

POLICY- NOTAT



TI BUD FOR BEDRE INTEGRERING



Forord

Høsten 2015 tok Tankesmien Agenda initiativ til et utvalg, bestående av sentrale politikere fra partier fra sentrum venstre og noen av våre fremste forskere på feltet, for å se på mulige forbedringer i framtidens integreringspolitikk. Bård Vegar Solhjell ble spurt om å lede utvalget.

Dette er resultatet av arbeidet: Ti bud for en mer helhetlig, effektiv og rettferdig integreringspolitikk. Vår analyse og våre forslag bygger på vår innsikt i integreringsutfordringer, intervjuer med relevante aktører, relevant forskning og politiske dokumenter.

Vi deler vesentlige verdier og målsetninger innenfor integreringsfeltet, og vi er enige om hovedretningen for politikken. Derfor har vi også sett at vi, etter grundig arbeid og diskusjon, har kunnet samles om politiske tiltak og virkemidler. Vi mener at denne innstillingen, og dette arbeidet, kan legge grunnlaget for framtidens integreringspolitikk. Alle utvalgets medlemmer står bak notatet og forslagene som presenteres i sin helhet. Forskerne har primært hatt som oppgave å tilføre ekspertise på sine respektive forskningsfelt, men har også bidratt til resultatet allment. Medarbeidere fra Agenda har fungert som sekretariat for utvalget.

Utvalget har bestått av:

Fra politikken **Bård Vegar Solhjell**, stortingsrepresentant Sosialistisk Venstreparti (leder)

Jette F. Christensen, stortingsrepresentant og sentralstyremedlem
Arbeiderpartiet

Dagrun Eriksen, nestleder Kristelig Folkeparti

Anne Beathe Kristiansen Tvinnereim, nestleder Senterpartiet

Sveinung Rotevatn, stortingsrepresentant Venstre

Fra forskning **Roger Bjørnstad**, sjeføkonom Samfunnsøkonomisk Analyse

Hanne C. Kavli, seniorforsker Fafo

Simen Markussen, seniorforsker Frischsenteret

Axel West Pedersen, forsker 1 ved Institutt for Samfunnsforskning

Fra Agenda **Marte Gerhardsen**, leder Tankesmien Agenda

Sekretariatet har bestått av:

Sigrun Aasland, fagsjef Agenda

Sylo Taraku, rådgiver Agenda

Emil André Erstad, rådgiver Agenda



Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
En ny integreringspolitikk.....	4
1. Integrering fra dag én	8
2. Rask og spredt bosetting av flyktninger.....	16
3. Felles verdier for alle	21
4. Alle må delta	26
5. Bedre kvalifisering for å få innpass og utvikling i arbeidslivet	29
6. Arbeidslinja skal styrkes.....	34
7. Bruk skolen, vår viktigste integreringsarena	38
8. Bedre tilbud og tydeligere forventninger til religiøse trossamfunn	40
9. Nulltoleranse for rasisme, diskriminering og hatkriminalitet.....	44
10. Aldri parallellsamfunn.....	46



En ny integreringspolitikk

Innvandringen har gjort Norge til et mer mangfoldig og spennende samfunn. Nordmenn flest har et grunnleggende positivt syn på innvandrere. Mye går bra med integreringen, og det er høy sosial mobilitet blant etterkommere av innvandrere sammenlignet med hva vi ser i andre land. Men det er også utfordringer. For å lykkes bedre trenger vi en ny integreringspolitikk.

Individet i sentrum

Vår integreringspolitikk skal ta utgangspunkt i hver enkelt av oss – innvandrer eller født i Norge – som individ, ikke som medlem i en religiøs eller etnisk gruppe.

Vi vil vektlegge likebehandling og respekt for enkeltmenneskets rettigheter.

Forskjellsbehandling basert på gruppetilhørighet er uakseptabelt og gir dårlige resultater.

Norge er et land med stor grad av individuell frihet. Vi er også et land med sterke felleskap og høy tillit mellom folk. Målet må være at politikken legger til rette for at nykommere blir en del av felleskapet, og blir med å forme det.

Rettsstaten, demokratiet og menneskerettigheter gir enkeltmennesker et omfattende vern. Høy sysselsetting, gratis utdanning og utbygget velferdsstat sikrer livsutfoldelse og høy sosial mobilitet. Likestillingen har gjort at denne friheten gjelder både kvinner og menn.

Et mangfoldig samfunn krever gjensidige tilpasninger. Myndighetenes oppgave er å tilpasse sine tjenester til et mangfoldig samfunn og tilrettelegge for at alle kan delta og ha like muligheter. Den som innvandrer til Norge har også et selvstendig ansvar for å bruke de mulighetene som finnes, for å bli selvhjulpne og å tilpasse seg et nytt samfunn.

Utgangspunktet for integreringspolitikken er at det er like rettigheter og plikter for alle. Likebehandlingsprinsippet står sentralt, og den enkeltes valgfrihet skal ivaretas. Folk skal få lov til å dyrke sin religiøse eller kulturelle egenart, så lenge det ikke strider med loven eller begrenser andres frihet.



Målet med integreringspolitikken bør være å sikre alle like rettigheter, hindre sosial ulikhet og fremme deltakelse, tillit og samhold.

Vi har god integrering i Norge – men også mange utfordringer

Samtidig som mye går bra, er mange bekymret over integreringsutfordringer, spesielt i lys av de rekordhøye asylankomstene i 2015. Økt innvandring gir nye utfordringer. Alt for mange av dem som flytter til landet vårt står utenfor arbeidslivet eller faller ut i tidlig alder. Innvandrere er grovt overrepresentert blant de fattige i Norge.

Selv om variasjonene er store, har de fleste innvandrergupper i snitt lavere utdanning enn det norske gjennomsnittet. I en situasjon med økende arbeidsledighet og stadig færre lavkompetansejobber, er det vanskelig å få alle raskt i jobb. Hvis bosetting følger etniske og sosiale skillelinjer, kan vi få økt avstand og svekket tillit mellom majoritet og minoriteter. Selv om vi ikke er i nærheten av å ha boligsegregering og utenforskapsområder som vi nå ser i for eksempel Sverige, må vi arbeide målrettet for å hindre en lignende utvikling i Norge.

Det er viktig at flyktningene blir spredt bosatt og blir bidragsyttere raskest mulig. Nøkkelen til integrering er arbeid, og veien til arbeid går via utdanning og kvalifisering. Vår velferdsmodell forutsetter en høy grad av sysselsetting, med en lønn til å leve av. Lykkes vi ikke med integrering kan resultatet bli et samfunn med større sosiale forskjeller, der særlig innvandrere med flyktningebakgrunn risikerer å falle utenfor og marginaliseres. En slik utvikling vil på sikt kunne utfordre det høye tillitsnivået vi har og nyter godt av i Norge og den sterke oppslutningen om velferdsstaten.

Integreringen har også en kulturell og verdimeslig dimensjon. Det kulturelle mangfoldet er en berikelse, men kan potensielt også skape spenninger og utfordre det sterke samholdet vi har i Norge. Ulike kulturer og religioner kan ha ulike oppfatninger om hvordan liv skal leves. I noen

grad kan slike ulikheter fint fungere side om side. På andre områder utfordrer de fellesskapet. Mye kan være ulikt, men noe må være felles når vi skal leve sammen.

Derfor er det viktig med møteplasser og samhandling på felles arenaer og viktig å fremme verdier som kan styrke limet i vårt flerkulturelle samfunn. Alle må delta. Da må alle ha muligheten til å delta.

Radikaliseringen av unge muslimer på den ene siden, og fremveksten av høyreekstremismen på den andre, er urovekkende tendenser i dagens Europa. Misnøye med innvandring og integrering, i kombinasjon med blant annet økt arbeidsledighet og sosial ulikhet, gir høyrepopulistiske partier gode vekstvilkår. For å forebygge slike holdninger må vi i større grad forstå hvorfor de oppstår, slik at vi kan bekjempe de kreftene som vil splitte og skape konflikter.

Kan, vil og får

Deltakelse i arbeid, utdanning og samfunnsliv avhenger av og påvirkes av mange faktorer. Fra manglende muligheter og kompetanse, til manglende motivasjon eller hindringer som ligger i veien, særlig for kvinner og barn. Vi skiller mellom *kan* ikke, *vil* ikke og *får* ikke. De er alle viktige barrierer mot integrering. De blir tre låser som trenger nøkler for at vi skal lykkes med god integrering:

1. **Kunne:** Alle må settes i stand til å delta gjennom nødvendig kompetanse for arbeidslivet, og tilrettelegging for sosial deltakelse.
2. **Ville:** Alle forventes å benytte sine muligheter for deltakelse på sentrale arenaer i det norske samfunnet. Denne forventingen må gjøres tydelig for alle som bor i Norge.
3. **Få:** Alle skal ha lov til å delta, og barrierer som ligger i veien for enkeltindivider i minoritetsmiljøer må fjernes.

Disse tre elementene utgjør også grunnpilarene i vår felles integreringspolitikk. Vi vil sette mennesker i stand til å kunne delta i arbeid og fellesskap. Alle skal benytte sine muligheter til



å delta, følge lover og regler og respektere samfunnets grunnleggende verdier. Samfunnet må samtidig sørge for at mennesker kan få arbeid, utdanning og adgang til fellesskapsarenaer.

Samfunnet vårt er alltid i endring. Vi skal finne de gode og bærekraftige løsningene som tar vare på velferdsstaten og sikrer god inkludering. I dette dokumentet presenterer vi noen overordnede prinsipper og konkrete tiltak for bedre integrering.



Ti bud for bedre integrering

1. Integrering fra dag én

Raskere saksbehandlingstid, bedre opplæringstilbud, flere desentraliserte mottak og lettere adgang til å få midlertidig arbeidstillatelse. Dette er blant virkemidlene vi ønsker å ta i bruk for å fremme tidlig integrering, og motvirke passivisering og klientifisering under asylprosessen.

Til enhver tid sitter det flere tusen personer på norske mottak. Mottaksbeboere er en sammensatt gruppe på forskjellig trinn i saksbehandlingsprosessen. Felles for alle er likevel at de befinner seg i en overgangsfase som i dag er preget av mye venting. Noen venter på svar på asylsøknaden, noen har fått avslag og venter på klagebehandlingen, noen skal forlate landet. Andre har fått opphold og venter på å bli bosatt i en kommune.

For lang ventetid på mottak

Hvor lang ventetiden er, varierer fra år til år. Saksbehandlingstider i Utlendingsdirektoratet (UDI) og klageorganet Utlendingsnemnda (UNE) har stor betydning. Men det er ikke alltid selve saksbehandlingstiden som er årsaken til lang botid i mottak. Noen ganger er prosessen frem til retur eller utplassering i kommunene den viktigste årsaken til at mange sitter lenge på mottak.

2015 var et rekordår for antall asylsøkere. Etter flere år med et ankomstnivå på rundt 11.000, kom det i fjor 31.145 asylsøkere til Norge. Denne plutselige økningen har bidratt til å gjøre hele asylprosessen tregere. Det har tatt lengre tid enn normalt å registrere asylsøkere hos Politiets Utlendingsenhet og ventetiden til asylintervju er blitt utvidet fra noen dager til flere måneder. Saksbehandlingstiden etter gjennomført intervju kan ta mange måneder, og det tar lang tid fra vedtak til bosetting i en kommune eller retur til hjemlandet.

Selv om det til enhver tid er variasjoner i hvor flaskehalsen er trangest, har asylprosessen samlet sett blitt betydelig langsommere. Det kan ta mer enn ett år fra søknad om asyl til bosetting i en kommune. Tiden fra ankomst, til vedtak og deretter deltakelse i samfunnet er for lang og hemmer integreringen.



Passivisering og klientifisering

Tilværelsen på mottak er i dag preget av passivisering og avmaktsfølelse. Den lange ventetiden i uvisshet utgjør i seg selv en betydelig belastning for asylsøkere. Å miste kontrollen over sitt eget liv kan være nedbrytende. I tillegg er det kostbart for samfunnet at voksne mennesker sitter uvirksomme.

Mottakene fungerer som midlertidige bosteder som skal gi beboerne en mest mulig normal tilværelse i en unormal livssituasjon, men mottakene har et institusjonspreg med institusjonslignende tilbud. Selv om det finnes aktivitetstilbud på mottak, er mottakstilværelsen alt annet enn en normal tilværelse i Norge. Mange opplever å bli flyttet flere ganger i løpet av asylprosessen for å løse mottakssystemets logistikk. Når *institusjonslivet* blir langt, kan det bidra til klientifisering og gi beboerne som får opphold et dårlig utgangspunkt for et videre liv i Norge, som selvhjulpne mennesker som bor i egne boliger.

Integreringsbarrierer

Mange er sterkt motivert til å komme seg raskest mulig ut av mottaket og bli selvhjulpne i det norske samfunnet. Men mange mangler nødvendige forutsetninger som norsk språk, relevant kompetanse eller grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet. Nettverk er også av stor betydning når man skal søke jobb i Norge, og det mangler naturlig nok ofte asylsøkere og flyktninger. Samtidig har mange asylsøkere høyere utdanning eller relevant yrkeserfaring fra hjemlandet.

Asylsøkere har, med visse unntak, hatt mulighet for midlertidig arbeidstillatelse siden etableringen av dagens mottakssystem. Men kravene for midlertidig arbeidstillatelse ble strammet inn i 2009, med den følge at et lite mindretall nå gis slik tillatelse. Endringen ble delvis begrunnet med ønske om å få flere asylsøkere til å framlegge ID-dokumenter ved søknad om asyl, samt å forebygge ubegrunnede søknader.¹

Adgangen til arbeidsmarkedet for asylsøkere reguleres av utlendingsloven § 94, hvor det heter at asylsøkere *kan* gis tillatelse til å ta arbeid inntil søknaden er avgjort. Tre vilkår må oppfylles:

- 1) Det er gjennomført asylintervju av søkeren.
- 2) Det er ikke tvil om søkerens identitet.
- 3) Det er ikke aktuelt å bortvise søkeren eller fremme tilbaketakelsesbegjæring overfor et annet land. (Midlertidig arbeidstillatelse gis ikke til søkere i Dublin-prosedyren).

Intervjukravet (punkt 1) er nå fjernet etter forslaget i Stortingsmelding 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, men identitetskravene forblir de

samme.

Kravene om avklaring av identitet for å få innvilget midlertidig arbeidstillatelse er nærmere regulert i Utlendingsforskriften § 17-24. Her framgår en forutsetning om at asylsøker må framlegge godkjent reisedokument eller nasjonalt identitetskort for å få utstedt arbeidstillatelse. Det gjøres unntak fra kravet til dokumentasjon for søkere som kommer fra land som ikke utsteder reisedokument eller nasjonalt identitetskort.

Fjerningen av intervjukravet gir asylsøkere en lettere tilgang til arbeidsmarkedet siden ventetiden til intervju kan vare flere måneder. Men de strenge identifiseringskravene som opprettholdes vil likevel i betydelig grad begrense asylsøkeres adgang til arbeidsmarkedet. I asylsaker er det ikke et absolutt krav at man må dokumentere sin identitet med gyldig pass. Det er tilstrekkelig å sannsynliggjøre sin oppgitte identitet på andre måter. Identitetskravene for å få lov til å jobbe er dermed strengere enn for å få opphold etter søknad om asyl.

Når flere tusen asylsøkere til stadighet venter på svar og med stor sannsynlighet kommer til å få bli i Norge, er det dyrt for samfunnet å holde disse ute av arbeidsmarkedet og la dem vente passivt på mottak, potensielt i mer enn ett år.

Integrering i alle mottak

Et asylmottak er en mellomstasjon mellom videre opphold og integrering i Norge eller retur til hjemlandet. Å forberede asylsøkere på samme tid til både integrering i Norge og en eventuell retur til hjemlandet fremstår som et motsetningsforhold. Men vi mener at disse to hensynene lar seg kombinere. Erfaring tilsier at de som deltar og mestrer tilværelsen i Norge, ofte også mestrer tilbakevendingen og reintegreringen i hjemlandet. Passivering og klientifisering kan være nedbrytende og motivasjonsdrepende. Motsatt kan utvikling og normalisering av hverdagen gjøre mennesker bedre i stand til å takle en overgang til et nytt liv i Norge - eller i hjemlandet.

Det har fra tid til annen blitt tatt initiativ til sterk differensiering av mottakstilbudet for å konsentrere integreringstiltakene mot beboere som skal integreres og returiltakene mot beboere som skal returneres. Senest i Stortingsmelding 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* ble det tatt til orde for opprettelsen av «integreringsmottak». Målgruppen for slike mottak skal være asylsøkere som nylig har fått opphold og personer fra grupper med høy sannsynlighet for å få innvilget sin asylsøknad.

Det er behov for differensierte rettigheter under asylprosessen, men vi mener det er flere gode grunner til å forkaste ideen om differensiering i form av integreringsmottak for de med større sjanse for opphold og mottak for de med større sjanse for avslag og retur:



- 1) En slik differensiering kan skape konflikter ettersom noen favoriseres selv om de ennå ikke har fått opphold.
- 2) Utplassering på integreringsmottak kan gi forventning om innvilgelse av søknaden. Et eventuelt avslag kan da bli enda vanskeligere å bære.
- 3) Det kan være problematisk med flytting av asylsøkere og flyktninger fra ett mottak til et annet, kun fordi integreringstiltakene skal konsentreres i særskilte mottak. Slik flytting kan være ødeleggende for integreringsprosessen ettersom det vil innebære et brudd med prosessene man allerede deltar i. For eksempel nettverket og tilknytningen de voksne eller barna har opparbeidet i det lokale samfunnet der de befinner seg.
- 4) Flyttingen av asylsøkere fra ett mottak til et annet, for eksempel etter at opphold er innvilget, innebærer mer byråkrati og mindre fleksibilitet i mottakssystemet. En sannsynlig følge av dette er lavere kapasitetsutnyttelse, noe som vil innebære potensielt betydelig økning i statens utgifter til mottaksapparatet. Berge-utvalget, som har foretatt en utredning av mottakssystemet, har også påpekt at stor differensiering av mottakstilbudet vil svekke fleksibiliteten og øke kostnadene. Erfaringsmessig ivaretar ordinære mottak med blandet beboersammensetning de ulike hensynene best sett under ett.²
- 5) Med tanke på den høye innvilgelsesprosenten vi har i Norge, innebærer denne differensieringen at de fleste mottak skal være «integreringsmottak». I 2015 fikk 75 prosent av asylsøkere som fikk sine saker realitetsbehandlet i Norge opphold. Året før var innvilgelsesprosenten for realitetsbehandlede saker på 67. Dette betyr igjen at resten av mottakene blir oppsamling av asylsøkere med avslag eller liten sannsynlighet for innvilgelse.

Vi har dårlige erfaringer med «ventemottak» som eksisterte i perioden 2006-2010. Dette var mottak som skulle tilbys personer med endelig avslag på søknad om asyl i påvente av retur til hjemlandet. Barnefamilier, enslige mindreårige, personer med sykdommer og personer som har inngått samarbeid om retur før utreisefristen var ikke omfattet av ordningen. Beboere på Ventemottak hadde færre rettigheter enn asylsøkere i ordinære mottak og et viktig formål med ordningen var å bidra til at flere returnerte etter avslag. Men evalueringer fra NTNU Samfunnsforskning konkluderte med at mottakene ikke virket returfremmende. Begge de to ventemottakene brant ned som følge av brann påsatt av personer som var beboere ved mottakene. Etter dette tok Regjeringen initiativ til «retursentre» som i motsetning til «ventemottak»

skulle omfatte også barnefamilier og ha bedre aktivitetstilbud. Igjen var forskerne fra NTNU skeptiske: «*Selv om en oppnår forbedringer i kvalifiserings- og aktivitetstilbudet, vil retursentrene fremdeles i mye større grad domineres av frustrerte beboere, og en kan anta at konfliktgraden vil være høyere enn det en finner i ordinære mottak*». (side 134).³

For få kommuner og humanitære organisasjoner driver mottak

Etableringen og finansieringen av mottak ligger under UDIs ansvarsområde. Selve driften av mottakene på daglig basis er anbudsregulert. UDI inngår kontrakter med ulike driftsoperatører som driver mottakene på oppdrag fra UDI. En driftsoperatør kan være en kommune, et privat selskap eller en humanitær organisasjon.

Selve variasjonen i mottaksoperatører er positiv og kan sikre både fleksibilitet og innovasjon i mottakssystemet. Berge-utvalget har understreket at det er «en verdi i seg selv at Norge har ulike typer driftsoperatører» og identifisert deres fortrinn:

«Utvalget oppfatter de tre driftsoperatørtypenes viktigste fortrinn til å være disse:

- Kommunene har bedre forutsetninger for å gi beboerne et helhetlig og koordinert tilbud i og med at kommunen uansett vil ha ansvar for visse tjenester.
- De private operatørene har gjentatte ganger vist sin handlekraft i perioder med behov for rask økning av mottakskapasiteten.
- De humanitære organisasjonene har et verdigrunnlag som gir dem gode forutsetninger for å møte beboerne med respekt, å «se» beboerne og å imøtekomme beboernes behov, samt å virke som talsmann og pådriver overfor myndighetene.

Selv om dette i prinsippet er den enkelte aktørs fortrinn, må det ikke forstås dit hen at en humanitær organisasjon ikke kan ha handlekraft til raskt å snu seg, eller at en kommune eller en privat operatør ikke kan ha et solid verdigrunnlag.»

Vi ser også verdien av variasjon blant mottaksoperatører, men de siste årene har det vært en markant økning av private aktører (86 prosent av andelen) på bekostning av kommuner (5.6 prosent) og humanitære organisasjoner (8.5 prosent). Derfor ønsker vi å legge til rette for en bedre balanse blant driftsoperatører i mottakssystemet. Det er også viktig at etablering av mottak skjer i nærdialog med vertskapskommunene.

Våre forslag:

- **Raskere saksbehandling – desentralisering av UDI**

Vi ønsker å utrede en desentralisering av Utlendingsdirektoratets asylavdeling for å styrke saksbehandlingskapasiteten i direktoratets regionale kontorer. I dag har UDI seks regionskontorer: Indre Østland, Midt-Norge, Nord, Sør, Vest og Øst. Regionkontorene har hovedsakelig ansvar for mottak, og er underlagt UDIs Region- og mottaksavdeling. Det finnes per i dag flere tusen asylsøkere rundt om i disse regionene som venter på å bli intervjuet av UDI.

Vi ønsker å styrke saksbehandlingskapasiteten i UDIs regionskontorer slik at intervjuene kan gjennomføres mer (kostnads)effektivt, nærmere asylsøkerne. Erfaringene fra flyktningkrisen i 2015, og da særlig i Finnmark etter tilstrømmingen via Storskog, tilsier også at UDI bør ha en forsterket saksbehandlingskapasitet i regionene. Saksbehandlingsteamene kan dimensjoneres etter behov, men vil også gi bedre beredskap ved raske økninger i asylankomster gjennom å gjøre det enklere å rekruttere nye saksbehandlere og gi dem opplæring av de allerede tilstedeværende saksbehandlerne i regionskontorene. I desentraliseringsprosessen er det avgjørende å sørge for at det utvikles tilstrekkelig kompetanse blant saksbehandlere i samtlige regioner.

I tillegg til nærheten til asylsøkere, vil en sterkere desentralisering av UDI bidra til en bedre spredning av arbeidsplasser i distriktene.

- **Integreringstiltak i alle mottak**

Integreringstiltakene må starte tidligst mulig og omfatte flest mulig beboere på mottak. Det er u hensiktsmessig å differensiere mellom integreringsmottak og andre mottak. Det vesentligste er at asylsøkere og flyktninger får individuelt tilpassede integreringstilbud i de mottakene de befinner seg i. Mottakssystemet skal tilrettelegge for både rask integrering av de som får bli og rask retur av de som skal forlate landet. Det skal også legges til rette for returtiltak som gir en bedre kvalifisering for å håndtere en returprosess. En strategi som tar sikte på å gjøre mottakstilværelsen mest mulig normal vil ivareta også hensynet til frivillig retur for personer med avslag på asylsøknad.

- **Bedre norskopplæring i mottak**

Gode norskerferdigheter er en grunnleggende forutsetning for å kunne delta i det norske samfunnet og for å kunne finne seg jobb. Asylsøkere bør få inntil 250 timer språkopplæring på mottak.



Prognosene fra UDI tilsier at en høy andel av asylsøkerne kommer til å få opphold. Etersom mange oppholder seg lenge i mottak er aktivisering viktig i seg selv. Dessuten kan investeringen i norskopplæring gjøre kontakten med førstelinjeapparatet og deltakelsen i det sivile samfunnet enklere.

Det har vært påpekt at omfanget av norskundervisning i asylmottak må begrenses grunnet mangel på lærere. I den grad dette er en utfordring mener vi det må legges til rette for at både lærerstudenter og pensjonerte lærere i større grad kan tas i bruk i undervisningen. Vi presiserer samtidig at slike tiltak må gjennomføres på en slik måte at de samtidig ivaretar undervisningens kvalitet.

- **Styrke barnehagetilbudet for barn i asylmottak**

Kommuner der det etableres asylmottak får vertskommunetilskudd fra staten. Dette er en kompensasjon for kommunens gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med at det er mottak i kommunen. Siden 2011 omfatter dette tilskuddet også dekning av barnehageplass for 4- og 5-åringer som bor i asylmottak. Vi ønsker å styrke denne ordningen slik at også to- og treåringer sikres tilbud om gratis kjernetid i barnehage.

- **Rett til barnehage**

Norske myndigheter har et særskilt ansvar for å ivareta barnas interesser og behov uavhengig av foreldrenes status i Norge. Deltakelse i barnehage er en god investering for barna, uavhengig av om de blir i Norge eller ikke. Vi vil lovfeste retten til barnehageplass for barn i asylmottak. Den praktiske gjennomføringen av dette bør ses nærmere på i forbindelse med det lovforberedende arbeidet.

- **Midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere fra land med høy innvilgelsesgrad**

Krav til dokumentert identitet som betingelse for midlertidig arbeidstillatelse begrunnes med hensynet til samfunnets sikkerhet. Det blir likevel lite hensiktsmessig å stille strengere id-krav for å få midlertidig arbeidstillatelse enn for å få opphold etter søknad om asyl. Tilsvarende krav om sannsynliggjøring av identitet vil kunne gi mange asylsøkere mulighet til å jobbe mens de venter på behandling av sin søknad.

For å unngå at lempingen av id-krav for å få midlertidig arbeidstillatelse fungerer som en pull-faktor for asylsøkere uten beskyttelsesbehov, skal dette gjelde bare for asylsøkere som tilhører nasjonalitetsgrupper som året før har hatt en innvilgelse på over 60 prosent. På denne måten vil en barriere for tidlig integrering bli fjernet



samtidig som risikoen for pull-effekt blir minimalisert. Etter forsøket med denne differensieringen, vil vi vurdere å utvide ordningen til å gjelde flere grupper.

- **Mer desentraliserte mottak**

Tiltak mot segregering må starte allerede i mottakssystemet. For innkvartering av asylsøkere tas det i bruk ulike løsninger. I situasjoner med store ankomster innkvarteres asylsøkere der det er mulig, inkludert på hoteller og hytter. Men normalt kan vi skille mellom to hovedtyper mottak: Desentraliserte mottak, som består av boliger i ordinære boligområder, og sentraliserte mottak som er mer institusjonslignende. I desentraliserte mottak bor familier stort sett i egne leiligheter, mens enslige bor i bofellesskap. Slike mottak kan bidra til å normalisere tiden man er i Norge som asylsøker.

Å bo i egne boliger bidrar til at asylsøkerne i større grad kan ta ansvaret for egen livssituasjon. Overgangen til integrering etter at opphold blir gitt, blir lettere ettersom man i større grad enn i institusjonaliserte mottak kan føle seg som en del av samfunnet. Undersøkelser fra eksempelvis NIBR gir holdepunkter for at desentraliserte asylmottak letter integrering av flyktninger når de får opphold og skal bosettes.⁴ De som har det enklest er likevel de som bosettes i den kommunen hvor de bodde i mottak. De er kjent fra før, kjenner kommunen og har ofte nettverk. For kommunene er det denne gruppen som krever minst oppfølging ved bosetting.

UDI må jobbe for at en størst mulig andel av asylsøkere med stor sannsynlighet for å få innvilget søknaden sin bor desentralisert under asylsøkerprosessen.

- **Tilrettelegge for at flere kommuner og humanitære organisasjoner driver mottak**

Uten private aktører ville det vært vanskelig å opprettholde et fleksibelt mottakssystem med tanke på de store variasjoner i ankomsttallene. Det er likevel ønskelig å sikre en bedre balanse mellom mottaksoperatører enn det som er tilfellet i dag. Vi skal tilrettelegge for at flere kommuner og humanitære organisasjoner driver asylmottak.

2. Rask og spredt bosetting av flyktninger

Flyktningene bør i større grad få innflytelse i forbindelse med bosetting, samtidig som kommunen opprettholder kontrollen. En mer effektiv og strategisk bosettingspolitikk gir bedre forutsetninger for raskere integrering.

- Mer bruk av kontrollert selvbosetting.
- Strategisk bosetting – bosetting der jobbene finnes.
- Plikt til å ta imot enslige mindreårige og funksjonshemmede.

Det endelige utfallet av asylprosessen skal være enten avslag og retur til hjemlandet eller innvilgelse og videre liv i Norge. UDI har ansvaret for asylsøkere under asylprosessen, men etter at de får opphold blir ansvaret overført til kommunene som skal integrere dem. I overgangen fra mottakssystemet til kommuner har IMDi et spesielt ansvar. De skal koordinere bosettingen av flyktninger ute i kommunene.⁵

Det er et mål at ventetiden fra vedtak om innvilget oppholdstillatelse i Norge til bosetting ikke overstiger tre måneder for barn og barnefamilier, og seks måneder for voksne uten barn. Men i praksis har det vist seg å være krevende å oppnå dette målet.

Per juni 2016 venter rundt 4000 flyktninger på å bli bosatt, men behovet for bosetting vil øke etter hvert som UDI behandler flere av sakene fra ankomstene i 2015. Slike bosettingskøer har vært en vedvarende utfordring i den norske bosettingsmodellen.

Kommunal selvråderett

I motsetning til den danske bosettingsmodellen, der staten bestemmer hvor flyktningene skal bosettes, og den svenske modellen der mange av flyktningene selv velger kommune uten at kommunen tas med på råd, bygger den norske bosettingsmodellen på kommunal selvråderett. Bosetting forutsetter politisk vilje fra kommunen som fatter vedtak om antall flyktninger etter en politisk prosess. Dette betyr at kommunene kan bestemme både hvor mange, og i stor grad også hvilke flyktninger de vil bosette. Men det skal være en dialog med IMDi i forkant.

Svært mange norske kommuner har i en årrekke gjort en betydelig innsats for å bosette det antallet flyktninger de er blitt anmodet om. For landet sett under ett er det likevel et vedvarende misforhold mellom det antallet kommunene blir anmodet om å bosette og

antallet de til slutt vedtar å bosette. At mange kommuner vegrer seg for å ta imot det antallet flyktninger de anmodes om, utgjør en stor utfordring i bosettingsarbeidet.

Lang oppholdstid i mottak er belastende for de som må vente på å starte livet sitt i Norge, det øker risikoen for klientifisering og gjør integreringsarbeidet mer utfordrende for kommunen når bosetting endelig finner sted. Derfor har bosettingsmodellen regelmessig vært gjenstand for debatt: Skal den bygges på frivillighet for kommuner, eller skal staten kunne tvinge kommuner til å bosette i tråd med behovet? Samtidig har kommunene respondert på den store tilstrømmingen av flyktninger i 2015 med å åpne for et langt større antall bosettinger enn tidligere.

Boligmangel og begrenset kapasitet

Kapasitet er et sentralt spørsmål i bosettingspolitikken. Det vanligste argumentet kommunene bruker når de vedtar å ta imot færre enn det antallet de blir anmodet om, er at de mangler egnede boliger til å bosette flere. Et annet viktig argument er manglende kapasitet til å tilby kommunale tjenester og å integrere flyktningene. Det har også blitt anført at kompensasjonen fra staten ikke dekker kommunens faktiske utgifter til arbeidet.

Kommunenes utgifter i forbindelse med mottak og integrering av flyktninger kompenseres gjennom *Integreringstilskuddet* som forvaltes av IMDi. Integreringstilskuddet gis for fem år. Dette skal dekke utgifter til blant annet bolig- og adminstrasjonstjenester, introduksjonsprogrammet, tolketjenester, helsetjenester og kultur og ungdomstiltak, med videre. I tillegg har Husbanken et særskilt ansvar for å bistå kommunene med å fremskaffe nok boliger og tilrettelegge bedre for de vanskeligstilte på boligmarkedet.

Bosettingsarbeidet forutsetter god planlegging. Kommunene bruker svært ofte de kommunale boligene som midlertidig løsninger. Å benytte seg av det private leiemarkedet i bosettingsarbeidet har vist seg å være krevende for både kommuner og flyktninger. De sistnevnte konkurrerer med andre vanskeligstilte grupper i boligmarkedet og taper ofte kampen. Dette kan delvis skyldes de private utleierens skepsis til kommuner og flyktninger som leietaker.

Treg bosetting av enslige mindreårige

Selv om viljen og evnen til å bosette flere flyktninger er generelt sett bedre nå, er det fortsatt treghet i systemet når det gjelder bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og sårbare personer med ekstra behov for oppfølging. Dette er spesielt sårbare personer som skal prioriteres i bosettingsarbeidet.

I 2015 søkte 5.297 personer som oppga å være enslig mindreårig om asyl i Norge. Dette var mer enn en firedobling sammenlignet med 2014, og det høyeste antallet enslige mindreårige

søkere i Norge noen gang. 92 prosent var gutter.⁶ Den største nasjonalitetsgruppen er afghanere, som utgjør 65 prosent av alle enslige mindreårige. Deretter følger eritreere, syrere og somaliere.

Enslige mindreårige trenger trygge og gode oppvekstvilkår. Dette krever et spesialtilpasset apparat i kommunene. Selv om statistikk viser at enslige mindreårige på sikt greier seg rimelig bra i Norge, er det å emigrere til et fremmed land med fremmed språk, kultur og tradisjoner, og uten foreldre eller andre nære familiemedlemmer, krevende for alle. Disse barna og ungdommene trenger derfor omsorg, trygghet og god oppfølging.

I 2014 ble det etablert en kommunal egenandel på 20 prosent for refusjon av kommunale utgifter til barnevernstiltak knyttet til enslige mindreårige flyktninger. Flere kommuner har etter dette meldt at de ikke vil fornye sine tiltak til enslige mindreårige asylsøkere.⁷

IMDi har oppfordret kommuner til å bosette enslige mindreårige (over 15 år) på folkehøgskoler. I samråd med Folkehøgskolerådet har departementene regnet ut at hver plass vil koste kommunene 33 000 kroner per måned inklusive grunnleggende norskopplæring, kost, losji og nødvendig utstyr til oppholdet.⁸ Dette er en relativt dyr løsning, men kommer som resultat av det er blitt vanskeligere å finne gode fosterhjem for enslige mindreårige.

Lang ventetid på bosettingssamtale

Den sterke tilstrømmingen av flyktninger i siste halvår av 2015 har skapt et økt press på alle ledd i mottaksapparatet. Bosettingssamtale (også kalt bosettingsintervju) er en samtale som gjennomføres i mottaket etter at en asylsøker har fått opphold. Det er ansatte på asylmottaket som gjennomfører samtalen. Hensikten er å kvalitetssikre opplysningene om flyktningen i datasystemet, samt kartlegge flyktningens behov, evner og kvalifikasjoner som er relevant for bosetting i en kommune.

En rapport fra samtalen skal i prinsippet sendes fra mottaket til IMDi senest to uker etter at asylsøkeren har fått innvilget oppholdstillatelse. Men etter økningen av asylankomster i fjor, tar dette nå flere måneder og forsinker dermed bosettingsprosessen.

Våre forslag:

- **Rask bosetting viktigere enn bosettingsamtale**

For å gjøre bosettingssystemet mer fleksibelt og effektivt, foreslår vi at forutsetningen om gjennomført bosettingsamtale bortfaller, slik at flyktninger raskest mulig kan bosettes.

En kartlegging av flyktningers kompetanse, helsesituasjon og eventuelle særskilte bosettingsbehov bør fortsatt gjennomføres i en tidlig fase etter ankomst til Norge. Selv om det kan være en fordel med en ny samtale etter at opphold er innvilget, er ulempene større dersom ventetiden for å få gjennomført en slik samtale forsinker bosettingen. Det er viktigere at flyktingen bosettes raskest mulig.

- **Forpliktende bosetting av enslige mindreårige og spesielt sårbare flyktninger**

Norske kommuner har tatt ansvar i møtet med det økte bosettingsbehovet som fulgte av rekordstor tilstrømming av flyktninger høsten 2015. Det er per i dag derfor ikke hensiktsmessig å ta i bruk tilvisningsretten overfor kommunene i bosettingspolitikken. Dersom det i framtiden blir et betydelig og vedvarende misforhold mellom bosettingsbehov og bosettingsplasser, må staten fordele flyktingene mellom kommunene.

Selv om bosettingstakten generelt sett har blitt bedre, tar det fortsatt for lang tid for enslige mindreårige å bli bosatt. Dette arbeidet bør prioriteres for å hindre at barn under 15 år bor for lenge på omsorgssentre. Reduksjonen i refusjonsordningen gjennom økt egenandel til kommunene bør reverseres for å gi kommunene bedre rammevilkår for bosetting, og for å sikre et godt tilbud til mindreårige flyktninger.

Det bør også vurderes å bosette enslige mindreårige til vertsfamilier samtidig som de går på folkehøgskole. Dette blir mindre kostbart enn modellen foreslått med full oppfølging i folkehøgskolen.

For å hindre at de som trenger mest oppfølging, eksempelvis funksjonshemmede og personer med spesielle oppfølgingsbehov, kommer bakerst i køen for bosetting skal vi iverksette tiltak for å forplikte kommunene til å prioritere denne gruppen flyktninger.

- **Stimulere til egeninnsats i forbindelse med bosetting**

Det er viktig at flyktninger tas imot på en effektiv og god måte i norske kommuner. Det forutsetter at kommunene har forutsigbarhet i bosettingsarbeidet. Vi ønsker derfor ikke en svensk modell der flyktninger kan bosette seg i en kommune uten at det gjøres en avtale på forhånd med den kommunen det gjelder.

For å øke effektiviteten i bosettingsarbeidet, bør flyktninger likevel i større grad enn i dag gis anledning til å finne en bolig på egen hånd uten å måtte vente på en tildeling via det administrative apparatet. Muligheten finnes allerede, men er lite brukt. Det bør derfor utarbeides mer systematisk informasjon om denne muligheten både tilpasset kommuner, asylmottak og til flyktninger.

Etter å ha funnet en bolig selv, tar de kontakt med IMDi og kommunen boligen er i. Hvis kommunen godkjenner husleiekontrakten, kan bosettingen skje gjennom en avtale mellom IMDi og kommunen. Dette gir kommunen mulighet til å kontrollere at husleiekontraktene er reelle og at ordningen ikke blir misbrukt.

Kommunen skal også opprettholde kontrollen med hvor mange flyktninger som kommer dit på den måten at de som finner bolig selv vil inngå i antallet flyktninger kommunen har vedtatt å bosette. Flyktninger beholder også retten til introduksjonsprogram og alle andre sosiale rettigheter.

Selvbosetting fører til bedre utnyttelse av boligmarkedet i kommunene, og er en ordning som gir flyktningene større ansvar for eget liv. Dette kan imidlertid føre til at de ressurssterke og initiativrike skaffer seg bolig på egenhånd, mens de mindre ressurssterke blir sittende lengre på mottak. Det er ikke alle som er i stand til å finne bolig selv. Derfor er det viktig at alle flyktningene - mens de er på mottak - får særskilt opplæring i hvordan man finner bolig i leieboligmarkedet.

- **Strategisk bosetting – integreringshensyn skal være styrende**

Ordningen med kontrollert selvbosetting vil føre til at flere finner bolig selv. Men mange vil fortsatt være avhengig av å få tildelt kommune og bli bosatt på den tradisjonelle måten.

Flyktninger skal fordeles i ulike regioner, og det er IMDi som sender anmodning til kommunene hvert år. I dag blir alle landets kommuner anmodet om å ta imot flyktninger. Anmodningen skjer ut fra en fordelingsnøkkel basert på innbyggertall. Norske kommuner har ulike styrker. Dette bør utnyttes strategisk i integreringsarbeidet.

Vi mener derfor at integreringshensyn i større grad må være styrende for IMDis anmodninger slik at flyktninger så langt som mulig kan bosettes med tanke på muligheter for arbeid eller utdanning.

Det vil fortsatt være opp til kommunene å respondere på anmodningene om bosetting, men integreringshensyn bør i større grad være grunnlag for anmodningene fra IMDis side.

- **Nærhetsprinsippet i bosettingspolitikken**

På grunn av lang ventetid har mange flyktninger allerede opparbeidet en god tilknytning til kommunen mottaket de bor på ligger i. Det vil derfor ofte være en stor fordel at flyktningene bosettes i den samme kommunen eller i nærområdet. Kommunen opprettholder fortsatt kontrollen over antall flyktninger de skal ta imot, men prioriterer de som allerede befinner seg i et asylmottak i kommunen eller i en annen nærliggende kommune.

3. Felles verdier for alle

I tillegg til deltakelse i arbeidslivet og i det sivile samfunnet, handler integreringen om fellesskapsfølelse og oppslutning om samfunnets grunnleggende verdier.

- I vår integreringspolitikk skal vi i større grad vektlegge formidling av samfunnets felles verdier. Dette skal gjøres gjennom flere ulike kanaler.
- Dialogarbeidet er viktig for å skape gjensidig forståelse og håndtere eventuelle verdikonflikter.
- I dialogprosesser med etniske minoriteter skal både trossamfunn og sekulære krefter i minoritetsmiljøer trekkes inn.

Den norske samfunnsmodellen bygger på sterke felles verdier og arenaer, og tillit mellom mennesker. Vi vil styrke, ikke svekke, fellesverdiene i samfunnet, og vi vil gjøre mer for at alle slutter opp om felles verdiene.

Det som betegnes som «norske verdier» er ikke nødvendigvis unike norske verdier. Mange av verdiene er universelle menneskerettigheter, andre er del av den europeiske arven fra opplysningstiden, mens andre igjen er mer særnorske. Videre kan verdier være dynamiske. Likestilling eller likeverd for mennesker med ulik seksuell orientering, er for eksempel ikke tradisjonelle norske verdier, men verdier som står sterkt i dag takket være langvarig kamp for bedre rettigheter.

Mangfoldet som skapes gjennom innvandring bidrar til å berike den norske kulturen med impulser og erfaringer fra andre deler av verden. Baksiden av medaljen er at ulike verdier og tradisjoner kan komme i konflikt med hverandre og potensielt svekke tilliten og skape polariseringer.

Toleranse for forskjeller er essensielt i et liberalt samfunn, men noe må likevel ligge fast. Respekten for demokratiske spilleregler og norske lover er et nødvendig minimum. Å forvente lojalitet til grunnloven og menneskerettighetene er en forutsetning, men ikke tilstrekkelig. Den norske samfunnsmodellen bygger på et sterkere og mer omfattende verdifelleskap.

Det som kanskje mer enn noe annet bidrar til å styrke tilhørighetsfølelsen til det norske samfunnet er solidariteten vi har til hverandre. Gjennom en velfungerende velferdsstat som alle er med på å betale for, tar vi vare på hverandre. I mange kulturer er det familie og slekt som utgjør sikkerhetsnett; tillit og lojalitet er sterk innenfor, men også begrenset til denne innerste sirkelen. I Norge har vi institusjonalisert solidariteten, og det kan vi blant annet gjøre fordi vi har høy tillit til offentlige institusjoner. I en moderne velferdsstat tenker vi på samfunnet som en helhet. Solidaritet er en sentral verdi i Norge, og tillit mellom mennesker en grunnleggende forutsetning for velferdsstaten.

Det er mye i Norge som er underforstått, som ikke blir eksplisitt fortalt, men som vi forventer at folk skal skjønne og følge. Kulturelle koder er subtile, og det tar tid for innvandrere å lære og forstå disse. Uten samhandling på felles arenaer blir det nærmest umulig å lære slike koder.

Grunnleggende, felles verdier

Norges grunnlov uttrykker samfunnets verdigrunnlag og garanterer grunnleggende sivile og politiske rettigheter til alle borgere, uavhengig av bakgrunn. De universelle menneskerettighetene har nå en sterk forankring i den norske grunnloven. Sammen med demokratiske spilleregler, er de grunnleggende menneskerettighetene og norske lover noe alle i Norge må akseptere. Men dette er et minimum. Vi trenger et sterkere verdifelleskap enn de formelle normene nedfelt i Grunnloven og norske lover.

Faktaboks:

Grunnloven

§ 1.

Kongeriket Norge er et fritt, selvstendig, udelelig og uavhendelig rike. Dets regjeringsform er innskrenket og arvelig monarkisk.

§ 2.

Verdigrunnlaget forblir vår kristne og humanistiske arv. Denne Grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.

Faktaboks:**Opplæringsloven**§ 1-1. *Formålet med opplæringa*

Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einskilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

I «NOU 2011:14 Bedre integrering» ble følgende verdier definert som felles verdier som skal danne grunnlag for at samfunnet skal være forankret i de universelle menneskerettighetene:

- likestilling
- likeverd
- ytringsfrihet
- religionsfrihet
- solidaritet
- økonomisk og sosial likhet
- vitenskapelig tenkemåte
- toleranse
- deltakelse i demokrati og sivilsamfunn

Vår integreringspolitikk tar utgangspunkt i dette verdigrunnlaget, og at det er en legitim og viktig politisk oppgave å styrke og utvikle våre felles grunnleggende verdier.

I vår flerkulturelle virkelighet i dag er det ikke så lett å definere hva det betyr å være norsk, men å anerkjenne at det er ulike måter å være norsk på – uavhengig av etnisk eller religiøs bakgrunn – gir alle som bor i Norge en mulighet til å føle at de hører til i det norske samfunnet.

Dialogen mellom myndigheter og religiøse trossamfunn har en egen verdi. Den kan også bidra til bedre forståelse, og til å dempe spenninger som måtte oppstå. Men dialogarbeidet bør også være en arena der vi kan utfordre hverandre på en god måte i spørsmål rundt verdier og

tabubelagte temaer som for eksempel blasfemi, retten til å forlate eller skifte religion, likestilling og homofiles rettigheter.

En krevende utfordring i all dialog er hvem er det man skal gå i dialog med. Hvem representerer minoritetene eller muslimene? Vårt utgangspunkt er at innvandrere først og fremst er individer og behandles slik. Personer med innvandrerbakgrunn har naturligvis også seg imellom forskjellige verdier og holdninger til ulike temaer.

Organisasjoner som påtar seg rollen som representanter for minoriteter er derfor ikke nødvendigvis representative. Men de representerer ulike segmenter blant innvandrerbefolkningen. Det er et mål å involvere berørte aktører i politiske prosesser som spesielt angår dem. Når det gjelder den muslimske befolkningen (og andre religiøse minoriteter), ønsker vi å sikre at både de religiøse og de mer sekulære miljøene blir godt representert i dialogarbeidet.

Våre forslag:

Formidling av verdier. Felles verdier skal formidles via barnehager, skolesystemet, integreringsprogrammer, det offentlige tjenesteapparatet og ulike dialogfora. Uavhengig av politikken, spiller prosesser i det sivile samfunnet og samfunnsdebatten forøvrig en helt avgjørende rolle.

- **På mottak og introduksjonsprogram**

Både opplæringen i asylmottak og i introduksjonsprogrammet gir gode muligheter til å formidle informasjon om grunnleggende norske verdier til nyankomne flyktninger. Dette skal gi de nyankomne muligheten til å så tidlig som mulig reflektere over hva slags samfunn de har kommet til og hva et liv her innebærer.

- **Barnehager**

For barn begynner integreringsprosessen allerede i barnehager. I Utdanningsdirektoratets rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver kan vi lese følgende: «Barnehagen skal være et miljø hvor ulike individer og ulike kulturelle ytringer møtes i respekt for det som er forskjellig. Å belyse ulikhetene og det som er felles kan gi grunnlag for forståelse og innsikt.» Det er viktig med tidlig kunnskap om at det finnes forskjellige tradisjoner, kulturer og religioner, men vi mener at barnehagene i større grad bør legge vekt på det som er felles på tvers av kulturer. Vektlegging på likheter bør være rådende også på andre arenaer.

- **Skoler**

Skolen er vår viktigste integreringsarena. Vi vil styrke felleskapet i skolen. Vi vil tydeliggjøre sentrale norske verdier som demokrati, likestilling, ytringsfrihet, vitenskapelig tenkemåte og solidaritet i skolen.

Vitenskapelig tenkemåte og kritisk tenking er avgjørende for å kunne være et opplyst og selvstendig menneske. Det er en forutsetning for et velfungerende demokrati og en

viktig ferdighet i et kunnskapssamfunn. Respekt for ulikhet og forskjellighet kan gi elevene trygghet i møte med det mangfoldige samfunnet Norge er.

Med den store mengden av informasjon, ikke minst på internett og i sosiale medier, kan det være en utfordring for elevene å orientere seg, og å skille mellom troverdige og ikke-troverdige kilder. Evnen til å kunne sortere informasjon og være kildekritisk er viktigere enn noen gang.

Vi vil, i tråd med Ludvigsenutvalgets anbefalinger, styrke opplæringen i samhandling, deltakelse, demokratisk kompetanse og grunnleggende ferdigheter i kritisk tenkning.

Skole-hjem samarbeid: Skoler med høy andel elever med minoritetsbakgrunn skal få tilført ekstra ressurser for i større grad kunne involvere foreldrene og bygge gode skole-hjem-relasjoner.

- **Dialog**

Dialog trekkes ofte frem som et sentralt element i konfliktløsning i det multikulturelle Norge, men hva er dialog og hvordan skal det foregå? I NOU 2011:14 Bedre integrering sies det at dialog innebærer en «*vilje og evne til å artikulere uenighet og til å forsvare disse uenighetene overfor de som er uenige*» (s. 345).

En ny modell for dialog rundt religiøse og livssynsspørsmål bør etableres i samarbeid med Samarbeidsrådet for tros- og livssynsorganisasjoner og andre relevante miljøer som ønsker å bli trukket inn i dialogprosesser. Det bør være et mål at alle grupper som blir berørt av livssynspolitikken, herunder sekulære grupperinger blant minoriteter, trekkes inn i dialogprosesser. Dette for å sikre større bredde og legitimitet i dialogprosesser.

4. Alle må delta

Alle skal ha like muligheter til å delta og påvirke samfunnsutviklingen. Og alle har et selvstendig ansvar for å bruke mulighetene som finnes for å delta på felles arenaer.

- Vi skal styrke deltakelsen i det sivile samfunn helt fra mottaksfasen.
- Det må legges til rette for en mer inkluderende frivillighet.
- Vi skal redusere barrierer som hindrer deltakelse, spesielt for kvinner og barn.
- Restriksjoner mot ansiktsdekkende plagg er nødvendige for å muliggjøre mellommenneskelig kommunikasjon.

Norge er et deltakersamfunn. Hverken et sterkt verdifelleskap eller den norske modellen er mulig uten at de fleste deltar aktivt på en rekke arenaer i samfunnet.

Deltakelse er nødvendig for tillit og demokrati

Ingenting bygger fellesskapsfølelsen mer effektivt enn likeverdig samhandling på fellesarenaer. Gjennom samarbeid i arbeidslivet, utdanningsinstitusjoner og aktiviteter i det sivile samfunnet knyttes det bånd mellom mennesker. Sosialiseringen i det sivile samfunnet bidrar til at folk stoler mer på hverandre. Disse båndene kalles ofte samfunnets sosiale kapital.

Dugnad er en viktig norsk tradisjon og nordmenn er i verdenstoppen når det gjelder frivillighet og medlemskap i organisasjoner. 61 prosent av befolkningen (over 16 år) bidrar med frivillig arbeid i de frivillige organisasjonene årlig. Omfanget på frivillig arbeid anslås til rundt 140 000 fulltidsårsverk, og det er anslagsvis 10 millioner medlemskap i frivillige organisasjoner i Norge.⁹

Tilliten og den sosiale kapitalen vi har i Norge, er svært verdifull for både demokratiet og økonomien. Den høye tilliten vi har til hverandre, til offentlige institusjoner som helsevesen, politiet, skatteetaten og i nærings- og arbeidslivet gjør det lettere å organisere samfunnet, også å gjennomføre nødvendige endringer og omstillinger. Tillit smører samfunnsmaskineriet.

For den enkeltes muligheter til å lykkes i Norge er det også positivt å ha fotfeste i flere felleskap, ikke bare i familien, men også i lokalsamfunnet og i organisasjonslivet. Nettverkene som skapes gjennom kontakt og sosiale relasjoner gjør veien inn til det norske samfunnet lettere for personer med minoritetsbakgrunn. Og for å være medborger i et demokrati må man delta og være med å påvirke gjennom bruk av sin ytringsfrihet og stemmerett.

Deltakelse er også en viktig forutsetning for demokratiet. Det innebærer at innbyggere direkte eller indirekte påvirker beslutningen som angår dem og fellesskapet. Deltakelse i demokrati styrker ikke bare innflytelsen, men også demokratiets legitimitet, demokratisk kultur og tilslutningen til demokratiske verdier.

Lavere deltakelse blant minoriteter

For at innvandringen ikke skal svekke demokratiet og den sosiale kapitalen i Norge, er det helt avgjørende at personer med innvandrerbakgrunn deltar i samfunnet på like linje med øvrige nordmenn. Dette er ikke tilfellet i dag.

Selv om det er store variasjoner mellom ulike grupper, og mange personer med innvandrerbakgrunn deltar og bidrar i ulike samfunnsarenaer, har personer med innvandrerbakgrunn generelt sett lavere deltakelse i både yrkeslivet, i det politiske livet, i fagorganisasjoner og i tradisjonelle frivillige organisasjoner sammenlignet med den øvrige befolkningen.

Kvinner med minoritetsbakgrunn deltar i mindre grad enn menn, og det samme mønstret ser vi også blant ungdom. Jenter deltar i langt mindre grad enn gutter i idrett og frivillige organisasjoner.¹⁰

Årsakene til disse variasjonene i deltakelse er sammensatte og handler om både forskjeller i muligheter og i motivasjon.

Tilrettelegging, inkludering og forventning om deltakelse

Mange innvandrere kommer fra land uten demokratiske tradisjoner, med svakt sivilisert samfunn, store sosiale forskjeller, patriarkalske kulturer og lav grad av tillit. Å bli sosialisert inn i det norske deltakersamfunnet krever både egeninnsats, vilje til å tilpasse seg, men selvsagt også tilrettelegging fra storsamfunnets side.

Som samfunn må vi tilrettelegge så godt vi kan, samtidig som vi forventer at alle deltar på felles arenaer, som på foreldremøter, stiller på dugnad, tar sin tårn i idrettslaget, deltar i organisasjonslivet og det sivile samfunnet. På enkelte arenaer er deltakelsen sterkt ønskelig, som for eksempel innen kulturliv og idrett, mens på noen særskilte arenaer er den svært viktig, som deltakelse i foreldremøter på skolen, i borettslag og i valg. Selv om effekten av deltakelse i aktiviteter gir god inkludering, er den grunnleggende tanken i frivillig arbeid at det skjer utfra deltagernes interesser. Derfor er det viktig også å legge til rette for aktiviteter utfra egne interesser hos flyktningene.

Deltakelse i samfunnsliv gjelder likeverdig for kvinner og menn. Å hindre noen i å delta i samfunnet er ikke akseptabelt. Derfor vil vi bekjempe ekstrem sosial kontroll i patriarkalske miljøer som hindrer likeverdig deltakelse.

Våre forslag:

For å fremme deltakelse må alle tre nøkler fra dette notatets innledning tas i bruk: Politikken skal legge til rette, den skal formidle forventninger, og den skal fjerne barrierer.

- **Styrke deltakelsen allerede i mottaksfasen**
Deltakelseslinjen skal starte allerede på asylmottak. Uavhengig av hvem som er

mottaksoperatør (private driftsoperatører, frivillige organisasjoner eller kommuner), skal vi sikre at frivillige organisasjoner, inkludert menigheter, får en større rolle i integrering og bosetting av flyktninger. I dialog med relevante organisasjoner og miljøer skal vi utforme samarbeidsmodeller som tar sikte på å styrke flyktingers relasjoner til det sivile samfunnet så tidlig som mulig. Mottakene må i større grad legge til rette for at beboerne involveres mer i driften av mottaket, gjennom selvhushold, involvering av beboere og aktivitetstilbud.

- **Inkludering i frivillige organisasjoner**

Foreninger og frivillige organisasjoner skal støttes og oppmuntres til å bli flinkere til å rekruttere medlemmer med minoritetsbakgrunn. I dialog med nasjonale frivillige organisasjoner skal vi utvikle strategier for å mobilisere og stimulere frivilligheten til sterkere innsats for inkludering av flyktninger og andre personer med innvandrerbakgrunn i tradisjonelle norske organisasjoner. I dette inngår også tilpasset informasjonsarbeid overfor målgruppen og aktiv rekruttering.

- **Utvide tilskuddsordning til frivillige lokale organisasjoner som bidrar til integrering**

20 kommuner er omfattet av en tilskuddsordning som forvaltes av IMDi og som går til frivillige organisasjoner som i lokalsamfunn som bidrar til deltakelse, dialog og samhandling. Erfaringene fra denne ordningen er gode. Den bidrar til å skape møteplasser og aktiviteter på tvers av ulike bakgrunn i befolkningen. Vi skal utvide denne ordningen til å omfatte flest mulig kommuner.

- **Styrke likestillingsperspektivet**

Aktiv samfunnsdeltakelse uavhengig av kjønn er sentralt for å oppnå likestilling mellom kvinner og menn. Våre tiltak for å fremme deltakelse skal derfor ha et likestillingsperspektiv. Målet er å fjerne hindringer som står i veien for jenter og kvinner med minoritetsbakgrunn for deltakelse på lik linje med menn. (Se også punktene under «Aldri parallellsamfunn» og «Skolen er vår viktigste integreringsarena»).

- **Restriksjoner mot ansiktsdekkende plagg**

Et tildekket ansikt hemmer samhandling. For å sikre mellommenneskelig kommunikasjon og at alle kan identifiseres, er det nødvendig å innføre restriksjoner mot maskering. I skolesammenheng er også hensynet til undervisning et viktig hensyn.

En kvinne med ansiktsdekkende plagg, (såkalt niqab), henvendte seg til et NAV kontor. Hun ønsket veiledning om hvorvidt hun ville kunne komme seg inn i arbeidslivet. Etter at NAV krevde at hun identifiserte seg, ba hun Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) om å vurdere om kravet fra NAV utgjorde brudd mot forbudet mot diskriminering på grunn av religion. Ombudet kom til at kvinnen ikke hadde blitt diskriminert. Ombudet la til grunn av kravet om identifikasjon var saklig og nødvendig, og at et slikt krav ikke kunne innfris ved kun å oppgi et fødselsnummer.¹¹

Spørsmålet om restriksjoner mot ansiktsdekning ble også reist av Oslo kommune i

2006, som argumenterte for at lærerne kan vanskelig undervise når en hverken ser ansiktsuttrykket eller munnen til eleven. Kommunen fikk medhold av Utdanningsdirektoratet for å innføre et forbud mot ansiktslør i Oslo-skolen.¹²

Justisdepartementets lovavdeling har etter en anmodning om uttalelse i 2007, drøftet spørsmålet om restriksjoner mot ansiktslør fra et juridisk og menneskerettslig perspektiv, og kommet til at «et forbud mot plagg som helt eller delvis dekker elevenes ansikt i undervisningssituasjonen ikke vil være i strid med EMK artikkel 9. Det samme vil trolig gjelde for voksenopplæring og på skolens område i pauser og lignede utenfor undervisningssituasjonen.»¹³

Likestillings- og diskrimineringsombudet har slått fast at en kvinne som blir bedt om å vise ansiktet ikke blir diskriminert når kravet om identifikasjon er saklig og nødvendig.

For å unngå konflikter rundt identifikasjon og måten dette skal gjøres på, mener vi at ansiktsdekking skal være forbudt på skolen. Som hovedregel skal det heller ikke være anledning til å bruke niqab som offentlig ansatt eller i kontakt med offentlige institusjoner som krever identifikasjon.

Når det gjelder arbeidsgivere og andre i privat sektor som ikke tilbyr offentlige tjenester, er det opp til dem hvilke krav de vil stille.

5. Bedre kvalifisering for å få innpass og utvikling i arbeidslivet

En kompetansereform for hele arbeidslivet er nødvendig. Vi må bruke og tilrettelegge dagens ordninger bedre for flyktninger og asylsøkere gjennom innbakt språkopplæring, godkjenning av realkompetanse fra utlandet og mulighet til å kombinere utdanning med forsørgeransvar. Vi vil:

- Styrke arbeidsrettingen i introduksjonsprogrammet og flytte mer av opplæringen ut av klasserommet.
- Styrke karriereveiledning med særlig ansvar for innvandrere.
- Investere i digitale fellesløsninger for godkjenning av utdanning fra utlandet.

Vi mener at vertskapsprinsippet skal gjelde i arbeidslivspolitikken. Det betyr at det er den norske lønnsdannelsen og norske tariffavtaler som skal gjelde. Samtidig må det brukes både offentlige og private ressurser på å løfte flere inn i dette arbeidsmarkedet. Vi foreslår en kompetansereform for det norske arbeidslivet – både spesielt rettet mot innvandrere og befolkningen for øvrig. Mange av dagens ordninger kan målrettes bedre mot innvandrere og integreres i karriereveiledning for innvandrere som egen oppgave.



Kompetanseløft er en bedre investering enn lavere lønn

Vi trenger høy arbeidsdeltakelse kombinert med høy produktivitet og små forskjeller. Kompetanse har vært en nøkkel i den norske arbeidslivsmodellen og må fortsette å være det. Blant innvandrere er det tydelig sammenheng mellom utdanningsnivå ved ankomst til Norge og yrkesdeltakelse senere. Utdanning, kompetansepåfyll og yrkesretting henger sammen helt fra barnehage til et lærende arbeidsliv. Det er likevel i all hovedsak andre typer tiltak som trengs i opplæring av barn og unge, enn yrkesretting av voksne. Barnehage og skole drøftes derfor i eget kapittel.

Introduksjonsordningen har hatt positiv effekt, men kan bli bedre

Introduksjonsprogrammet retter seg mot nyankomne flyktninger som har behov for kvalifisering. Utviklingen over tid tyder på at programmet har bidratt til å øke arbeidsdeltakelsen og styrke integreringsprosessen, men også at ordningen kan forbedres. Det er gjentatte ganger dokumentert store, kommunale variasjoner i deltakernes overgang til arbeid eller utdanning etter endt program. Slike variasjoner kan knyttes til tre ting: egenskaper ved de flyktningene kommunen har bosatt (for eksempel utdanningsnivå, arbeidserfaring og helse), kommunens rammebetingelser (for eksempel det lokale arbeidsmarkedet) og kvaliteten på kvalifiseringsarbeidet.

Flyktninger er en bredt sammensatt gruppe. Noen kommer med høy utdanning og mye arbeidserfaring i bagasjen, andre har fått lite eller ingen skolegang og mangler arbeidserfaring som lar seg overføre til et norsk arbeidsliv. En vedvarende utfordring for det kommunale integreringsapparatet er derfor å etablere et individuelt tilpasset introduksjonsprogram. En sentral utfordring er at mange kommuner mangler de byggesteinene som er nødvendig for at den bredt sammensatte gruppen av flyktninger skal få tilbud om den kvalifiseringen som skal til for å gjøre dem klare for norsk arbeidsliv.

Undersøkelser viser store regionale variasjoner i programmets innhold og kvalitet, at det som virker ikke nødvendigvis er det som gjøres, og at koblingen til både utdanning og arbeidsretting mange steder er for svak.

Det finnes mange tiltak, men treffer de?

Ansvar for voksnes læring er fordelt på ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Samarbeidsutfordringer har gjentatte ganger vist seg å være til hinder for at den enkelte får et opplæringstilbud som er i samsvar med individuelle forutsetninger og som gir kompetanse som er etterspurt i arbeidslivet.



I introduksjonsprogrammet er det en vedvarende utfordring at kommunene ofte mangler relevante utdannings- og opplæringstilbud til deltakerne. Spesielt alvorlig er det at mange deltakere går ut av programmet uten å ha tilegnet seg basisferdigheter i lesing, skriving, regning og IKT, fordi det gjør videre deltakelse i kvalifisering vanskelig. Det er også en stor utfordring at tilgangen til de mest arbeidsrettede tilbudene er begrenset. I mange tilfeller finnes allerede ordninger, men de er ikke nødvendigvis tilgjengelige for innvandrere med dårlige norskerferdigheter.

Praksiskandidatordningen er et eksempel, videregående opplæring for voksne er et annet. Ofte er mangel på kunnskap om muligheter, svak koordinering og uoversiktlige systemer like store barrierer som fravær av ordninger. Flyktninger og asylsøkere er omfattet av en rekke muligheter og rettigheter. Tilbud og informasjon varierer betydelig og det kan for innvandrere som for alle andre være vanskelig å navigere. Både dagens lærlingeordning og praksiskandidatordning byr på utfordringer for mange innvandrere. Lærlingeordningen fordi en lærlingelønn ofte vil være utilstrekkelig for voksne mennesker med forsørgeransvar og praksiskandidatordningen fordi nødvendig realkompetanse ofte kan være vanskelig å dokumentere.

Det er flere muligheter for å gjøre porten til norsk arbeidsliv bredere. Mer effektiv godkjenning av utdanning fra utlandet er en av dem. En annen nødvendig investering er i digital kompetanse. Mange voksne mennesker mangler nødvendig digital kompetanse for å konkurrere i et stadig mer teknologisk arbeidsliv. Det gjelder både norsk og innvandret arbeidskraft, men er en større utfordring for dem som i utgangspunktet står utenfor arbeidslivet. En kartlegging utarbeidet av Damvad på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i januar 2015 viser store huller og lokale variasjoner i tilbud om styrket digital kompetanse, og at dette er kompetansetiltak som i stor grad er drevet av frivillige.¹⁴

Våre forslag:

- **Introduksjonsordningen må bli mer arbeidsrettet**

En betydelig andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet har ikke hatt arbeidsrettede tiltak selv etter flere års kvalifisering. Vi mener mer av kvalifiseringsinnsatsen bør flyttes ut av klasserommene og skje i tilknytning til og i samarbeid med lokalt arbeidsliv.

- **Bedre individuell tilrettelegging**

Flyktninger og asylsøkere er ingen homogen gruppe. Arbeidsretting må differensiere mellom ulike typer brukere. Mange har gode forutsetninger for å komme i gang med

studier eller jobb, noen mangler kanskje et enkelt kurs eller språkkunnskaper, mens andre trenger mer omfattende støtte. Større grad av differensiering og målretting er derfor nødvendig, og bør skje tidlig i kompetansekartleggingen.

Introduksjonsordningen må styrkes økonomisk og kobles sterkere til karriereveiledning og individuell oppfølging enn til et forhåndsdefinert faginnhold. Det vil kreve styrket organisering av introduksjonsarbeidet. Kommunene må utvikle planer for dette arbeidet som en del av sin dialog med IMDi. Det som skal være byggesteinene i et effektivt og individuelt tilrettelagt program må også basere seg på økonomiske og strukturelle rammer som gjør en mer arbeidsrettet og individuelt tilrettelagt kvalifisering lettere å etablere lokalt.

- **Kompetanseløft i førstelinjetjenesten**

Gode resultater i kvalifiseringsarbeidet forutsetter høy kompetanse blant de som jobber med kvalifiseringstiltak. Vi ønsker derfor sterkere vektlegging av - og tilrettelegging for - kompetansehevende tiltak i førstelinjetjenesten.

- **Arbeidsretting må begynne tidligere i form av spesialisert karriereveiledning**

Tidlig kompetansekartlegging bør kobles mot bedre rådgivning om muligheter. Karriereveiledning må styrkes. Et tydeligere ansvar for veiledning og navigasjon blant nyankomne til landet kan for eksempel ta form av en styrking av Vox og de fylkesvise karrieresentrene med et særlig mandat for innvandrere. I mange tilfeller vil det også være behov for å kombinere språkopplæring og ulike former for videreutdanning og kompetansebygging. Et annet behov som særlig gjelder innvandrere er grunnopplæring som er særlig tilpasset voksne.

Det foregår en offentlig utredning om framtidens karriereveiledning. Tydeligere tilpasning og målretting av disses oppgaver også for innvandrere bør være en del av oppfølgingen.

- **Ta i bruk innovative anskaffelser og sosialt entreprenørskap**

Flere leverandører og aktører kan engasjeres i arbeidet med arbeidsretting av kvalifiseringstilbudet til flyktninger og innvandrere. Sosiale entreprenører med erfaring i arbeidsrettede tiltak bør utfordres til å tilby løsninger gjennom NAVs innkjøp.

- **Flere veier til fag- og svennebrev**

Flere veier til fag- og svennebrev med mulighet for vurdering av realkompetanse fra andre land må utredes nærmere i forbindelse med Stortingets behandling av Meld St



16 *Fra utenforskap til ny sjanse*. Dagens praksiskandidatordning er mest hensiktsmessig for dem som har jobbet mange år hos samme arbeidsgiver og der arbeidsgiver har en relasjon til fylkets opplæringskontor. Det må åpnes for godkjenning også av praksis fra utlandet og opplæringskontorene bør i samarbeid med karrieresentre og Vox utarbeide praksiskandidatordninger rettet mot innvandrere med arbeidserfaring fra utlandet.

- **Godkjenning av utdanning må digitaliseres og følge søkeren gjennom prosessen**

Godkjenningprosesser for formell utdanning fra utlandet er i dag spredt på svært mange etater, er statisk og analog. Digitale godkjenningsordninger er under utvikling og bør i langt større grad kobles til nødvendig påfyll, der søker bistås i å fylle på med det som skal til for å få godkjent sin utdanning. Utvikling av et felles digitalt godkjenningssystem er estimert å koste mellom 1 og 2 millioner kroner.¹⁵

- **Støtte til livsopphold må styrkes**

For mange vil enkelte av utdanningsløpene være vanskelige å kombinere med familie og forsørgeransvar. Støtten til livsopphold må styrkes for alle voksne som tar grunnopplæring, opplæring på videregående nivå, eller fagopplæring og har forsørgeransvar. I tillegg må det utvikles flere tilbud om opplæring til og med videregående som lar seg kombinere med jobb. Støtte til livsopphold ved videreutdanning på høyskolenivå bør styrkes generelt men bør ikke forskjellsbehandle innvandrere og befolkningen generelt.

- **Mer modulbasert læring**

Økende grad av veksling mellom arbeid og læring vil med stor sannsynlighet prege framtida både for personer med norsk bakgrunn og innvandrere.

Utdanningsinstitusjonene bør i langt større grad enn i dag utvikle og tilby studieløp som kan kombineres med arbeid, for eksempel kortere kurs og undervisning og oppfølging utenfor vanlig arbeidstid. Det vil være nyttig for hele befolkningen, ikke bare de med innvandrerbakgrunn. Dette må Kunnskapsdepartementet stille krav til og følge opp i sine bevilgninger og styringsdialog med institusjonene.

- **Digital kompetanse**

Det bør etableres mer forutsigbare støtteordninger for frivillige aktører som tilbyr digital kompetansebygging lokalt på biblioteker og andre samlingssteder.

6. Arbeidslinja skal styrkes

Integreringsarbeidet må videreføre og forsterke den norske arbeidslivsmodellen med små lønnsforskjeller, ikke undergrave den.

- Gradering av uføretrygd
- Økt bruk av lønnstilskudd, også i offentlig sektor og særlig kommunene
- Bekjempe svart arbeid gjennom pålegg om digitale plattformer og økt kontroll

Skal integreringen lykkes må alle som bor i Norge oppleve at mulighetene er større *innenfor* enn *utenfor* arbeidslivet og samfunnet. Lojalitet til det norske samfunnet kan ikke vedtas eller tvinges frem, det må springe ut av at hver enkelt av oss ser oss best tjent med å delta i fellesskapet. Sosial mobilitet, altså muligheten til å gjøre klassereise og suksess uansett sosial bakgrunn, er derfor en del av limet som holder samfunnet sammen. Systematisk utenforskap, slik vi for eksempel ser blant en del innvandregrupper, er derfor farlig. Ikke bare fordi det representerer tapt verdiskaping eller oppleves fortvilende for dem det gjelder. Utenforskap er i tillegg med på å løse opp samfunnslimet ved å bekrefte oppfatninger om at det er umulig å lykkes.

Deltakelse i arbeidslivet er et mål i seg selv. Da må vi bort fra ideen om at arbeidsevne er noe man enten har eller ikke har. I stedet må vi ta på alvor at nesten alle kan bidra med noe, men mange kan ikke bidra fullt.

Vi har høy produktivitet og lav ulikhet i Norge

En aktiv arbeidsmarkedspolitikk, gode velferdstjenester og god utdanning til alle har gitt oss et høyt velstandsnivå. Høy produktivitet og omstillingsevne sikrer oss eksportinntekter, arbeidsplasser og skatteinntekter – som gjør at vi kan fortsette å investere i skoler, barnehager, helse og omsorg. Små lønnsforskjeller begrenser ulikhet og fattigdom. Den som har jobb i Norge skal ikke være fattig.

Den norske arbeidsmarkedsmodellen som har sikret vår omstillingsevne og produktivitet

Norske arbeidstakere er høyt utdannet og flinke til å ta i bruk ny teknologi. Den norske lønnsdannelsen, ledet an av eksporterende industri og med sterke parter i arbeidslivet, har gitt oss både små lønnsforskjeller og stor omstillingsevne.

I bedrifter betyr små lønnsforskjeller og andre sosiale forskjeller også mindre hierarki, og mer fleksibel organisering og endringsvilje. Relativt høye lønnskostnader fremmer i tillegg både omstilling i bedriften og i økonomien gjennom at alle arbeidsplasser vurderes nøye og at

arbeidsbesparende teknologi implementeres der det er mulig. For å være konkurransedyktige må norske eksportbedrifter alltid være i front på teknologi. De som ikke klarer det, må legge ned og gi plass til nye virksomheter. Arbeidslivet er alltid i endring og vil alltid være det. Vi har ikke jobbsikkerhet i Norge, men sosial sikkerhet. Det betyr at den som mister jobben får arbeidsledighetstrygd i en overgangsperiode. Samtidig skal arbeidslinja sørge for at det lønner seg å jobbe.

Selv blant innvandrerne som får en jobb, er sjansen for tidlig frafall høy

Det er variasjoner i sysselsetningsgraden innvandrergrupper imellom, men generelt er den betydelig lavere enn blant befolkningen for øvrig.¹⁶ Forskjellene forsterkes når det tas hensyn til at innvandrere generelt er yngre enn resten av befolkningen, noe som isolert sett tilsier høyere yrkesdeltakelse. Omtrent halvparten av ikke-vestlige innvandrerne faller ut av yrkeslivet før fylte 50 år. Ifølge SSB begynner sysselsettingen blant de med lang botid å synke midtveis i 40-årene, fra i underkant av 70 prosent til ned mot 50 prosent tidlig i 50-årsalderen og senere enda lavere.¹⁷ Tre mulige forklaringer drøftes av SSB: Ødelagt helse på grunn av dårlige arbeidsforhold og overbelastning, bortfall av arbeidsplasser i sektorer som sysselsetter mange ufaglærte innvandrere, og liten forskjell på lønn og trygd, særlig blant ektefeller med mange barn. Av disse tre forklaringene har forskerne mest tro på de to siste.

Investeringer i økt yrkesdeltakelse er noe av det mest lønnsomme vi kan gjøre

Skatt fra folk i arbeid utgjør nesten halvparten av statens inntekter. En person som aldri kommer i jobb koster ti millioner bare i inntektssikring.¹⁸ For samfunnet betyr det at folk ikke er i jobb tap av verdifull arbeidskraft og verdiskapning. For den enkelte betyr det redusert livskvalitet i form av økonomi, helse og trivsel.¹⁹

I SSBs arbeidskraftsundersøkelse oppgir 27,4 prosent av ikke-vestlige innvandrere som er utenfor arbeidslivet at de ønsker jobb. I befolkningen ellers oppgir 12 prosent det samme. Dette understøttes også i en undersøkelse utført av forskerne Miriam Latif Sandbæk og Anne Britt Djuve ved Fafo. Mange innvandrere er svært motivert for jobb, men manglende språkkunnskaper er en viktig barriere.²⁰

Det norske arbeidsmarkedet stiller høye krav

Yrkesdeltakelsen i Norge er høy og arbeidsledigheten har hittil vært lav. Sammenliknet med andre land er det få jobber i Norge som ikke krever formell kompetanse.²¹ Høye krav gjør det utfordrende for dem med lav formell kompetanse eller redusert arbeidsevne å komme i jobb.²² Det er rett og slett ikke nok slike jobber i Norge i forhold til arbeidstilbudet. Økning i antall innvandrere (både arbeidsinnvandring og flyktninger/asylsøkere) i lavkompetanseyrker har redusert antall nordmenn i de samme yrkene tilsvarende, viser tall fra Samfunnsøkonomisk analyse.

Lavere lønn er en dårlig løsning

Produktivitetskommisjonen har også pekt på at det vil være et dilemma mellom høy yrkesdeltakelse og høy produktivitet. Kommisjonen skriver om grupper i randsonen av arbeidsmarkedet at: «Å få disse gruppene i arbeid vil være samfunnsøkonomisk svært lønnsomt, selv om det kan bidra til å trekke ned produktivitetsveksten»²³.

Noen har foreslått å åpne for lavere lønninger slik at flere kan ansettes. Men dersom lønningene på bunnen presses nedover, svekkes insentivene til å investere i teknologi, og ulikhetene vil dessuten øke. Tilgang på mer billig arbeidskraft vil svekke omstillingsevnen og teknologiintensiteten i norsk økonomi. Da vil også produktiviteten rammes. Lavere lønn på bunnen betyr også flere fattige og større forskjeller.

Svart økonomi rammer særlig innvandrere

Mye tyder på at svart arbeid er mer alvorlig i dag enn tidligere. Omfanget er i økende grad knyttet til annen økonomisk kriminalitet og uverdige arbeidsforhold. For mange innvandrere med svak tilknytning til arbeidslivet og lite eller ingen formell kompetanse, kan svart arbeid være eneste alternativ. Svart arbeid reduserer skatteinntekter, og svekker dermed velferdsstatens inntektsgrunnlag. Den svarte økonomien er dessuten i ferd med å skape en ny økonomisk underklasse som står helt uten rettigheter i arbeidslivet. Mange av disse er arbeidsinnvandrere som har vansker med å skaffe seg en jobb i det formelle arbeidsmarkedet.²⁴

Våre forslag

- **Det må lønne seg å jobbe**

Alle som kan bør delta i arbeidslivet. For de aller fleste gir lønn en høyere inntekt enn trygd. Slik bør det være og opprettholdelsen av høye minstelønninger er en viktig forutsetning for å få det til. Det bør vurderes om ikke uføretrygd i større grad enn i dag kan graderes, samtidig som mottakeren får rett og plikt til å delta i arbeidsmarkedet med den arbeidsevnen han/hun har igjen.

Arbeidsgiverne skal i så fall få anledning til betale en timelønn som er redusert i forhold til graden av funksjonsnedsettelse. Dette vil gjøre det mer attraktivt for arbeidsgiverne å sysselsette individer som har nedsatt produktivitet på grunn av helseproblemer, og det vil gi personer med nedsatt arbeidsevne bedre muligheter til å bidra til samfunnet med de ressursene de har til rådighet. Det bør også vurderes å standardisere barnetilleggene til mottakere av uføretrygd og arbeidsavklaringspenger

samt å bygge dem inn i en generell inntektsprøvd stønad som også kommer lavtlønte familier til gode.

- **Subsidiering av arbeidsplasser i perioder med stort tilbud på arbeidsmarkedet**

Subsidierte arbeidsplasser må ha tydelige mål om kvalifisering og kompetansebygging, og må være i henhold til gjeldende tariffavtaler. I et presset arbeidsmarked er det også viktig at tiltak som skal få innvandrere i jobb, ikke presser lavtlønte nordmenn ut av arbeidsmarkedet. Tiltaksplasser og andre subsidier må være generelle.

- **Bekjempe svart økonomi**

Kontroll og tilsyn bør styrkes og krav til både private, offentlige og kommersielle innkjøpere bør skjerpes. Det bør stilles krav til at alle formidlere av anbud, som finn.no, mittanbud.no og anbudstorget.no pålegges å informere om regelverk og straffer, og formidle sjekkliste forbrukeren selv kan anvende. I tillegg bør degjøre relevant informasjon om selskapene enkelt tilgjengelig. Anbudsportalerne bør også være pålagt å sikre at bedrifter i bransjer hvor det er offentlige godkjenningsordninger, som i renholdsbransjen, faktisk er godkjent. Videre bør aktørene oppfordres til å legge mest mulig av kjøpsprosessen integrert i anbudsportalen med betalingsløsninger på nett.

- **Mer heltid og faste stillinger**

Stat og kommune er viktige arbeidsgivere i omsorgsykker som både har et økende behov for arbeidskraft og sysselsetter mange innvandrede kvinner. Ufrivillig deltid er ifølge Statistisk sentralbyrå mer utbredt blant innvandrere enn blant norske arbeidstakere. Økonomisk usikkerhet, høyt arbeidspress og slitasje kan være medvirkende til å presse mange ut av arbeidsmarkedet over tid. Partene i arbeidslivet bør sammen med kommunene forplikte seg til å arbeide for større stillingsbrøker og faste stillinger innen helse og omsorg. Dette arbeidet må følges opp som en del av kommunenes integreringsarbeid. Trygge faste stillinger i større brøker gir bedre rammer for arbeidslivet og kan bidra til at flere står i jobb lengre.

- **Offentlig sektor har et særlig ansvar som arbeidsgiver**

Offentlig sektor er kompetansearbeidsplasser, som det meste av arbeidslivet. Likevel vil det i overskuelig framtid være behov for flere jobber der kompetanse kan bygges over tid. Offentlig sektor og kommunene må også gjøre en del av denne jobben. Vi foreslår utprøving av kraftigere virkemidler i form av tilretteleggingstilskudd, oppfølging og at kommunal sektor må tilby tilpasset arbeid med mulighet for opparbeiding av kvalifikasjoner til dem som ikke finner arbeid ved hjelp av de mer ordinære virkemidlene. En ulempe for kommunene i dag er at sparte utgifter til



uføretrygd ikke kommer til gode de kommunene som gjør en ekstra innsats for å få flere i jobb. Kommunene bør gjennom statlige overføringer i større grad ta del i denne gevinsten.

▪ **Fagorganisasjonene har også et særlig ansvar**

Sterke organisasjoner er en viktig del av den norske modellen, og avhenger av tilstrekkelig oppslutning og medlemskap for å ha legitimitet også i framtida. Arbeidstakerorganisasjonene bør utfordres på og støttes i arbeidet med å rekruttere innvandrere. I mange land er fagorganisering forbundet med risiko og konflikt. Arbeidstakerorganisasjonene bør inviteres inn i tidlig integreringsarbeid med informasjon om rettigheter, tilbud og organisering.

7. Bruk skolen, vår viktigste integreringsarena

Fellesskolen med plass for alle, uavhengig av sosial eller etnisk bakgrunn, skaper et godt grunnlag for å fremme tilhørighetsfølelse og integrering.

- Vi skal styrke fellesskolen som en arena for formidling av samfunnets grunnleggende verdier.
- Vi skal sikre lik rett til utdanning til alle, og hindre at barna blir segregert på bakgrunn av religion eller kjønn.
- Det skal ikke åpnes for kjønnsdelt svømmeundervisning.

God utdanning er ikke bare en viktig forutsetning for yrkesdeltakelse, men er også av stor betydning for demokratiet og kampen mot ekstremisme. Gratis barnehager for familier med lav inntekt gir blant andre barn med minoritetsbakgrunn et bedre utgangspunkt før de begynner på skolen. Det er spesielt viktig at barna tilegner seg språkferdigheter i norsk allerede i barnehagealder. For at det skal være mulig, må ansatte i barnehager i innvandringsstette områder ha gode norskkunnskaper selv.

Skolen skaper stor sosial mobilitet blant etterkommere av innvandrere, men levekår og bomiljø har også stor betydning. Skolen skal være en felles arena der identiteten som elev står sentralt. Skolen skal ikke være nøytral, men formidle samfunnets grunnleggende verdier.

Styrking av fellesskolen

Samhandling i barndom og ungdom har en sterk betydning for integrering og tillit mellom borgere med ulik kulturell bakgrunn. Dette kan sikres best både gjennom felles grunnskole og

felles aktiviteter i fritiden. Felles skoler med felles pedagogiske opplegg, der fag som norsk, historie og samfunnsfag og KRL-faget kan gjøre elevene i stand til å forstå hva moderne samfunn går ut på – både institusjonelt og verdimessig, og der det særegne ved de nordiske velferdsstatene blir tematisert.

Våre forslag:

- **Begrense etableringen av religiøse privatskoler som kan virke segregerende.**
Gjennomgå kriterier for statlig finansiering av private religiøse skoler for å hindre etablering av skoler som segregerer elevene basert på kjønn og religion. Den viktigste jobben med å sikre den offentlige skolen som fellesskole er at elever og foreldre opplever og møtes med respekt og at ulik bakgrunn blir ivaretatt. Det betyr at skolene må kunne gi et reelt tilbud til et mangfold av elever. Eksempelvis har kristne private skoler klart det - flere elever med muslimsk bakgrunn går på slike skoler.
- **Styrke formidlingen av felles verdier i skolen**
Dette kan gjøres gjennom læreplanen, krav til lærerne og gjennom ulike former for formidling som sikrer at alle elever har et forhold til dem. Alle barn i Norge bør ha en klar formening om hvilke verdier skolen forsøker å formidle.
- **Tiltak for elever som tvangssendes til utlandet**
Det er behov for effektive tiltak for å forhindre at elever blir tatt ut av skolen og sendt til lange utenlandsopphold mot sin vilje. Barnevernet bør få klare retningslinjer for å prioritere oppfølging av slike saker og settes i stand til å gjøre det. Både gjennom ressurstilførsel og kompetansebygging.
- **Nasjonale føringer for skolens arbeid mot barnehijab**
Barnehijab er ikke ønskelig ut fra et barne- og integreringsperspektiv. Vi vil innføre nasjonale retningslinjer for skolens arbeid med å hindre bruk av hijab i grunnskolen, med særlig vekt på barneskolen. Skoleledere skal arbeide systematisk for at barn ikke bruker hijab gjennom formidling av at dette ikke er ønskelig, i dialog med foreldre og barn. Den enkelt skole skal slippe å ta valget selv, men ha klare nasjonale føringer mot bruken. I tilfeller det er indikasjoner på direkte hijabtvang, skal barnevernet kobles inn.
- **Felles svømmeundervisning**
Flere skoler opplever krav fra foreldre for muslimske jentebarn om at de ikke skal delta i den felles obligatoriske kroppsøvningsundervisningen, og i særdeleshet svømmeundervisning. Kravet omfatter både fritak fra hele undervisningen eller at

undervisningen blir kjønnsdelt. Slike krav som ofte begrunnes av religiøse hensyn, kolliderer med plikt til å sikre grunnskoleutdanning for alle uten diskriminering på grunnlag av blant annet religiøse tilhørighet eller kjønn.

Forventninger fra foreldre om kjønnsdelt svømmeundervisning er et eksempel på forventninger som må avveies mot hensynet til likebehandling av alle elever og individuell valgfrihet. For å sikre lik deltakelse og like muligheter uavhengig av kultur, religion eller kjønn, skal det ikke åpnes for fritak fra svømmeundervisning eller kjønnsdelt undervisning på religiøst grunnlag.

- **Ekstra ressurser til skoler med høy minoritetsandel**

Skoler med stor andel av minoritetsspråklige elever bør få tilført ekstra ressurser. Dette for å sikre bedre oppfølging av den enkelte elev og for å kunne bygge relasjoner til foreldre og et godt skole-hjem-samarbeid. Det bør også gjøres mer attraktivt for erfarne og ambisiøse lærere å jobbe i slike skoler.

8. Bedre tilbud og tydeligere forventninger til religiøse trossamfunn

Religionsfriheten er en grunnleggende menneskerett. Likebehandling av alle trossamfunn er et grunnleggende prinsipp i vår livssynspolitikk.

- Sjenerøse finansieringsordninger sikrer større åpenhet og mulighet for kontroll med hvordan støtten forvaltes. Gjennom å stille tydeligere krav kan vi hindre skjult diskriminering og gi mulighet for å øke likestilling i religiøse trossamfunn
- For å unngå at enkelte religiøse trossamfunn hemmer integreringen, skal vi stille krav og tilrettelegge for at religiøse ledere som kommer fra utlandet har grunnleggende utdanning, kunnskap om det norske samfunnet og ferdigheter i norsk.

Statens oppgave er å verne om retten til å utøve sin tro eller sitt livssyn alene eller sammen med andre, innenfor rammene av Grunnloven og internasjonale menneskerettslige forpliktelser. I Norge bidrar staten ikke bare til beskyttelse, men også til aktiv støtte av religionsutøvelsen.

Religionens plass i samfunnet inngår som en av de sentrale problemstillingene under spørsmålet om hvordan vi skal leve sammen med økt mangfold. I det norske samfunnet og i



norske institusjoner har norske lover forrang framfor religiøse normer og regler. Og selv om religion kan være en viktig inspirasjonskilde til politisk engasjement, forventes det at alle bruker rasjonelle og allmenngyldige argumenter i samfunnsdebatten. Dette gjør det lettere å forholde seg til argumentene, og komme frem til gode løsninger.

Stååsett-utvalget har i NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn - En helhetlig tros- og livssynspolitikk* definert noen viktige prinsipper for norsk livssynspolitikk. Staten skal ikke bare være en passiv beskytter av livssynsfriheten, men skal aktivt legge til rette for alle borgeres tros og livssynspraksis. Et annet viktig prinsipp er likebehandlingen som skal sikre at enhver borger får samme grad av støtte til sin tros- og livssynsutøvelse.

I utredningen heter det også at statens aktive tros- og livssynspolitikk må vurderes opp mot sentrale fellesverdier: demokrati, rettsstat, menneskerettigheter, ikke-diskriminering og likestilling. Videre sies det at organisert tros- og livssynsutøvelse som mottar statlig støtte, må forventes   vise vilje til åpenhet og vise annen tros- og livssynsutøvelse den samme respekt som en selv forventer og nyter godt av.

Dette er prinsipper vi slutter oss til. Religionsfriheten er en todelt rett som består av tros- og samvittighetsfriheten, retten til   tro/ikke tro som er absolutt, og retten til   utøve sin tro offentlig og privat, alene og sammen med andre, som er en rett som staten bare kan gripe inn i på visse vilkår av hensyn til andres grunnleggende menneskerettigheter eller til fare for den offentlige orden.

Den norske kirke har i tillegg til sine religionsoppgaver også ansvar for forvaltning av kirkebygg og gravferdsforvaltning. Det er bred enighet om at finansieringsordningene i prinsippet skal sikre at også andre tros- og livssynssamfunn mottar det samme som Den norske kirke. Det er likevel fortsatt stort handlingsrom til   gjøre eventuelle justeringer i dagens livssynspolitikk med sikte på   hindre segregering, fremme likestillingen, sikre bedre beskyttelse av barn og generelt bedre ivaretagelse av livssynsfriheten.

Vi vil føre en politikk som legger vekt på oppslutningen om felles norske verdier og som hindrer tendenser til radikalisering eller økt segregering på religiøst grunnlag, samtidig som vi sikrer reell tros- og religionsfrihet i Norge. Derfor bør også kampen mot mobbing og stigmatisering på bakgrunn av trosmessig eller religiøs tilhørighet, også styrkes.

Våre forslag:

- **Sanksjoner mot ekstreme trossamfunn**

Dagens rause finansieringsordning gjør det legitimt å stille noen krav til trossamfunnene og føre en viss kontroll over hvordan støtten forvaltes. Vi skal tydeliggjøre i loven hvilke konsekvenser tros- og livssynssamfunns brudd på annen lovgivning skal ha for mottak av offentlig støtte.

Trossamfunn kan miste den offentlige støtten dersom de:

- a) Fremmer straffelovstridige oppfordringer til hat og vold
- b) Bryter lover som skal beskytte barns interesser og rettigheter.
- c) Bryter diskrimineringslovgivning utover unntaksreglene som gjelder for trossamfunn.

- **Begrensede unntak fra likestillingsloven**

Ingen tros- eller livssynssamfunn er fritatt demokratiets spilleregler. For å respektere religionsfriheten skal staten i prinsippet holde seg unna teologiske spørsmål og ikke stille krav som er umulig å etterleve, men likestillingsloven må respekteres i forbindelse med ansettelse og andre forhold som ikke kan begrunnes teologisk.

Utgangspunktet skal være at likestillingsloven følges. Det bør etableres en ordning der trossamfunnene aktivt må søke dispensasjon fra kravene i loven, for eksempel i forbindelse med ansettelse, i stedet for å få blankofullmakt. Dette kan skape noe mer byråkrati, men vi mener det er verdt det for å styrke bevisstheten rundt likestillingen i trossamfunnene, og for å unngå at unntakene fra likestillingsloven blir misbrukt.

Brudd på diskrimineringslovgivningen kan føre til at tros- eller livssynssamfunn mister hele eller deler av den offentlige støtten.

- **Forventing om samarbeid mot radikaliserings**

Trossamfunn er viktige partnere i kampen mot radikaliserings. Vi skal forvente at de bidrar aktivt for å forebygge ekstreme holdninger og samarbeide med politiet og andre relevante aktører i det offentlige tjenesteapparatet når det er nødvendig.

- **Krav og utdanningstilbud til religiøse ledere**

Religiøse ledere har stor innflytelse i menneskers liv. For å være gode veiledere i norsk kontekst, er det naturligvis viktig at de som har slike roller forestår det norske samfunnet. Som invitert gjesteforeleser behøver man verken arbeidstillatelse eller å

kunne norsk, men utenlandske religiøse ledere som skal bosette seg i Norge for å utføre sin rolle her, må kunne snakke norsk for å få arbeidstillatelse til å jobbe i et trossamfunn som mottar offentlig støtte.

Det bør etableres et eget introduksjonskurs for utenlandske statsborgere som skal ha en lederrolle eller forkynne i trossamfunn som mottar statlig støtte. Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo (TF) har utviklet et kursopplegg for religiøse ledere med utenlandsk bakgrunn. Kurset heter «Å være religiøs leder i det norske samfunnet» og skal gi religiøse ledere kunnskap om trossamfunnenes rettigheter og plikter; om forholdet mellom religion og samfunn i Norge, om verdier og religionsdialog, om religiøst lederskap og om religiøse ledeses rådgiverrolle overfor den enkelte. Tilbudet er gratis og består av tre kurs som blir gjennomført som to samlinger over to dager. Dette er et godt utgangspunkt. Det bør vurderes å utvide dette tilbudet og å gjøre en slik utdanning obligatorisk.

- **Imamutdanning**

Muslimske religiøse samfunn har stadig behov for å hente imamer fra utlandet fordi det ikke finnes kvalifiserte imamer i Norge. I dialog med utdanningsinstitusjoner og muslimske trossamfunn, bør det vurderes å etablere en mer omfattende norsk utdanning for imamer. Det er viktig å sikre at en slik norsk autorisert utdanning har bred legitimitet i muslimske miljøer.

- **Bedre kontroll med utenlandsk finansiering**

Vi skal vurdere mulighet for å begrense utenlandsk finansiering av norske trossamfunn slik at det kun skal gjelde til stater – eller aktører tilknyttet stater - som praktiserer religionsfrihet.

9. Nulltoleranse for rasisme, diskriminering og hatkriminalitet

Diskriminering, rasisme og hatkriminalitet rammer enkeltindivider, hindrer deltakelse og skaper splittelser og mistillit mellom grupper.

- For å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag i kampen mot ulike former for diskriminering, vil vi sikre bedre registreringsordninger.
- Bedre klagemuligheter mot diskriminering vil både styrke rettssikkerheten og virke forebyggende.
- Styrke opplæringen om hatkriminalitet, i skolen og i politiet.

Rasisme og diskriminering er uforenelig med ideen om likeverd. Det rammer enkeltpersoner og truer integreringen og demokratiet. Hatkriminalitet og etnisk eller religiøst basert diskriminering må slås hardt ned på.

Arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn møter barrierer som kan forklares med henvisning til relevante faktorer som språk, utenlandsk utdanning eller svakere arbeidserfaring. Mange arbeidsgivere trekker frem «personlig egnethet» som et relevant hensyn i ansettelsesprosesser, noe som indirekte vanskeliggjør tilgangen til arbeidslivet for dem som i utgangspunktet er definert som «uegnet» fordi de har en annen kulturell bakgrunn. Men undersøkelsene fra blant andre Institutt for Samfunnsforskning dokumenterer at det å ha navn som signaliserer etnisk minoritetsbakgrunn i seg selv fungerer som et hinder mot like muligheter i det norske arbeidslivet. Sannsynligheten for å bli kalt inn til intervju er omlag 25 prosent lavere dersom søkeren har et utenlandsk klingende navn sammenlignet med identisk kvalifiserte søkere med majoritetsbakgrunn.

Det kan vi ikke akseptere. Vi skal i samarbeid med partene i arbeidslivet styrke bevisstgjøringen blant arbeidsgivere om diskrimineringsmekanismene i arbeidslivet, og stille sterke krav til en mer aktiv rekrutteringsstrategi for å gjøre veien inn i arbeidslivet lettere for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn.

Bedre registrering og klagerutiner mot diskriminering

Norsk lov forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, religion, seksuell orientering, funksjonsevne, kjønn eller alder. Det er også forbudt å mobbe eller trakassere noen på grunn av dette. Asylsøkere, flyktninger og andre personer med innvandrerbakgrunn er ikke alltid bevisste sine rettigheter og mulighetene til å klage. For å få bedre kunnskap om omfanget av rasisme, diskriminering og hatkriminalitet, trenger vi bedre systemer for registrering av slike

tilfeller og bedre informasjon om klagemuligheter.

Styrket innsats mot rasisme, hatytringer og hatkriminalitet

Muslimhat, antisemittisme og annen form for rasisme og hatkriminalitet skal motarbeides i alle samfunnsarenaer, og spesielt på skolen.

I kampen mot rasisme må vi balansere mellom hensynet til ytringsfrihet og Norges internasjonale forpliktelser når det gjelder å bekjempe rasisme og diskriminering. Rasistiske og hatefulle ytringer i den offentlige debatten bekjempes best med fakta og gode motargumenter. Den viktigste jobben må gjøres i samfunnsdebatten og andre arenaer.

Hatytringer og hatkriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem som må tas på det største alvor, både av offentlige myndigheter og det sivile samfunnet.

Våre forslag:

- Styrke rettsikkerheten i diskrimineringsaker gjennom å tilrettelegge for bedre klagemuligheter og bedre registreringsrutiner i offentlig sektor.
- Politiet og påtalemyndigheter må få bedre opplæring i hatkriminalitet, og dette må inn i undervisningen og i politiets profesjonsutdannelser.
- Vi skal støtte sivilt samfunns arbeid mot hatytringer.
- Vi skal styrke innsatsen mot hatytringer i skolen. Hatytringer og hatkriminalitet kan inngå som en del av undervisning om demokrati, og kobles opp til allerede eksisterende programmer mot mobbing.

10. Aldri parallellsamfunn

For å hindre utvikling av parallellsamfunn er det viktig å forebygge bostedssegregering, samt skape gode levekår og sikre sosial mobilitet i områder med høy minoritetsandel. Sentrale tiltak er:

- Spredt bosetting av flyktninger og forebygging av sekundære flyttinger til Oslo-regionen.
- Spredning av sosiale boliger og områdesatsing.
- Økt innsats mot ekstrem sosial kontroll – etablering av en støttetjeneste for religiøse avhoppere.

Segregering og parallellsamfunn er det motsatte av integrering. Vi har i Norge ingen lommer av lovløse tilstander og systematisk utenforskap av hele områder i Norge. Det skal vi heller ikke ha. I Sverige og andre europeiske land ser vi slike tendenser, ofte betegnet som parallellsamfunn. Parallellsamfunn brukes som betegnelse for å beskrive områder som kjennetegnes av normoppløsning, høy kriminalitet, utenforskap, ekstrem sosial kontroll, og stor mistillit mot storsamfunnets institusjoner, og da spesielt politiet.

Vi har ikke ghettoer eller parallellsamfunn i Norge

Et annen vanlig begrep er ghetto som betegner slumpregede byområder med innvanderflertall og lav sosioøkonomisk status, og der befolkningen lever isolert fra resten av samfunnet og har få flyttemuligheter.

I Norge har vi absolutt ikke parallellsamfunn, og heller ikke ghettoer. I norsk sammenheng er det mer treffende å bruke begreper som bostedssegregering eller bokonsentrasjon for å beskrive fenomenet med demografiske endringer i enkelte bydeler der personer med minoritetsbakgrunn utgjør flertallet. På grunn av sosiale forskjeller mellom minoritetsgrupper og majoritetsbefolkningen, vil slike områder også være preget av dårligere levekår enn det som er vanlig i Norge. Slike områder finnes i for eksempel Oslo og Drammen, men de er ikke slumområder og kan dermed ikke karakteriseres som «ghettoer». De er heller ikke preget av høyere kriminalitet enn andre bydeler, og kan tvert imot være trivelige bydeler å bo i.

I Norge fungerer disse bydelene i mindre grad som gjennomgangsområder ettersom mange eier egen bolig. Dette sikrer stabilitet og lokal tilknytning. Forskning fra NIBR (Norsk institutt for by og regionforskning) viser at innvandrere er generelt mindre opptatt av

befolkningssammensetningen, og at det sjelden er det som oppgis som motivasjon for flytting til en by eller bydel. Boligpris har størst betydning. Det er en viss sosial mobilitet på boligmarkedet blant innvandrere, men det er likevel vanligere å skaffe seg en bedre bolig i samme område.

Økende bostedssegregering

Det er likevel en utvikling i retning av økende segregering i både Oslo og Drammen. Tall fra Utdanningsetaten i Oslo i 2015 viser at barn av innvandrere utgjør flertallet ved en tredjedel av Oslo-skolene.²⁵ På sju grunnskoler i Oslo er andelen etnisk norske elever på under ti prosent. Ved disse skolene er etniske nordmenn med andre ord en liten minoritet.

Et problem med bokonsentrasjon er at det kan virke selvforsterkende. Når minoritetsbefolkningen kommer i flertall har personer som ellers tilhører majoriteten en tendens til å flytte ut. Det er ulike grunner til dette. I Oslo mener flertallet av nordmenn som flytter ut av slike områder at de ønsker lavere minoritetsandel og følgelig også færre sosiale problemer og bedre oppvekstmiljø for barna sine. I Helsinki oppgir den hvite majoritetsbefolkningen ønsket om bedre bolig først, dernest ønsket om færre sosiale problemer og lavere minoritetsandel. I Stockholm oppgir man derimot ønsker om større trygghet som hovedgrunn, dernest færre sosiale problemer og bedre oppvekstmiljø.²⁶

I tillegg til å sørge for spredt bosetting av flykninger ute i kommunene, er det viktig å sikre stabile boforhold og hindre for mange sekundære flyttinger til Oslo, Drammen og andre store byer i Østlandsområdet.

Etter innføringen av ordningen med obligatorisk deltakelse i introduksjonsprogrammet for flyktninger som ikke er selvhjulpne, har sekundære flyttinger avtatt noe, men det er fremdeles mange flyktninger som flytter ut av den kommunen de først ble bosatt i. Flytting skjer ofte etter gjennomført introduksjonsprogram og øker de påfølgende årene. Det skjer mest flyttinger fra de minst sentrale kommunene til de mest sentrale byene i Østlandsområdet. Oslo og Drammen er blant de mest attraktive byene for sekundær innflytting av flyktninger.

Flytting til større byer kan ofte gi flyktninger bedre muligheter med tanke på jobb og utdanning, men kan også være integreringshemmende. Spesielt dersom man ender opp i innvandringsstette områder og bidrar til å forsterke boligsegregeringen.

Hva er galt med segregering?

- Segregering på bakgrunn av sosiale forskjeller er i seg selv uheldig siden det kan skape dårligere forutsetning for sosial mobilitet. Fattigdom går i arv, men hvor du bor har stor betydning for hvordan du vil klare deg videre i livet.
- Når sosiale forskjeller følger også etniske skillelinjer, blir segregeringen forsterket ved å få en ekstra dimensjon. Når muligheten til kontakt og samhandling på felles arenaer på tvers av etnisk bakgrunn begrenses, kan det bidra til å svekke tilliten og det sosiale limet.
- Etnisk segregering kan også påvirke skoleprestasjoner og sannsynligheten for frafall fra videregående opplæring, spesielt for guttene.
- Større fysisk isolasjon av minoriteter kan også skape forutsetninger for større sosial kontroll og mindre frihet til enkeltindivider – særlig kvinner – til å bryte med normene i gruppen de tilhører.
- Etnisk bostedssegregering kan være et skritt i retning utvikling av parallellsamfunn dersom vi ikke motvirker sosiale problemer, utenforskap og ekstrem sosial kontroll.

Hvordan hindre utviklingen av parallellsamfunn?

For å hindre etableringen av parallellsamfunn er det nødvendig på den ene siden å forebygge segregering, og på den andre siden å gjøre de allerede segregerte boligområdene så velfungerende og attraktive som mulig. Jo bedre integreringen fungerer, jo mindre problematisk blir det med bostedssegregering. Det avgjørende er å skape muligheter for sosial mobilitet, spesielt for etterkommere av innvandrere.

Forebygging

En måte å forebygge segregering på er å sørge for spredt bosetting av flyktninger. Dette må gjøres gjennom bosettingspolitikken som forvaltes av IMDi i samarbeid med KS.

Når flyktninger er bosatt – på små og store steder i landet, må politikken også sørge for muligheter som gjør at flere ønsker å bli boende. Mangel på arbeid og muligheter og dårlig integrering på første bosted gjør det mer fristende å søke fellesskap med andre i samme situasjon i sentrale byområder. Å motvirke segregering bør være et sentral målsetting i byutvikling og boligpolitikk, men også generelt i integreringsarbeidet.

Områdesatsing

Selv om mye kan gjøres for å redusere mekanismene som skaper segregering, kan man selvsagt ikke tvinge folk til å bo på et bestemt sted. Den allerede eksisterende bokonsentrasjonen er vanskelig å reversere. Det er likevel mulig å gjøre bydelene med høy innvandrерandel mer attraktive, med gode skoler og gode levekår. Groruddalssatsingen og Fjell2020 er eksempler på det.

Våre forslag:

- **Begrense sekundære flyttinger til storbyer**

Vi vil i dialog med KS se på mulighetene for å forebygge at for mange flyktninger flytter fra distrikter til store kommuner uten at de finner jobb eller starter med utdanning der.

- **Levekår i innvandringsstette områder**

For å sikre sosial mobilitet og deltakelse er det avgjørende å sikre bedre levekår i innvandringsstette områder. Det innebærer for eksempel å gjøre disse bydelene mer attraktive, blant annet gjennom lokalisering av biblioteker, museer, idrettsarenaer, parker og andre attraksjoner og fritidstilbud.

- **Spredning av sosialboliger**

En større spredning av sosialboliger særlig i de store bykommunene er nødvendig for å sikre mer etnisk blandete skoler og større stabilitet blant elevmassen. Erfaringsmessig er det store utskiftninger i skoler som befinner seg i områder med høy andel av sosialboliger.

- **Styrket kompetanse mot ekstrem sosial kontroll**

Retten til å bryte ut fra sin kultur og til å drive kultur- eller religionskritikk er en grunnleggende menneskerettighet. Alle som utsettes for tvang, trusler eller ekstrem sosial kontroll skal beskyttes og støttes. I praksis betyr det at skoler, helsestasjoner og andre førstelinjetjenester må ha kapasitet og kompetanse til å ta imot og møte dem som oppsøker og trenger slik beskyttelse.

- **Bedre beskyttelse av voldsutsatte kvinner**

Bokollektiv er et bo- og støttetilbud fra Oslo Krisesenter og som rettes mot unge minoritetskvinner og menn som er på flukt fra familien grunnet tvang, trusler eller vold, herunder, isolasjon, ekstrem kontroll og tvangsekteskap enten før eller etter inngått ekteskap. Bokollektivet består av hybler i et bokollektiv og eksterne leiligheter.

Bokollektivet er et viktig tilbud til unge minoritetskvinner i en sårbar livssituasjon og må tilføres ressurser slik at tilbudet sikres kontinuitet, forutsigbarhet og nødvendig kompetanse.

▪ **Videreutvikle ordningen med minoritetsrådgivere i skolen**

Ordningen med minoritetsrådgivere i skolen bør opprettholdes for å forebygge sosial kontroll og ivareta skolens kompetanse på dette feltet. Minoritetsrådgiveres fremste oppgave skal være å arbeide mot alvorlige begrensninger av unges frihet, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Men ordningen bør videreutvikles til å omfatte også arbeid mot radikaliserings.

▪ **Støttetjeneste til religiøse avhoppere**

Religionsfriheten er en grunnleggende frihet, men den innebærer også friheten til å ikke tro. Religiøse avhoppere kan møte ubehagelige reaksjoner fra sine miljøer. De som utsettes for religiøst basert hets og trusler, for eksempel i forbindelse med at de har skiftet livssyn eller forlatt religionen sin har krav på beskyttelse og støtte fra samfunnet. Vi vil etablere et tilbud for alle som bryter med lukkede religiøse miljøer. De må få den hjelpen de trenger. Et slikt tilbud bør trekke på den kompetansen som allerede er bygd opp rundt avhoppere fra kristne menigheter (som stiftelsen *Modum Bad og Hjelpeskilden*) og organisasjoner med utspring fra muslimske miljøer som arbeider med integrering og mot radikaliserings.

SLUTTNOTER

¹ NOU 2011: 10 I velferdsstatens venterom — Mottakstilbudet for asylsøkere.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-10/id645250/>

³ NTNU-rapport (2010): Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen:
https://www.ntnu.no/c/document_library/get_file?uuid=e41d6ee5-76a2-4f4c-b3f3-c2f61c13c6b9&groupId=10137

⁴ NIBR-rapport 2010:13: https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/asylmottak/desentraliserte-asylmottak-og-bosetting.pdf

⁵ Hvor mange som skal bosettes i løpet av året er det Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger som fastsetter. De vurderer kriterier for fordeling mellom regioner og fylker, og fordeler behovet for bosetting etter disse kriteriene. Deretter skjer fordelingen innen hvert fylke ved at IMDi samarbeider med kommuner og KS. De beslutter hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger, og hvor mange den enkelte kommune skal anmodes om å motta på årsbasis.

⁶ Bufdir: Enslige mindreårige asylsøkere (EMA): Desentraliserte asylmottak og bosetting.
https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Barn_pa_flukt/Enslige_mindrearige_asylsokere_EMA/

⁷ Skriftleg spørsmål fra Eirin Sund (A) til barne-, likestillings- og inkluderingsministeren:
<https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=63386>

⁸ IMDi, 27. januar 2016: Enslige mindreårige kan bosettes på folkehøgskoler.
<http://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/enslige-mindrearige-kan-bosettes-pa-folkehogskoler/>

⁹ Frivillighet Norge: Nøkkelfakta om frivillighet.
http://www.frivillighetnorge.no/no/om_oss/fakta_om_frivillighet/grunnleggende_fakta/N%C3%B8kkelfakta+om+frivillighet.b7C_wlrKX5.ips

¹⁰ Bufdir: Organisert fritid som møteplass og aktivitetsarena:
https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Oppvekst/Fritid/Organisert_fritid/

¹¹ Uttalelse fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), 18. mars 2013: «Krav om identifikasjon ved NAV-bruker med ansiktsdekkende plagg». <http://www.ldo.no/nyheter-og-fag/klagesaker/2013/121872-Krav-om-identifikasjon-ved-NAV-bruker-med-ansiktsdekkende-plagg/>

¹² NRK, 21.06.2006: <https://www.nrk.no/norge/forbud-mot-ansiktsslor-1.655857>

¹³ Tolkningsuttalelse fra lovavdelingen i Justisdepartementet, 11.09.2007: «§§ 2-9 og 3-7 - Bruk av hode- og ansiktsplagg i skolene - anmodning om uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling om forståelsen av gjeldende rett». <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-2-9-og-3-7---bruk-av-hode--og-ansiktsp/id480738/>

¹⁴ DAMVAD Rapport: Tiltak som kan bidra til å øke befolkningens digitale deltagelse og kompetanse
https://www.regjeringen.no/contentassets/88b4acf5209b4a15b43580ff557e2ebe/tiltak_digital_deltagelse.pdf

¹⁵ <http://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/SiteAssets/D2-2015%20Statistikk%20over%20s%C3%B8kere%20til%20lovregulerte%20yrker.pdf>



¹⁶ Lavest er sysselsettingen blant innvandrere fra Afrika og Asia. I 2014 var sysselsettingen blant innvandrere fra Afrika 42 prosent og fra Asia 56 prosent. Særlig er sysselsettingen lav blant innvandrere fra land som Somalia, Palestina og Irak. Sysselsettingen i disse gruppene er under 50 prosent etter syv års botid. Sysselsettingen blant innvandrere fra Bosnia er nesten på nivå med resten av befolkningen, for både kvinner og menn. Sysselsettingen blant arbeidsinnvandrere fra EU var over 70 prosent i 2014. Det var høyere enn befolkningen for øvrig (SSB).

¹⁷ SSB Rapport 2014/38: Sysselsetting og økonomiske overføringer blant sju ankomstkohorter av innvandrere observert i perioden 1993-2010.

¹⁸ Notat fra Tankesmien Agenda: De som ikke er med. Mars 2016

¹⁹ Artikkel i næringslivsavisa: <http://naeringslivsavisa.no/arbeidsmiljo/vi-blir-lykkelige-av-jobben/>. Lesedato 4. juni 2016

²⁰ Sandbæk M. L. og A, B. Djuve (2012). *Fortellinger om motivasjon: Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?*. Fafo-rapport nr. 27.

²¹ OECD (2010). *Off to a Good Start? Jobs for Youth*. http://www.oecd-ilibrary.org/employment/off-to-a-good-start-jobs-for-youth_9789264096127-en

²² Akerman A, Gaarder I, Mogstad M, 2015, The skills complementarity of broadband internet, *Quarterly Journal of Economics*

²³ Produktivitetskommissjonen s. 51.

²⁴ For utdypende analyse og forslag, se notat fra Tankesmien agenda om svart arbeid, <http://www.tankesmienagenda.no/notater/notat-svart-arbeid/>

²⁵ TV2, 16.2.2015: «Barn av innvandrere utgjør flertall ved en tredel av Oslo-skolene»: <http://www.tv2.no/a/6471075>. Tallene er hentet fra Utdanningsetaten i Oslo kommune.

²⁶ Brattbakk, Ingar (forsker ved UiO og Arbeidsforskningsinstituttet, HiOA): «Majoritetens syn på minoriteter i nabolaget: ønsket mangfold eller flukt og unnvikelse?», foredrag under seminar: Etnisk boligsegregering på norsk, 13.11.2014.