort, dels fordi vi ikke har sett relevante sammenhenger, og dels fordi vi ikke har stilt tilstrekkelig gode og relevante spørsmål. For at tiltak skal være bygget på kunnskap, trenger vi både å bruke den kunnskapen vi har og samtidig bidra til mer forskning og utviklingsarbeid.

Kunnskapsmiljøene beskriver på de følgende sider viktige problemstillinger for IMDi og for alle som direkte eller indirekte er engasjert i fagfeltet.



Komplekse tilnærminger til et komplekst felt

Thomas Hylland Eriksen

Det finnes mye forskning om innvandring og minoritetsspørsmål i Norge, og den gir både innsikt og kunnskap, men det er to opplagte grunner til at mer behøves: For det første forandrer terrenget seg kontinuerlig, slik at nye problemstillinger kommer til årlig. For det andre er det mange innfallsvinkler som ikke har vært prøvd ut og mange spørsmål som ikke har vært reist. Jeg skal kort nevne noen aktuelle forskningstemaer for de nærmeste årene.

Dekonstruksjon av «majoriteten». Forskning på minoriteter opererer implisitt, og ofte eksplisitt, med en kontrast mellom minoriteter (enten spesifisert som «innvandrere» eller som navngitt etnisk gruppe) og majoritet (etnisk norske). Det er sjelden at sistnevnte gruppe blir problematisert, med det resultat at forskningen genererer forskjeller mellom norsker og utlendinger, også der skillene kanskje følger andre linjer. Både autoritær barneoppdragelse, arbeidsløshet og religiøs fanatisme finnes i alle deler av samfunnet, for å si det slik.

Dybdestudier av lokalmiljøer i stedet for etniske grupper. Selv om enkelte slike studier finnes, er det relativt sjelden at universet avgrenses av et lokalmiljø, som kan være en bydel eller for den del en boligblokk. Slike miljøer er etnisk blandet og vil dreie forskerens blikk bort fra den enkelte «gruppes» særpreget til det særpregede ved et bomiljø. Slik kan det produseres både nye innsikter i inkluderings- og ekskluderingsmekanismer og et perspektiv på samfunnsmessig deltagelse som betoner sted snarere enn opprinnelse.

Desentralisering av geografisk fokus. Kvalitative studier av innvandring og minoritetsspørsmål, med unntak av forskning på norsk-samiske relasjoner, er for en stor del konsentrert om Oslo-området. Studier av flyktninger og innvandrere på små steder er sjeldne, noe som av flere årsaker er synd. Å være kurder i Snåsa er noe annet enn å være kurder i Oslo, men nøyaktig hvordan det er noe annet, vet vi relativt lite om.

Tillit og trygghet som overgripende temaer. Oppdraget bak oppdragsforskningen består ofte i å undersøke betingelser for «integrering» av minoriteter. Derfor er det altfor sjelden at forskningen begynner med problemstillinger som oppleves som relevante av dem det forskes på. Empiriske studier, som bør favne både etnisk norske og etnisk unorske, av tillit og trygghet (eventuelt mistillit og utrygghet), vil vise at det er mulig å være integrert i et fellesskap på mange forskjellige måter og på ulike systemiske nivåer (fra familie til stat). Uformelle nettverk kan vise seg å være langt viktigere enn forholdet til staten og dens «integreringspolitikk».

Transnasjonalitet som premis. I Storbritannia har enkelte forskere begynt å bruke begrepet *super-diversity* om det nye etnisk-kulturelle mangfoldet. I og med det økende mangfoldet og de nye formene for tilknytning som også gjør seg gjeldende i Norge (polske og litauiske sesongarbeidere, filippinske husgjelder, tyske naturromantikere, nigerianske fotballspillere...), er det nødvendig å utvikle nye verktøy for å beskrive den nye kulturelle dynamikken i samfunnet.

Samlende savner jeg større oppfinnsomhet og dristighet i problemformuleringene og større metodologisk pluralisme. Et komplekst samfunn trenger komplekse forskerblikk.

Integrasjon og rettigheter

Grete Brochmann

Nye nordmenn skal inkluderes i et samfunn som er preget av en omfattende og aktiv velferdsstat, en velferdsstat som både legger premisser for hvordan inkluderings- og innvandringspolitikken utformes, og som selv blir utfordret og påvirket av innvandringens omfang og form. Nettopp disse relasjonene mellom innvandring, mangfold, velferdsstat og politikk-utforming står sentralt i forskningen ved Institutt for samfunnsforskning. En særlig utfordring her er å frembringe flere komparative studier av disse sammenhengene, både for å få mer kunnskap om effekter av ulike typer tiltak og politikk, og for å frembringe hypoteser om og forståelser av historiske forløp og årsakssammenhenger. Videre knytter det seg viktige spørsmål til forholdet mellom målrettede integreringstiltak og inkludering av innvandrede minoriteter i den generelle velferdsstaten. Skal man drive indirekte integreringspolitikk, hvor man gjennom inkludering i allmenne velferdsordninger søker å inkludere innvandrere i velferdsstaten og samfunnet generelt? Eller skal man satse på direkte integreringstiltak, rettet spesifikt mot ulike innvandrergrupper? Problemet med det første er mangelen på treffsikkerhet og usynliggjøring av særskilte behov, mens det siste medfører fare for stigmatisering og ekskludering. Kort sagt, velferdsstaten har et problem hvis den ikke ser og tar hensyn til forskjeller mellom de individer og grupper den skal betjene, men den har også et problem om den ikke evner å behandle innvandrere som *folk flest*.

Innen dette store, generelle bildet, vil vi legge vekt på tre sentrale utfordringer for IMDi's arbeid fremover:

Arbeidsliv – kompetanseunderskuddet: Mange innvandrere fra ikke-vestlige land mangler i utgangspunktet den landsspesifikke kompetansen som skal til for å etablere seg trygt innenfor det norske arbeidsmarkedet. Det er viktig å øke den konkrete forståelsen for hva innvandrernes kompetanseunderskudd består i og hvordan det kan bygges ned. I denne sammenheng er effektevalueringer av ulike typer

arbeids-, utdannings- og kvalifiseringstiltak viktige. Indikatorer for de individuelle innvandrernes arbeidsmarkedsintegrering, lønn, sysselsettings-sannsynlighet, stønadsavhengighet med mer, er utfallsvariablene i slike analyser, mens mål for deltakelse i ulike typer kvalifiseringstiltak er de sentrale effektvariablene. Slike evalueringer bør baseres på paneldata som kan etableres fra administrative registre. Ved kobling av slike registre kan man i prinsippet etablere databaser som inneholder individuelle arbeidsmarkedshistorier for alle lovlige innvandrere, og sammenligne integrasjonsforløpene til innvandrere som har og ikke har deltatt i ulike typer arbeidstrening, arbeidsmarkedskurs, formell utdanning og lignende. Denne typen analyser kan bidra til at myndighetene bygger opp nødvendig kompetanse om hvilke ordninger som har god effekt for forskjellige grupper av innvandrere, og i hvilke deler av integrasjonsforløpet de bør settes inn.

Rettighetskonflikter: IMDi bør klarlegge betingelser for og konsekvenser av fri religionsutøvelse i flerreligiøse, liberale demokratier, med de rettighetskonflikter og dilemmaer som er innbakt i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Trossamfunnens autonomi kan innebære rett til å diskriminere egne medlemmer på teologisk grunnlag; som for eksempel begrensning av adgang til stillinger og stillingsverv i menigheten i kristne miljøer, og gjennom religiøs familierett som fratrar kvinner de sivile rettighetene de har som samfunnsborgere, innen islam. IMDi bør videre kartlegge hvilke rettighetsdilemmaer som følger av FNs Barnekonvensjon når det gjelder minoritetsrettigheter, integreringspolitikk, utlendingsloven og norsk flyktning- og asylpolitikk. Rettsliggjøringen av barn innebærer at myndighetene har fått økt ansvar for å sikre barns beste også i privatsfæren. Hvor går grensen mellom statlig myndighet og foreldrenes avgjørelsesmyndighet? Har foreldre rett til å bestemme over egne barn også når de går ut over samfunnets normer for barns beste, barns medbestemmelse og likestilling? Hva er statens ansvar for

å ivareta sine forpliktelser når det gjelder å ikke-diskriminere minoritets- og asylsøkerbarn?

Asylsøkere og ventevilkår: IMDi bør analysere og forbedre vilkårene under venteperioden for asylsøkere. Nyankomnes holdninger og forventninger blant annet til det norske samfunnet, arbeidsliv og velferdsordninger, dannes i den perioden der de venter på en avgjørelse. IMDi og det norske samfunnet har interesse i at mottaksperioden formes på en integrasjonsfremmende måte – asylsøkerne bør være så lite skadet av asylperioden som mulig. IMDi må avveie denne målsettingen mot retur og kontrollhensyn.

Utfordringer vedrørende vold og rasisme

Yngve Carlsson

Direkte voldelige rasistiske uttrykksformer rammer et fåtall innvandrere i Norge. Allikevel må slike tas særdeles alvorlig, på grunn av de fysiske, psykiske og sosiale virkninger det har for de som blir ofre. Rasistisk vold rammer dessuten ikke bare den eller de som er direkte utsatt for den, den kan også skape berettiget frykt og angst blant alle flyktninger og innvandrere på et sted, fordi de ikke vet hvor den kan ramme neste gang. Mange får nedsatt livskvalitet, fordi de må legge begrensninger på sin aktivitet. Spesielt viktig er det å forhindre at det oppstår voldelige rasistiske *grupper* i norske byer og tettsteder. Gruppedynamikken bidrar til å legitimere volden, den bidrar til å øke antallet voldsepisoder, og den bidrar ofte til at volden blir grovere.

Ansvar for å forhindre at slike grupper oppstår og utvikles, ligger i første rekke på kommunale myndigheter, politi og sivilsamfunn. De fleste lokalsamfunn hvor det oppstår en rasistisk gruppering, opplever dette for første gang. Ofte vil det være vanskelig å forstå hva slags gruppe og virksomhet det dreier seg om, og det lokale apparatet er gjerne i villrede om hva de skal gjøre. For noen kommuner kan det endog være fristende å forsøke å feie problemet under tepet, og håpe at det går over av seg selv. Gjennom regionkontorene vil IMDi kunne holde et våkent øye med situasjonen i kommune-Norge, slik at de kan forsikre seg om at denne typen problematikk ikke bagatelliseres.

Det er etter hvert utviklet et rikholdig verktøyskrin med virkemidler som kan brukes overfor lokale rasistiske grupper, miljøer eller organisasjoner. IMDi bør videreføre UDIs rolle og sørge for at kommuner som opplever denne typen lokal aktivitet, raskt får tilgang på kompetanse, slik at de kan få gjort en adekvat analyse av problemet og deretter tatt i bruk de mest passende verktøy i skrinet. Den tverrfaglige veiledningstjenesten har vært et godt virkemiddel i så henseende.

Det høyreekstreme miljøet i Norge har fortsatt en beskjeden størrelse, men synes nå å være bedre organisert enn tidligere. Informasjon og kommunikasjon via Internett blir stadig viktigere. Det betyr at også enkeltpersoner hvilket som helst sted i landet kan bli del av en organisasjon eller bevegelse og tilhøre noe som er større enn en selv, uten å tilhøre en lokal gruppe. Politiet og Politiets sikkerhetstjeneste har virkemidler mot denne utviklingen. Det er viktig at en også prøver ut virkemidler i regi av kommuneorganisasjon og sivilsamfunn. IMDi bør spille en rolle i dette arbeidet.

På samme måte som det er viktig å ta rasistisk vold alvorlig, er det viktig å ta vold begått av ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn alvorlig, selv om det er et lite mindretall som begår voldelige handlinger. Også her er den gruppebaserte volden ekstra alvorlig, fordi volden legitimeres i gruppen, slik at sperrere mot å utøve alvorlige voldshandlinger reduseres. Mye av denne volden begås overfor grupper som også består av etnisk minoritetsungdom, og i møtene mellom slike grupper eller gjenger skal det lite til før en voldshandling får et fatalt utfall. En bestemt type gruppebasert vold – de såkalte barneranene – har i stor grad vært rettet mot etnisk norske ungdommer. Det er liten tvil om at etnisk norske ungdommer som selv har vært utsatt for vold fra en gruppe bestående av minoritetsungdom, eller som har venner som har vært det, lett vil opparbeide seg en betydelig fremmedfrykt og kanskje også rasistiske holdninger. I enkelte tilfeller vil de også kunne søke beskyttelse i allerede høyreekstreme miljøer eller organisasjoner. Også av denne grunn er det viktig å bli dyktigere til å gripe inn overfor slik voldelig gruppedannelse.

Det norske samfunnet står overfor en rekke vanskelige utfordringer når det gjelder ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn som danner voldelige grupper eller gjenger. Mange av ungdommene tilhører en allerede marginalisert underklasse, de strir med store vansker på skolen, og forholdet til

foreldrene er ofte konfliktfylt. Troen på at de skal få innpass i et arbeidsliv som generelt diskriminerer mennesker med minoritetsbakgrunn, er liten, og bidrar til å forsterke utenforskapet. Mange av de tradisjonelle virkemidlene fra både hjelpe- og kontrollapparatet har kommet til kort overfor denne gruppen. Også på dette området er det behov for å utvikle flere redskaper av både forebyggende og intervenserende karakter. Samtidig er det viktig å understreke at det nå finnes mye forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap, som bør samles og presenteres på en oversiktlig måte. Dette bør IMDi ha et ansvar for.

IMDi bør spille en nøkkelrolle i utprøving av arbeidsformer hvor innvandrernes egne ressurser verdsettes og tas i bruk. Personer som selv er innvandret til Norge, *kan*, uten å ha noen profesjonsbakgrunn, enklere enn profesjonelle norske ungdoms- eller sosialarbeidere opparbeide tillitsfulle relasjoner til risikoutsatte ungdommer med minoritetsbakgrunn. Slike relasjoner vil ofte være en forutsetning for gradvis å motivere dem til et liv utenfor kriminelle miljøer. I tillegg trenger enkelte ungdommer med minoritetsbakgrunn noen forbilder som det er lett å identifisere seg med. IMDi bør støtte konkret utviklingsarbeid og forsøksvirksomhet hvor denne typen realkompetanse tas i bruk, samt evalueringer av slike forsøk. IMDi bør også være en pådriver for å utvikle utdanningstilbud hvor en kan bygge videre på den realkompetanse og de fortrinn personer med minoritetsbakgrunn kan ha i arbeid med marginalisert og risikoutsatt minoritetsungdom.

I deler av Europa har en sett tendenser til en politisk radikaliserings av muslimske ungdommer som føler seg fremmedgjort i forhold til majoritetssamfunnet, og som kan være villig til å begå *svært alvorlige* voldshandlinger. Selv om det er få tegn på en slik politisk radikaliserings i Norge, er det viktig å ha en beredskap for å møte en eventuell slik utvikling. Den tverrfaglige veiledningstjenesten som IMDi trolig overtar fra UDI, har noe kompetanse på denne typen problematikk allerede. Denne kompetansen bør styrkes og gjøres tilgjengelig for både geografiske og etniske «communities» som eventuelt vil måtte trenge det i fremtiden.

Generasjonsspesifikke utfordringer i en flerkulturell verden

Kirsten Danielsen

Internasjonal migrasjon og konsekvenser for mottaker- og avsendersamfunnene er i dag et av de store samfunnsspørsmål, slik det påpekes i St.meld. nr. 49 (2003–2009). Utfordringen er å finne veier som fører til gode måter å håndtere mangfold og forskjellighet på. For å kunne gjøre dette vil studier av inkluderings- og utstøtingsprosesser av ulike grupper i det norske samfunnet være særlig viktig.

NOVA har høy kompetanse innenfor både kvantitative og kvalitative forskningsmetoder. De ulike metodiske innfallsvinklene er godt egnet til å få frem prosesser i skjæringsflatene mellom ulike samfunnsnivåer, fra individer og slekt til lokal- og storsamfunn, som skaper nye eller vedlikeholder gamle sosiale og kulturelle praksiser. En kvalitativ erfaringsnær tilnærming er særlig egnet til å gi innsikt i sosiale, økonomiske og kulturelle forhold som gjør inkluderende og ekskluderende praksiser meningsfulle, og vil kunne synliggjøre ulike motstrategier som tas i bruk som en reaksjon på disse praksisene. Med både kvantitative og kvalitative longitudinelle undersøkelser vil sentrale endringer, knyttet til ulike livsfaser, kunne fanges opp.

Problemer knyttet til den aldrende innvandrerbefolkningen: Et hovedspørsmål er hvorledes eldreomsorgen – blant annet alders- og sykehjem og hjemmebaserte tjenester – skal organiseres for å imøtekomme eldre innvandreres religiøse og kulturelle behov. Forebyggende helsearbeid i form av informasjonskampanjer og satsing på eldresentrene er viktig. Rekruttering av helsepersonell med ulik etnisk bakgrunn er nødvendig. I tillegg er oppjustering av kunnskap og etterutdanning av helsepersonell med tanke på å tilrettelegge for en kultursensitiv eldreomsorg, av betydning. Kulturforståelse bør inngå som en del av utdanningen innen helsesektoren.

Problemer knyttet til sosial mobilitet: Det er svært viktig at en tilrettelegger for både utdanningsmuligheter og arbeidsmuligheter for andre- og tredje-generasjons innvandrere. Det er av avgjørende betydning at de ikke stenges ute fra arbeidsmarkedet etter utdanningen, slik at de ikke blir fratatt fremtidshåpet, for mangel på fremtidshåp øker sannsynligheten for kriminell atferd. Det er likeledes nødvendig at folk fra etniske minoriteter bekler posisjoner på alle nivåer i samfunnshierarkiet, for at vi ikke skal få en etnisk selektert underklasse. Slik rekruttering vil bidra til integrering og kan demme opp for frustrasjoner og misnøye.

Historiebevissthet: Norsk innvandringshistorie (2003) er preget av beretningen om norsk innvandringspolitikk. Det er lite stoff om immigrasjonsprosessen slik den ble opplevd av innvandrerne. Det er gode grunner til å dokumentere denne prosessen gjennom deres egne fortellinger. I deres beretninger ligger historien om fortiden så vel som om nåtiden; i nåtidshistorien ligger kimen til en historie om fremtiden. Første generasjon er i ferd med å bli gamle, og viktig kunnskap vil lett kunne gå tapt. Et minnemateriale kan gi ny innsikt i kulturell kompleksitet og bidra til at samfunnet blir bedre rustet til å møte dagens og morgendagens utfordringer. Å bevare innvandrernes historie for kommende generasjoner sikrer dem også retten til en fortid.



Utfordringer til IMDi fra SSB

Lars Østby

Fra Statistisk sentralbyrå skal det ikke gis noen råd om den politikken det nye IMDi skal føre, men vi kommer gjerne med noen utfordringer knyttet til datagrunnlaget, og til analyser av dette. Vi regner med at vi i det nye direktoratet har fått en medspiller som har mulighet til å ha sin fulle oppmerksomhet rettet mot den typen empirisk oppfølging av demografisk og annen atferd og av levekårene slik de følges gjennom våre ulike registre. Aktive og høyt kompetente brukere gjør at vi får et grunnlag for å utvikle vår datakvalitet og vår analytiske kompetanse. For at dette skal bli et vellykket samspill, kreves det selvfølgelig at vi gjør vår del av jobben forsvarlig, men det krever også at IMDi ansatte får mulighet til å utvikle sin egen kompetanse, slik at de blir i stand til på en fullgod måte å internalisere de beskrivelser og analyser som vi og andre bidrar med. Det er nødvendig at IMDi blir godt i stand til å fordøye de mange ulike analyser og oppdrag som er og som kommer til å bli gjennomført på deres fagområde, slik at hele organismen kan vokse ved hjelp av slik ny tilførsel av kunnskap. Det er ikke nok bare å ha bestillerkompetanse, også *mottakerkompetanse* kreves. Dette er vår første utfordring.

For IMDi eget arbeid, men også for de beskrivelser og analyser som vi og andre leverer, er det viktig at man vet mye om den enkelte innvandrers liv før ankomst til Norge, og om hva de bringer med seg av erfaringer, på godt og vondt. Vi er særlig opptatt av nødvendigheten av å registrere *utdanningen* til de som får oppholdstillatelse her. For noen grupper kan dette være vanskelig, men for mange skal det legges et individuelt løp for introduksjon i det norske samfunnet, hvor også den enkeltes behov for utdanning må være viktig å avklare. Grunnlaget for denne vurderingen vil ofte være en innsikt i hva vedkommende har av tidligere utdanning. Til nå er den utdanningen innvandrerne har ved ankomst i Norge samlet gjennom tilleggsundersøkelser til de tiårige folketellingene, men det er et kostbart opplegg, og det medfører at en for alle nyankomne har svært mangelfulle opplysninger om utdanning. Vi tror at dette er infor-

masjon som IMDi i stor grad vil være avhengig av, og at ad hoc utvalgsundersøkelser ikke vil være egnet for innsamling av slike data.

Vi har etter hvert omfattende kunnskaper om innvandrernes integrering i det norske samfunnet, men vi har fortsatt noen mangler. En av disse er knyttet til *språkkunnskaper*. Det er lett å beklage seg over mange innvandreres manglende norskkunnskaper og bruke dette som begrunnelse for dårlige muligheter i utdanningssystemet og på arbeidsmarkedet, for sosial isolasjon fra det norske samfunnet og for generelt manglende integrering. Dels mangler vi systematisk oversikt over norskkunnskaper, men vi håper at det blir mulig, i hvert fall på individnivå, å analysere resultatene fra den opplæringen som nå gjøres obligatorisk for mange innvandrere. Språk er imidlertid interessant ikke bare i form av manglende norskkunnskaper, vi burde også vite mer om den *flerspråklige realkompetansen* som en stor gruppe innvandrere faktisk har, og som det kan være et stort potensial for å utnytte, både innenlands (flerkulturell eldreomsorg kan være ett stikkord) og i internasjonalt samarbeid.

Et direktorat for minoriteter?

Rita Kumar

Det har vært et lenge uttalt ønske fra Kontaktutvalgets side at forvaltningen av innvandrings- og integreringsfeltet skulle deles. Selv om migrasjon og integrering henger sammen, er det viktig og riktig å gi hvert område særlig oppmerksomhet.

Kontaktutvalget vil her peke ut det vi ser som hovedutfordringer på minoritetsfeltet, og hvor IMDi er en sentral aktør.

Mangfold – fra retorikk til praksis: IMDi starter ikke med helt blanke ark, men har med seg et fundament av erfaringer som staten hittil har gjort seg på minoritetsfeltet. Integrering av personer og grupper med innvandrerbakgrunn har vært på dagsordenen i en årrekke. Etter hvert har også utvikling av en mangfoldspolitikk kommet i sentrum. En hovedutfordring for IMDi vil være å gi mangfoldsbegrepet et reelt innhold – å bringe det videre fra retorikk til praksis.

Et direktorat for hvem? Det vil være avgjørende for IMDis suksess om det fra dag én fremstår som et direktorat for innvandrere og flyktninger og deres etterkommere. Det må skje gjennom dialog og samhandling med enkeltpersoner, miljøer og organisasjoner. En forutsetning er at det utvikles arenaer for konstruktiv dialog med minoritetsmiljøene. IMDi bør ta mål av seg til å bli en foregangsinstusjon i utvikling av dialog og samarbeid mellom innvandrere og deres etterkommere og myndighetene. Direktoratet må synliggjøre hvilke utfordringer og ressurser som ligger hos minoritetene selv.

Innvandrerorganisasjoner bør få en sentral plass i IMDis arbeid. Blant annet bør det vurderes hvordan dagens tilskuddsordninger kan forbedres for å styrke organisasjonenes rolle både overfor egne medlemmer og overfor myndigheter og samfunnet ellers. Norge har hittil ikke hatt tradisjoner for å inkludere innvandrerorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner i integreringsarbeidet. IMDi bør ta på alvor å utvikle modeller for et slikt samarbeid. Videre bør direktoratet undersøke behovene for kompetanse-

heving blant innvandrerorganisasjoner, og skreddersy tiltak. I denne sammenheng er det særlig viktig å identifisere utfordringer hos organisasjoner av og for ungdom med minoritetsbakgrunn.

Et direktorat for hva? Integrerings- og mangfoldsarbeid krever både kortsiktig og langsiktig tenkning. Det må være rom for nyanserte, differensierte og samtidig fleksible tiltak, som tar utgangspunkt i situasjonen og behovene til dem det gjelder.

To overordnede mål peker seg ut. Integrering av nyankomne grupper er det ene. Det andre er å sikre at mangfoldsperspektivet gjennomsyrrer alle deler av samfunnet.

Innenfor disse to store målene er det noen områder som bør gis høyere prioritet. Med ti prosent arbeidsledighet blant personer med innvandrerbakgrunn, sier det seg selv at rekruttering til og innpass i arbeidslivet må være en høyt prioritert oppgave for det nye direktoratet. Både som igangsetter av egnede tiltak, og som pådriver. Da er det viktig å ikke lene seg tilbake bare ledighetsstatistikken går ned. Direktoratet må sammen med andre aktører også se på hvordan arbeidslivet fungerer overfor minoriteter. Reelt innpass er det først når minoritetspersoner rekrutteres til stillinger som passer til deres utdanning og kompetanse, når de står likt med andre med hensyn til opprykk, og når arbeidsmiljøet er inkluderende. På dette området bør IMDi gjøre som Utlendingsdirektoratet, der det bevisst er rekruttert kvalifiserte ansatte med minoritetsbakgrunn til stillinger på alle nivåer.

Et annet prioritert område må være skole og utdanning. Utdanning er helt grunnleggende for hvordan både den enkelte og samfunnet som helhet lykkes. Norge har fått en mer mangfoldig skole, og hver elev har krav på en fullverdig grunnutdanning. Det er fortsatt en jobb å gjøre med hensyn til at skolen fullt ut ivaretar elever med minoritetsbakgrunn. Skolen har ansvar for å gi den enkelte et godt fundament for å kunne fullføre et videre løp med høyere utdanning og deretter jobb. Det betyr både å gi en kvalitativ god

grunnutdanning og å informere om og motivere til høyere utdanning. Oppnår vi dette, vil det være et løft for hele samfunnet. Vår erfaring tilsier at det er først da minoriteter kommer til i alle typer posisjoner, også i mainstream-yrker.

Videre bør arbeidet mot diskriminering løftes høyt. IMDi vil spille en viktig rolle i å få ikke-diskrimineringsperspektivet inn i offentlige tjenester, hånd i hånd med å få tjenestene til å tilpasse seg en mangfoldig befolkning. Holdningsskapende arbeid overfor befolkningen generelt bør også få en plass i IMDis oppgavemappe.

Mange aktører – lik standard: Stortingsmelding nr. 49 om mangfold og inkludering skisserer gode mål for integrerings- og mangfoldsarbeidet. Når disse skal omsettes i praksis, ligger hovedansvaret i kommunene. IMDi må bli et kompetansedirektorat for kommunene i deres utvikling av strategier. Dette forutsetter at IMDi innehar og videreutvikler kompetanse på gode modeller for arbeid med integrering og mangfold.

Per i dag varierer integreringsarbeidet fra kommune til kommune. IMDi kan og bør bidra til at kommunenes integrerings- og mangfoldsarbeid blir mer likt og holder høy kvalitet, og at det involverer minoritetene selv.

Se bredden: Avslutningsvis vil vi understreke det selvsagte men vanskelige, nemlig viktigheten av å ha noen prioriterte mål for øyet, og samtidig beholde blikket for bredden blant minoriteter. Det vil si å se endringer i minoritetsbefolkningen med hensyn til sammensetning og behov, og tilpasse virksomheten til det. Blant annet må det tas høyde for at antall unge med minoritetsbakgrunn er økende, og at det samme gjelder gruppen eldre med minoritetsbakgrunn.

Kvalifisering og sortering gjennom utdanningssystemet

Berit Lødding

Innvandrerens deltakelse i arbeids- og samfunnsliv forutsetter at de har muligheter til å kvalifisere seg gjennom det ordinære utdanningssystemet, det vil si utover den introduksjonen som norskopplæring med samfunnskunnskap gir. Tilgang til utdanning er imidlertid ikke likt fordelt i Norge. Retten til videregående opplæring synes fortsatt å være utformet på majoritetens premisser, i likhet med da den ble introdusert. I dag finnes det et økende antall voksne som har fått opphold i Norge etter 1994, og som er over 19 år, men som verken har voksenrett (definert for alle uten fullført videregående opplæring som er født før 1978) eller ungdomsrett (som omfatter yngre årskull). Med Kunnskapsløftet vil retten til videregående opplæring utvides til 24 år. Dersom voksenretten blir utvidet til å omfatte personer som tidligere ikke har hatt rett til videregående opplæring, vil de innvandrene dette gjelder, stille på linje med resten av befolkningen i stedet for å komme bakerst i køen blant søkerne til videregående opplæring. IMDi bør være en pådriver i å få jevnet ut rettighetene til utdanning. Det er dessuten slik at fullført grunnskole gir rett til videregående opplæring. Dette kan være noe av bakgrunnen for at 20 prosent av alle 18 år gamle førstegenerasjonsinnvandrere med ikke-vestlig bakgrunn ikke er registrert med noen påbegynt eller fullført videregående opplæring og heller ikke med fullført grunnskole. En utfordring for IMDi vil være å se til at nyankomnes muligheter for å fullføre grunnskolen blir ivaretatt, slik at de også får rett til å begynne i videregående.

IMDi bør være en pådriver for å se utdanningspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken i sammenheng. Hvorvidt foreldrene er i arbeid, har betydning for majoritetslevers så vel som minoritetsspråklige elevers prestasjoner i videregående opplæring. Minoritetsspråklige elever med en far i arbeid, er mindre tilbøyelige til å velge bort videregående opplæring, og de er sjeldnere å finne under opplæring etter alternativ fagplan i norsk som andrespråk, enn de med en far utenfor arbeid. Den viktige forbindelsen mellom utdanning og arbeidsliv gjør seg også

gjeldende innenfor fagopplæringen, vi ser at tilgang til læreplasser har betydning for kompetanseoppnåelse. Uten at vi kan dokumentere det direkte, kan en også tenke seg at synlige minoriteters utsikter til relevant arbeid som de er kvalifisert for, kan virke inn på motivasjonen for å ta utdanning, i de yngre årskullene.

Som for barn og unge ellers, er det vanskelig å fremheve noen entydige trekk i de minoritetsspråkliges utdanningssituasjon eller -strategier. De tendensene som viser seg i overgangen mellom videregående opplæring og høyere utdanning, må ses i sammenheng med de prosessene som utspiller seg på lavere trinn i utdanningssystemet.

Etterkommere av innvandrere fra ikke-vestlige land viser klare tegn til en sterk sosial oppdrift. De gjennomfører videregående opplæring i større grad og oppnår bedre resultater enn ungdom fra ikke-vestlige land som har kommet til Norge i løpet av skolealderen. Etterkommere med studiekompetanse gjør mer effektiv bruk av høyere utdanning enn innvandrere, de starter i høyere utdanning i minst like stort omfang som majoritetsungdom, og de starter oftere enn majoritetsungdom direkte i høyere utdanning. Blant etterkommere finner vi også hyppigere planer om langvarige studier enn tilfellet er innenfor alle andre kategorier av begynnerstudenter. Et annet tegn på sterk sosial oppdrift er den sterke rekrutteringen til studieforberedende retninger i videregående opplæring, innenfor alle prestasjonssjikt blant ungdom med bakgrunn fra ikke-vestlige land, sammenlignet med majoritetsungdom.

Samtidig er det flere blant etterkommerne og særlig blant innvandrene som kommer ut av videregående opplæring med kompetanse på lavere nivå, det vil si at de verken har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, og spesielt gjelder dette i yrkesfaglige løp. I hvilket omfang dette skyldes bortvalg av videregående opplæring underveis, eller gjennomføring av opplæringen uten å bestå alle fag, er et underforsket

felt, men dette vil bli rapportert av NIFU STEP i prosjektet Bortvalg og kompetanse, i 2006. Uansett er det viktig at flere minoritetsungdommer gjennomfører og består videregående opplæring enn i dag, ettersom vi vet at jobbsøkere med kompetanse på lavere nivå kommer mye dårligere ut på arbeidsmarkedet enn de som har oppnådd vitnemål eller fagbrev.

En annen utfordring gjelder tilgangen på læreplasser for minoritetsspråklige søkere. I Oslo, hvor andelen med innvandrerbakgrunn er størst, kommer minoritetsspråklige læreplassøkere med gode karakterer meget godt ut, mens de med svake karakterer i langt mindre grad får læreplasser, sammenlignet med majoritetsungdom med lignende prestasjoner. Dette har vært dokumentert for de yngste Reform 94-kullene, og er bekreftet for senere kull. Tilbudet om opplæring i bedrift fungerer med andre ord som en kraftig sorteringsmekanisme for kompetanseoppnåelse. Ettersom andelen med svake prestasjoner er høyere blant de minoritetsspråklige læreplassøkerne enn blant søkerne med majoritetsbakgrunn, har skolen en viktig oppgave i å utjevne prestasjonsforskjellene, noe som eventuelt kan gjøres i samarbeid med andre aktører, som for eksempel tilbydere av leksehjelp.

Mellom myter og fakta – innvandrerkvinner i norsk arbeidsliv

Berit Berg og Tove Håpnes

Media har skapt et bilde av innvandrerkvinnen som et passivt offer for kulturell og religiøs undertrykking. Menn, skaut og barn er faktorer som hyppig nevnes som hindringer når det gjelder yrkesdetakelse. Selv om mange innvandrerkvinner lenge har sagt at de ikke kjenner seg igjen i dette bildet, er mytene sterke. Dette var noe av bakgrunnen for at Kommunal- og regionaldepartementet i 2004 ga SINTEF i oppdrag å gjennomgå eksisterende forskning på feltet.

Bakgrunnen for pilotstudien var en erkjennelse om at vi per i dag har for lite innsikt i og kunnskap om hva som kjennetegner ikke-vestlige kvinners vilkår og muligheter knyttet til arbeidslivet. Vi har så å si «støv-sugd» det som finnes av innvandringsrelatert forskning om arbeid og kvalifisering der innvandrerkvinnens situasjon implisitt eller eksplisitt blir omtalt. I tillegg har vi gjort noe bruk av forskningsstudier om innvandrerkvinnens familie- og hverdagsliv.

Myten om den passive innvandrerkvinnen som blir styrt av mann og familie, og med liten interesse for skoloring, blir i liten grad bekreftet i vårt materiale. Vi får derimot presentert bilder som viser at mange innvandrerkvinner vil ha arbeid, og at de jobber mye med å bedre egne forutsetninger for å skaffe seg jobb eller utdanning. Mange innvandrerkvinner bruker tid og krefter på skoloring for å komme inn på arbeidsmarkedet. Mange av dem framstår derfor som aktive, utholdende og sterke, ikke passive og viljeløse.

Når vi retter blikket mer mot lønnsarbeid og yrkesliv, ser vi et klart behov for å videreutvikle en kvinnepolitikk og et kvinneperspektiv som ivaretar innvandrerkvinnens interesse for økonomisk likestilling. Søkelyset må da ikke rettes ensidig mot kultur, men snarere mot de strukturene i arbeidsmarkedet og arbeidslivet som skaper maktforskjeller og forskjellsbehandling av mennesker. Gjennom vår egen forskning har vi sett at det er behov for god kontakt mellom virkemiddelapparat og bedrift hvis en skal lykkes med å få flere innvandrere i arbeid. utfordringer framover:

På **myndighetsnivå** vil det være behov for å utvikle skreddersydde virkemidler som kan ivareta de mange forskjellige behov for kvalifisering og arbeidstilknytning som finnes blant innvandrerkvinner. Virkemiddelbruken må ta høyde for de store forskjellene som finnes blant kvinnene i utdanningsnivå, kompetanse og orientering i arbeidsmarkedet.

For **praksisfeltet** vil det fremdeles være behov for å utvikle flerkulturell kompetanse i nøkkelsektorer, for å bedre tilbudet og servicen til hele befolkningen. Framover vil det være viktig å opparbeide kjønnsforståelser som gjør at en bedre kan ivareta kjønns spesifikke behov og interesser blant både kvinner og menn med innvandrerbakgrunn.

Av **forskning** trenger vi innsats som fanger bredden i innvandrerkvinnens forhold til arbeidslivet. Så langt har mange av arbeidsstudiene vært konsentrert om innvandrerkvinner med lite utdanning i arbeidsintensive næringer. Vi har videre behov for mer kunnskap om kvalifiseringssystemet sin funksjonsmåte overfor innvandrerkvinner. Her trengs det særlig forskning omkring samspillet, eller mangelen på samspill, mellom virkemiddelapparatet og arbeidslivet. Forskningen må også vie større oppmerksomhet til hvordan diskriminering og rasisme foregår i arbeidslivet, og avdekke hvordan dette påvirkes av ulike kjønns- og etnisitetsforståelser.

Det bør gjennomføres mer forskning på etterkommere, for eksempel ved å gjennomføre en større breddestudie over yngre kvinners kvalifikasjoner og deres preferanser til arbeidslivet. Det vil også være interessant å få gjennomført en livsløpsstudie over to generasjoner, der innvandrerkvinner som mødre og døtre blir sett i sammenheng.

Det ligger store utfordringer i å videreutvikle kunnskap gjennom forståelser, tilnærminger og begrep der kjønn, etnisitet og klasse ses i nye sammenheng.

Ved SINTEF IFIM har vi siden slutten av 1980-tallet bygd opp et forskningsmiljø på temaet innvandring og flyktningpolitikk. Vi har gjennomført mer enn 50 store og små prosjekter, på oppdrag for offentlige myndigheter, Norges forskningsråd og organisasjoner tilhørende arbeidslivet samt NGOer (bl a Røde Kors og Norsk Folkehjelp). Vi er et flerfaglig forskningsmiljø hvor «forskning for forandring» utgjør en viktig drivkraft.

Integrering av flyktninger gjennom kvalifisering til arbeid og utdanning

Anne Britt Djuve, Hanne Cecilie Kavli og Monica Lund

IMDi møter som nytt direktorat et felt som de siste 5–6 årene har vært i rivende utvikling. Fra den første utprøving av alternativ inntektssikring for flyktninger, til introduksjonsloven i 2004, ligger det mye arbeid og erfaring. Vi vil benytte anledningen til å rette oppmerksomheten mot tre viktige utfordringer i det videre arbeidet med kvalifisering til arbeid og utdanning.

Bosetting: Hvis bosettingsregimet skal bidra til en rask arbeidsmarkedsintegrering, må to forhold være på plass. Kortest mulig ventetid i asylmottak og størst mulig match mellom det lokale arbeids- og utdanningsmarkedet og den bosattes kompetanse, interesser og erfaring. Dagens ventetid i asylmottak er fortsatt lengre enn det som er den offentlige målsettingen, og tidligere evalueringer har påvist omfattende sekundærflytting, spesielt fra lite sentrale kommuner og kommuner med et stramt arbeidsmarked. Gitt målet om rask arbeidsmarkedsintegrering, virker det lite fornuftig å bosette flyktninger i kommuner der det er urealistisk at de skal finne arbeid.

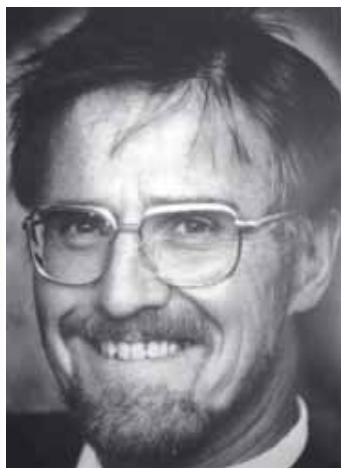
Kvalitetssikring av det kommunale kvalifiseringsarbeidet: IMDi skal være et kompetansesenter for kommuner og andre samarbeidspartnere i integreringsarbeidet. Fafos evalueringer av forsøk med introduksjonsprogram avdekker store kommunale variasjoner når det gjelder kvalitet og innhold på det tilbudet som gis og selve organiseringen av tilbudet. Lokale forhold kan dessuten påvirke i hvilken grad og på hvilken måte statlige råd implementeres. Alle med rett og plikt til norskopplæring og annen kvalifisering bør være sikret en opplæring av en viss standard, uavhengig av hvilken kommune de bosettes i. En viktig utfordring for IMDi vil derfor være å kvalitetssikre metodene som brukes i det kommunale kvalifiseringsarbeidet. Det kan være grunn til å se nærmere på hva som er egnede virkemidler for å ivareta denne oppgaven.

Dimensjonering av arbeidsmarkedstiltak: Et viktig og uttalt mål for IMDi er å bidra til at innvandrere får muligheter til arbeid og kvalifisering på lik linje med øvrig befolkning. En forutsetning for å få til dette, er at arbeidsmarkedstiltakene utformes og dimensjoneres slik at alle flyktninger som har behov for det, får et godt og tilpasset kvalifiseringstilbud uansett hvor de bor. Tilgang til tiltak i regi av Aetat har vært en flaskehals i kvalifiseringsarbeidet for flyktninger. Dimensjonering av tiltak er ikke en del av IMDis mandat, men formidling av behov for slike tiltak bør være det. Hvis behovet ikke dekkes gjennom Aetat, bør andre løsninger vurderes, for eksempel i kommunal regi. Samarbeid mellom statlig og kommunal sektor er et nært beslektet tema. Arbeidsdelingen mellom den kommunale flyktningstjenesten og Aetat lokal er fortsatt et problemområde i mange kommuner, noe som kan ha en negativ effekt på de nyankomnes sannsynlighet for komme ut i arbeidspraksis, og senere et ordinært arbeidsforhold. En viktig utfordring for IMDi – i samarbeid med andre aktører – er derfor å legge til rette for løsninger som gjør tilbudet til flyktninger mindre avhengig av lokale samarbeidsrelasjoner og prioriteringer.



Heraklit i passkontrollen

Gudmund Hernes



Norge er landskapet og linjene, det nære og kjære, det som gir gjenkjennelse og gjenklang. Det mest fortetete uttrykket for dette finner vi Ivar Aasens dikt

Dei gamle Fjell i Syningom
er alltid eins å sjå,
med same gamle Bryningom
og same Toppom på.

Ikke bare av landet, men også av folket har vi et bilde – av hvordan nordmenn er: født med ski på beina og nisselue på hodet, jevnt trauste og sindige, beboere som holder det flidd rundt seg og opptrer som skikkelige folk. Det er et bilde både av hvordan vi mener vi er og hvordan vi vil være. I dette selvbildet inngår også et syn på hvordan vi forholder oss til utlendinger – at vi i prinsippet er åpne og inkluderende, særlig overfor dem som er nødstilt, forfulgt eller utstøtt i eget land.

Og mange av norsk slekt har sine røtter ute. Ikke minst hentet Norge et samfunnsmessig toppsjikt fra utlandet, slik vi ser i etternavn som Aubert, Brochmann, Cappelen, Dreyer, Echhoff, Friele, Geelmeyden, Holst, Køhn, Lehmkuhl, Mowinkel, Paus, Rieber, Schreiner, Tiedemann, Vogt og Zetlitz. Sporene viser hvordan vi er beriket av innvandring i

tidligere tider. Men enda mer var nordmenn selv et utvandrerfolk: I det store utvandringssårhundret som startet tidlig på 1800-tallet, lå Norge målt mot folketallet på andreplassen etter Irland – om lag 900 000 lot bak seg de trange daler og trange kår. Det er mer enn dobbelt av innvandreretallet i Norge i dag. Alle hadde et syskjennbånn i Midtvesten, og vi tok det som en selvfølge at vi ville tas imot og være velkomne i andre land.

Både vårt bilde av landet og av folket som bor her, bygger på en forestilling om Norge slik det *er*. Mer enn det: På en forestilling om det som *består*. Slik er det også i mange andre land – landskap og historie har langsomt avsatt seg i lynne og vaner som vedvarer. Både i topografi og i karakter er det noen historiske konstanter, og der det ikke er konstanter, er det iallfall kontinuiteter. De som innvandret, de kom, så og svant inn i «Det Store Vi». Nordmenn som hadde vært ute, kunne derfor regne med å komme tilbake til det samme.

Dette er i ferd med å endres. De siste tiårene har vi hatt en ny innvandringsbølge, som er av en annen type. Den som nå kommer hjem til Norge gjennom utgangen på Gardermoen, vil ikke bare se et nytt

landskap, men nye landsmenn. Morsmålet deres er ofte et annet, klesdrakten forskjellig, og hudfargen kan ha en annen sjattering. Hver dag kommer et hundretall nye for å bli for godt, og de kommer med sin egen kultur i kofferten.

Dermed blir forestillingen om Norge som en konstant, utfordret. Nordmenn som har vært i utlandet en stund, vender hjem til noe annet enn det de vokste opp i eller forlot. Norge er ikke noe som *er* – Norge er noe som hele tiden *blir*. Den klassiske, allmenne formulering av dette, ble gitt av den greske filosofen Heraklit. Han så på verden og livet ikke som en tilstand solid som gamle fjell, men som en strøm som stadig skiftet. Han sa: «Den elven som du nettopp satte foten ned i er nå borte – vannets rørsler og virvler blir uavbrutt andre.» Heraklit brukte også denne metaforen om det som skjer med oss selv: «Akkurat som elven der jeg setter min fot *ikke er den samme* og likevel *er*, slik er jeg det som jeg ikke er.»

Med andre ord: De vi har gitt adgang til riket, er med på å forandre det – og på å forandre oss. Det vi kalte nasjonsbygging er nå ombygging, og bygningsarbeiderne hentes fra mange land. De som kommer forblir i det de er med på å forme, forandres selv av det, og forandrer oss som er her fra før. Kort sagt: Det er Heraklit som står i passkontrollen.

Faser av en forvandling

La meg beskrive denne endringen med et par biografiske vignetter. Jeg var åtte år første gang jeg så en svart person i levende live. Misjonsforeningen i Selbu, som finansierte virksomheten med strikking av Selbuvanter, skulle få et prov på at all den uegennyttige innsats var møyen verd. Derfor var en sprell levende afrikaner hentet hjem fra misjonsmarken, slik at man kunne få vitnesbyrd om virkningen av strikkingen. Begivenheten var såpass enestående at store deler av bygdens folk, unger inkludert, kom til bedehuset for ved selvsyn å kunne bivåne noe de før bare hadde hørt frasagn om. Vi småungene fikk ikke bare høre – vi fikk også røre: Vi ble kalt fram slik at vi kunne få ta på afrikaneren, som med en lystig latter lot oss se at innsiden av håndflatene var hvite som våre. Etter endt gjerning dro afrikaneren tilbake til sitt kontinent. Det gikk flere år før jeg så min neste afrikaner.

Nå er verden forandret og Norge et annet. Det er innvandrere på alle skoler, og jeg møter flere folk fra fremmede strøk ved å krysse gata enn jeg møtte i hele oppveksten. Strømmer og virvler er andre. Men det er mulig å identifisere noen av strømskiftene. Holder vi oss til perioden etter innvandringsbølgen som startet i slutten av 1960-årene, kan vi skjelne mellom tre faser, uten skarpe skiller:

I *gjestefasen* regnet nordmenn mer eller mindre med at de fremmede som kom ville ta en jobb og bli en stund, te seg som oss og tilpasse seg de innfødtes sed og skikk. De som kom var for det meste enslige menn i godt arbeidsfør alder. Siden de fleste regnet med at oppholdet ikke var permanent, var det heller ingen forventninger om noen reell forandring av gjestene – og det var slett ikke tale om noen forandring av oss selv. Den alminnelige norske holdningen var: De kan være seg selv så lenge de ikke forstyrrer oss. De var et fargerikt innslag som skapte kontrast til det ensartete miljøet de fleste hadde vokst opp i – i mitt tilfelle altså Selbu. Vi kunne også kalle denne fasen *Ali-fasen*, en fase der vi som hadde vært her før så på de nye først og fremst som god arbeidskraft.

I *familiefasen* økte innslaget, og gjestene begynte i økende grad å slå seg ned. Oppholdet var ikke midlertidig, de skaffet seg ektefelle, stiftet familie og var kommet for å bli, slik det igjen skjer med polske arbeidere i dag. Vi som var født her, måtte begynne å se både *oss selv* og dem på en annen måte. Da begynte utformingen, både av en innvandringspolitikk og en integreringspolitikk. Vi måtte sikre både dem og oss, og det betydde, enkelt sagt at de måtte bli mer som oss. «Vi» og «oss» var dem som var født i landet – «etnisk norske», som betegnelsen etter hvert ble. Læreboknormalen var så å si den typiske nordmann – en kjent og fast størrelse. Spisst formulert var oppfatningen denne: Vi kunne forbli som vi hadde vært og var, de burde bli som oss. Begrunnelsen var dobbel. Dels var den å sikre innvandrerne et minste felles multiplum med norskfødte, slik at de kunne fungere og ta hånd om seg selv. Dels var den å sikre innvandrerne mot negative reaksjoner og fordommer, for eksempel å se på dem som utnytttere av velferdsordninger de ikke hadde bidratt til og dermed utløse reaksjoner fra dem som gjennom hele livet hadde bidratt og kanskje ville få sin velferd forringet hvis det ble flere å dele på. Innvandrings- og integreringspolitikken ble altså langt på vei utformet ikke av

hensyn til innvandrerne, men av hensyn til oss selv. Denne fasen kunne vi derfor kalle *Ola-fasen*.

Nå er vi inne i den tredje fasen, der fastlands-Norge ikke lenger er fast og med en læreboknormal som er under forvandling. En teknisk benevnelse for denne fasen kan være *dynamisk diversitet*. Norge er ikke lenger et «flerkulturelt» samfunn i den forstand at vi har et lappeteppes av nasjonaliteter, folkeslag og religioner. Kulturene lever ikke bare ved siden av hverandre – de reagerer på hverandre, påvirker hverandre gjensidig og forandrer hverandre. Man trer ikke bare ned i en strøm som hele tiden forandres – ulike strømmer flyter sammen, skifter farger og skaper virvler og turbulens. En annen, og mindre teknisk benevnelse kunne være *Shabana-fasen*. Den illustrerende episoden er Shabana Rehmans stunt under filmfestivalen i Haugesund 21. august 2005, der hun tungkysset kulturminister Valgjerd Svarstad Haugland og deretter dro ned buksa og viste rumpa til alle. Shabana utfordret ikke bare den før omtalte norske bedehuskulturen, men også det pakistansk-islamske miljøet hun selv er sprunget ut av (noe hun for øvrig også gjorde med det såkalte mulla-løftet et drøyt år før). Det er ikke ofte at flere tradisjoner samtidig settes så ettertrykkelig på prøve, men i mildere form er det likevel dette som skjer rundt om i alle krokar av landet. Der må alle deler av befolkningen, i varierende grad, men stadig på nytt, ta inn over seg at Norge er et mangfold i forvandling. Norge er blitt et spenningsland. De viktigste endringene er kanskje ikke dem som skjer på samfunnsplan, i makro, men i de mange små miljøene.

Mikromangfold

Når fødselsdager skulle feires i min barndoms dal, Selbu, der det bare bodde blekansikter, var menyen alltid ens: brus og bløtkake først; sjokolade, boller og skiver med brunost før avgang.

I et fødselsselskap på Røa i år, var dette situasjonen: Den 12-årige jenta som feiret dag hadde inviterte alle jentene i klassen – både dem som kalles «norske» (som betyr at de snakker Oslo-dialekt, uansett hudfarge og bakgrunn) og «utlendinger» (som betyr at de ennå kunne bryte på språket). Men å gjennomføre selskapet var ikke så enkelt som i Selbu. Noen inviterte kunne utebli, fordi foreldrene var usikre på hvordan de skulle forholde seg. Det ble løst ved å tilby

kjøring til foreldre som var uten bil og nødvendig ville la 12-årige døtre gå alene ute på kveldstid. Én mor måtte vite om eldre brødre ville være til stede, eller om det ville være en guttefri sone under selskapet. Da bilde av hele gjengen skulle tas, trengte én jente tid til å ta på seg skaut for å ivareta bluferdigheten. Menyene var valgt for å ta hensyn til diettreglene i ulike religioner – intet svinekjøtt eller oksekjøtt i pizzagarnityret! For tas dette ikke i betraktning, risikerer man at innvandrerne spiser på forhånd. Kort sagt: mange hensyn ble tatt og mange modifikasjoner ble gjort på hjemmebane for å inkludere dem som kom med røtter fra andre land og kulturer. Eller sagt annerledes: nye grenser ble satt for norske tradisjoner for å gi rom for nye landsmenn. De forandrer oss, og vi forandrer dem.

Integrering er kommet langt når kunnskapen om andres seder og skikker åpner for mikromangfold i hjemmene. Men selvsagt kan slike tilpasninger føre ikke bare til prøving, men også til feiling, som når foreldre fra land der tradisjonen er at unger er sent oppe og ute lenge fordi det er mange voksne øyne som følger dem, tar med seg denne tradisjonen til et Norge der unger som er ute sent havner i risikosoner.

Slikt mikromangfold finnes i økende grad ikke bare i hjem og uformell omgang, og bare for de unge. Det finnes nå i alle sfærer. Slutten på Ramadan feires på flere norske skoler. Og for elevene kan det være lettere å omgås når mange grupper er representert i klassen og mangfoldige tilpasninger må gjøres, enn hvis det bare er et par grupper som gir en todeling i «vi» og «dem». Mangfold både beriker og letter trykk.

Og mangfoldet finner stadig nye uttrykksformer. I §3f i reglementet for Hammerfest folkebibliotek heter det «Folkebiblioteket skal sørge for at språklige minoriteter, innvandrere, flyktninger og asylsøkere får litteraturtilbud på eget morsmål». I Selbu hvor jeg vokste opp, tilbyr nå folkebiblioteket bosniske aviser. Og mens pizzaen har fortrent mors kjøttkaker og er blitt like norsk som færikål, har vi nå også fått halal frossenpizza for muslimer. De går som varmt hvetebrød – bare ordinær Grandiosa selger mer. Mikromangfold kommer også til uttrykk på stadig flere arbeidsplasser. På Ullevål universitetssykehus blir ikke bare arbeidsstokken stadig mer sammensatt, men det er et mål at blandingen skal være rimelig god på alle nivåer og relasjonene gode mellom alle grupper.

Derfor holdes det lederkurs som inkluderer både det flerkulturelle og det særnorske. «Sykehus-hijaber» designes for å stå i stil med arbeidsklærne, kjøkkenet lager mat som passer til ulike religiøse tunger og mange ansatte lærer seg tiltale på flere tungemål. Man er på vei mot et babelsk mangfold – men uten en babelsk forvirring.

Hensikten med introduksjonsloven (frivillig i 2003, obligatorisk fra 2004) er langt på vei det samme på et mer allment plan. På den ene side skal deltakelse gi basisferdigheter i norsk språk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberedelse til deltakelse i yrkeslivet eller ordinær utdanning. Programmet er helårig og på full tid, og skal som hovedregel vare inntil to år. Det skal følge reglene i arbeidslivet når det gjelder omfang, permisjoner og ferier. Dermed kan det danne en bro mellom det man kommer fra og det man går til. På den andre side er det pussig nok gjort lite for å utvikle pedagogikken rettet mot dem som skal introduseres, eller for å stille krav til kommunene ut over det rent formelle. I den grad man da ikke lykkes, er det lett å kaste skylda på dem som kommer og ikke på dem som skal lette overgangen.

Men introduksjonsloven står ikke alene: Mikromangfold finner vi også i den norske grunnskolen. For barn og unge er skolens mål de samme, og læreplanen er i tillegg ment å gi kunnskap om trossyn, seder og skikker fra andre kulturer. For eksempel skal KRL-faget gi kunnskap om mangfoldet i religiøse forestillinger og uttrykksformer, fra ritualer til musikk og arkitektur. Alle kan lære at det andre kommer fra og med, bidrar til å gjøre vår verden spennende og rik.

Ett ord – mange grupper

Statistisk sentralbyrå definerer innvandrerbefolkningen som personer med to utenlandsfødte foreldre. Er barna deres født i Norge, kalles de etterkommere. Innvandrerbefolkningen er nå om lag 365 000 personer – 64 000 av dem er etterkommere. Antallet nærmer seg befolkningen i Bergen og Trondheim til sammen (380 000). Den største enkeltgruppen, på om lag 27 000, kommer fra Pakistan, tett fulgt av Sverige, Danmark, Irak og Vietnam. Nettoinnvandringen er nå størst fra Russland og Polen, med 1300–1400 per år. Men all verdens land er representert – hele verden er kommet til Norge.

Men disse tallenes tale er fattigmanns tale. Søker man fortellingene bak fordelingene, er noen av poengene å ta med seg disse.

For det første: *Like barn leker best*. Det vil si, at uansett hvor man er, søker man sammen med sine. Det gjelder både for nykommere i Norge – og for nordmenn ute. Jeg har gått i 17. mai-tog og holdt tale for dagen i Stockholm, København, Vilnius, Paris og London, og mange av deltakerne var svært så happy over å kunne iføre seg bunaden. Dette er et universelt fenomen, som har gitt opphav til stedsbenevnelser som Chinatown, Little Italy eller Quartier Juif. Når antallet fra samme opphavsland eller region kommer over en viss størrelse, skjer det en *klumping* av folk som deler språk og assosiasjoner, blant hvem man kan finne venner og feller, og som man sammen med kan få ekko fra gamlelandet ved å spise de kjære retter som lutefisk eller borsch eller chow mein. Rundt dette kan det også bygges organisasjoner, slik også etnisk norske fra utkantene samler seg i Hordalag og Trøndelag, eller i Sons of Norway i New York og Le Cercle Norvégien i Paris.

For det andre: *Det er forskjell på folk* – både mellom innvandrergrupper og ikke minst mellom innvandrere og barna deres som er født i Norge. Hvilke erfaringer du gjør i Norge, avhenger av *hvor du kommer fra*. Jo mindre forskjell det er mellom opphavsland og ankomstland, desto lavere dørstokk og lettere overgang. Det er temmelig greit å være dansk i Norge eller å være født av danske foreldre i Norge, eller av ungarske eller chilenske. For dem som kommer fra den tredje verden er saken en annen og kan komme til uttrykk i flere slektsledd. Førstegenerasjons innvandrere fra den tredje verden kan måle levekårene sine mot dem de etterlot, som gjerne var dårligere enn dem de oppnådde i Norge. Innvandring ga opprykk, innvandrerne kunne sende penger hjem og vende tilbake som en suksess.

Med etterkommerne er det annerledes: de kan erfare dobbelt marginalisering. For det første ved at de oppdras i et helt annet miljø enn foreldrenes hjemland. De lærer ofte mer om Norge enn foreldrene, og antar andre væremåter – men kan bli fremmede fugler i foreldrenes opphavsland, farget som de er av Norge. På den annen side kan de bli hengende etter eller bent fram diskrimineres i fødelandet Norge. Sagt på en annen måte: de kan lett havne i et ingenmannsland,

mellom to verdener: foreldrenes land som er dem fremmed og deres eget, nye land der de ikke helt finner feste. Der foreldrene som innvandret opplevde relativ gevinst, kan etterkommerne oppleve relativ deprivasjon.

Samtidig kan det oppstå spenninger mellom utvandrere og dem som forblir i opphavslandet. Vel er det slik at penger kan bli sendt tilbake. Men til pengestrømmen svarer en motstrøm – en kompetanseflukt, enten den består av hundrevis av sykepleiere fra Zimbabwe eller tusenvis av latviere som drar til Irland på EUs frie arbeidsmarked og ved det tapper hjemlandet for talent og krefter. Befolkningsstrømmen gir samfunnsmessige endringer i begge ender: svekkelse av lokalsamfunn i landet de forlot og reaksjoner i landet de kommer til – som da bortimot 100 000 marsjerte gjennom Dublins gater i desember 2005 mot konkurranse fra lavtlønnsarbeidere fra Øst-Europa.

For det tredje: *Motstridende tendenser* virker på dem som nå skal innlemmes i et nytt land. Disse kan sammenfattes i begrepet fjernnærhet, og logikken er denne: På den ene side iverksettes langt mer omfattende tiltak for å integrere innvandrere i Norge – det fremste eksempelet er introduksjonsloven som skal gi de nyankomne mestring til å ta seg fram i det norske samfunnet og tømre en felles plattform av gjensidig kunnskap og fordragelighet. På den annen side er det kommet en rekke teknologiske innovasjoner som gjør det langt lettere å holde kontakten med opphavslandet. Første variant var VHS-kassetter, som gjorde det mulig å se filmer fra hjemlandet. Nå kan de siste såpeoperaer fra Bollywood kjøpes på DVD eller lastes ned fra nettet. Den som leser arabisk eller engelsk kan hente sine nyheter ikke bare fra CNN, men også fra Al Jazeera. Alle nasjonaliteter kan lese eget lands aviser på PCen – Dagsavisen i Dubai eller Dehli, Dehli Times i Drøbak eller Dakar. Telefoner er rimelige og e-post nær kostnadsfri. Resultat er at stadig flere kan være hjemme ute – altså holde kontakten til opprinnelsesland fra hvorsomhelst. Folkeflyttingene mellom nasjonene har fått en teknologisk motvekt som gjør det lettere å bevare tilhørighet, kontakt og nettverk. Man behøver ikke å slippe taket i gamlelandet, og gamlelandet slipper i mindre grad taket i deg. Selv flyreiser er overkommelige for de fleste. Kort sagt: Moderne teknologi gjør det lettere å bevare tradisjonell kultur.

For det fjerde: Mediene gjør det også lettere både å se og å kople seg opp til det ekstreme, og å hekte seg på virtuelle allianser, på to måter. På den ene side kan uroen over hva som kan skje i eget land vekkes når folk bivåner for eksempel opptøyer i franske forsteder, eller når en Theo van Gogh skytes og stikkes i Amsterdam. Denne uroen utløses overfor en langt større krets med noen felles trekk – de blir gjenstand for en form for «mistanke ved likhet». Mediene kan så å si utløse fryktens allianser. På den annen side: Avvikere som søker meningsfeller har vansker for å finne dem i små miljøer – rett og slett fordi det ikke er flere likesinnete der. Avvikere finner hverandre lettere i større byer, der det er flere likesinnete innen rekkevidde. Det vil si, slik pleide det å være så lenge kontakten måtte etableres rent fysisk. Nå kan kontakt etableres virtuelt, Internett er grenseløst. Enten du er interessert i dverghester eller i dynamitt, så finner Google fort et nettverk for deg. Og det gjelder ikke bare harmløse hobbyer, men også allslags fundamentalistiske politiske og religiøse grupper, fra nazister til selvmordsbombere. Internett gir mulighet for mer konspiratoriske allianser. Kort sagt: Mediene, kanalene og Internett kan nå gi deg anledning til å integreres i helt andre forhold enn de sosiale relasjoner i landet du kommer til eller fra. Kontrasten til sosial og kulturell integrering er integrering i en virtuell motkultur. Særlig etter 11. september 2001 har dette slått over i uro over at farlige folk, selv om de er få og ikke representative, likevel kan være på ferde i skjulte nettverk av skumle individer. Dermed kan fryktens allianser og konspiratoriske allianser forsterke hverandre.

For det femte: Både møtet med og innlemmelsen i Norge er ikke bare gruppebestemt – de er også aldersbestemt. Norge er annerledes for ungdomsskoleelever enn for pensjonister. De unge har et helt annet forhold til nasjonale grenser og de har andre omgangsformer; de kan på en gang være mer åpne og tolerante for variasjon og røffere i kantene i en form for robust nærhet.

Integrasjonens mål

I forordet til UNESCOs konstitusjon heter det: «since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed». Det samme kan sies om konflikt og fordragelighet mellom sosiale grupper – de springer

ut av folks hoder. Men samtidig har konfliktene en materiell basis. Hva som skjer er ikke bare et spørsmål om holdninger, men om de konkrete vilkår og handlinger som skaper og befester dem.

Hva skal da være integreringens mål og grenser, og hva skal være mangfoldets mål og rammer? Enkelt sagt er integreringens mål at de som kommer for å bli i vårt samfunn skal kunne forstå dets normer og mestre dets koder – ja, rett ut sagt få kontroll over sin egen framtid og kunne bli herrer i eget liv, selv om det skjer i et nytt land. Kort sagt: Målet med integrering er mektiggjøring.

De to sentrale pilarene i en slik mektiggjøring er utdanning og arbeid. Utdanning kan gi kyndigheten i å bruke språket, kjennskapet til norske regler og seder, ferdighetene til å uttrykke seg og ta seg fram, til å finne vei og å skape rom. Utdanning kan gi anledningen til å prøve nye sider av seg selv og leve variert og rikt i en annen samfunnsformasjon. Men mange av dem som kommer, kommer så å si for sent. Det viktigste unger lærer, lærer de mens de har lettest for det – det vil si før de begynner på skolen. Da er de glatt i stand til å mestre hvilket språk som helst. Seks-åringene i Kina har lært det som er hinsides de fleste av oss utenfor: å snakke kinesisk. Voksne som innvandrer til Norge kommer ofte med et handikap, ja flere. For det første er det slik at læringsevnen så å si avtar med alderen. I tillegg kommer mange fra kulturer uten tradisjoner for lang skolegang, og de har derfor lite å bygge på når de tar fatt. Skolegangen kan dermed bli en håpløshets vei – en der man faller fra og ikke kommer fram. Derfor er det sentrale med introduksjonsloven at innsatsen doseres etter behovet – de som klarer seg med lite, trenger ikke ta alt; de som har behov for mye, skal få det som trengs. Læring blir også sett på som arbeid, og du kan ikke skulke uten at det får konsekvenser. Slik betraktet er den norske ordningen både raus og klok, selv om mye gjenstår i gjennomføringen.

Også etterkommerne – de som er født i landet – kan støte på problemer i utdanningssystemet, særlig hvis foreldrene ikke har bakgrunn og forutsetninger for å følge med og følge opp ungene. En skolevei som i praksis er stengt, har vært en hoveddiagnose bak de opptøyer man har sett i unge innvandrer miljøer i USA, Frankrike eller England. Utenfor skolen ser etterkommerne alt de ikke vil kunne oppnå. Uten

skole vil de ikke få det arbeid som gir dem midlene til å komme dit de vil. Ofte blir skolen den første offentlige arena der de mislykkes.

Bildet er likevel på ingen måte entydig. For eksempel kommer innvandrere fra mange asiatiske land med en kultur for læring og vilje til ytelse som bringer dem fram til førstelinen av prestasjoner. Så det politiske svar må være det samme som for all annen sosialt betinget ulikhet: å rette flere ressurser og større innsats mot dem som selv har minst fra opphavet. Likheter i resultat fremmes ved ulikhet i innsats.

En annen tendens ser ut til å være denne: Fra noen miljøer som ellers gjør det dårlig og hvor mange faller fra, gjør jentene det best. Kanskje fordi de holdes mer hjemme under oppsyn og derfor har mer tid til skolearbeid. Kanskje fordi de ser at utdanning kan være veien ut av underdanighet og ut til arbeid, inntekt og respekt. Ved siden av utdanning, er arbeidslivet derfor den andre hovedarenaen for integrering – der man kan møtes på like fot, bidra etter evne og lønnes etter innsats. Problemet er at arbeidslivet ikke er fargeblindt. Det er ikke bare på utesteder det står dørvakter som forteller at det ikke er plass til dem som har avvikende utseende eller navn. Dørvakter finnes også i arbeidslivet, både ved inngangsporten og ved korsveier oppover. Sverige har gått foran, med anonyme søknader for å hindre at arbeidsgivere velger bort innvandrernavn. Statsråd Bjarne Håkon Hansen har foreslått denne ordningen for statsbedrifter i Norge – slik enkelte også har kastet fram i Frankrike.

Integrering kan tolkes på to måter: om å gjøre alle like som skal inn – eller om å gjøre plass for alle, uansett hvordan de er. Å integrere blir i praksis et spørsmål om begge deler – både om å egalisere og å akseptere. Altså både om å gi ferdighetene til å ta del på like fot på arenaer med universelle regler – og om å endre holdninger, slik at ulikheter passer inn. I Canada, verdens nest største immigrantland, er innvandringen ønsket, selektiv og planlagt. Offisiell politikk er at mangfoldet er en grunnverdi nasjonen skal bygges på – og det understrekes at immigrasjon gir nasjonalinntekt.

Men en annen faktor enn diskriminering kan slå gjennom, ikke minst innen norsk tradisjon. For vel ønsker vi at folk skal kunne ta hånd om seg selv og ikke ligge andre til last. Vi ser helst at alle skal få den trygghet på egne krefter som en jobb gir. På den an-

nen side er det også i norsk tradisjon en halvskjult oppfatning om at vi skal hjelpe og støtte, for ved det å vise at vi er godhjerta. Sagt annerledes: at det er kjekt å ha klienter snarere enn uavhengige arbeidstakere. Og det er så mye som kan deles ut, fra sosialhjelp til bostøtte.

Effekten av dette er klientifisering – altså det motsatte av mektiggjøring. Det forsterker avhengighet av det offentlige hjelpeapparatet snarere enn å bygge opp om uavhengige, fullverdige borgere. Dermed undergraves den arbeidsetikk som innvandrere ofte har som sitt sterkeste pre, slik det for eksempel illustreres i norske jordbærårkrer hver sommer.

Med andre ord, integrering beror også på vedlikehold av «protestantisk etikk» – villigheten til å jobbe for føda – som kan undergraves av en slags velferds-kolonialisme, der resultatet er avhengighet, klient-status og tap av verdighet. Det kan i sin tur forsterke spenningene mellom innvandrere som forblir klienter og ordinære statsborgere, uansett farge og bakgrunn. De første kan få en følelse av at «nordmenn er dumme», knyttet sammen med offermentalitet – altså at man ikke slipper til der man kunne lykkes på egen hånd, samtidig som etablerte statsborgere føler seg utbyttet og rådville. Den kjente og storkjefte danske politikeren Bertel Haarder har sagt det slik: «Det er ikke tyrkisk, men dansk kultur det er noe i veien med. Det er Danmark som har lært dem at de ikke behøver å gjøre noe for å ta hånd om seg selv.»

I den nye introduksjonsloven begynner Norge å bevege seg i retning av en mer uttrykt pliktetikk: Man har en plikt til å jobbe og utdanne seg selv. Dette er viktig: De fleste henter en bedre selvoppfatning fra å mestre arbeidsmarkedet enn ved å «beat the system». Så hvis utdanning er kongeveien til arbeidsmarkedet, så er fast arbeid kongeveien til en stø selvoppfatning. Når man vet at andre yter sitt, er man også villigere til å innlemme dem i det bredere fellesskap – de gjør, som det heter, rett og skjell for seg. En personlig forpliktelse overfor arbeid skaper dermed en gjensidighet som virker inkluderende.

I sum: Integreringens mål er at alle skal mektiggjøres, slik at de kan fungere godt og på like fot innen alle samfunnets store institusjoner som utdanning, arbeidsmarked og politikk. De som mislykkes, pådrar seg store individuelle kostnader. Men mislykkes *vi* i

dette, blir de sosiale kostnadene lett enda større, slik det er demonstrert i land etter land, fra Frankrike til Australia. Og motsatt: At alle kan lykkes, må samtidig være synlig, slik at det blir erfart som mulig: på lærestedene, på arbeidsplassene, i mediene. Alle må både kunne være representanter og likevel helt seg selv. Integrering vil si lik adgang *og* rom for mangfold.

Prestekragen som modell for kulturelt mangfold

«Det fargerike fellesskap» var slagordet som for et kvart århundre siden ble gitt til det nye Norge med et voksende mangfold av etniske grupper, religioner, talemål, livsmåter, tradisjoner, matvaner og omgangsformer. Og en veldig endring har skjedd – både kunnskapen om og appetitten på det som er annerledes har økt. Ulike grupper og deres tradisjoner er blitt mer og mer hjemmekjent – alle har vi fått litt bedre begrep om hverandre. Jevnt over har vidsyn og toleranse økt, ikke først og fremst for å være snille, men fordi det gjør hverdagene mer spennende.

Men like lite som verden er én, er landet ett. Det er mange krysstendenser – strøkmessig segregering *og* sosial eksperimentering, guttegjenger dannet etter opphavsland i nye utgaver av West Side Story, *og* mer blanding mellom etniske grupper uansett hvor de kommer fra, et mylder av morsmål *innen* en felles rammeplan for skolen. Det har aldri vært så mange måter å være norsk på som nå.

Da blir det grunnleggende: Skal det settes noen grenser for kulturelle ytringer, og hvor skal de gå? Hva slags mangfold vil vi tolerere? Ett svar er allerede gitt: Noen ytringer og noen handlemåter vil vi ikke godta. Det gjelder for eksempel rasistiske uttalelser, æresmord, tvangsgifte, diskriminering. Kulturel relativismen er alt død – i en rekke lover er det allerede fastlagt hva vi ikke kan godta – og «vi» er i dette tilfellet *hele* fellesskapet.

Spørsmålet er dette: Har vi tatt diskusjonen av hva som skal være de felles kjerneverdiene i et kulturelt mangfold alvorlig nok? Etter mitt syn nei. Det er en debatt som må føres åpent og med stor bevissthet – og uten skyldbetinget aksept av utslag som ikke kan godtas.

Tony Blair sa etter bombeattentatene i London sommeren 2005: «Å komme til Storbritannia er ikke en

rett. Og selv når folk har kommet hit, innebærer å forbli en plikt. Denne plikten er å dele og støtte verdiene som opprettholder vår livsform. De som bryter denne plikten og søker å utløse hat eller bruker vold mot vårt land og vårt folk, hører ikke hjemme her.» Dette er sterke ord.

Men plikten er ikke bare å forsvare, men å formulere dette felles verdisetet – hva vi skal stå sammen for og stå sammen mot. Dette krever at vi fører debatten sammen. Den sentrale kjernen i det felles verdigrunnlaget er langt på vei gitt: i den universelle menneskerettighetserklæringen, i UNESCOs konstitusjon, i flere Genevekonvensjoner, i FNs barnekonvensjon, i konvensjonen om kulturelt mangfold, osv – og i vår egen grunnlov. Vi kan legge dem alle til grunn – men vi må formulere vår norske versjon. Andre land har andre tradisjoner som ikke høver med vårt lynne – som for eksempel når Blair foreslår at de som skal få britisk statsborgerskap må «swear allegiance to the country». Men når det felles verdigrunnlaget først er avklart og definert, om ikke én gang for alle, da er hele poenget med mangfold at det kan vokse rundt den sentrale kjernen, som de struttende kronblad og grønne begerblad gjør det rundt den gule midten av en prestekrage.

Et poeng til er viktig: Selv om mangfoldet ikke ligger fast, har vi i Norge likevel en oppgave i å forsvare det som er nedarvet og særnorsk, sammen med det nye tilsiget som kommer utenfra. For hvis *vi* ikke tar vare på dette særpreget, dette arvegodset, vil ingen andre land gjøre det – og verden blir fattigere. Til gjengjeld har vi en interesse av at andre land tar vare på *sitt* særpreg, fordi det samlet bevarer det kulturelle mangfoldet i en verden som ellers ville bli lik, grå og flat, slik flyplasser er like, uansett hvor de ligger. Tar vi ikke vare på dette mangfoldet, ville alle prøve å reise til og speide etter kulturer som stadig forgår.

Epilog til epilogen

En interessant demografisk utvikling er underveis i USA: Hele nasjonen beveger seg i samme retning som de to største delstater, California og Texas. Der utgjør nå medlemmene av etniske og rasemessige minoriteter til sammen mer enn halvparten av befolkningen. Ingen enkeltgruppe er lenger i flertall.

Vi kan være på vei mot en tilsvarende befolknings-sammensetning i noen norske kommuner, slik det alt

er i enkelte bydeler i Oslo. Det betyr at landets framtid mer og mer er knyttet til minoritetsbefolkningene. De vil utvikle nye tradisjoner i brytningen mot den flertallet har båret fram, men der alle grupper deler toleransen for avvikene fra sin egen kultur – og deler viljen til argumentasjon med dem de er uenige med. Det betyr å legge fortidens fordommer bak seg og dyrke styrken i forskjeller. Det betyr ikke å la idealer om inkludering dekke over en ekskluderende praksis. Det betyr stadig på nytt å prøve tabuspørsmål om identitet, etnisitet og religion. Det betyr å bli komfortabel med å leve i krysspunktene mellom normer fra mange minoriteter.

I første halvdel av det 20de århundre ble det mer eller mindre åpent inngått en pakt, som historikerne kaller «Det sosialdemokratiske kompromiss». Det gikk ut på å la markeder bestå i modifisert form, ved at staten garanterte at de ikke skulle gå på livet løs – ut over helse, trygghet og rett til deltakelse og utfoldelse.

Nå trengs et nytt storslagent kompromiss, fordi hele verden kommer til alle land, også til de land som før var etnisk homogene og religiøst rimelig ensartete. Et slikt kompromiss innebærer på den ene side integrering i den forstand at samfunnets store institusjoner gir rom for alle, og på den annen side mangfold i uttrykksformer rundt et sett kjerneverdier. Og der begge deler også finner eksperimentelle former i mikromangfold som grunnlag for samhold.

Alternativet er samfunn med grupper i liten kontakt og ofte i konflikt. Det finnes mange negative eksempler, mange samfunn der fordragelighet mellom grupper ikke har lyktes, og forfølgelse, opprør og strid var resultatet. Men det finnes også noen store eksempler på samfunn som blomstret nettopp fordi de ikke besto av bare én vekst, av monokultur – som da kristen, muslimsk og jødisk kultur flettet seg sammen i Toledo gjennom flere århundrer og fant ytringsformer vi stadig gledes over i dag.

Og dét er kanskje den sentrale lærdommen fra Heraklit: at vi alle integreres i noe som forandres. At å bevare kultur ikke står om å holde noe uforandret og statisk, men å forsvare variasjon – en variasjon som stadig utfoldes gjennom deler som er forbundet og reagerer på hverandre. Der identitet består nettopp ved å utvikles, og der den sterkeste tradisjon er tradisjonen for å hente nye impulser innen samme nasjon.