

Fattigdom og nasjonale, etniske og språklige minoriteter

Forord.....	2
Sammendrag	3
Underlagsmateriale til ”Tiltaksplanen mot fattigdom”	5
1. Bakgrunn.....	6
1.1 Omstillinger i norsk arbeidsliv.....	8
1.2 Bedriftenes behov for kvalifisert arbeidskraft	9
1.3 Etniske minoriteters rolle som ufaglært arbeidskraft	10
1.4 Manglende norskkunnskaper	10
1.5 Manglende anerkjennelse av medbrakt kompetanse	11
1.6 Utbredte fordommer og diskriminering.....	11
1.7 Segregerte etniske miljøer	11
1.8 Sosiale nettverk	11
1.9 Innvandrerkvinner.....	12
1.10 Oppvekstvilkår for unge med innvandrerbakgrunn.....	13
2. Målgrupper.....	13
2.1 Kvinner med minoritetsbakgrunn.....	14
2.2 Innvandrere som ikke kommer inn på arbeidsmarkedet på fast basis	14
2.3 Innvandrere som mister jobben i forbindelse med omorganisering o.l.....	15
2.4 Innvandrere og flyktninger som av psykiske eller sosiale grunner ikke finner seg til rette i arbeidslivet.....	15
2.5 Innvandrere og alderdom.....	17
2.6 Barn og ungdom som faller utenfor.....	17
3 Etniske minoriteter og arbeidslivet	18
3.1 Det tar lengre tid for de ikke-vestlige å etablere seg	19
3.2 Ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert innen renhold og i hotell- og restaurantnæringen... ..	20
3.3 Flyktningers tilpasning i samfunnet	21
4. Dokumentert kunnskap om innvandrere og fattigdom.....	22
4.1 Bakgrunnskunnskap	22
4.2 Behov for arbeidskraft.....	26
4.3 Offentlige prioriteringer	28
5. Relevante erfaringer for introduksjonsprogrammene i kommunene	31
6. Kunnskapsstatus, kunnskapshull og aktuelle problemstillinger	33
6.1 Kunnskapsstatus	33
6.2 Kunnskapshull.....	34
6.3 Aktuelle problemstillinger.....	36
7. Noen konkluderende betraktninger	38
Referanser	40
Vedlegg:.....	45
Bøker, rapporter, utredninger, meldinger, notater og artikler	45
1 Offentlige rapporter og meldinger.....	45
2 Arbeidsliv	48
3 Sosial integrering.....	52
4 Flyktninger	54
5 Helse, pleie og omsorg.....	55
6 Diskriminering og rasisme	55
7 Norsk- og fagopplæring.....	56
8 Annen relevant litteratur.....	59

Forord

Denne rapporten er basert på et utredningsoppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) høsten 2002. Temaene som blir tatt opp i rapporten er høyst aktuelle både i forhold til utviklingen av fattigdom i Norge, men også fordi en særlig utvikling av fattigdom blant etniske og nasjonale minoriteter i samfunnet også kan forsterke og forsterke rasisme og fremmedfrykt. Personer fra synlige minoriteter vil trolig bli mer eksponert for og rekruttert til kriminelle handlinger og inn i subkulturer med rusproblemer, lav yrkesdeltakelse og negative holdninger til majoritetssamfunnet. Derfor er det viktig at flere av problemstillingene og utfordringene som er tatt opp i rapporten blir behandlet i relevante organer. Det er ikke i rapporten fremmet noen bastante konklusjoner, med pekt på noen forslag og anbefalinger som kan motvirke fattigdomsutviklingen i den etniske og nasjonale minoritetsbefolkningen.

Jeg vil særlig takke Olaf Tvede i SHdir for gjennomlesning og nyttige kommentarer. Sosiolog Eli K. Langset i MiA har gått igjennom manuskriptet. I tillegg har sosialantropolog Whyn Lam i MiA og Foreldreutvalget i grunnskolen og professor Kamil Øzerk fra Pedagogisk forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo lest og kommentert utkastene.

11. mai 2005

Rolf Undset Aakervik



Sammendrag

Denne rapporten bygger på en rapport til Sosial- og helsedirektoratet som underlagsmateriale til Tiltaksplanen mot fattigdom (St.m.nr.6 2002-03). Rapporten er:

- En gjennomgang av relevant faglig litteratur som kan knyttes til problemstillinger omkring arbeidsmarkedsrettet kvalifisering med vekt på innvandrere og innvandreres situasjon.
- I den grad det er mulig at denne gjennomgangen blir gjort relevant for introduksjonsprogrammene i kommunene.
- La gjennomgangen munne ut i en faglig oppsummering som skisserer kunnskapsstatus, kunnskapshull og aktuelle problemstillinger for videre faglig arbeid, samt praktisk anvendelse.

Videre definerer rapporten fattigdomsbegrepet og hvorfor innvandrere og flyktninger vil være særlig utsatt for å bli rammet av fattigdom i det norske samfunnet. og i hvilken utstrekning vellykket integrering kan måles etter hvor godt innvandrere assimileres i det norske samfunnet. Dette gjelder for eksempel

- hvor godt vedkommende prater norsk uten utenlandsk aksent,
- om det å pleie religion, tradisjoner og sosiale normer er et uttrykk for segregering,
- i hvilken grad betraktes det å ha sin sterkeste sosiale tilhørighet i et etnisk, språklig eller nasjonalt miljø som integreringshindrende,
- vil det å holde gode og nære forbindelser med familie, slekt og venner i hjemlandet være et hinder for en positiv integrering?

Om disse forholdene medvirker til fattigdom, i hvilken grad bør det norske samfunnet endre seg for å motvirke dette? Spørsmålet er også hvor lang tid det norske samfunnet mener at integreringsprosessen skal ta før myndighetene "er fornøyd" og kan betrakte innvandrere som likeverdige samfunnsborgere (dvs. at de ikke bør lære seg bedre norsk, anses som tilfredsstillende tilpasset til arbeidslivet, finner seg tilstrekkelig tilrette i lokalsamfunnet osv.)? Problemer med godkjenning av medbrakt kompetanse, manglende kompetanse i norsk og lite tilrettelegging av fag- og yrkesopplæring er årsaker til at mange innvandrere og flyktninger befinner seg i en særlig utsatt situasjon på arbeidsmarkedet. Årsaker som blir nevnt er at mange innvandrere, nærmest uavhengig av utdanning og yrkeserfaring fra hjemlandet, får ufaglærte jobber som er følsomme for konjunkturer på arbeidsmarkedet (rasjonaliseringer og innskrenkinger), er ensidig belastende og med stor risiko for yrkesskader, har få og lite tilpassede tilbud for kvalifisering og videreutvikling i arbeidet og har ofte dårlige lønns- og arbeidsvilkår og svakt oppsigelsesvern.

Videre beskriver rapporten en rekke forhold for etniske og nasjonale minoriteter knyttet til holdninger i det norske samfunnet, segregerte etniske miljøet, forhold for innvandrerkvinner, situasjonen til barn og unge, problemstillinger ved alderdom og flyktningsspesifikke problemer.

Offentlige prioriteringer blir vurdert i forhold til innvandrere muligheter for å utsettes for fattigdom. På dette grunnlaget trekker rapporten opp kunnskapsstatus og kunnskapshull. Rapporten konkluderer med behovet for et økt fokus på problemstillingene og utfordringene for å motvirke at innvandrere og flyktninger utsettes for fattigdom. En stor del av den innsatsen som har vært til nå har vært lite framtidsrettet og satt inn i større sammenhenger. Nyskapende satsning innen dette feltet kan medvirke til flere gode og hensiktsmessige tiltak. Dette krever ressurser til tiltak og ordninger som kan virke på lengre sikt. Mange som arbeider innen feltet opplever at etniske og nasjonale minoriteter utsettes for fattigdom og utålmodigheten, og til en viss grad fortvilelsen, blitt stor. Samtidig er det et stort erfaringsmateriale som peker ut noen mulige veier videre. Rapporten har vedlagt en omfattende litteraturoversikt.

Underlagsmateriale til ”Tiltaksplanen mot fattigdom”

MiA vil i rapporten gi et underlagsmateriale til Sosial- og helsedirektoratet til Tiltaksplanen mot fattigdom (St.m.nr.6 2002-03) rettet inn mot

- En gjennomgang av relevant faglig litteratur som kan knyttes til problemstillinger omkring arbeidsmarkedsrettet kvalifisering med vekt på innvandrere og innvandreres situasjon.
- I den grad det er mulig at denne gjennomgangen blir gjort relevant for introduksjonsprogrammene i kommunene.
- La gjennomgangen munne ut i en faglig oppsummering som skisserer kunnskapsstatus, kunnskapshull og aktuelle problemstillinger for videre faglig arbeid, samt praktisk anvendelse.

MiAs intensjon er å gjøre denne rapporten tilgjengelig for bruk i direktoratets arbeid med Tiltaksplanen mot fattigdom.

Vi henviser ellers til at Sosialdepartementets deltar i EUs **Social Exclusion** program som trådte i kraft ved årsskiftet 2002, og skal gå over fem år. Det faglige innholdet i programmet skal støtte opp under utformingen og gjennomføringen av politikken, og omfatter statistikk og analysearbeid, herunder utvikling av indikatorer; utveksling av informasjon og kunnskap om "beste praksis", vurderingskriterier og stimulering av dialog mellom aktørene.

Norsk deltakelse i programmet vil gi utvidede muligheter for kunnskapsoverføring, for samarbeid om utvikling av felles indikatorer som gir grunnlag for sammenligning av effekter av ulike tiltak, og til utveksling av synspunkter over landegrensene. Norsk deltakelse vil videre støtte opp under arbeidet i forbindelse med at regjeringen vil legge fram en egen tiltaksplan mot fattigdom høsten 2002.

Vi ønsker at rapporten kan brukes både som bakgrunnsmateriale for innvandrere og fattigdom og til oppslag for relevant litteratur innen feltet.. Derfor har vi både en gjennomgang av litteratur etter titler og en litteraturliste etter navn på forfattere.

Rapporten er gjennomlest av professor **Kamil Øzerk** ved Pedagogisk forskningsinstitutt UiO, sosiolog **Eli K. Langset** ved Mangfold i arbeidslivet, sosialantropolog **Whyn Lam** ved Mangfold i arbeidslivet og lektor ernæring, helse og miljø **Gunnhild Aakervik** ved Rosenhof Voksenopplæringscenter. Deres kommentarer og rettelser er bearbeidet og innarbeidet i rapporten.

1. Bakgrunn

Denne rapporten har tatt utgangspunkt i problemstillinger på bakgrunn av en henvendelse fra MiA til Sosialdepartementet hvor vi påpekte at innvandrere var en gruppe som var særlig utsatt for fattigdom. Vi viste til flere problemstillinger knyttet til lav yrkesdeltakelse, sosial utstøting og manglende tilpasning i samfunnet. St.m.6 definerer det slik: ”Med fattigdom forstås at personer har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter til sykdom, funksjonshemning mv., at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov. I tiltaksplanen legges til grunn lav inntekt, målt ved 50 prosent av medianinntekten, som varer i tre år som en hovedindikator på fattigdom.” Med denne definisjonen ser vi det sannsynlig at det i dag er flere personer fra etniske minoriteter som er fattige og at flere indikasjoner tyder på at antallet fattige fra disse minoritetene vil øke.

Utbredt fattigdom blant etniske minoriteter vil trolig føre til utdypning og/eller forsterkning av klasseskiller, og at etniske særtrekk kan gi grunnlag for klassetilhørighet medfølgende økt segregering og motsetninger mellom folkegrupper. Dette kan gi grunnlag for utviklingen av ghettodannelser¹, stereotype og selvforsterkende oppfatninger av etniske grupper, rasistiske og diskriminerende holdninger osv. i det norske samfunnet.

En annen problemstilling i forhold til denne rapporten som det kan være viktig å vurdere er i hvilken utstrekning vellykket integrering måles etter hvor godt innvandrere assimileres i det norske samfunnet. Dette gjelder for eksempel

- hvor godt vedkommende prater norsk uten utenlandsk aksent,
- om det å pleie religion, tradisjoner og sosiale normer er et uttrykk for segregering,
- i hvilken grad betraktes det å ha sin sterkeste sosiale tilhørighet i et etnisk, språklig eller nasjonalt miljø som integreringshindrende,
- vil det å holde gode og nære forbindelser med familie, slekt og venner i hjemlandet være et hinder for en positiv integrering?

Om disse forholdene medvirker til fattigdom, i hvilken grad bør det norske samfunnet endre seg for å motvirke dette? Spørsmålet er også hvor lang tid det norske samfunnet mener at integreringsprosessen skal ta før myndighetene ”er fornøyd” og kan betrakte innvandrere som likeverdige samfunnsborgere (dvs. at de ikke bør lære seg bedre norsk, anses som tilfredsstillende tilpasset til arbeidslivet, finner seg tilstrekkelig tilrette i lokalsamfunnet osv.)? I hvilken grad skal vi stille krav til innvandreres kontakt med nordmenn og omvendt?

¹ Viser til drøfting av begrepet ”ghettoifisering” i AFI-rapport 7/92, **Aakervik, R.U.** 1992..

En del begrepsavklaringer kan være nødvendig på dette feltet. Noen av begrepene og forståelsen av disse er heller ikke avklart i den offentlige debatten og i forskningen. Vi prøver derfor å være presise framfor å bruke ”sekkebegreper”, men i noen sammenhenger i rapporten bruker vi innvandrerbakgrunn som en fellesbetegnelse som også omfatter barn av foreldre som har innvandret i voksen alder. Vi henviser ellers til definisjonene omkring begreper knyttet til innvandring og innvandrere i UDIs rapport ”*Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999 – 2000*”

Vi vil også henwise til at norsk samfunns- og arbeidsliv står overfor vesentlige endringer, både av demografisk karakter (lite tilgang på ”ny” arbeidskraft mens ”gammel” arbeidskraft pensjoneres) og fordi arbeidslivet er i omfattende endring grunnet omstillinger og moderniseringer. Av den grunn ønsker vi å se litt nærmere på noen av de utfordringene det norske samfunnet står overfor med hensyn til omstillinger i arbeidslivet, bedriftenes behov for arbeidskraft, innvandreres rolle som ufaglært arbeidskraft, innvandrere som ikke kommer inn på arbeidsmarkedet på fast basis, innvandrere som mister jobben i forbindelse med omorganisering o.l., innvandrere og flyktninger som av psykiske eller sosiale grunner ikke finner seg til rette i arbeidslivet, innvandrere og alderdom og innvandrerkvinner.

Noe som trolig er med på å forsterke problemene med at nasjonale, etniske og språklige minoriteter kan få innpass og tilpasning i norsk arbeids- og samfunnsliv, er forsker Ragnar Næss’ (2002) påpekning av ”*behov innvandrere har for at deres kulturelle og religiøse egenart skal kunne respekteres på norske arbeidsplasser*”.² Et forhold som kan hindre innpass i arbeidslivet og medvirke til å øke en segregering er når minoritetene gjennom yrkesaktivitet og i sitt dagligliv ikke får muligheter til å utøve sine religiøse, språklige og kulturelle/tradisjonelle rettigheter (som for eksempel i følge lov om trossamfunn har arbeidstakere rett til to dagers fri på religiøse høytider). En undersøkelse for Oslo kommune og UDI dokumenterer at ”*muslimske kvinner opplever en god del problemer med bruk av hodeplagg i arbeidslivet ...*” Næss påpekte allikevel at noen bedrifter på egenhånd har gitt noen rettigheter som ikke er påpekt eller lovbestemt.³ Det viktigste i denne påpekningen, som kan bekreftes av flere internasjonale erfaringer, er at mange større (særlig internasjonale) bedrifter og konserner har utviklet egne ordninger for å ivareta mangfoldet. Oftest er dette pragmatiske begrunnet i bedriftenes rekrutteringsbehov, ønsket om å beholde og utvikle kvalifisert arbeidskraft eller fordi bedriftene ønsker å profilere mangfoldet. Når undersøkelsen viste at flere offentlige instanser og relevante organisasjoner (LO, NHO, fagforbund og bransjeorganisasjoner med mer.) ikke hadde kjennskap til innvandreres lovfestede rettigheter,

² ”Skaut på jobben?” Kronikk Klassekampen 23 desember 2002

³ ”Minoriteters kulturelle og religiøse behov på arbeidsplassen” Ragnar Næss, Pertinax 2001.

tyder dette på at det fortsatt vil være mengde problemer knyttet til et religiøst og kulturelt mangfold i arbeidslivet.

Et vesentlig innspill nå er at en ny undersøkelse fra SSB viser at holdninger til innvandrere og innvandring er endret⁴. I 2002 er flertallet i den norske befolkningen positive til innvandreres arbeidsinnsats. To av tre mener innvandrere gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv, og hele seks av syv mener at innvandrere i Norge bør ha samme mulighet til arbeid som nordmenn. Men ikke alle er like positive til innvandrere i alle sammenhenger. Litt over halvparten mener at det bør bli vanskeligere for asylsøkere og flyktninger å få opphold i Norge, og rundt 40 prosent mener at innvandrere er en kilde til utrygghet i samfunnet. Dette vil trolig få betydning for politiske innspill og innsats innen problemområder hvor innvandrere blir vil bli utsatt for diskriminering eller andre forhold som bidrar til risiko for fattigdom.

1.1 Omstillinger i norsk arbeidsliv.

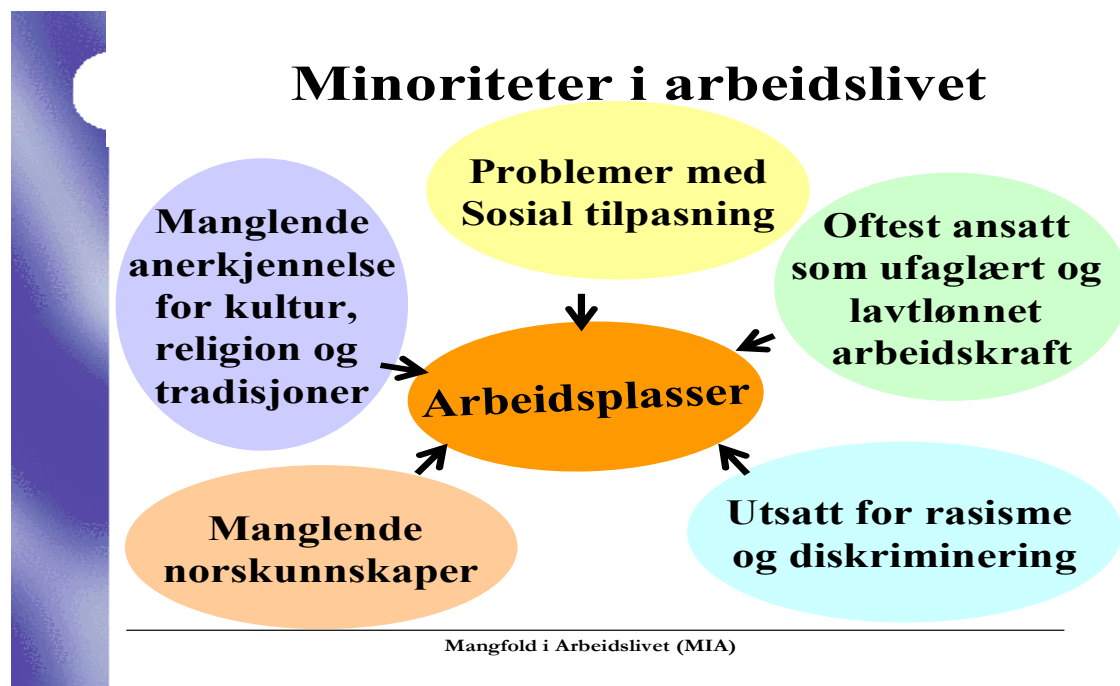
Innvandrere som prøver å finne seg til rette i norsk arbeidsliv blir stilt overfor et arbeidsliv i stadig omstilling, der økende kompleksitet og intensitet er noen stikkord for det nye arbeidslivet.⁵ Kunnskapsproduksjon istedenfor vareproduksjon er et annet stikkord. I dagens norske arbeidsliv utfører et stort flertall såkalt kunnskapsbasert arbeid og/eller servicearbeid. Færre arbeider i den vareproduserende industrien, og få i primærnæringene. Disse endringene i arbeidslivet har fått følger for levekårsundersøkelsen med arbeidsmiljø som tema. I undersøkelsen som ble gjennomført i 2000 ble en del nye spørsmål tatt med, nettopp for å kunne fange opp noen av de nye tendensene i arbeidslivet. Både internasjonalt og i Norge har det lenge vært snakk om at arbeidslivet er i endring. Den sosiologiske arbeidslivsforskningen har vært opptatt av å identifisere og forklare viktige trekk ved det nye arbeidslivet.

Et viktig trekk ved det nye arbeidslivet er at stadig flere aktiviteter gjennomføres ved hjelp av elektroniske virkemidler. Innkjøp, lagerstyring, prosessflyt, produksjon og kommunikasjon skjer i økende utstrekning ved hjelp av digital teknologi. Elektroniske medier gjør produksjon mer uavhengig av tid og rom. Et annet viktig trekk er at tjenesteytende sektor utgjør en stadig viktigere del av Norges og andre industrialiserte lands økonomi. I Norge utgjør tjenesteytende sektor 73 prosent av sysselsettingen totalt. Tjenesteyting er kjennetegnet av at mye av verdiskapningen skjer i et direkte samspill mellom ansatte på den ene side, og kunder, brukere, publikum, elever, studenter, pasienter eller klienter på den annen side (NOU 1999:34). Disse rammebetingelsene påvirker både bedriftenes syn på innvandrere som

⁴ Henviser til en ny undersøkelse av Benedicte Lie og Svein Blom i SSB. Undersøkelsen er å finne på SSBs hjemmeside og er gjengitt i Aftenposten Aften 4.desember og Dagsavisen 5.desember.

⁵ Det vises her til Jakten på den moderne arbeider, Samfunnspeilet 4-5 2002.

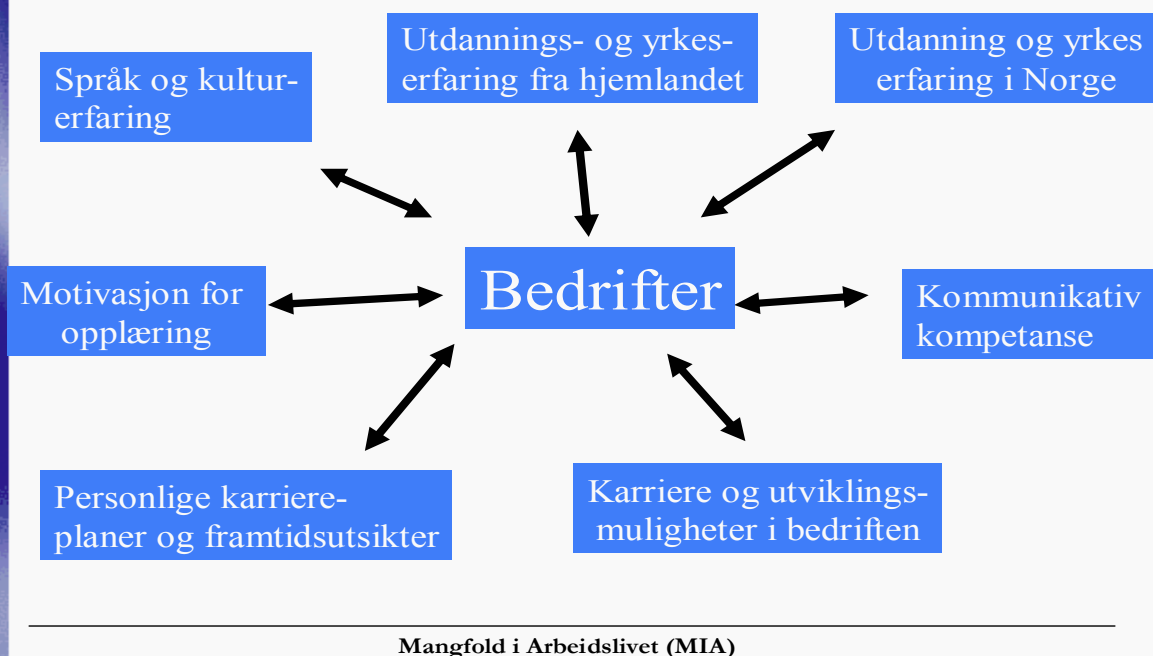
arbeidskraft, arbeidsformidlingens tiltak for innvandrere og innvandrernes syn på seg selv som arbeidskraft.



1.2 Bedriftenes behov for kvalifisert arbeidskraft

Det å ha et arbeid for å tjene til livsoppholdet er betraktet som en nødvendighet i det norske samfunnet. En utbredt og ”vanlig” oppfatning er at innvandrere og flyktninger må være ansatt i en bedrift (eller eventuelt drive egen lønnsom forretningsvirksomhet) for å bli tilpasset i samfunnet. Bedriftene forutsetter at innvandrere og flyktninger som blir ansatt tilfredsstillende bedriftens kompetansebehov og er motivert for arbeidsoppgavene. Vi vil i den følgende figuren prøve å vise hvordan bedriftene vurderer behovet for arbeidskraft.

Bedriftenes kompetansebehov



Det interessante er at etniske minoriteter ofte bare blir vurdert i forhold til språklig og kulturell kompetanse.

1.3 Etniske minoriteters rolle som ufaglært arbeidskraft

Mange fra nasjonale, etniske og språklige minoriteter har eller blir tilbudt ufaglærte jobber og forblir i ufaglærte jobber/stillinger. Disse ufaglærte jobbene:

- er følsomme for konjunkturer på arbeidsmarkedet (rasjonaliseringer og innskrenkinger)
- er ensidig belastende og med stor risiko for yrkesskader
- har få og lite tilpassede tilbud for kvalifisering og videreutvikling i arbeidet
- har ofte dårlige lønns- og arbeidsvilkår og svakt oppsigelsesvern

1.4 Manglende norskkunnskaper

Mange personer med innvandrer- eller flyktningbakgrunn har ikke tilstrekkelige norskkunnskaper til å være attraktive på arbeidsmarkedet. Dette vil igjen

- begrense deres muligheter til selv å påvirke sin sosiale og økonomiske situasjon
- hindre/begrense deltakelse i demokratiske prosesser som har betydning for rammebetingelser på arbeidsplassen og i samfunnet for øvrig
- motvirke sosial integrering på arbeidsplassen og i fritiden

- påvirke yrkesvalg (annet arbeid) og karrieremuligheter (intern utvikling)

1.5 Manglende anerkjennelse av medbrakt kompetanse

Mange innvandrere og flyktninger har problemer med å få godkjent medbrakt kompetanse. Årsaker til dette er bl.a.

- mangel på godkjenningsordninger og konverteringsrutiner
- lite eller ingen anerkjennelse av medbrakt kunnskap fra ledere og kollegaer
- problemer med å få arbeid eller arbeidsoppgaver innen fagfelt der de har kompetanse

1.6 Fordommer og diskriminering

Mange med minoritetsetnisk bakgrunn er utsatt for fordommer og diskriminering som igjen:

- virker inn på tilpasningsprosessen på arbeidsplassen
 - påvirker selvfølelse og motivasjon for å lykkes på arbeidsmarkedet
 - forsterker en opplevelse av å bli behandlet som annenrangs arbeidskraft
 - påvirker tro på egne karrieremuligheter og avansement (selvbilde som ufaglært)
- forsterker selvsegregeringen hvor personer med minoritetsbakgrunn heller bygger sin selvfølelse og aktelse i sitt eget nasjonale eller etniske miljø med religionstilknytning og/eller etnisk kulturtilhørighet framfor å finne en tilpasning i det norske samfunnet.

1.7 Segregerte etniske miljøer⁶

Miljøer og/eller samfunn av etniske, nasjonale, religiøse og/eller språklige minoriteter påvirker holdninger og oppfatninger til personer med innvandrerbakgrunn slik at de segregeres og

- opprettholder og/eller forsterker tradisjoner fra hjemlandet (kjønnsroller, klesdrakt, væremåte osv.)
- utvikler en avstand og/eller en motsetning til norsk livsstil (alkohol, matvaner, kjønnsrelasjoner, familieliv osv.)
- blir frarådet å ha sosial omgang med nordmenn av ”autoriteter” i det nasjonale eller etniske miljøet. Dette påvirker muligheter til å utvikle sosiale nettverk i det norske samfunnet.

1.8 Sosiale nettverk

Flere med innvandrerbakgrunn mangler familie og andre sosiale og/eller økonomiske nettverk i det norske samfunnet som kan hjelpe til i vanskelige livssituasjoner:

- Mange har begrenset tilgang til økonomisk eller sosial støtte fra familie, slekt og venner

⁶ Det vises til drøfting av hvordan selvbilde og mestrings- og nederlagsorientering hos minoriteter påvirker segregering i ”Norskopplæring på arbeidsplasser” **Aakervik** 1997 som henviser til litteratur på dette feltet..

- Mange har begrenset tilgang til relevante råd og veiledning fra sosiale nettverk
- Flere har begrenset kunnskap om, eller tilgang til andre former for hjelp og støtte som bl.a. kan formidles gjennom sosiale nettverk

Vi vil derfor i denne rapporten sette fokus på

- Mulige tiltak rettet inn på særlig utsatte grupper fra nasjonale og etniske minoriteter.
- Problemstillinger vedrørende alvorlige tilpasningsproblemer av sosial og kulturell karakter og ulike tradisjoner fra hjemlandet som har vært fremme i media. Dette gjelder spørsmål som knytter seg til allmenn samfunnsmoral, juridiske rettigheter og plikter, etiske retningslinjer i arbeidslivet og sosial tilpasning i lokalsamfunn. Det vil derfor være nødvendig med et framtidig arbeid innen dette feltet for å kartlegge den sosiale tilpasningen for arbeidstakere fra etniske, nasjonale og språklige minoriteter, herunder:
 - Hvordan fordeler etniske, nasjonale og språklige grupper seg i typer stillinger og fagområder (og etter kjønn)?
 - Vurdere fra et kvalitativt materiale betydningen av ekteskap, samboerskap, å ha barn med eller ha stiftet familie med norske (ha norske familierelasjoner) på sosial og økonomisk etablering. Hvordan kan ekteskap med for eksempel sosialt utsatte nordmenn medvirke til fattigdom? Hvordan vil fattigdom også ramme de som er gift/samboer med innvandrere som rammes av arbeidsledighet, sykdom, sosial utstøting med mer?
 - Tiltak for å bedre den sosiale integreringen på arbeidsplassene. Forslag til tiltak bør utformes på bakgrunn av i hovedsak kvalitative undersøkelser på arbeidsplasser med en stor andel arbeidstakere med nasjonal-, språklig- og etnisk minoritetsbakgrunn.
 - Utforme tiltak for nasjonale-, språklige- og etniske minoriteter som har falt ut av arbeidslivet.

1.9 Innvandrerkvinner

Innvandrerkvinner står overfor særskilte utfordringer fordi de oftest har kommet til Norge som ektefeller til arbeidsvandrere, familieegjenforente til mannlige flyktninger eller som ektefelle til norske statsborgere. Innvandrerkvinner har:

- Til en stor grad blitt definert som et ”påheng” til mannens migrasjon. Mange har derfor kommet gjennom rettigheter til familieegjenforening eller som et resultat av at norske statsborgere (mange med innvandrerbakgrunn) har giftet seg med utenlandske kvinner.
- I økende grad kommet på egenhånd (som flyktninger og arbeidskraft) og har opparbeidet seg selvstendig status som arbeidskraft og samfunnsborger.
- Gjennom fertilitet i økende grad tilført framtidig arbeidskraft og blitt en vesentlig bidragsyter til familiestrukturen i det norske samfunnet

- Blitt mer attraktive som bidragsytere til nødvendige arbeidsoppgaver i samfunnet og også som foreldre og oppdragere av framtidige generasjoner
- Vært tradisjonsbærere som bringer med seg landsbytradisjoner, normer for oppdragelse av barna, sosiale relasjoner og religiøse oppfatninger som kan stå i kontrast til ”moderne norske” normer og tradisjoner.

Disse forholdene gjør at kvinnene ofte kan bli særlig utsatt for fattigdom.

1.10 Oppvekstvilkår for unge med innvandrerbakgrunn

Det finnes lite statistisk materiale siden levekårsundersøkelsen i 1995 om levekår for innvandrere. Når det gjelder kunnskaper om oppvekstvilkårene av nyere dato for unge, er disse hovedsakelig basert på erfaringsmateriale fra prosjekter, kvalitative studier, og undersøkelser blant utvalgte grupper. Det vi i denne rapporten vil rette oppmerksomheten mot, er en trolig økende gruppe av unge med innvandrerbakgrunn som faller utenfor i utdanningssystemet og som har problemer med å få jobb eller finne seg til rette i arbeidslivet. Det er vanskelig å beregne med eksakte tall for hvor stor denne gruppa er, men det er mye som tyder på at vi står overfor relativt u håndterbare problemer med en økende arbeidsledighet. Unge som har droppet skolen og fått sosiale avvik både i forhold til egen familie og det norske samfunnet står i faresonen. De får ikke jobb, noen vil heller ikke jobbe i ufaglærte jobber med lave lønninger, og flere er kommet i opposisjon. Unge innvandrerjenter vil i økende grad identifisere seg med sine norske klassevenninner, og de vil også i økende grad velge partnere fra majoritetssamfunnet framfor sitt eget etniske og religiøse miljø. Flere innvandrer gutter vil finne seg bedre til rette med en norsk kulturell identitet enn sin etniske identitet. Men de vil av den grunn oppleve seg i en indre konflikt og bli revet mellom indre og ytre lojalitet til familie og storsamfunnet. Denne konflikten kan derfor bli destruktiv i forhold til å etablere seg økonomisk og sosialt i det norske samfunnet. Kravene til etablering, særlig i Oslo, er høy pga. bl.a. boligprisene og andre etableringskostnader som forutsetter lån som krever fast inntekt og garantier.

2. Målgrupper

Målgruppene i rapporten er etniske, nasjonale og språklige minoriteter som står i fare for å utsettes for, eller lever i fattigdom per i dag. Disse gruppene utgjør i hovedsak innvandrere og flyktninger som har kommet til Norge som arbeidsinnvandrere, asylsøkere, kvoteflyktninger og familiegjenforente ektefeller og barn av de som har fått ”varig” opphold i Norge. Et relativt stort antall personer innenfor disse målgruppene har fått norsk statsborgerskap. I vurderingene av de enkelte målgruppene vil ikke rapporten ha en klar avgrensning som ekskluderer barn fra målgruppene som har vokst opp i Norge. Rapporten vil ikke drøfte

kriterier for vurderinger av fattigdom utover de avklaringer som er gitt i ”Tiltaksplan mot fattigdom”.⁷ Vi vil allikevel trekke inn noen elementer av sosial eksklusjon/isolasjon for å se på enkelte langsiktige effekter på arbeidsmarkedet.

2.1 Kvinner med minoritetsbakgrunn

MiAs erfaringsmateriale viser at enslige innvandrerkvinner med barn er en gruppe som er særlig utsatt for fattigdom. I tillegg finnes det en del innvandrerkvinner med uføre ektefeller som har opparbeidet lave pensjonsrettigheter. I tilfeller med samlivsbrudd kan enslige kvinner få store økonomiske og sosiale problemer. Noen familiefedre har hatt arbeid utenom det ordinære arbeidsmarkedet og har derfor ikke opparbeidet et godt pensjonsgrunnlag. En del enker og enslige innvandrerkvinner mangler relevant arbeidserfaring, utdanning og tilfredsstillende norskkunnskaper og til selv å skaffe seg inntekter. Dette kan i verste fall føre familien inn i sosial isolasjon, resignasjon og fattigdom. Å returnere til hjemlandet oppleves trolig ikke som et alternativ for mange kvinner med barn i skolealder eller for enslige med forsørgeransvar.

Vi har med bakgrunn i meldinger fra personer som arbeider innenfor sosialomsorg og tiltaksprosjekter en del indikasjoner på at et stort antall familier befinner seg i en situasjon som beskrevet. Det kan være nyttig å kartlegge omfanget av dette for å gi et anslag av hvor store ressurser som må settes inn for å avhjelpe dette fattigdomsproblemet. En kartlegging av omfanget av manglende sosial og økonomisk tilpasning er nødvendig for å vite hvilke utfordringer et sosialt støtteapparat står overfor. Deretter er det hensiktsmessig å utvikle forslag til tiltak som kan bedre særlig kvinnenenes og familienes situasjon.

2.2 Innvandrere som ikke kommer inn på arbeidsmarkedet på fast basis

Vi antar fra arbeidsmarkedsstatistikkene at det er mange arbeidsføre personer med minoritetsetnisk bakgrunn som har vanskelig for å komme i fast arbeid. Flere innvandrere og flyktninger har kun kortvarige arbeidsoppdrag (strøjobber) eller jobber av midlertidig karakter, for eksempel innenfor produksjon, handel og service. Disse jobbene er ofte fysisk og psykisk belastende med lange arbeidsdager.

En del av de ufaglærte jobbene er på et svart arbeidsmarked,⁸ og der blir det ikke opparbeidet trygderettigheter. Ufaglærte ”svarte” jobber gir dessuten ikke dokumentert kompetanse. Når

⁷ St.meld. nr. 6(2002-2003)Tiltaksplan mot fattigdom kap.3

⁸ Her finnes lite oppdatert statistikk, litteratur og erfaringsmateriale, men fenomenet er diskutert i en rekke sammenhenger både nasjonalt og internasjonalt (**Aakervik, R.U.** 1992, **Næss, R.** 1987, **Wrench, J.** 1996 m.fl.)

arbeidsforholdet opphører - det være seg av helsemessige eller andre årsaker - settes familiene til disse arbeidstakerne i en vanskelig økonomisk situasjon. Vi vet at dette problemet er utbredt, men det trengs mer eksplisitt kunnskap, og ikke minst, det trengs tiltak som kan motvirke følgene av denne undersyssetningen og arbeidsledigheten.

Et viktig fokus er unge med innvandrerbakgrunn (fra nasjonale, etniske og språklige minoriteter) som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet fordi de ikke har klart å fullføre utdanning og opplæring. Det er blitt gjort en del studier i forbindelse med dette i forbindelse med evalueringen av reform 94⁹.

Det er også behov for å beskrive omfanget av problemer for innvandrere og flyktninger som ikke får rehabilitering eller kvalifisering til et ordinært arbeidsmarked. Ved å utrede aktuelle problemstillinger og utfordringer, kan det avklares om det er behov for mer omfattende og strategiske løsninger. Dette arbeidet kan gjøres i samarbeid med bedrifter, fagenheter og kvalifiseringsinstanser for utrede problemstillingene og kartlegge omfanget. I tillegg bør pågående tiltak rettet inn på målgruppa undersøkes og vurderes for deretter å initiere og eventuelt prøve ut tiltak i samarbeid med aktuelle bedrifter og faginstanser.

2.3 Innvandrere som mister jobben i forbindelse med omorganisering o.l.

Når bedrifter omorganiserer, kan arbeidstakere med minoritetsbakgrunn bli offer for rasjonalisering. Det skyldes at innvandrerne i en del tilfeller ikke har bygd opp en faglig og kommunikativ kompetanse tilpasset bedriftens endringer i virksomheten og nye ferdighetskrav. Årsakene til dette er bl.a. at kravene til muntlige kommunikative ferdigheter og lese og skrivekunnskaper på norsk har vært økende. Følgene er at mange med språklig minoritetsbakgrunn i tillegg til at de mister den ufaglærte jobben går over i varig arbeidsløshet, og deres familier kommer i en svært vanskelig økonomisk situasjon.

2.4 Innvandrere og flyktninger som av psykiske eller sosiale grunner ikke finner seg til rette i arbeidslivet

Det finnes flere innvandrere og flyktninger med god utdanning eller lang yrkeserfaring fra hjemlandet som ikke får brukt kompetansen sin på det norske arbeidsmarkedet. Årsakene til dette er både mangelfulle godkjenningsordninger og manglende konverteringsordninger for å tilpasse realkompetanse fra hjemlandet til norsk arbeidsliv. Flere har også tatt utdanning eller opparbeidet yrkeskompetanse i Norge som de ikke får uttelling for. Årsakene til at mange ikke får brukt sin kompetanse er mange: tilfeldigheter på arbeidsmarkedet, holdninger hos arbeidsgivere, dårlig tilpassede arbeidsplasser osv. En del innvandrere og flyktninger som har

fått mer ansvarsfulle jobber (tilsvarende sin kompetanse) har (som mange nordmenn) opplevd at arbeidsgivere eller kollegaer hevder at de ikke mestrer arbeidsoppgavene tilfredsstillende. I en del tilfeller blir det i klagene pekt på manglende kompetanse i norsk eller kulturelle forskjeller som ikke er dokumentert.

Det finnes en del innvandrere som pga. store psykiske belastninger har blitt nederlagsorientert i forhold til arbeidslivet. Etter at en del har møtt mange nederlag, opplevd manglende oppfølging og blitt lite integrert på arbeidsplassene, har enkelte fått sosiale problemer og kommet inn i en ond sirkel. Dermed kan flere med minoritetsetnisk bakgrunn tolke alle nederlag i arbeidslivet og sosialt som rasisme. Særlig har dette ført til en vanskelig situasjon for en del menn med familieansvar som opplever at de har mistet sin identitet som familieforsørgere.

I et oppslag i Aftenpostens morgenutgave 2. desember 2002 påpekte journalisten at flere innvandrere blir tunge rusbrukere. Psykolog Karin Holt viser til at *"De har dårligere helse og økonomi, flere bor på hospits, flere oppgir at de har depresjoner og flere strever med selvmordstanker"*. Espen Aas fra narkotikaseksjonen i Oslo-politiet hevder at *"vi vet at det er mange flere med fremmedkulturell bakgrunn i tyngre miljøer enn for ti år siden"* Ordenssjef Kåre Stølen påpeker videre at *"Andelen har vært økende de siste årene"*. Det dette betyr at det finnes stadig flere med innvandrerbakgrunn som faller utenfor ved at de ikke tilpasser seg samfunnet, og blir stoffmisbrukere. Særlig gjelder dette den unge generasjonen med innvandrerbakgrunn som ikke kommer inn på arbeidsmarkedet, og igjen vil dette kunne ramme den sosiale tilpasningen i de etniske miljøene. Landsforbundet mot stoffmisbruk påpeker at problemet er lite fanget opp i fagmiljøer også internasjonalt. Et av problemene er at de med minoritetsbakgrunn ikke søker hjelp, noe som gjør at det er vanskelig å si noe om omfanget av disse problemene. Det blir i artikkelen hevdet at flere rusmisbrukere fra etniske minoriteter tyr til narkotika og tabletter for å motvirke psykiske problemer. Særlig er det grunn til å anta det som blir hevdet i artikkelen at det i mange innvandrer miljøer er lite åpenhet om psykiske lidelser, og at frykten for stigmatisering i miljøet er stor. Mange fra etniske minoriteter har i tillegg problemer med å kommunisere sine behov til hjelpeapparatet og i mange tilfeller har heller ikke hjelpeapparatet relevant kompetanse for å bistå etniske, nasjonale og språklige minoriteter som har psykiske problemer. Det er planer om et kompetansesenter på Ullevål sykehus som også vil rette seg inn mot flerkulturell helse, og det forutsettes at disse problemstillingene blir utredet der.

⁹ **Berit Lødding** har i en sluttrapport fra prosjektet Etniske minoriteter (1998) pekt på viktige problemstillinger med ungdom som ikke kvalifiserer seg til fagutdanning.

2.5 Innvandrere og alderdom

Mange innvandrere og flyktninger har hatt arbeid som ikke gir pensjonsrettigheter, eller har opparbeidet begrensede pensjonsrettigheter. Flere kjenner heller ikke til pensjonsrettighetene sine og mangler sosiale nettverk, familie eller venner som kan tre støttende til. Flere vil få alderdomssvakheter med bevegelseshemming, hukommelsessvikt, redusert orienteringsevne, miste andrespråket (bli dårligere i norsk), få ulike sykdommer osv. Bl.a. kan det påpekes at en langt større andel innvandrere enn nordmenn har diabetes 2 som vil gi senvirkninger. I tillegg vil tradisjonelle familiemønstre, tradisjoner, religion og manglende norskerferdigheter føre til at den norske eldreomsorgen er lite tilpasset eldre innvandrere. Mange eldre innvandrere vil derfor når de blir eldre bli særlig utsatt for fattigdom.

2.6 Barn og ungdom som faller utenfor

Det har vært og er sterk fokus på barn og unge som ikke finner seg til rette i samfunnet og som får sosiale avvik eller blir kriminelle. Det ligger foran det norske samfunnet store utfordringer med en oppvoksende generasjon av unge med innvandrer- og flyktningsbakgrunn som kan oppleve seg som utenfor samfunnet og føle svak eller ingen tilhørighet. Særlig vil trolig mange unge med minoritetsbakgrunn som utvikler ulike former for avvik utvikle en taperrolle og bli eksponert for fattigdom. En del unge vil også ha vokst opp i fattigdom eller under fattigdomslignende forhold i hjemlandet. I tillegg vil flere unge komme fra dramatiske og usikre livsforhold, ha foreldre som har kommet til Norge på grunn av kaotiske og vanskelige livsforhold, og vil bruke lang tid på å finne seg til rette i det norske samfunnet. Denne utryggheten vil åpenbart påvirke barnas mestringsstrategier og kan medvirke til utvikling av en nederlagsorientering. Mens de mestringsorienterte vil stille seg realistiske mål i møtet med nye utfordringer, vil de nederlagsorienterte stille seg enten for lave eller for urealistiske mål for enten å unngå eller for å rettferdiggjøre nederlag.¹⁰

Når mange unge fra etniske, nasjonale og språklige minoriteter ikke mestrer skolen er en av hovedårsakene at skoleverket ikke har tilrettelagt undervisningen tilstrekkelig for denne elevgruppa. I tillegg kan både de unge selv og foreldrene ha stilt enten for høye og urealistisk krav eller altfor lave forventninger til barnas mestring i skolen. Mange foreldre har ikke forstått at barna ikke har klart å følge med på skolen, og mange har ikke forstått hvordan de som foreldre burde takle avvikende adferd eller dårlige skolerestater. Foreldresamarbeidet mellom minoritetsforeldre og skolen har hatt store svakheter, og foreldrene kan ha lite oversikt over hvordan de unge finner seg til rette i ungdomsmiljøer preget av opprør og

¹⁰ Ragnar Solheim (1990) sier at i følge attribusjonsteorien kan man tillegge internalt ved å se egenskaper med seg selv som årsak. Ved ekstern attribusjon plasseres ansvaret utenfor en selv. Dvs. at når innvandrere er relativt trygge på sin situasjon og mestringsgrad innenfor sitt eget miljø, er de samtidig vant til nederlaget utenfor dette miljøet.

frigjøring fra foreldre og tradisjoner og de unges tilpasning i et miljø av norske jevnaldrende.¹¹ Vi vil også henvise til et prosjekt for Foreldreutvalget i grunnskolen (FUG) som arbeider med foreldresamarbeid mellom etniske minoriteter og skolen for å øke minoritetsforeldres deltakelse i foreldre – skole samarbeidet.¹²

Med dårlige resultater på skolen, og etter en tid med opplevelse av manglende mestring og flere nederlag i utdanningen, møter de unge ofte et arbeidsliv hvor de ikke blir akseptert. En del finner sammen med andre nederlagsorienterte som eksperimenterer med rusmidler, kriminelle handlinger og utagerende adferd. En del finner tilhørigheten i gjenger enten i eget etnisk miljø eller blant andre som ikke er tilpasset eller er i opposisjon til både sin egen bakgrunn og det norske samfunnet. Om avvikene blir langvarig vil det for mange være særlig vanskelig å ta seg inn igjen og de vil kunne utvikle en livsoppfatning om at ingen ting nytter. Når de eventuelt mister grepet om sitt eget liv har deres egen familie lite ressurser og/eller innsikt i hvordan de kan støtte de unge slik at de tilpasser seg samfunnet. I en viss periode i ungdomstiden er det mulig å leve på vilkårlighet, men etter en tid vil det å etablere seg bli vanskeligere og de vil miste mulighetene til å kunne klare seg selv.

3 Etniske minoriteter og arbeidslivet

Det er vanskelig å gi en total oversikt over feltet etniske minoriteter og arbeidslivet internasjonalt, men vi vil i denne rapporten trekke fram noen relativt tydelige situasjonsbeskrivelser og utviklingstendenser. Grunnlaget for de kvantitative vurderinger som er gjort på dette feltet er nedtegnet i offentlige meldinger (bl.a. stortings- og byrådsmeldinger), rapporter og offentlige utredninger.¹³ I denne rapporten har vi i hovedsak vurdert dette materialet som etterrettelig, men vi vil også legge fram våre betraktninger på grunnlag av kvalitativt erfaringsmateriale fra både litteratur og egne observasjoner. Et bakteppe for de påpekte problemstillinger finner vi bl.a. i vurderinger fra arbeidstilsynet i 1998, som viser at flertallet av innvandrere ikke kjenner til de lover, regler og rettigheter som sikrer den enkelte arbeidstaker mot vilkårligheter som kan føre til økonomiske og sosiale problemer.¹⁴ Det henvises også til det svenske FAAS-prosjektet fra 1989.¹⁵

¹¹ Foreldreutvalget i grunnskolen arbeider nå med et prosjekt rettet inn på foreldresamarbeid med minoritetsforeldre. Det er utviklet et veiledningshefte "Minoritetsspråklige foreldre – en ubrukt ressurs".

¹² Whyn Lam fra MiA arbeider 80% som prosjektleder for dette prosjektet. Henviser eller til heftet "Minoritetsforelder, en ubrukt ressurs" i p.5.3.

¹³ Notatet forholder seg til temaet i rapportene "Deltakelse eller utestengning" UDI 1998, "Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999-2000" UDI 2000, "Etnisk mangfold i arbeidslivet" UDI 2000, "Underveis mot et bedre vern" SMED 1999, 2000, 2001, "Rettslig vern mot etnisk diskriminering", NOU 2002:12 og diverse forskningsmateriale fra SSB, ISF, FAFO m.fl.

¹⁴ Arbeidstilsynet 2. distrikt rapporterte fra prosjektet "Forsterket tilsyn i virksomheter med arbeidsgivere og arbeidstakere med innvandrerbakgrunn".

Særlig i Oslo har problemstillingene omkring innvandrere og fattigdom blitt aktualisert, både pga. antallet innvandrere, men også fordi Oslo er en større by med en mer internasjonal befolkning. Ikke-vestlige innvandrere sto for over 83 prosent av befolkningsøkningen i Oslo fra 1988 til 2001. Den sterke veksten i antall ikke-vestlige innvandrere i Oslo skyldes både netto innflytting og at det er langt flere fødte enn døde. For vestlige innvandrere og de uten innvandrerbakgrunn har utviklingen vært motsatt, med flere døde enn fødte i perioden 1988 til 1998. (Kilde SSB).

3.1 Det tar lengre tid for de ikke-vestlige å etablere seg

I sin innledning på KIMs konferanse i oktober 2002¹⁶ viste UDI direktør **Trygve Nordby** til at det har vært en tredobling av antallet innbyggere med to utenlandsfødte foreldre de siste 20 årene. Bl.a. påpekte han at 1/3 hadde mindre enn 5 års opphold i Norge, 1/3 mellom 5 og 15 år, og 1/3 mer enn 15 år. Det betyr at 2/3 av innvandrerne har bodd under 15 år i Norge. Det er en netto migrasjon på ca. 10.000 per år. Utvidelsen av EU vil trolig forsterke situasjonen dramatisk med personer fra østeuropeiske medlemsland, som kommer fra relativ fattigdom. I materialet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) påpekes følgende:

”Den tiden man har vært bosatt i Norge har naturlig nok innvirkning på arbeidstakerprosenten. Betrakter man innvandrergruppen under ett, ser det ut til å gå et markant skille ved om lag fire års botid. De med botid under fire år hadde en andel på 43 prosent, mens de som har vært bosatt fra fire til seks år har en andel som ligger 11 prosentpoeng høyere, det vil si 54 prosent. Noen økning hos de med botid fra syv år og utover kan imidlertid ikke registreres. Derimot er det fortsatt økning i arbeidstakerandelene innad i de ikke-vestlige innvandrergruppene blant de med lengst botid. Det er med andre ord ved en botid på syv år og utover at disse innvandrergruppene når sitt høyeste sysselsettingsnivå. Følgelig tar det lengre tid for de ikke-vestlige å etablere seg i arbeidslivet. I de vestlige innvandrergruppene ser vi imidlertid en nedgang i arbeidstakerandelen blant de med botid fra syv år og utover. Dette henger trolig sammen med at vestlige innvandrere med lengst botid har en større andel alderspensjonister enn de ikke-vestlige”. (SSB:Arbeidstakerstatistikk for innvandrere, 4. kvartal 2001)

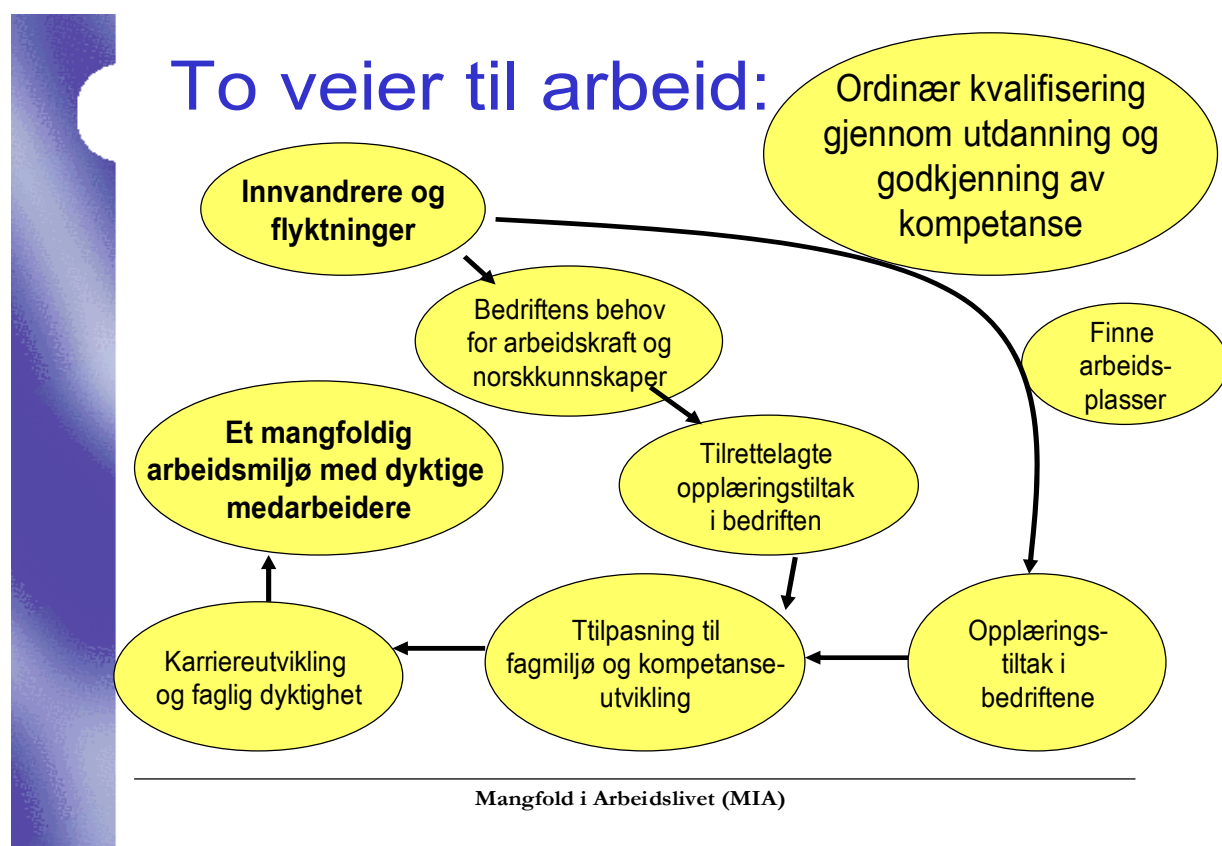
Statistikkene viser derfor at problemene generelt vil kunne minske over tid. Men samtidig fanger denne statistikken ikke opp målgruppene for denne rapporten. For å analysere

¹⁵ FAAS prosjektet i Göteborg så bl.a. på sikkerhetsspørsmål knyttet til kommunikasjons- og språkferdigheter i heftet ”Förforståelse och attityder i arbetslivet och skyddsfrågor”.

¹⁶ Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene avholdt konferanse i Kr.Sand S oktober 2002.

situasjonen på arbeidsmarkedet for personer fra etniske-, nasjonale- og språklige minoriteter er det viktig å vite hvor innvandrere og flyktninger er sysselsatt.

Den ordinære norskopplæringen for innvandrere og flyktninger kan føre til at tilpasningen til bedriftens krav til kompetanse blir et langt og demotiverende løp. Erfaringene har vist at det er vanskelig for innvandrere og flyktninger å komme inn i et ordinært arbeidsforhold hvor de kan få vist sine ferdigheter. Problemet er ofte at veien fram til anerkjennelse av kompetanse som mer enn ufaglært arbeidskraft, oftest er altfor lang, og både den enkelte (og bedriftene) mister tålmodighet og motivasjon for videreutvikling.



3.2 Ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert innen renhold og i hotell- og restaurantnæringen

Store renholdsfirmaer i Oslo påpeker at omkring 90 % av de ansatte har ikke-vestlig bakgrunn. De ufaglærte jobbene i hoteller og restauranter domineres av innvandrere og ansatte med minoritetsbakgrunn. SSB viser til følgende oversiktsbilde:

I mange næringsgrupper er det en noenlunde lik fordeling av arbeidstakere innad i de enkelte innvandrergupper som i hele yrkesbefolkningen. Men enkelte næringer gir et noe avvikende fordelingsmønster for innvandrere i forhold til yrkesbefolkningen totalt, da det fremkommer en tydelig overrepresentasjon av førstegenerasjonsinnvandrere i

næringsgruppene "Hotell- og restaurant-virksomhet" og "Rengjøringsvirksomhet". Dette er arbeidsintensive næringer som i større grad enn andre næringer sysselsetter ufaglært arbeidskraft. Her er det primært de ikke-vestlige innvandrerne som bidrar til de høye andelene arbeidstakere. Innenfor "Hotell- og restaurantvirksomhet" finner vi andeler i de ikke-vestlige innvandrerguppene som ligger tre-fire ganger høyere enn i yrkesbefolkningen totalt. Når det gjelder "Rengjøringsvirksomhet", er andelen ikke-vestlige innvandrere enda mer avvikende. Mens yrkesbefolkningen totalt har 0,9 prosent av arbeidstakerne innenfor denne næringen, har arbeidstakerne fra Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Asia tilsvarende andeler på henholdsvis 11, 9 og 7 prosent.

Enkelte andre næringsgrupper har også noe avvikende andel arbeidstakere blant sysselsatte innvandrere i forhold til hele yrkesbefolkningen, om enn i noe mindre grad. Innenfor "Nærings- og nytelsesmiddelindustri" har for eksempel arbeidstakere fra Asia og Øst-Europa andeler på henholdsvis 6,8 og 5,0 prosent mens denne andelen lå på 2,7 prosent for arbeidstakere totalt. "Utvinning av råolje og naturgass" har på den annen side høyere andel blant de vestlige arbeidstakerne enn i yrkesbefolkningen totalt. Her er andelene for arbeidstakere fra Nord-Amerika og Oseania og Vest-Europa henholdsvis 6,0 og 4,3 prosent mot 1,4 prosent blant yrkesaktive totalt. Også næringsgruppen "Databehandlingsvirksomhet" og til en viss grad "Forskning og utviklingsarbeid" har noe høyere andeler arbeidstakere blant vestlige innvandrere i forhold til arbeidstakere totalt. I disse tilfellene dreier det seg i alt vesentlig om næringer med spesialisert og til dels høyt kvalifisert arbeidskraft.

"Helse og sosialtjenester" er også en næringsgruppe med en noe høyere andel arbeidstakere blant innvandrere enn i hele yrkesbefolkningen. Her finner vi imidlertid relativt høye andeler både innenfor vestlige og ikke-vestlige arbeidstakergrupper. Arbeidstakere fra de nordiske landene hadde en andel på 25 prosent, mens også de fra Afrika og Sør- og Mellom-Amerika hadde høye andeler, begge med 24 prosent. Av hele yrkesbefolkningen var 18 prosent sysselsatt i denne næringsgruppen"

3.3 Flyktningers tilpasning i samfunnet

Ut fra SSBs befolkningsstatistikk var det per 1. januar 2001 84 000 med flyktningbakgrunn. Ved inngangen til 2001 hadde 1,9 prosent av folketallet i Norge flyktningbakgrunn. Økningen i løpet av det foregående året var på 6 900 personer. Av enkeltgrupper stod irakere for den største veksten med drøyt 3 900 personer. <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/flyktninger/fig-2002-06-05-01.html><http://www.ssb.no/emner/02/01/10/flyktninger/fig-2002-06-05-02.html> Fremdeles bor det flest bosniske og jugoslaviske flyktninger i Norge. Per 1. januar 2001 utgjorde disse gruppene

henholdsvis 11 500 og 10 700 personer, eller en firedel av alle flyktningene. De 84 000 med flyktningbakgrunn omfatter alle som en gang har kommet til Norge på grunn av flukt. 66 000 av dem regnes her som flyktninger selv, mens resten (18 100) bare indirekte er flyktninger ved at de kom som familiemedlemmer.

Halvparten av flyktningene er mellom 20 og 39 år gamle. Bare 2 prosent er 67 år og eldre. I befolkningen for øvrig er 28 prosent mellom 20 og 39 år, mens 14 prosent er 67 år og eldre. 57 prosent av flyktningene er menn. Det er blant flyktninger fra Asia, Afrika, Mellom-Amerika, Sør-Amerika og Tyrkia at overvekten av menn gjør seg gjeldende, og da særlig blant dem fra Irak, Iran og Sri Lanka. Blant østeuropeiske flyktninger er det en mer jevn fordeling av kvinner og menn fordi flyktninger fra Balkan ofte har vært familier. Alle fylkene hadde i 2000 en økning i antallet personer med flyktningbakgrunn, men Oslo var fremdeles det fylket som har flest flyktninger. Her utgjorde flyktningene 22 500 personer. Dette er vel en firedel av alle flyktningene i landet. Flyktninger i Oslo stod for 4,4 prosent av den totale folkemengden i hovedstaden.

4. Dokumentert kunnskap om innvandrere og fattigdom

Det finnes en del litteratur som i løpet av det siste tiåret har beskrevet situasjonen for innvandrere på arbeidsmarkedet, deres muligheter til kvalifisering, og arbeidsgiveres holdninger. Det er skrevet bøker, artikler, rapporter, prosjektoppgaver, hovedfagsoppgaver, doktoravhandling(er) og offentlige utredninger. Det er imidlertid laget lite materiale som har rettet seg inn på de problemstillingene som det er referert til i forhåndsbetraktningene. Deler av den publiserte litteraturen kan likevel indikere og påpeke problemstillinger, utfordringer og relevante årsakssammenhenger.

4.1 Bakgrunnskunnskap

Feltet innvandrere og fattigdom har vært gjenstand for forskning over de siste tre tiårene og er nedfelt i flere Stortingsmeldinger, NOUer og rapporter tilbake til begynnelsen av syttitallet. **Leo Eitinger** holdt en tale som ble utgitt som hefte i 1978 om forholdet mellom innvandrere og nordmenn, **Sunil Loona** skrev en artikkel om nyrasime i Norge i tidsskriftet *Immigranten* i 1983, og **Bente Puntervold Bø** og **Niels Damsgaard** har skrevet om migrasjonsforskningen i Norge fra 1980 til 1986. **Geir Aasgaard** kom med en hovedfagsoppgave om innvandrere og hjemreise, og utdrag fra en prosjektoppgave i 1983 og med samme navn publisert forkortet på Arbeidsforskningsinstituttet. Gjennom åttitallet kom bøker som "Innvandrere og utestengning" av Bente Puntervold Bø (1987), **Turid Heiberg** "Sirkelen kan brytes" og boka til **Günther Walraff** i Tyskland: "Aller nederst", om tyrkiske "gjestearbeidere" som ble

oversatt til norsk i 1986. I 1989 ble det i LO's handlingsplan lagt fram flere tiltak og i 1990 kom **Eva Haagensen** med boka "Innvandrere – gjester eller bofaste". TV-serien "Fedrelandet" trakk videre opp diskusjonene om norsk innvandringspolitikk. De fleste tok et teoretisk utgangspunkt for erfaringsmaterialet fra **Martin Barkers** "The New Rasism" 1981 og **Ruth Benedicts** "Race and Racism" 1942/83.¹⁷

Problemstillingene har til en stor grad fulgt rasismedebatten i USA og England hvor grunnlaget for innvandreres og flyktningers sosiale og økonomiske stilling har vært rasismen i samfunnet. Det ble opprettet organisasjoner som Immigranten kollektivet som senere utviklet seg til Antirasistisk senter, Foreningen Mot Rasisme, SOS-rasisme osv. Senere kom Organisasjonen mot offentlig diskriminering, Senter mot etnisk diskriminering og andre lokale varianter som har som formål å motarbeide rasisme. I diskusjonene ble vilkårene for innvandrere og flyktninger lagt inn i på den ene siden holdninger og rasistiske oppfatninger og på den annen side en språk- og kulturdebatt. På den måten ble oftest diskusjonene om at innvandrere ble mer utsatt for fattigdom enn nordmenn vurdert som et rasismespørsmål og ikke tatt med som tema i debatten om den økende fattigdommen. Det interessante er at i EUs program om Social Exclusion er ikke innvandrere og etniske minoriteter tatt inn i diskusjonen men henvist til programmer rettet mot å motvirke rasisme.

Ragnar Næss kartla en del problemstillinger om innvandreres situasjon på et utvalg arbeidsplasser på midten av 80 tallet. En del enkeltstående prosjekter og studier viste til at innvandrere på den tiden til en stor grad ble definert som ufaglært arbeidskraft. Internasjonale studier påpekte utviklingen av store motsetninger og klasseskiller mellom majoritetsbefolkningen og arbeidsinnvandrere. Forarbeidene til innvandringsstoppen i 1975 synliggjorde også den situasjonen som hadde utviklet seg i mange andre vestlige land med utvikling av dårlige lønns- og arbeidsbetingelser for innvandrerbefolkningen. Mange etablerte seg i fattige byområder under kritikkverdige boforhold, og en begynnende fattigdomsutvikling ble anvendt som begrunnelse for å stenge grensene midlertidig for arbeidsinnvandring.

På 90 tallet var innvandrere etablert i mange bedrifter og yrkesområder. Problemet, slik det ble vurdert av **Ragnar Næss** og **Rolf Undset Aakervik** i 1990, var ikke at mange nyankomne innvandrere og flyktninger fikk sitt første innpass i ufaglærte jobber. Det som bekymret mest var at såpass mange forble i de mest ufaglærte jobbene på arbeidsplassene. Mange ble værende i det vi kan kalle "innvandrernisjer" på arbeidsmarkedet, og er derfor mest utsatt for

¹⁷ Til tross for den historiske verdien av kunnskapene fra sytti- og åttitallet, ser jeg flere av disse erfaringene som lite relevante for dette notatet annet enn som et bakteppe for at årsakene til fattigdom for innvandrere i flere tilfeller kan spores til etnisk diskriminering og rasisme.

rasjonaliseringer og moderniseringer i arbeidslivet.¹⁸ Det som har kommet tydeligere fram etter hvert, er at mange har forblitt i ufaglærte jobber uavhengig av yrkeserfaring, fagkompetanse og utdanningsbakgrunn fra hjemlandet. Dersom de eventuelt mistet de ufaglærte jobbene, ble det vanskelig å finne annet arbeid pga. begrensede norskkunnskaper og manglende anerkjennelse av utdanning og fagkunnskap, både fra hjemlandet og fra den utdannelsen og yrkeserfaringen de hadde opparbeidet i Norge. I tillegg kommer problemene knyttet til manglende sosial og økonomisk tilpasning. Dette var ikke bare et spørsmål om at det norske samfunnet og norske bedrifter ikke klarte å nyttiggjøre seg deres kompetanse og motivasjon for å gjøre en innsats i norsk arbeidsliv, men mange innvandrere og flyktinger gikk ledige over lang tid og utviklet derfor sosiale avvik som det ble vanskelig å rette opp.¹⁹



Diskusjonene om manglende tilpasning for innvandrere og flyktinger har bølget fram og tilbake. På mange måter er innvandrere og innvandring et felt hvor oppfatninger, holdninger og synspunkter har vært viktigere enn forskningsresultater og nasjonale og internasjonale erfaringer. Diskusjonene har bølget med høy temperatur mellom det ansvar som den enkelte innvandrer og flykting har for å bli tilpasset det norske samfunnet og hva norske myndigheter må gjøre for å bidra til å tilpasse innvandrerne og flyktingene i samfunnet. Et

¹⁸ Disse problemstillingene er særlig drøftet i AFI-rapportene 6/91 og 7/92 og i "Fremmed på jobben?" Tiden Norsk Forlag 92.

problem i denne debatten er at enkelthendelser og marginale problemstillinger har skygget over de mer omfattende problemstillingene og utfordringene ved integreringsdebatten. Eksempel på dette var i 1991 hvor gambiere ble hengt ut som narkotikakriminelle fordi politiet hadde avslørt at noen fra Gambia var innblandet i kriminalitet knyttet til narkotika. Med støtte fra Norad og Rusmiddeldirektoratet ble det utgitt et hefte fra et seminar mai 1991 om *"Immigrants and drugtrafficking and misuse in Scandinavia: What can be done?"* Hefte viste til det uakseptable i å henge ut en hel folkegruppe på grunnlag av noen få kriminelle fra en nasjonalitetsgruppe i Norge. Samtidig er det viktig å ikke se bort fra de problemene som kan oppstå på grunn av miljøer som utvikles blant unge fra stigmatiserte nasjonalitetsgrupper.

Dette betyr ikke at vi skal undervurdere betydningen av omskjæring, tvangsekteskap og andre uakseptable tradisjoner som en del innvandrere har brakt med seg til Norge. Viktige bidragsytere i debatten har vært/er forskere/akademiske meningsyttere som **Inger Lise Lien**, **Unni Vikan**, **Ottar Brox**, **Thomas Hylland Eriksen** og **Marianne Torbjørnsrud** og andre meningsyttere med bøker, tidsskriftsartikler og avisinnlegg som bl.a. **Shabana Rehman**, **Walid al-Kubaisi**, og **Hege Storhaug**²⁰. Ulike politiske frontfigurer har deltatt i debatten og ofte brukt de enkelte forskerne eller meningsytterne (noen ganger ukritisk) som referanse for egne synspunkter.

Det finnes flere prosjekter som har arbeidet med barn og unge fra etniske minoriteter. Det har vært egne prosjekter for enslige flyktningbarn, og deres situasjon er påpekt i flere sammenhenger. Erfaringer fra dette arbeidet resulterte bl.a. i et leksehjelpprosjekt ved Røde kors internasjonale senter (ORKIS) i Oslo som rettet seg inn mot overgangen mellom grunnskolen og videregående skole. Det var særlig i denne overgangen mange unge med innvandrerbakgrunn falt ut av skolen og hvor mestringsproblemer ble særlig framtrødende med avvikende adferd og tilpasningsproblemer. Disse erfaringene er dokumentert i en egen rapport²¹ av **Rolf Undset Aakervik** og **Nils Kvissel**. Siden er dette videreført både av Røde Kors og i en rekke andre sammenhenger. **Inger Lise Lien** har i en studie beskrevet gjeng og voldadferd og de kulturelle (og sosiale) endringene knyttet til ungdom med minoritetsbakgrunn i indre Oslo. **Tormod Øia** gjorde i 1993 en studie om ungdom med innvandrerbakgrunn i Oslo hvor han slo fast at det store flertallet av denne ungdommen ønsket å bli boende i Norge, fortrinnsvis i Oslo. Bare 6 % ønsket å flytte til et annet land.

¹⁹ Situasjonen for innvandrere i ensidig og gjentagende arbeid er beskrevet i et kapittel "Jobbrotasjon på flere språk" **Aakervik** 1998 i boka "Variert hverdag – fra ensidig til utviklende arbeid" Arne Bernhardsen (red)

²⁰ Disse er ikke oppført som litteratur da de ikke vil være betydelige bidrag til diskusjonen om innvandrere og fattigdom.

²¹ Erfaringene fra dette leksehjelpprosjektet ble dokumentert i en prosjektoppgave i Migrasjonspedagogikk II i 1994 og publisert som hefte av ORKIS.

Samtidig peker funnene på at flere ungdommer fra etniske minoriteter opplever konflikter i forhold til foreldre enn en sammenlignbar gruppe etnisk norske ungdommer.

4.2 Behov for arbeidskraft

Det har de siste par årene blitt en økt oppmerksomhet om behovet for tilførsel av utenlandsk arbeidskraft. Situasjonen på arbeidsmarkedet endret seg inn i det nye århundret, og de demografiske forholdene synliggjør behovet for framtidig arbeidskraft. Det ble allerede på slutten av 80 tallet tatt til orde for²² at det var et behov for økt innvandring for å opprettholde en demografisk balanse mellom yrkesaktive og den økende mengden pensjonister. Ikke bare går de unge lengre i utdanning før de blir yrkesaktive, men folk lever også lengre, og vil ha en langt lengre pensjonstid. Dette er det særlig viktig å se i relasjon til de store svingningene på arbeidsmarkedet. En del næringer og bedrifter står overfor store endringer og nedbemanninger slik at arbeidsløsheten på kort sikt har økt. Samtidig er det fortsatt et økende behov for tilførsel av arbeidskraft innen andre sektorer.

Samlet tilsier de demografiske forholdene at det vil være et behov for innvandret arbeidskraft i framtiden, men at det hele tiden vil foregå endringer, omstruktureringer og omstillinger. Det vil stadig være flere som arbeider på kortsiktige kontrakter, i deltidsjobber, i prosjekter, og med enkelttiltak. Dette betyr at kravene til fast ansettelse, langsiktige arbeidsforhold og etablerte og sikre inntekter for store grupper arbeidstakere er i endring. Det er sannsynlig at disse forholdene vil ramme målgruppene for denne rapporten langt hardere enn de som kommer fra "den norske majoritetsbefolkningen". Det er en del kvalitativt materiale som beskriver disse forholdene, men det mangler kvantitative undersøkelser. En av årsakene til at innvandrere og flyktninger rammes sterkere enn majoritetsbefolkningen er trolig den økende endringstakten i arbeidslivet med store omlegginger, moderniseringer, rasjonaliseringer, endrede kompetansekrav osv., som igjen har ført til mer kortsiktige inntjeningskrav, behov for mer fleksibel arbeidskraft, økt omstillingsevne og mer begrensede arbeidsoppdrag. (se ellers p.1.1)

Et paper av **Rolf Ohlson** fra Lunds Universitet "*Ålderssjocken-på jakt etter Europas barn*" fra 1990 viser til at "*Det er inte specialisering och automatisering utan det är mångkompetens som man är ute efter*", "*... den tekniska utvecklingen försöker finfördela produktionen och specialisera så mycket som möjligt.*" (s.30) og "*Den invandringstyp som vi tidigare hade går inte att plocka inn i det här nya systemet*" (s.31) Nyere litteratur og statistikk bekrefter at situasjonen ikke har endret seg nevneverdig og når han siterer utsagn

²² Særlig kan jeg henvise til et notat fra Statistisk Sentralbyrå i 1988 men også den politiske debatten som foregikk på den tiden hvor det var en opphetet debatt om behovet for arbeidskraft i en tid med økende arbeidsledighet.

som "Företag i Småland skriker efter arbetskraft, man ska ta in invandrare" sier han "Som jeg ser det. Är det en omöjlighet".(s.31) Det som derimot er mulig er å tilrettelegge for en fag- og språkutvikling som gjør innvandrere og flyktninger i stand til å bli en mer fleksibel arbeidskraft med tilfredsstillende faglig og kommunikativ kompetanse for et arbeidsliv i stadig endring.

Jon Rogstads doktoravhandling "Sist blant likemenn?" 2001 trekker fram flere av disse problemstillingene og utfordringene. Han beskriver arbeidsledigheten for etniske minoriteter og deres plassering i arbeidsmarkedet. Noen av problemfokuseringene i avhandlingen står i kontrast til visjonene han har beskrevet sammen med **Anne Britt Djuve** i "Innvandrere – Framtidens Olje?" Det er i denne kontrasten mellom innvandrere og flyktninger som nødvendig tilførsel av arbeidskraft og økonomisk belastning for samfunnet at vi finner mye av spenningen og de store motsetningene i innvandringsdebatten. Problematismen omkring innvandreres nytteverdi og den manglende tilpasning til norsk arbeidsliv krever løsningsmodeller og virkemidler som kan virke både på lang og kort sikt.

På 80 tallet ble det i kampanjen "Et fargerikt fellesskap" fremmet at innvandringen i seg selv var et gedigent overskuddsforetak. Svensk arbeidsgiverforening utga på slutten av 80 tallet et hefte "Utan invandrare stannar Sverige"²³. Det er blitt gjort flere forsøk på innvandreregnskap som skal beskrive kostnadene med innvandringen (og mottaket av flyktninger). Ingen av disse regnskapene har verken på kort eller lang sikt klart å påvise at ulempene er større enn fordelene ved innvandringen. Vi kan for eksempel tenke oss hva som ville skje med eldreomsorgen eller renholdet i Norge uten tilførsel av innvandret arbeidskraft. Behovet for innvandret arbeidskraft på lang sikt har i enkelte henseender blitt satt opp mot at samfunnet ikke har gjort nok for de som mister jobbene under omstillinger og utflagging av produksjon. Dermed vil kortsiktig behov for arbeidskraft, umiddelbare situasjoner og krisesituasjoner innen noen arbeidsområder skygge for tiltak som kan tilrettelegge for innvandring og mottak av flyktninger.

Det er også viktig å problematisere **om** innvandringen er et stort problem. Er det for eksempel slik at vi oversvømmes med innvandrere som vil utgjøre et stort samfunnsproblem? **Kåre Vassenden** påpekte i en artikkel i Samfunnsspeilet (SSB) 2/2001 at: *I 2000 flyttet 36 500 personer til Norge, og 26 600 personer ble registrert som utflyttet. Innflyttingsoverskuddet ble dermed nær 10 000. Kan slike tall sies å være høye, eller er en nettoinnvandring på bare 0,25 prosent av folketallet ikke noe å snakke om?* Når det norske samfunnet lager en prioritering er det viktig å se på netto tilflyt av arbeidskraft i relasjon til de arbeidsoppgavene som utføres i

samfunnet og arbeidslivet. Når mange flytter fra Norge, barnetallene er lave, de eldre stadig blir flere og eldre, de unge går lengre i utdanning osv., blir innvandring helt nødvendig for å få tilstrekkelig (og nødvendig) arbeidskraft.

Samtidig er det verdt å påpeke at arbeidsledigheten for innvandrere er økende. Statistisk Sentralbyrås statistikk fram til mai 2002 viste at den registrerte arbeidsledighet blant innvandrere, 2. kvartal 2002 var økende. For førstegenerasjonsinnvandrere totalt har den registrerte arbeidsledigheten økt fra 6,5 til 7,8 prosent fra mai 2001 til mai 2002. For hele befolkningen steg den fra 2,3 til 2,9 prosent, alt regnet som del av arbeidsstyrken. Arbeidsledighet blant innvandrere er et fenomen som gjør seg mest gjeldende blant de med ikke-vestlig bakgrunn. Av de 11 602 registrerte arbeidsledige førstegenerasjonsinnvandrerne i 2. kvartal 2002, kom 9 616 fra ikke-vestlige land, noe som utgjør en andel på 83 prosent.

4.3 Offentlige prioriteringer

Det er viktig å understreke urimeligheten i at norske myndigheter og arbeidslivet ikke i tilstrekkelig grad prioriterer at nasjonale, etniske og språklige minoriteter er en nødvendig del av norsk arbeidsliv, og at vi er avhengig av en økt netto innvandring for å få hjulene til å gå rundt i framtiden.²⁴ Dette er verken nytt eller kontroversielt. Forskningsresultatene er nærmest entydige, men den politiske viljen svinger trolig med økonomiske og politiske konjunkturer. Rapporten vil derfor fokusere på at det vil være en god investering å motvirke at denne arbeidskraften utvikler seg til å bli en belastning gjennom at de havner utenfor arbeidslivet, blir netto sosialhjelpmottakere, eller i verste tilfelle begynner å livnære seg ved kriminalitet. Det statiske materialet peker mot forsterkende tendenser til at innvandrere og flyktninger ikke finner seg til rette i arbeidslivet.²⁵ I 1992 påpekte **Morten Kjelsrud** i et notat om arbeidsmarkedet at "*Innvandrerne rammes hardest av lavkonjunkturen*". Senere artikler om dette temaet fra SSBs publikasjonsserie "Samfunnsspeilet" bekrefter dette bildet. Allerede i 1995 påpekte SSB at innvandringen fra den tredje verden hadde vært synkende i sju år, om hundre år ville ca.1/4 av befolkningen ha bakgrunn fra Asia og Afrika, innvandrerne hadde lavere yrkesdeltakelse enn nordmenn, men høyere utdanning, det var store inntektsforskjeller mellom ulike innvandrergrupper, og vesteuropeiske familier hadde høyere inntekt enn norske, valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere var lav, og at andelen som stemte SV var

²³ Slike kampanjer i Norge og Sverige har hatt betydning for holdningsendringer hos deler av befolkningen. Men kampanjene har trolig hatt mindre betydning for strukturelle endringer som kan motvirke fattigdom.

²⁴ Allerede i 1988 i en tid med relativt stor arbeidsledighet ble det påpekt behovet for økt innvandring. "For få utlendinger i Norge? **Lars Østby** SSB 1988

²⁵ I slutbetänkande av utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering "Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet" i den svenske Statens offentliga utredningar (SOU 1992) blir det påpekt at nå (da)værende rettsregler ikke gir tilstrekkelig beskyttelse mot etnisk diskriminering og at det er klarlagt at slik diskriminering finnes. Det påpekes videre at det må utformes og tillempes en nasjonal politikk som tar hensyn til forholdene i

nesten dobbelt så høy som andelen for nordmenn, innvandrere får mest informasjon om norske forhold gjennom personlige nettverk, innvandrerne ser i økende grad ut til å slå rot utenfor Oslo, for hver 1000 innvandrere blir 24 siktet for et eller flere lovbrudd (i 1994) - mot hver 17 for hver 1000 nordmann og nordmenn var ikke blitt mindre skeptiske til innvandrere med tiden. Noen av disse tallene og vurderingene fra 1995 er usikre i dag, og særlig har det vist seg at nordmenns holdninger er i endring til det mer positive. Noen av forholdene som ble beskrevet er i endring fordi mangfoldet er blitt større, mens andre forhold vil endre seg på grunnlag av politiske prioriteringer, mediaprofileringer og konkrete hendelser.

I 1995 ble det også fra SSB påpekt at 13 prosent av de innvandrerne som kom til Norge før 1989 mottok sosialhjelp i 1993, mot 5 prosent av den samlede befolkningen. Sosialhjelpsbruken er særlig høy blant nyankomne flyktninger. Om lag halvparten av flyktningene som kom i 1987-1988 mottok slik hjelp i 1993. Blant innvandrere, som i den øvrige befolkningen, er bruken av sosialhjelp påvirket av forhold som arbeidssituasjon, utdanningsnivå og bosted. (**Åne Osmunddalen** og **Trygve Kalve**)

Samfunnsspeilet 2/2001 er et temanummer om innvandrere og innvandring. Selv om mange fra innvandrerbefolkningen har klart å etablere seg og bedret sine livsvilkår, hevdet **Svein Blom** at bokonsentrasjonen blant ikke-vestlige innvandrere i Oslo så langt bare har økt. For tiden går andelen ikke-vestlige innvandrere i indre øst ned, men dette kompenseres av oppgang i drabantbyene. Økt inntekt og formue blant innvandrerne reduserer etter Bloms skjønn imidlertid segregeringen fra nordmenn. Selv om omfanget av etnisk segregering i Oslo i internasjonalt perspektiv er lavt, er det neppe i følge Blom særlig gunstig for innvandrernes språklæring og kontakt med nordmenn at de bosetter seg for konsentrert.

I det samme nummeret viser **Elisabeth Dalheims** artikkel et dilemma i kunnskapene om innvandrere og utdanning. Utfordringen er å få til god statistikk som kan gi økt kunnskap for å gjøre det mulig å sette i verk tiltak for at flere får brukt sine evner, og derigjennom kan bidra til å bedre situasjonen for ulike grupper. Det er et mål å få til en bedre integrering i samfunnet av personene som flytter til Norge. Da er det viktig å vite noe om hvor mye kompetanse, og hva slags kompetanse de som kommer flyttende har med seg fra hjemlandet eller andre land. For at andre skal få mulighet til å planlegge hvor mange som kan ha behov for tilbud om opplæring, er det også viktig å vite noe om hvor mange som aldri har fullført noen opplæring, skolegang eller utdanning.

landet og en praksis som motvirker diskriminering. Denne diskusjonen er aktuell i debatten om en ny lov om "Rettslig vern mot etnisk diskriminering" i Norge, se NOU 2002:12.

29

En mengde tiltak og prosjekter har vært gjennomført med stort hell, men prosjekter kan som kjent ikke vare evig. Når UDIs direktør viser til at man ikke kan løse innvandringsproblemen en gang for alle, blir det ekstra viktig å finne fram til ordninger og langsiktige tiltak som ikke baserer seg på å stanse innvandringen, siden vi er bundet av internasjonale avtaler om mottak av flyktninger og familiegjennomføring, og fordi norsk næringsliv trenger arbeidskraft. Den midlertidige innvandringsstoppen i 1975 løste ikke problemene med arbeidskraftmangel og det faktum at det norske samfunnet er avhengig av tilførsel av utenlandsk arbeidskraft. Særlig er det viktig å forstå at innvandringsstoppen ble innført i en tid hvor Norge trengte tilførsel av ufaglært arbeidskraft.²⁶

Norge har, som de fleste andre vestlige land, ikke klart å finne gode løsninger for hvordan man kan motvirke utviklingen av fattigdom hos etniske minoriteter, enten de er innvandrere eller har bodd i Norge i generasjoner. Det betyr at vi står overfor et nybrottsarbeid, men det er også en rekke gode erfaringer fra enkeltprosjekter og tiltak. Det mangler en samlet og langsiktig politikk på dette feltet, og ”noen” som er i stand til å koordinere erfaringsarbeidet på tvers av etats- og departementsgrenser, fagområder, organisasjoner og instanser. Mye erfaringsmateriale er utviklet, men det finnes ikke sentrale arkiver, og det er ikke et sammenfattet og oppsummert materiale. UDI og SMED har samlet en del og utgitt noen rapporter som viser flikker av denne virkeligheten, men mangler fortsatt samlende kunnskaper om:

- Hva kan man gjøre når innvandrere mister jobben og ikke passer inn i de ordinære rehabiliteringsoppleggene?
- Hva skjer med ektefeller og barn til innvandrere som mister normalt inntektsgrunnlag?
- Hvordan motvirke at innvandrere som gruppe er mest konjunkturutsatt på arbeidsmarkedet?
- Hvordan motvirke at enker og fraskilte innvandrerkvinner med barn ikke blir ekstra skadelidende når de blir eneforsørgere etter en ektefelle som ikke har opparbeidet pensjonsrettigheter.
- Hvordan gi muligheter til yrkesaktivitet for innvandrerkvinner med lite utdanning, og som har basert livet sitt (og barnas) på mannens inntekt.

Det finnes flere prosjekter i Norge og andre land med konkrete erfaringer som det kan være nyttig å lære fra. Disse prosjektene har i en del tilfeller løst problemene for en rekke enkeltindivider, men har som oftest ikke klart å overføre erfaringene til et mer samfunnspolitisk perspektiv. Vi ser derfor stor nytte i de initiativ som bl.a. UDI og SMED har

²⁶ Espen Thoruds Magistergradsavhandling ”Norsk innvandringspolitikk og arbeiderbevegelsen” i 1985 tok for seg LOs daværende motstand mot innvandring og deres argumentasjon.

fått for å sammenfatte erfaringsmateriale når det gjelder innvandrere og diskriminering. Det er nå en viktig oppgave å kunne vurdere overføringsverdien av disse erfaringene, analysere erfaringene og innhente ny erfaring på området innvandrere og fattigdom.

5. Relevante erfaringer for introduksjonsprogrammene i kommunene

UDI hevder at de kommunale introduksjonsprogrammene er det viktigste virkemidlet for integrering av nyankomne flyktninger. *Målsettingen er at alle nyankomne flyktninger skal få et tilbud om introduksjonsprogram snarest mulig etter bosetting i en kommune.* Kommunene har hovedansvaret for introduksjonsprogrammene. Dette finansieres delvis med et statlig integreringstilskudd på 376 000 kroner per flyktning (fordelt på fem år fra 2003) og det gis statlige tilskudd til norskundervisning. Aetat skal i følge UDI gå inn tidligere enn før og på en tidligere og mer systematisk måte gå inn med arbeidsmarkedstiltak. Kommunenes integreringsarbeid består av å samordne norskopplæring, kvalifiseringstiltak, kontakt med arbeidslivet og sosial nettverksbygging. Dette betyr trolig at nyankomne flyktninger vil ha bedre grunnlag for tilpasning og etablering enn tidligere flyktninger. Forskningsstiftelsen FAFO har evaluert de seksten første forsøksprosjektene, og konkluderer med at programmene fører til at nyankomne flyktninger lærer norsk raskere og kommer raskere i arbeid. I en undersøkelse UDI sluttførte i januar 2002, oppga 70 kommuner å ha innført nyordningen, 13 hadde politiske vedtak om å innføre ordningen og 124 kommuner hadde planer om introduksjonsprogram.

For nyankomne flyktninger kan trolig introduksjonsprogrammet motvirke en del av de problemene som har oppstått for tidligere flyktninger. Mange vil lære seg bedre norsk, få tilbud om kvalifisering til arbeid eller utdanning, og antakelig få muligheter til å finne seg hurtigere til rette i samfunnet. Spørsmålet er hvordan denne ordningen virker på sikt.

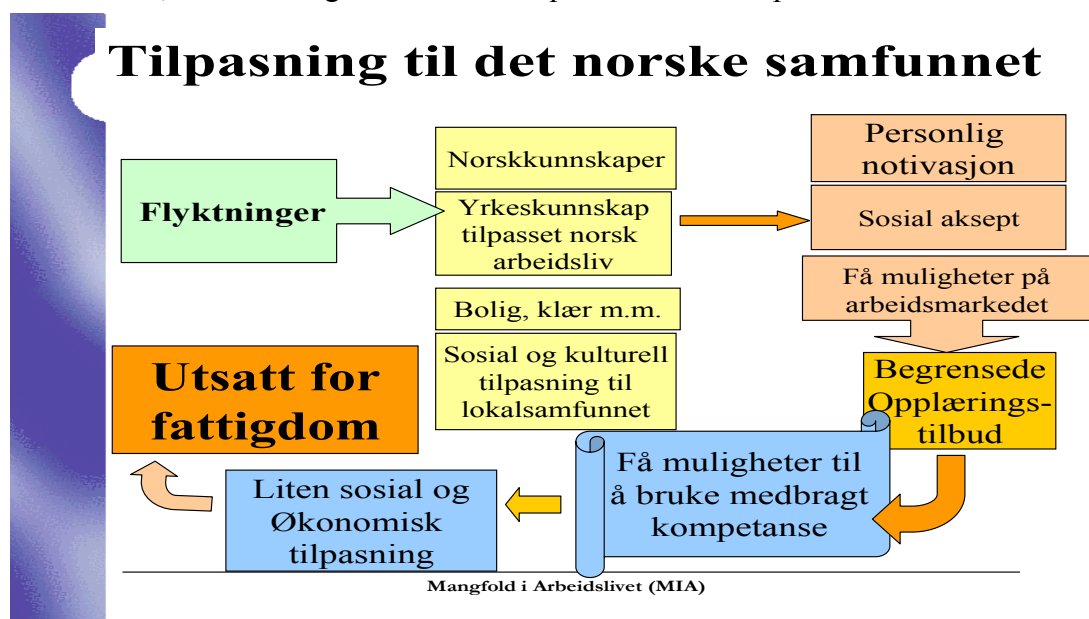
- I hvilken grad kan introduksjonsprogrammet føre til kvalifisering for varig arbeid?
- Vil ordningene være tilstrekkelig fleksible og tilpasset den enkeltes flyktnings kvalifiseringsbehov og et aktuelt (lokalt) arbeidsmarked?
- Hvordan vil programmet virke i forhold til et framtidig arbeidsmarked?

I en tid med lokalt behov for arbeidskraft i flere sektorer, kan et slikt program ha gode muligheter til å bli vellykket. Flere flyktninger kommer tidlig i arbeid og får språkopplæring i tilknytning til arbeidspraksis. Bedriftene vil trolig også være interessert i å tilby mer omfattende opplæring for framtidige arbeidsoppgaver. Problemene med et slikt omfattende program kommer når bedriftene mener de har tilstrekkelig tilgang på kvalifisert arbeidskraft.

Da vil mange bedrifter trolig oppleve at det å tilsette en flyktning kan føre til en ekstrabelastning med ansatte som krever mye tilrettelegging.

Samtidig er det viktig å påpeke at introduksjonsprogrammet ikke representerer noen løsning på de problemstillingene som allerede har oppstått med flyktninger og innvandrere som ikke har gjennomgått dette programmet. Det er heller ikke avklart hva som skal gjøres med de nyankomne flyktninger som ikke finner en rimelig tilpasning i arbeidslivet eller i utdanning. Det betyr at selv om introduksjonsprogrammet kan avhjelpe framtidige situasjoner for flere nyankomne flyktninger, er dette programmet kun en delløsning innenfor en stor bredde av initiativer som må til for å motvirke at nasjonale, etniske og språklige minoriteter faller utenfor det ordinære arbeidslivet eller offentlige ordninger, og derfor er særlig utsatt for fattigdom.

Det erfaringsmaterialet som har fremkommet gjennom IBUs og MiAs arbeid gjennom de siste 12 årene, har gitt noen pekepinner på årsakssammenhenger og for hvorfor det er viktig å utvikle tiltak som kan motvirke fattigdom for etniske, nasjonale og språklige minoriteter i Norge. Når det i denne rapporten skal pekes på erfaringer fra introduksjonsprogrammene i kommunene, er disse programmene såpass nye at det vil være meningsløst å gi dette et skinn av evaluering. Samtidig er det noen elementer i programmene som det kan være viktig å diskutere eller se nærmere på i lys av tidligere erfaringer og teoretiske betraktninger som for eksempel: forholdet til norskopplæringen og ”krav” til norskkunnskaper, forutsetninger for flyktingenes yrkesdeltakelse med hensyn til deres utdannings- og erfaringsbakgrunn, utviklingen av et mottaksapparat i relasjon til forutsetningene for yrkesdeltakelse, hvordan tilrettelegge en opplæring av flyktninger på arbeidsplasser i lokalsamfunnet med relevante lærerkrefter, konverteringstiltak rettet inn på medbrakt kompetanse osv.



6. Kunnskapsstatus, kunnskapshull og aktuelle problemstillinger

Det er meget begrensede dokumenterte kunnskaper som kan utdype temaet til denne rapporten. På den annen side er det flere enkeltprosjekter som har arbeidet med konkrete tiltak. Vi har samlet inn erfaringer fra et stort antall prosjekter og tiltak både i Norge og internasjonalt. Flere av prosjektene har hatt stor betydning, og andre prosjekter har vært tydelige blindspor, samtidig som de har gitt oss nødvendig informasjon om hva vi ikke skal satse på. Det er et stort sorteringsarbeid å finne fram til hva vi egentlig vet, hva vi mangler av kunnskap, og hvilke kunnskaper som er nyttige for å foreta hensiktsmessige investeringer.

6.1 Kunnskapsstatus

De nyttigste erfaringene har vært fra prosjekter som kombinerer praksis, fagopplæring og norskopplæring. Det er i kombinasjonen av norskopplæring og arbeid at MiA har observert flest positive resultater. Samtidig kan det være vanskelig å vurdere resultatene på lang sikt ettersom vi ikke har mange års samlede erfaringer fra slike tiltak utover erfaringene fra IBU og MiA²⁷ og prosjekterfaringer fra kurs og enkelttiltak fra ulike opplæringsinstitusjoner.

Vi vet fra både kvantitative data og kvalitativ erfaringsinnhenting at mange personer fra etniske, nasjonale og språklige minoriteter i dag er utenfor arbeidslivet. Flere årsaker er kartlagt, særlig for de som har kommet som flyktninger. Det er rimelig godt dokumentert at mange arbeidsgivere mener at årsakene til at de ikke ansetter innvandrere og flyktninger er oppfatningen om at de har mangelfulle språkkunnskaper. En god del innvandrere og flyktninger har ikke fått godkjent sin kompetanse fra hjemlandet. Eventuelt har deres medbrakte kompetansen ikke vært relevant for det norske arbeidsmarkedet. Omfanget av disse problemene er ikke kartlagt, men trolig er problemstillingen såpass kjent at det ikke trengs å dokumentere dette mer inngående før det settes i verk tiltak.²⁸

Det er også klart at mange innvandrerkvinner har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Noen av de årsakene som er avdekket, er knyttet til manglende yrkeserfaring og utdanning, forhold i hjemmet og egne rolleforventninger. En del praktiske forhold medvirker også til at mange kvinner med innvandrerbakgrunn har problemer med å bli yrkesaktive. For eksempel er det behov for barnepass, graviditet som kan gi fysiske og psykiske plager, kvinnerelaterte sykdommer og belastninger osv.

²⁷ IBU (Innvandrere og bedriftsutvikling) har årsrapporter og evalueringsrapporter fra 1993 – 1999 og MiA (Mangfold i arbeidslivet) har rapport fra 1999 – 2001. Disse kan fås ved henvendelse til MiA.

²⁸ En ny lov om Yrkesprøving er ute til høring og problemstillingene er dokumentert gjennom Yrkesprøvingsprosjektet.

Det finnes et rikholdig materiale som gir grunnlag for å se nærmere inn i problemer for flyktninger med psykiske lidelser, bl.a. knyttet til årsakene for flukten (fengselsopphold med tortur) brutale opplevelser knyttet til egen situasjon eller i familien som drap, voldtekt og fysiske avstraffelser. Slike lidelser kan gjøre tilpasning til samfunnet og i arbeidslivet vanskelig.

Noen av framtidsvisjonene på dette feltet handler om situasjonen til de neste generasjonene av etniske, nasjonale og språklige minoriteter og hvordan deres tilpasning vil være til samfunnet. Vi vet en god del om deres nåværende situasjon og det er ikke vanskelig å tenke seg hvordan dette kan utvikle seg videre uten målrettede tiltak. Derimot vet vi lite om hvilke tiltak som vil ha størst virkning, men trolig vil mangfoldet av tiltak være den beste løsningen. Leksehjelp, kulturelle og sosiale tiltak rettet mot barn og ungdom²⁹, nært samarbeid mellom hjem og familie, god kontakt med trossamfunn og etniske og nasjonale grupperinger kan virke positivt.

6.2 Kunnskapshull

Kunnskapshullene når det gjelder innvandrere, innvandring, flyktninger, arbeidsliv og fare for fattigdom er omfattende. Viktige områder som kan føre til fattigdom er helserelaterte, særlig om vi trekker inn problemstillinger knyttet til psykisk helse. **Nora Sveaas** fra Psykososialt senter for flyktninger påpekte i et foredrag 31. oktober 2002 på en konferanse om ”det flerkulturelle arbeidsmiljøet”, at mange flyktninger bringer med seg store psykiske lidelser. Oftest vil ikke psykiske lidelser framtre som entydige. De vil ofte være skjult for omverdenen og kan bare bli åpenbart ved avvikende oppførsel som for eksempel kan føre til at vedkommende ikke mestrer å være yrkesaktiv. Hun viste til at senvirkninger av tortur kan oppleves som søvnforstyrrelser, gjennopplevelser, nedsatt hukommelse og konsentrasjon, svimmelhet og øresus, seksuelle forstyrrelser, hodepine og svette og frykt.

Vi vet for lite om omfanget av helseproblemene til å forslå tiltak på basis av de kvalitative erfaringene. Det betyr at det er vanskelig å sette inn tiltak i bred målestokk som omfatter alle som har behov, og som er tilstrekkelig omfattende med hensyn til at innvandrere med sammensatte problemer som er utsatt for eller kan bli utsatt for fattigdom. Sammensatte problemstillingene kan beskrives med dette ene eksempelet:

En somalisk flyktning med lite utdanning fra hjemlandet har store psykiske belastninger fra hva han har gjennomgått som flyktning. Han har fått en del fysiske plager fra å ha arbeidet med tungt belastende og ensidige arbeidsoppgaver i Norge. Etter en tid blir han sykmeldt, mister jobben, og blir sendt på attføring. Han klarer

ikke å gjennomføre attføringstilbudet, klarer ikke konsentrere seg om norskopplæringen og har problemer med sosial integrering. Særlig er han blitt aggressiv overfor hjelpeapparatet. I tillegg har han en kone som ikke er i arbeid, uten utdanning og som kan svært lite norsk. De har tre barn. Kona er meget tradisjonell. Barna har begynt å utvikle sosiale avvik og den eldste er blitt tatt for vold og hærværk og er kommet på kant med politiet. Hva slags helhetlige tiltak kan nyttes overfor denne personen og familien?

Det er viktig å påpeke at det finnes slike eksempler på at hjelpeapparatet blir handlingslammet. Eksemplet viser til mangelen på forbyggende tiltak og ordninger som muliggjør å forutse og sette inn tiltak i rett tid overfor de sammensatte problemene denne flyktningen har blitt rammet av. Han kunne fått hjelp til sine psykiske problemer, sluppet å jobbe i et belastende arbeid som gir stor fysiske problemer, og/eller fått attføringstilbud som var bedre tilpasset hans situasjon. Kona kunne fått et tilbud om barnepass og individuelt tilpasset norskopplæring, eventuelt grunnskoleutdanning, og barna kunne fått en tidlig oppfølging og tilrettelegging i skole og fritidsaktiviteter før problemene begynte å utvikle seg. Hver for seg finnes disse tiltakene, men sjeldent er de satt i en sammenheng som er tilpasset det enkelte individ og den enkelte familie..

Kommunal- og regionaldepartementet hevder i Stortingsmelding.17 kapittel 12 at

”Forskning viser at løsninger i stor grad må finnes gjennom justeringer og omlegginger i eksisterende ordninger og politikk, og at det på noen områder er behov for enda mer kunnskap og for utvikling av gode arbeidsmetoder. Samtidig er det behov for å følge opp og i tillegg evaluere det arbeidet som blir gjort, både på statlig og kommunalt nivå.” Videre blir det vist til at ”Det er behov for mer forskning som kartlegger omfanget av psykiske lidelser blant flyktninger, og som ser på sammenhengen mellom faktorer i asyl- og bosettingsfasen og psykisk helse”.

Vi mener at vi står overfor flere utfordringer på områder med kunnskapshull:

- I hvilken grad er det et problem at personer fra tradisjonelle samfunn ønsker å opprettholde tradisjoner og levemønstre? Hvilke tradisjoner og levemåter kan ikke bli godtatt eller anerkjent i arbeidslivet, er det reelle problemer med dette eller er problemene overfokuserte eller feilproporsjonerte?

²⁹ Aktiviteter som dans, musikk, teater, idrett, hobby, foreningsvirksomhet osv. Eksempler på dette er Fargerik fotball, X-ray ungdomshus, SOS-rasisme, ORKIS osv.

- Kunnskaper om hva som kan gjøres med personer som har arbeidet i tunge og ensidige jobber som har gitt fysiske og psykiske belastninger, og hvor attføring av ulike grunner ikke virker.
- Hva kan gjøres med arbeidsplasser der holdninger gir lite rom for annerledeshet og som er negativt innstilte til innvandrere (særlig fra noen folkegrupper)? Negative holdninger kan føre til at det er vanskelig for innvandrere å få jobber tilsvarende eller i nærheten av kompetanse opparbeidet i hjemlandet eller i Norge.
- Hva finnes av gode og tilpassede opplærings- og utviklingstilbud for innvandrere og flyktninger som har utviklet ulike avvik, har læringsproblemer og/eller psykiske og fysiske problemer?
- Hva finnes av tiltak og ordninger rettet inn på eldre innvandrere som ikke finner ut av pensjonsrettigheter eller ikke får fullverdig pensjon? Hva med de som ikke finner seg til rette i den norske eldreomsorgen?
- Hvordan finne balansen mellom hva samfunnet kan akseptere av avvikende adferd og hvordan hjelpe de som har falt utenfor til en akseptabel tilpasning? Her finnes en mengde sammenhenger som krever bedre koordinering mellom ulike instanser og fagmiljøer som samarbeider lite i dag. Det viktigste er trolig å gi unge med innvandrerbakgrunn en trygg, og reelt flerkulturell oppvekst, som kan bidra til at de kan utvikle sin identitet som er tilpasset og akseptert i det norske samfunnet. Her gjenstår det mye arbeid og det eksisterer store kunnskapshull.
- Aftenpostens søndagsnummer 8. desember 2002 påpekte at innvandrerkvinner ikke får retts hjelp. Artikkelen av Robert Gjerde påpeker dårlig informasjon, at tiltakene treffer dårlig og at behovet er stort. Mange innvandrere, og særlig kvinner, har behov for juridisk bistand og en forskningsrapport av Bente Tangen og Ranveig Stråberg påpeker en del problemstillinger knyttet til dette. Tangen påpeker i intervjuet at ”... *den retts hjelpen som er tilgjengelig for folk flest, ikke når disse kvinnene. De aner ikke at hjelp finnes, langt mindre hvor de skal henvende seg.*”

6.3 Aktuelle problemstillinger

De mest aktuelle problemstillingene har sammenheng med fraværet av presise og omfattende tiltak som kan virke overfor grupper som faller utenfor arbeidslivet og hjelpetiltak. Det er viktig at ikke tiltakene fører til at de som faller utenfor blir hjelpeløse eller blir betraktet som ”håpløse” eller ”uforbederlige”. Problemstillingene er relativt klare, med erfaringer fra flere prosjekter og tiltak. Både norsk og internasjonal forskning har påpekt at noen av disse utfordringene er en tikkende bombe, og at manglende tiltak og innsikt har gitt grunnlag for utvikling av et stort omfang av sosiale avvik blant etniske og nasjonale minoriteter i Europa.

- Flere prosjekter som arbeider rettet mot de målgruppene som er mest utsatt for fattigdom har dårlig økonomi, sliter med mangel på kompetente fagpersoner og lite tilpassede ordinære støtteordninger.
- Mange arbeidsgivere mangler innsikt og forståelse for nytten av å benytte seg av kompetente innvandrere med mangelfulle språkkunnskaper. I tillegg vurderer ikke arbeidsgiverne det som sitt samfunnsansvar å tilrettelegge tiltak for innvandrere og flyktninger som de ikke tror vil passe inn i arbeidsmiljøet, og som vil trenge en omfattende opplæring.
- En del innvandrere og flyktninger har vanskeligheter med å bli tilpasset et resultatorientert arbeidsliv, som har lite aksept for avvik i den faglige og sosiale kommunikasjonen.

Disse aktuelle problemstillingene bør kartlegges og om mulig kostnadsberegnes. Bedrifter og offentlige instanser kan for eksempel få et anslag over hva det koster å tilrettelegge for et inkluderende arbeidsliv som omfatter innvandrere og flyktninger med ulike avvik. Det er med andre ord ikke nok å gi penger til tiltaksplasser. Det må klarlegges hva tiltakene vil innebære (en konsekvensutredning), og om tiltakene vil virke på kort og lang sikt. Mottakerne av tiltak, både arbeidsplassene og deltakerne på tiltakene, må forstå tiltakenes nytte og være motivert for å fullføre dem. Det er vesentlig at arbeidsgiverne ser lønnsomheten, og at deltakerne forstår at tiltakene vil bedre deres livskvalitet både økonomisk og sosialt. Dette vil kreve et omfattende informasjonsarbeid, ikke bare gjennom brosjyrer og andre skriftlige henvendelser, men også gjennom direkte oppfølging og personlige henvendelser.

For Oslos del har det fra flere hold blitt påpekt at problemet ligger i at innvandrere og flyktninger ikke integreres i bomiljøene, og at de har en tendens til å bo i egne områder hvor de ikke har kontakt med nordmenn og derfor ikke lærer seg tilstrekkelig norsk. Svein Blom som er forsker ved Statistisk sentralbyrå uttalte i et notat 2001: *”Selv om det kan vises at bruken av norsk språk og kontakten med nordmenn er større i områder hvor innslaget av nordmenn i nabolaget er stort, tyder nærmere analyser på at dette delvis er en følge av at de som i utgangspunktet er mest ressurssterke, bosetter seg i de minst innvandrertette områdene, sier han. - Når en tar hensyn til at bakgrunnen til personene er forskjellig med hensyn til utdanning, sysselsetting, inntekt osv., er det altså vanskelig å påvise at selve den etniske sammensetningen av bostedsområdet betyr så mye for språkferdigheten og kontakten til nordmenn”.*

Utviklingen i Oslo i følgende tabell:

Andel ikke-vestlige innvandrere i Oslo per 1. januar 1988, 1. januar 1993, 1. januar 1998 og 1. januar 2001 av befolkningen i den enkelte bydelsgruppe. Prosent

	01.01.1988	01.01.1993	01.01.1998	01.01.2001
Indre vest	4,6	5,6	5,9	6,5
Indre øst	12,0	19,0	23,6	23,4
Gamle drabantbyer	4,7	8,4	11,6	15,3
Nye drabantbyer	10,6	17,2	22,0	27,4
Ytre vest	2,9	4,0	4,9	5,1
Sentrum, Marka, ukjent	10,7	8,1	9,2	9,5
I alt	6,5	10,2	13,0	15,1
Totalt antall personer	¹ 452 173	473 437	499 693	508 726

Vi står i tillegg overfor en kommende eldrebølge av innvandrere som trolig blir de som er mest utsatt for fattigdom. Vi trenger mer kunnskap om situasjonen til enker og etterlatte av innvandrere som ikke har opparbeidet pensjonsrettigheter. Mange innvandrere har utviklet særlige helseproblemer som bl.a. kan føre til tidlig uførhet. Det blir også født barn i innvandrerfamilier med psykiske og fysiske hemninger der foreldrene ikke har kunnskaper eller kapasitet til å mestre slike utfordringer. Disse problemene kan gi grunnlag for store økonomiske og sosiale belastninger for enkeltindivider og familier..

7. Noen konkluderende betraktninger

Til tross for at rapporten henviser til mange konkrete erfaringer fra forskning, statistikker, tiltak og prosjekter, er det lett å bli for generell og overordnet når man foreslår hva som bør gjøres. Samtidig er det viktig å erkjenne at dersom vi ikke har overordnede mål eller presiserer hvilke grupper og problemstillinger og utfordringer som er relevante, kan vi lett falle for prioriteringer knyttet til medias fokus, politisk polemikk og populære, kortsiktige løsninger. Kanskje er ikke problemet at det er avsatt for lite midler til dette feltet, men heller at midlene er kanalisert på en lite hensiktsmessig måte. Dette er det vanskelig å gjøre noe med på kort sikt. En del prosjekter og tiltak som har vært kostnadskrevenne har vært nødvendige for å forstå at disse tiltakene ikke virker. Andre kostnadskrevenne og ”unyttige” tiltak er det vanskelig å endre fordi de er vedtatt av de folkevalgte. Dette betyr at for å utvikle andre og bedre tiltak og ordninger, må det trolig tilføres friske midler. Ved en grundig evaluering kan det på sikt være mulig å få avsluttet lite fungerende og kostnadskrevenne ordninger.

Denne rapporten har ikke som mandat å påpeke konkret hva som har gått galt med de feilslåtte tiltakene og ordningene. For å gjøre det vil det også kreves ressurser til evaluering. Det som er tydelig, er at mange voksne innvandrere og flyktninger har hatt lite nytte av de ordinære norskopplæringstilbudene. Det gjennomgående er at timetallet er blitt utvidet når opplæringen ikke har gitt tilfredsstillende resultater mens det er blitt satt inn lite midler på å

utvikle alternative tilbud. Flere nyskapende prosjekter har bevist at de virker langt bedre og det er derfor påkrevet at disse prosjektene får bedre rammevilkår.

Prosjektet "Et mer inkluderende arbeidsliv" kan være et av virkemidlene for å bedre innvandreres situasjon i norsk arbeidsliv. Den 3. oktober 2001 inngikk sosialministeren og arbeids- og administrasjonsministeren, på vegne av regjeringen, en intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv med partene i arbeidslivet (LO, NHO, YS, HSH, KS, staten ved AAD og Akademikerne). Avtalen er inngått for en prøveperiode på vel fire år, fra 03.10.01 til 31.12.05. I etterkant har 20 andre organisasjoner sluttet seg til avtalen. Arbeidsdirektør Victor Norman hevder i et debattinnlegg i Dagsavisen 06.11.02 at *"Jeg tror det vil være galt å satse på noen få tiltak for å få innvandrere i arbeid. Innvandrerne er ingen homogen gruppe, men omfatter personer med svært forskjellige formelle og uformelle kvalifikasjoner, personlige kvaliteter, ønsker og ambisjoner. At gruppen består av så vidt forskjellige personer gjør at vi må møte dem med ulike virkemidler. Tilbudet må derfor tilpasses den enkelte og spenne fra informasjon, yrkesveiledning, direkte formidlingsbistand til arbeidsmarkedstiltak."*

Vi tror at dette utsagnet har noen viktige elementer knyttet til behovet for å lage fleksible og individorienterte tiltak. Alle innvandrere er ikke i samme båt, men samtidig er det en del særtrekk for grupper av innvandrere som trenger særskilte tiltak og ordninger for å unngå å bli utsatt for fattigdom. Dette er eldre innvandrere uten pensjonsrettigheter, innvandrere som av forskjellige grunner har falt ut av arbeidsmarkedet, enslige kvinner som ikke klarer forsørgeransvaret, og unge som har utviklet sosiale avvik eller har andre problemer med å finne seg til rette i det norske samfunnet.

Det er avgjørende med et økt fokus på problemstillingene og utfordringene for å motvirke at innvandrere og flyktninger utsettes for fattigdom. Å satse på nyskapende virksomhet innen dette feltet kan medvirke til at vi utvikler flere gode og hensiktsmessige tiltak. Dette krever nødvendige ressurser til tiltak og ordninger som kan virke på lengre sikt. For mange som arbeider innen feltet og for målgrupper som opplever at de utsettes for fattigdom, er utålmodigheten etter hvert blitt meget stor. Dette betyr at det også er viktig å sette inn relevante strakstiltak som kan motvirke at mange prosjekter som til nå har virket positivt blir nedlagt uten at nye og mer hensiktsmessige tiltak og ordninger blir opprettet.

Referanser

Allwood, Jens

Tvårrkulturell kommunikation, Gøteborg Universitet, Gøteborg 1985

al-Kubaisi, Walid

Min tro, din myte - islam møter norsk hverdag, Aventura, Oslo 1996

Arbeidstilsynet 2. distrikt

Innvandrerprosjektet, Arbeidstilsynet 2. distrikt, Oslo 1998

Arnesen, Anne-Lise

Kjønns- og likestillingsperspektiv i utdanningsforskningen, Utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo 1990

Austveg, Berit

Helsearbeid og innvandrere. Mangfold, sunnhet og sykdom. Tano, Oslo 1989

Barstad, Anders

Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer. Sosiale og økonomiske studier 97. Statistisk sentralbyrå, Oslo 1997

Berg, Berit

I all verden. Rekruttering av innvandrere i norsk arbeidsliv. Berg, Berit og Kristin Lauritsen UDI/SINTEF Oslo 2000.

Kvalifisering for norsk arbeidsliv, Berg, Berit og Camilla Vedi (red) Sintef/Ifim, Tr.heim 1994.

Blom, Svein

Artikkel Samfunnsspeilet 2 2001 Statistisk sentralbyrå (SSB) Oslo 2001j

Innvandrerens levekår, , **Svein Blom** og **Agnes Ritland** Samfunnsspeilet 1/97, SSB Oslo 1997

Bredal, Anja

Arrangerte ekteskap og tvangsekteskap blant ungdom med innvandrerbakgrunn, Kompetansesenter for likestilling, Oslo 1998

Brox, Ottar

Jeg er ingen rasist, men....., Gyldendahl, Oslo 1991

Kronikk om fattigdom og arbeidskraftimport Dagsavisen 4. mars 2002.

Bush, Peter

Class, National Culture, Individual Identity: Towards a Critical Education Theory, Centre for Multicultural Education, University of London, London 1985

Byberg, Ingvild Hauge

Innvandrerkvinner i Norge (red) Statistisk sentralbyrå, Oslo 2002

Cross, Malcom og Roger Waldinger:

Economic Integration and Labour Market Change – a review and re-appraisal, Paper fra *Key Issues for Research and Policy on Immigrants in Cities*, Metropolis Conference Copenhagen, Ercomer, Utrecht 1997

Carrington, Bruce og Geoffrey Short

Race and the Primary School – theory into practice, NFE-Nelson, Berkshire UK 1989

Dahl, Tove Stang

Den muslimske familie. Universitetsforlaget, Oslo 1992

Danielsen, Tone

Sykepleie – holdninger og handlinger i et flerkulturelt arbeidsmiljø. NSF/HiO, Oslo 2001.

Djuve, Anne Britt

Overføringsflyktninger: Bosettingskommuner og integrering, FAFO, Oslo 2002

Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen

Skaff meg en jobb, FAFO, Oslo 1995

Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen

Virker tvang? FAFO, Oslo 1997

Fløtten, Tone, Espen Dahl og Arne Grønningsæter

Den norske fattigdom, FAFO, Oslo 2001

Hagen, Kåre Anne Britt Djuve og Pernille Vogt

Oslo: den delte by. FAFO Oslo 1994

Hyltenstam, Kenneth, Ottar Brox, Thor Ola Engen og Anne Hvenekilde

Tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige, Norges Forskningsråd, Oslo 1996

Eriksen, Thomas Hylland

Flerkulturell forståelse (red.), Tano Aschehoug, Oslo 1997

Eriksen, Thomas Hylland og Torunn Arntsen Sørheim

Kulturforskjeller i praksis, perspektiver på det flerkulturelle Norge, Ad notam Gyldendal, Oslo 1999

Isachsen, Kjersti, Ellen Røst og Rolf Undset Aakervik

Bedriftsrettet norskopplæring – idealer og realiteter, Utlendingsdirektoratet, Oslo 1996

Jensen, Elin J.

På lang sikt, Landskonferanse Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, Oslo 2002

Kjelsrud, Morten

Innvandrerens tilknytning til arbeidsmarkedet - situasjonen i november 1994 - bruttoendringer mellom november 1993 og november 1994 - dokumentasjon og analyse, Morten Kjelsrud og Alf Torstensen. Notater / Statistisk sentralbyrå, Oslo 1996

Bruk av innvandrerens kompetanse i arbeidslivet, Ståle Drevdal og Morten Kjelsrud, Notater / Statistisk sentralbyrå, Oslo 1996

Kovacevic, Aleksandra

Kan jeg något som du inte kan? Förvaltningshögskolan, Göteborg 1997

Kvitastein, Olav Andreas, Svein Tvedt Johansen og Magne Supphellen

Rekruttering av innvandrere med høyere utdanning, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen 1996

Langset, Eli Kristin

Idealisme eller pragmatisk antirasisme, NIBR/Oslo kommune, Oslo 1995.

Flerkulturelle arbeidsplasser – råd til arbeidsgivere og fagforeninger, Utlendingsdirektoratet, Oslo 2000

Med integrering i sikte? - en pragmatisk evaluering av et kvalifiseringsprosjekt for innvandrere, Hovedoppgave i sosiologi - Universitetet i Oslo, Oslo 2001

Lien, Inger Lise

Ordet som stempler djevelen, Aventura, Oslo 1997

Quo vadis, et senter for innvandrerkvinner i Oslo, NIBR, Oslo 1995

Ære, vold og kulturell endring i Oslo indre by, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Oslo 2002

Lien, Inger-Lise og Thomas Haaland

Vold og gjengatferd : en pilotstudie av et ungdomsmiljø, NIBR/Ungdom mot vold, Oslo 1998

Lithman, Yngve Georg

Spatial Concentration and Mobility. Paper fra *Key Issues for Research and Policy on Immigrants in Cities*, Metropolis Conference Copenhagen, Ercomer, Utrecht 1997

Lødding, Berit

Med eller uten rett. Rapport 4/98 Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, Oslo 1998

Gjennom videregående opplæring? Rapport 19/98 Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, Oslo 1998

Madge, Nicola

Understanding Differences, National Childrens Bureau, London 2001

NOU

Rettslig vern mot etnisk diskriminering, 2002:12

Næss, Ragnar

Språk og arbeid. AFI-rapport 3/93, Arbeidsforskninginstituttet, Oslo 1993

Arbeidsplassen som forum for læring, rapport, kortversjon, UDI, Oslo 1994

Ohlsson, Rolf

Åldersschocken – på jakt etter Europas barn, Papers in Anthropological Linguistics 23, *Möjliga Framtidsbilder*, Institutionen för lingvistik, Göteborgs Universitet, Göteborg 1990

Olsen, Tor Bjarne, Caterine Pedersen og Irene Dahl

Med sjal på jobben, Rogalandforskning, Stavanger 2000.

Ramin-Osmundsen, Manuela

Når noen er likere enn andre.... Senter mot etnisk diskriminering, Oslo 2001

Ribert, Kjell og Ellen Røst

Arbeidsnorsk, Almater forlag, Oslo 1998

Rogstad, Jon

Innvandrere og arbeid – en empirisk studie i fire bedrifter, Instituttet for samfunnsforskning (ISF) Oslo 1998.

Mellom faktiske og forestilte forskjeller - synlige minoriteter på arbeidsmarkedet. Doktoravhandling, ISF, Oslo 2000

Rogstad, Jon og Oddbjørn Raaum

Utstøting fra arbeidsmarkedet blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo 1997

Rønning, Elisabeth

Jakten på den moderne arbeider, Samfunnsspeilet 4-5, Statistisk Sentralbyrå, Oslo 2002

Solheim, Ragnar

Psykogene lærevansker, kapittel i boka "Spesialpedagogiske Perspektiver", Oslo 1990

Stalker, Peter

International Migration, New International Publications, London 2001

Sørheim, Torunn Arntsen,

Kultur og kommunikasjon - familier med pakistansk bakgrunn i møte med helsevesenet, Gyldendal, Oslo 2001

Innvandrere med funksjonshemmede barn i møte med tjenesteapparatet, Gyldendal akademisk, Oslo 2000

Kulturforskjeller i praksis, Ad notam Gyldendal, Oslo 1999

Thorbjørnsrud, Berit.

Syn på ekteskap blant hinduer, buddhister, sikher, muslimer og kristne, Barne- og familiedepartementet, Oslo 2001.

Thorseth, May

Norskopplæring som virkemiddel i integreringsarbeidet? - en evaluering av dagens kvalifiseringsordninger for fremmedspråklige (red.) SINTEF IFIM, Trondheim 1995

Kommunalt flyktningarbeid i endring / Berit Berg og May Thorseth, SINTEF IFIM, Trondheim 1995

UDI rapport

Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999 – 2000. Utlendingsdirektoratet. Oslo 1999

Urkegjerde, Hilde, Randi Søreimo, Elisabeth S. Kvasheim, Lillian B. Trinterud, Marie Høvik

Innvandrere – en utfordring for ledere? Rådet for arbeidslivsstudier, UiO, Oslo 1990

Vassenden, Kåre

Artikkel i Samfunnsspeilet 2/2001, Statistisk Sentralbyrå, Oslo 2001

Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de? (red), Statistisk sentralbyrå, Oslo 1997

Vertovec, Steven

Social Cohesion and Tolerance, Paper fra *Key Issues for Research and Policy on Immigrants in Cities,* Metropolis Conference Copenhagen, Ercomer, Utrecht 1997

Vikan, Unni

Mot en ny underklasse, Gyldendahl, Oslo 1995

Wedegge, Eva

Hva' ka' de? Hva' ska' de? Hva' lærer de? Prosjektrapport 2, Dansk Flyktningehjælp, København 1998

Wirsing, Jannicke Martinsen

Arbeidsrettet norskopplæring, Hovedfag i ped. Pedagogisk Forskningsinstitutt, UiO, Oslo 1997

Wrench, John

Preventing Racism at Workplaces. Office for Official Publications of the European Community, Esbjerg, 1996

Towards an International Typology of Anti-Discrimination Training in Employment., South Jutland University Press, Esbjerg 1998

Øia, Tormod

Mellom moské og McDonald's. Ung og innvandrere i Oslo., Rapport 1/93, Ungforsk, Oslo 1993.

Østby, Lars

For få utlendinger i Norge? Statisk sentralbyrå, Oslo 1988

Beskrivelse av nyankomne flyktnings vei inn i det norske samfunnet, Statistisk sentralbyrå, Oslo 2001.

Øzerk, Kamil

Tospråklige minoriteter - Sirkulær tenkning og pedagogikk, Oris forlag, Haslum. 1992

Om tospråklig utvikling. Oris Forlag, Haslum 1992

Temaer i minoritetsrettet pedagogikk, Oris forlag, Haslum 1993

Aakervik, Gunnhild

Innvandring, helse og mat, Almater forlag, Oslo 2000

Mestringsbasert opplæring på et sykehjem, Rosenhof voksenopplæringscenter, Oslo 2000

Mestring av dagliglivet for språklige minoriteter, Kapittel, Pensumtjeneste, Stabekk 1997

Aakervik, Gunnhild, Rukhsana Arshad og Stina Røyrvik

Minoritetsspråklige foreldre – en ubrukt ressurs., Foreldreutvalget i grunnskolen, Oslo 2001

Aakervik, Rolf Undset

Motivasjon og utvikling, AFI-rapport 6/91, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo 1991

Omstilling og fagstatus, AFI-rapport 7/92, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo 1992

Fremmed på jobben? Tiden norsk forlag, Oslo 1992

Innvandrere og arbeidslibet, Studiehefte til "Fremmed på jobben?" AOF, Oslo 1992

Er innvandrere en belastning? Samora nr.3-1995, Oslo 1995

Jobbrotasjon på flere språk. Kapittel i "Variert hverdag – fra ensidig til utviklende arbeid" Tiden norsk forlag, Oslo 1995

Norskopplæring på arbeidsplasser, Statens ressurs- og voksenopplæringscenter, Oslo 1997

Kan vi tvinge innvandrere til å lære norsk. CV nr. 3-2002, Voksenopplæringsforbundet, Oslo 2002

Vaktmesteropplæring for minoritetsspråklige, Vaktmesterskolen, Oslo 2002.

Aakervik, Rolf Undset og Gunnhild Aakervik

Norsk og fag. Fagopplæring for minoritetsspråklige voksne. Folkeuniversitetet/Mangfold i arbeidslivet, Oslo 2001.

Aakervik, Rolf Undset og Nils Kvissel

Leksehjelpen. Oslo Røde Kors Internasjonale Senter, Oslo 1994

Vedlegg:

Bøker, rapporter, utredninger, meldinger, notater og artikler

Det har blitt publisert en del litteratur på dette feltet både i Norge og internasjonalt. Vi skal i denne gjennomgangen ta for oss den litteraturen som vi opplever som mest relevant. En del artikler har vi plukket fram fra vårt eget klipparkiv, men vi er klar over at det er enkelte aspekter som har kommet fram i den offentlige debatten som vi ikke kjenner til, eller som vi ikke har arkivert. Ellers kan vi anbefale tidsskrifter som Samora (Antirasistisk senter) og Mira (Mirasenteret) som jevnlig kommer med artikler som kan være av interesse. Andre tidsskrifter som tar inn artikler innen dette feltet er Samfunnsspeilet (SSB), som publiserer teamanummer, CV (Voksenopplæringsforbundet) og fagblader fra LO-forbund. I denne gjennomgangen vil vi starte opp med å vise til vårt utvalg av offentlige publikasjoner, for deretter å ta for oss litteratur innen ulike temaområder.

1 Offentlige rapporter og meldinger

Det er blitt publisert stortingsmeldinger, handlingsplaner fra KRD, flere NOUer, rapporter fra Utlendingsdirektoratet (UDI), Senter mot etnisk diskriminering (SMED), Direktoratet for arbeidstilsynet og Arbeidstilsynets 2. distrikt, og rapporter og handlingsplaner fra Oslo kommune, ulike opplæringsplaner og rapporter fra opplæring og undervisning fra KUF, Statens utdanningskontorer i de enkelte fylker, Skoleetater osv. Vi vil i denne rapporten henvise til det vi mener er de mest sentrale offentlige meldinger, handlingsplaner og rapporter. Meldingene, planene og rapportene har avsnitt som kan være av interesse for denne rapporten. Vi har ikke satt oss som mål å drøfte de enkelte avsnitt og formuleringer, men prøver heller å gi en oversikt over hva som vi ser som relevant og som kan ha betydning for arbeidet for å motvirke fattigdom for innvandrere og flyktninger.

1.1 Sosialdepartementet

- Tiltaksplanen mot fattigdom, St.m.nr.6 2002-03 påpeker at *”fattigdom slik den arter seg i dagens Norge, er ikke omfattende, men skyldes komplekse og sammensatte forhold. Det finnes ingen enkle løsninger. Tiltaksplanen er et viktig skritt i en langsiktig, systematisk og målrettet innsats for å bekjempe fattigdom. Den omfatter tiltak målrettet mot personer som lever i fattigdom og mot årsakene og risikofaktorene for å utvikle fattigdom. I tillegg til målrettede tiltak, vil regjeringen videreutvikle de universelle velferdsordningene slik at de i større grad kan bidra til å forebygge fattigdom og hjelpe personer ut av fattigdom. Det er spesielt uakseptabelt at barn lever i fattigdom”*. I meldingen viser i p.5.1.1 behovet

for Arbeidsmarkedsrettet kvalifisering hvor ”regjeringen foreslår i 2003 å målrette 300 tiltaksplasser til arbeidsmarkedsrettet kvalifisering for innvandrere for at flere kan komme i arbeid. Dette vil styrke kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet. Det forutsettes et tett samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter både lokalt og sentralt.”

- Dokumentasjon av realkompetanse der ”regjeringen vil høsten 2002 legge frem forslag til endringer i opplæringsloven slik at personer som i dag har rett til videregående opplæring også får en rett til realkompetansevurdering.”
- Bedre oppfølging av unge innvandrere som ikke har fullført grunnskolen hvor ”regjeringen vil vurdere tiltak for å sikre bedre oppfølging av innvandrere i aldersgruppen 16-22 år som ikke har fullført grunnskolen, og dermed ikke har rett til videregående opplæring. Oppfølgingen skal ta sikte på at de fullfører nødvendig utdanning med sikte på å skaffe seg et arbeid.”
- Bedre undervisning for språklige minoriteter hvor ”regjeringen vil øke innsatsen for å bedre undervisningen for språklige minoriteter i skolen. Nye løsninger og modeller vil bli forsøkt ut og sett i sammenheng med den generelle kvalitetsutviklingen i skolen. Forskningsinnsatsen på området vil bli økt og det vil bli lagt vekt på å spre kunnskap om gode modeller for organisering av undervisningen.”

1.2 Kommunal- og regionaldepartementet

- St meld nr 17 (2000-2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Norge. Kapittel 7 Kvalifisering og arbeid, hvor det blir påpekt at det er et overordnet mål at alle, uten hensyn til bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Det er videre et mål at nyankomne flyktninger, så raskt råd er skal bli selvhjulpne, både økonomisk og i forhold til det å delta og fungere i samfunnet på lik linje med befolkningen ellers.
- Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (1998-2001) 1998 Handlingsplanen var en oppfølging av Stortingsmelding 17 (1996 – 97) med en rekke forslag til tiltak.
- Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) 2002. De viktigste tiltakene i den nye handlingsplanen er bl.a. at EUs ikke-diskrimineringspakke innlemmes i EØS-avtalen, at det fremmes en ny lov mot etnisk diskriminering og at det er fokusert på tiltak for å motvirke etnisk diskriminering i arbeidslivet og i offentlige tjenester.
- **Utlendingsdirektoratets (UDI)**
UDI har gjennom flere år utarbeidet eller finansiert rapporter som har stor betydning for dette arbeidet. De utgir litteraturlister som gir en rimelig oversikt over litteratur på dette feltet. UDI utgir også nyhetsbrev og deres hjemmeside er informativ.
 - ”Arbeidskraftbehov og rekruttering fra utlandet”, 1999, drøfter problemstillinger om behov for utenlandsk arbeidskraft.

- ”Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999 – 2000”. Denne rapporten tar for seg flere områder hvor rasisme og diskriminering gir deg utslag og vi vil særlig henwise til kapittelet om arbeidslivet.
- ”Deltakelse eller utestengning? Kommunene, innvandrerne og integreringen”. 1998, er en rapport fra møter med kommuner/bydeler og fra møter med innvandrerepresentanter.
- ”Etnisk mangfold i arbeidslivet – argumenter og tiltak”. 2000, er et hefte fra innvandringsavdelingen som går gjennom en del argumentasjon og forslag til tiltak for å bedre innvandreres situasjon i arbeidslivet.
- ”Grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere” 1998, tar for seg hva som trengs for at innvandrere skal komme i arbeid eller utdanning.
- ”Holdningsskapende lokalsamfunnsarbeid” 1999. En håndbok som bygger på Stortingsmelding 17 og presenterer et knippe tiltak beregnet på lokalsamfunn.
- ”Håndbok 1999.” En veileder i arbeidet med flyktninger, asylsøkere og innvandrere.
- *Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere: Grunnleggende kvalifisering og alternativ inntektssikring*, Årsrapport fra 16 prosjektkommuner 2000. Gir en oversikt over erfaringene fra prosjektkommunene Alstadhaug, Årstad bydel i Bergen, Bærum, Elverum, Fjell, Flora, Harstad, Kongssvinger, Kristiansand, Levanger, Lillehammer, Lørenskog, Furuseth bydel i Oslo, Skien, Sola og Byåsen i Trondheim.
- ”Nyhetsbrev Nr. 40,”_6. november 2002 Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet Felles håndhevingsorgan for diskriminering skal vurderes og det rettslige vernet mot etnisk diskriminering skal styrkes. Kommunaldepartementet sender nå ut på høring et lovforslag om styrking av det rettslige vernet mot etnisk diskriminering.
- *Oppsummeringer av nettverkssamlinger – Nyankomne flyktninger og innvandrere; kvalifisering og alternativ inntektssikring*. Rapport fra to nettverkssamlinger for prosjektkommuner i forbindelse med introduksjonsprogrammet i 1999 og 2000.
- **Senter mot etnisk diskriminering (SMED)**
SMED har kommet med mye og relevant løpende materiale som beskriver diskriminerende forhold i det norske samfunnet. SMED vil nå etter en prøveperiode omdannes og det er noen uklarheter i hvordan dette senteret skal organiseres.
 - ”Underveis mot et bedre vern.”. 1999 – 2000 -2001. SMEDs årlige rapportene som gir bidrag til kunnskap om art og omfang av etnisk diskriminering i Norge.

1.3 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

- *"Innvandrerprosjektet"*, Arbeidstilsynet 2. distrikt, 1998, er en rapport om forsterket tilsyn i virksomheter med arbeidstakere og arbeidsgivere med innvandrerbakgrunn. Særlig viser den til at mange innvandrere ikke kjenner til rettigheter og plikter.

1.4 Barne- og familiedepartementet

- *"Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn,"* 1995. Handlingsplan som tar for seg temaer om hvordan sikre bedre deltakelse, likestilling og i det norske samfunnet og er ment som et vektøy for å bedre likestillingen, deltakelsen og integreringen blant barn og ungdom med innvandrer- eller flyktningbakgrunn. Planen skal også gi informasjon for å øke toleranse og motvirke fremmedfrykt og rasisme.

1.5 Oslo kommune

- *"Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune."* 2001. Bygger på bystyremelding 2/1996 om *"Integrering av flyktninger og innvandrere"*.

2 Arbeidsliv

Vi har i gjennomgangen av litteratur et sorteringsproblem fordi mye av den litteraturen som retter seg inn på arbeidsliv i vel så stor grad retter seg inn på språk og fagopplæring, eller retter seg inn mot grupper utenfor arbeidslivet. Derfor blir dette en relativt grov sortering.

- *Billett til yrkeslivet*, **Anna Hagen og Elin Svensen**, 2002. Sluttrapport fra evalueringen av Yrkesprøvingprosjektet i Oslo kommune som behandler forholdet til prinsippene for yrkesprøving, evaluerer metodene for yrkesprøving, kartlegger arbeidslivets vurdering av yrkesprøving og kompetansedokumentasjon samt vurderer samarbeidsrutinene i Oslo kommune og ansvarsfordelingen mellom involverte myndighetsorganer i yrkesprøving. Denne rapporten omhandler ikke særskilt problemstillinger knyttet til yrkesprøving av innvandrere, men gir et innblikk i en problemsituasjon for innvandrere som ikke får godkjent sin realkompetanse opparbeidet i innvandrernes hjemland og/eller i Norge.
- *Flerkulturelle arbeidsplasser – råd til arbeidsgivere og fagforeninger*, **Eli Kristin Langset**, 2000, er en rapport for Utlendingsdirektoratet med en detaljert erfaringsoppsummering av prosjektarbeider på enkelte arbeidsplasser, i bransjer, i fagforeninger og i kommuner.
- *Fremmed på jobben?* **Rolf Undset Aakervik**, 1992 er en bok som tar for seg en rekke problemstillinger og utfordringer knyttet til innvandreres situasjon på arbeidsplassen. Boka bygger på erfaringer fra tiltak på en rekke arbeidsplasser.
- *Förföståelse og attityder i arbetslivet och skyddsfrågor*. **Jens Allwood**, 1989 er en sluttrapport for FAAS-prosjektet i Göteborg om tværkulturell kommunikasjon på

arbeidsplatsen. Dette prosjektet har hatt stor betydning for det grunnlagsmaterialet som IBU og senere MiA har tatt utgangspunkt i.

- *I all verden. Rekruttering av innvandrere i norsk arbeidsliv.* **Berit Berg** og **Kristin Lauritsen**, 2000. Viser til problemstillinger og utfordringer ved rekrutteringsarbeidet på en del arbeidsplasser.
- *Innvandrere – en utfordring for ledere?* **Hilde Urkegjerdet, Randi Sørenmo, Elisabeth S. Kvassheim, Lillian B. Trinterud** og **Marie Høvik**, 1990 En prosjektoppgave ved Rådet for arbeidslivsstudier som tar for seg problemstillinger for ledere som skal lede en flerkulturell arbeidsstokk.
- *Innvandrere og arbeid – en empirisk studie i fire bedrifter,* **Jon Rogstad**, 1998 Rapportens siktemål var å gi svar på hvorfor innvandrere kommer dårlig ut på arbeidsmarkedet. Spørsmålene er: Hvorfor virker pågående endringer i arbeidslivet ufordelaktig for innvandrere? Hvilke krav stiller arbeidsgiverne til en arbeidssøker? Hvorfor diskrimineres innvandrere? Hva er avgjørende for innvandrers opprykk og karrieremuligheter? Hvilke kriterier benyttes ved oppsigelser? Hvilken rolle spiller fagforeningene? Rapporten viser også til koblingene mellom sosial og økonomisk integrasjon.
- *Innvandrere i fagbevegelsen,* **Elin Svensen** og **Barbro Svensson**, 2002 Rapport fra et prosjekt som har kartlagt organisasjonsgraden blant ikke-vestlige innvandrere ved hjelp av Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse blant ikke-vestlige innvandrere. I tillegg har det blitt gjort dybdeintervjuer med tillitsvalgte i lokale organisasjonsledd innen fire LO-forbund, og undersøkt i hvilken grad en høy andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn påvirker klubbens arbeid. Prosjektet har sett på rekrutteringsprosesser, og om en høy andel medlemmer med innvandrerbakgrunn påvirker klubbens dagsorden. Det har også blitt innhentet synspunkter på hva som kan forklare at innvandrere i mindre grad enn etnisk norske fagforeningsmedlemmer i dag har verv og sentrale posisjoner i fagbevegelsen.
- *Innvandrere på arbeidsmarkedet. Evaluering av arbeidsmarkedstiltak,* **Pål Schøne**, 1996. Rapporten henviser til at innvandrere har generelt større problemer på arbeidsmarkedet enn nordmenn. Yrkesfrekvensen er lavere og ledigheten er større og oftest mer varig. Arbeidsmarkedstiltakene er mange og forskjellige og viser at flere tiltak har en positiv sysselsettingseffekt, men at de ikke gir like stor effekt i forhold til overgang til ordinær utdanning.
- *Innvandrere på norske arbeidsplasser – en studie av tyrkiske og pakistanske innvandrere på et utvalg arbeidsplasser.* **Ragnar Næss**, 1985. Denne rapporten setter et klart fokus på situasjonen for arbeidsinnvandrere som hadde kommet til Norge før innvandringsstoppen.

- *Jobbrotasjon på flere språk.* **Rolf Undset Aakervik**, 1998. Artikkelen er fra en bok fra Hovedorganisasjonenes fellestiltak, *Variert hverdag*, som beskriver situasjonen for innvandrere som arbeider i ensidig og gjentakende arbeid, og behovet for jobbrotasjon og fagutvikling.
- *Kan jeg något som du inte kan?* **Aleksandra Kovacevic**, 1997. En undersøkelse om mangfoldet er nøkkelen til framgang i svenske bedrifter med en dybdestudie på Volvo i Göteborg.
- *Med integrering i sikte?- en pragmatisk evaluering av et kvalifiseringsprosjekt for innvandrere*, **Eli Kristin Langset**, 2001, er en hovedfagsoppgave som evaluerer prosjektet IBUs tilnærming til opplæring av innvandrere i arbeidslivet.
- *Med sjal på jobben*, **Tor Bjarne Olsen, Caterine Pedersen og Irene Dahl**, 2000. Boka presenterer erfaringer fra to sykehjem, en musikkskole og en barnehage hvor premisene for mangfoldet blir lagt fram. En av hovedutfordringene ligger i om ulikhetene blir vanskeliggjort ved å trekke dem fram i lyset.
- *Mellom faktiske og forestilte forskjeller - synlige minoriteter på arbeidsmarkedet.* Doktoravhandling, **Jon Rogstad**, 2000. Utgitt som bok: *Sist blant likemenn?* Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet. 2001. Avhandlingen fokuserer på forskjellene i arbeidsledighet, mobilitet og lønn mellom innvandrere og nordmenn. Han drøfter diskriminering og hva dette innebærer. Særlig påpekes årsaksforholdene som har kommet lite fram i statistikker.
- *Motivasjon og utvikling. Innvandrere i næringsmiddelindustrien.* **Rolf Undset Aakervik**, 1991. Rapporten omhandler situasjonen for innvandrere i fire næringsmiddelbedrifter og ser nærmere inn på årsaker til hvorfor mange forblir i de mest ufaglærte jobbene, ikke har tillitsverv eller deltar i internopplæring.
- *Omstilling og fagstatus. Innvandrere i bedriftens utviklingsprosess.* **Rolf Undset Aakervik**, 1992. Rapporten tar for seg problemstillinger og utfordringer for innvandrere på flere arbeidsplasser. Særlig drøfter den om en opplæring i norsk på arbeidsplassen er tilstrekkelig om den ikke er tilrettelagt for kommunikasjonen i arbeidet, tilpasset bedriftens behov for faglig og kommunikativ kompetanse, og tilpasset arbeidssituasjonen. Den har en del forslag til tiltak for å bedre ansatte innvandreres situasjon på jobben på kort og lang sikt.
- *Preventing racism at workplaces.* **John Wrench**, 1996. Rapporten går gjennom regler og ordninger i 16 europeiske land og påpeker forskjeller i tilnærmingen til problemstillinger knyttet til innvandreres situasjon i arbeidslivet i de enkelte land. Han har kortfattet kategorisert ulike innfallsvinkler til arbeidet mot diskriminering.
- *Rekruttering av innvandrere med høyere utdanning.* **Olav Andreas Kvtastein, Svein Tvedt Johansen og Magne Supphellen**. 1996. Rapporten påpeker at innvandrere har

problemer med sin utdanning og at samfunnet får liten uttelling for verdifull kompetanse. De viser til en del økonomiske tapsfaktorer ved at deres kompetanse ikke blir benyttet i produktiv virksomhet.

- *Skaff meg en jobb.* **Anne Britt Djuve og Kåre Hagen**, 1995. Levekår blant flyktninger i Oslo. Rapporten kartla levekårene til flyktninger som kom til Norge i 1988 og 1989, og som nå bor i Oslo. Den gir en bred beskrivelse av flyktningenes bakgrunn, deres møte med norske forhold, norskkunnskaper, hva de gjør, og hvordan de lever. En spesiell vekt er lagt på deres stilling i arbeidsmarkedet og avhengigheten av økonomisk sosialhjelp. Hvilke forhold er det som stenger så mange av dem ute fra arbeidsmarkedet?
- *Språk og arbeid.* **Ragnar Næss**, 1993. Flerkulturell kommunikasjon på et utvalg arbeidsplasser. Hva betyr beherskelse av innvandringslandets språk for innvandreres situasjon i arbeidslivet? Dette er rapportens problemstilling. Den gjennomgår ulike forskningsrapporter, og konkluderer med at det er behov for forskning som ikke bare fokuserer på det lingvistiske, men som i tillegg trekker inn organisasjonsteori. Videre knytter rapporten an til OU på bedriftsnivå med innvandrere som målgruppe. Rapporten gjennomgår seks bedriftscaser med formål å vise at innvandrere i bedriftenes omstillingsprosesser blir sårbare når de ikke kan norsk, til tross for at de i et rutinepreget arbeid har fungert helt tilfredsstillende. Videre utlegges det i rapporten at det finnes gode erfaringer for at innvandrere gjennom tilpasset kursvirksomhet kan komme gjennom endringsprosesser som betyr nye og økte krav til arbeidstakerne.
- *Towards an International Typology of Anti-Discrimination Training in Employment.* **John Wrench**, 1998 kartlegger metoder og vurderinger som ligger til grunn for prosjekter og tiltak i de ulike nasjonale kontekster i flere europeiske land. Han påpeker at til tross for et økt fokus på mangfold ser han en fare i manglende oppfølging og gjennomføring av tiltak i arbeidslivet.
- *Utstøting fra arbeidsmarkedet blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn,* **Jon Rogstad og Oddbjørn Raaum**, 1997. Erfaringene fra en bedriftsstudie som beskriver at utstøtingen av innvandrere fra arbeidsmarkedet er et resultat av flere samvirkende faktorer som arbeidsgivernes holdninger og endringer i arbeidslivet, bl.a. med mer vekt på fleksibilitet i bedriftene, sterkere fokus på kvalifikasjoner og at arbeidsgiverne er usikre på om innvandrerne sitter inne med relevante og tilstrekkelige kunnskaper og erfaringer.
- *Vi går et stykke vei sammen med den, ikke for dem.* **Jorun Andreassen og Thomas Lorentzen**. 2002 En kartlegging av arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening – AFT. Denne kartleggingen tar for seg betydningen av at arbeidstreningen skal kunne kvalifisere til varig arbeidsdeltakelse.

3 Sosial integrering

Å finne seg sosialt til rette i samfunnet kan for det enkelte individ være avgjørende for hvordan den øvrige tilpasningen til samfunnet blir. Boforhold, familiesituasjon, utdanningsmuligheter, rolleforventninger i lokalsamfunnet og i eget etnisk miljø, samt kjønnsroller, forutsetninger og alder vil både samlet og hver for seg ha betydning for mulighetene den enkelte innvandrere og flyktning har for å sikre seg et anstendig livsopphold.

- *Alderdom i et flerkulturelt samfunn*. Norsk Kommuneforbund (NKF) 2001. Rapport utgitt med støtte fra Sosial- og helsedepartementet som tar for seg flere temaer gjennom et utvalg artikler som: Med de eldre på dagsorden, Det gode liv i eldre år, Et sykehus til etterfølgelse? Alderdom i fremmed land, Kultur forener, Det gode liv – flerkulturell konferanse i Trondheim, Å bli gammel og faksimiler fra flere avis- og tidsskriftsartikler.
- *Den store boligdugnaden – Boforhold for flyktninger*. **Byggforsk**. 1999. En prosjektrapport om situasjonen for innvandrere på boligmarkedet.
- *Familieboka*, **Gunnhild Aakervik**, 2000, er en bok rettet inn mot innvandrere og flyktninger som tar opp viktige temaer og problemstillinger. Boka er egnet for å skape diskusjon og interesse angående integrering og språk for målgruppene.
- *Innvandrere fremtidens olje?* **Djuve, Rogstad, Snoen og Bruce**, 1999 drøfter problemstillinger knyttet til behovet for innvandret arbeidskraft. Uten innvandring vil en mengde funksjoner som vi i dag er avhengige bryte sammen, og en framtidig innvandring vil kunne bidra sterkt til den norske verdiskapningen. Forutsetningene for dette er at forholdene blir lagt til rette for at dette blir et bidrag og ikke en belastning. Trolig må vi gjøre noen større investeringer i samfunnet for å få uttelling for den innvandrede arbeidskraften.
- *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* **Kåre Vassenden** (red)1997 er en artikkelsamling utgitt i bokform som har som mål å gi en samlet oversikt over innvandring og innvandrere belyst med statistikk.
- *Innvandrerkvinner i Norge* **Ingvild Hauge Byberg** (red) 2002 Denne rapporten tar for seg demografi, utdanning, arbeid og inntekt med et godt oppdatert statistisk materiale om situasjonen for kvinner fra 1999 – 2001. Det er også lagt vekt på å fortelle om utviklingen innen noen områder over tid.
- *International Migration*. **Peter Stalker**, 2001. Dette er en relativt godt dokumentert guidebok av nyere dato som påpeker hva noen av de viktigste problemstillingene innen innvandringen fra fattige land til den rike verden innebærer.
- *Mellom moské og McDonald's. Ung og innvandrer i Oslo.*, **Tormod Øia**, 1993 er en rapport fra en representativ undersøkelse blant.Osloungdom mellom 16 og 19 år. Rapporten fokuserer på

temaet innvandrerungdom fra Asia, Afrika og Latin-Amerika og ble finansiert av Barne- og familiedepartementet.

- *Mestring av dagliglivet for språklige minoriteter*, **Gunnhild Aakervik**, 1997. Denne artikkelen er et kapittel i et kompendium om hverdagsmestring rettet inn på forelesninger om dette feltet for studenter på HiAk (Stabekk Høgskole) og tar for seg migrasjonsprosessen og mestring av nye roller med hensyn til kultur og tradisjoner, ernæring og helsesituasjoner i endring, samt sykdom og helse, og situasjoner i dagliglivet.
- *Minoritetsspråklige foreldre – en ubrukt ressurs*. **Gunnhild Aakervik, Rukhsana Arshad og Stina Røyrvik**, 2001 er en bok rettet inn mot et prosjekt for å bedre hjem – skole samarbeidet mellom innvandrerforeldre og skolen. Heftet er laget for foreldreutvalget i grunnskolen (FUG).
- *Oslo: den delte by*. **Kåre Hagen, Anne Britt Djuve og Pernille Vogt**, 1994. Et eget kapittel er viet innvandreres levekår. I tillegg presenteres grundige analyser av folks holdninger til politikk, av den omfattende flytteaktiviteter innen Oslo, av bruk og erfaringer med en lang rekke kommunale ytelser, samt en etterprøving av den sosiale profilen i de kommunale utgiftene.
- *Quo vadis", et senter for innvandrerkvinner i Oslo* **Inger-Lise Lien**, 1995 evaluerer et prosjekt rettet inn mot innvandrerkvinner i Oslo. Prosjektet er et verksted for innvandrerkvinner som har behov for arbeidstrening og norskopplæring med fokus på tekstilproduksjon. Quo vadis var prisbelønt for virksomheten.
- *Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer*, **Anders Barstad** 1997, er en artikkel fra Sosiale og økonomiske studier 97 ved SSB. Han påpeker bl.a. at som storby skiller Oslo seg ut ved å ha en sterkere opphopning av personer med dårlige levekår, og ved å romme større ulikheter i levekår, både mellom personer og mellom bydeler. Visse utsatte grupper; unge voksne i etableringsfasen, skilte, separerte og aleneboende, samt ikke-vestlige innvandrere, er sterkt overrepresentert i indre øst.
- *Tværrkulturell kommunikation*, **Jens Allwood**, 1985. Denne artikkelen er hentet fra en artikkelsamling med samme tittel, og peker på at hvilken som helst gruppe "duger" for å finne en identifikasjon og kulturell identitet. Disse problemstillingene for å utdype kulturelle problemstillinger relatert til fattigdom, er viktig for å forstå bakenforliggende årsaker til at mange innvandrere grupperer seg for å få en nasjonal, etnisk, kulturell, tradisjonell eller religiøs identitet.
- *Virker tvang?* Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Pettersen, Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger. 1997. Rapporten beskriver et utvalg av integreringsprogrammer i Nederland, Sverige og USA som har det felles at deltagelse gjøres til vilkår for utbetaling av økonomisk støtte, og at de kan vise til gode resultater i å få flyktninger ut i lønnet arbeid. Rapporten stiller spørsmål om det etisk

forsvarlig å bruke tvangsmidler for å få flyktninger ut i arbeid, om bruk av økonomiske incentiver gir høyere deltagelse i kvalifiseringstilbud, og om det er andre fellestrekk ved de programmene som har stor overgang til lønnet arbeid. Rapporten inneholder dessuten en beskrivelse av integreringsregimene i de tre landene og i Norge, og en vurdering av hvor stor avstanden er mellom de suksesskriteriene vi finner for overgang fra offentlig støtte til lønnet arbeid, og dagens norske integreringsregime.

4 Flyktninger

Vi vil i denne gjennomgangen se på noe av litteraturen som beskriver flyktnings situasjon i forhold til tilpasning til det norske samfunnet.

- *Beskrivelse av nyankomne flyktnings vei inn i det norske samfunnet*, **Lars Østby**, 2001, er et notat til lovutvalget som skal utrede og lage forslag til lovgivning om stønad for nyankomne flyktninger. Notatet påpeker at det er store andeler av flyktninger som mottar sosialhjelp. Han viser også til at det er store forskjeller mellom yrkesdeltakelse, inntekt og lignende for flyktninger fra ulike land.
- *Overføringsflyktninger: Bosettingskommuner og integrering*. **Anne Britt Djuve**, 2002. Notatet er fra et forprosjekt hvor utgangspunktet er data som tyder på at overføringsflyktninger har en vanskeligere integreringskarriere enn andre flyktningekategorier, og at det derfor kan være grunn til å ta spesielle hensyn ved bosetting og integrering av disse. I forprosjektet er følgende problemstillinger belyst: Hva kjennetegner kommuner som bosetter overføringsflyktninger, sammenliknet med kommuner som bosetter andre flyktningekategorier? Er det forskjeller i kommunenes sentralitet, arbeidsledighetsnivå og erfaring med integreringsarbeid? Er det forskjeller i flyttemønstre mellom de ulike flyktningekategoriene? Avslutningsvis er det også kort presentert data for yrkesdeltakelse og uføretrygding, for å gi en indikasjon på forskjeller i integreringsgrad etter flyktningestatus.
- *Overføringsflyktninger – uttak og integrering*, **Hanne Cecilie Kavli og Elin Svensen**, 2001. Notatet belyser fire hovedspørsmål: 1) Hvordan velges overføringsflyktninger ut, og hvordan ivaretas hensynet til integrering i kommunene i den faktiske utvelgelsen av overføringsflyktninger? 2) Er det systematiske forskjell mellom overføringsflyktninger og asylsøkere som kan påvirke mulighetene for vellykket integrering av de to gruppene? 3) Hvordan kommuniseres kommunenes erfaringer med overføringsflyktninger tilbake til de myndighetene som er ansvarlige for uttaket? 4) Hva slags informasjon får overføringsflyktninger før bosetting, og under hvilke betingelser blir denne informasjonen gitt?

5 Helse, pleie og omsorg

- *Den muslimske familie*. **Tove Stang Dahl**. 1992 Denne boka gir et innblikk i muslimske kvinners situasjon slik den bestemmes i forhold til samspillet mellom religion, nasjonale lover og de konkrete livs- og levereregler som hersker i et tradisjonelt muslimsk lokalsamfunn.
- *Forebyggende helsegrupper*, **Gunnhild Aakervik**, 1998. En rapport fra Romsås kvinneundervisnings arbeid med å undervise innvandrerkvinner i forbyggende helse.
- *Innvandrere med funksjonshemmede barn i møte med tjenesteapparatet*. **Torunn Arntsen Sørheim**, 2000, går igjennom en del problemstillinger for innvandrere som har barn med funksjonshemming.
- *Innvandring, helse og mat*. **Gunnhild Aakervik**, 2000 er en bok som tar for seg kostvaner og endringer i kosthold for innvandrere, og hvordan dette bl.a. påvirker helsesituasjonen og sosial tilpasning.
- *Kjønns- og likestillingsperspektiv i utdanningsforskningen*, **Arnesen, Anne-Lise**, 1990 gir en oversikt over litteratur og erfaringer på dette feltet i 1990 som kann ha relevans i forhold til innvandrerkvinner situasjon.
- *Sykepleie – holdninger og handlinger i et flerkulturelt arbeidsmiljø*. **Tone Danielsen** 2001. Et samarbeidsprosjekt mellom Norsk sykepleierforbund og HiO, Senter for flerkulturelt og internasjonalt arbeid som konkluderer med behovet for en sterkere skolering av tillitsvalgte og arbeidsledere.

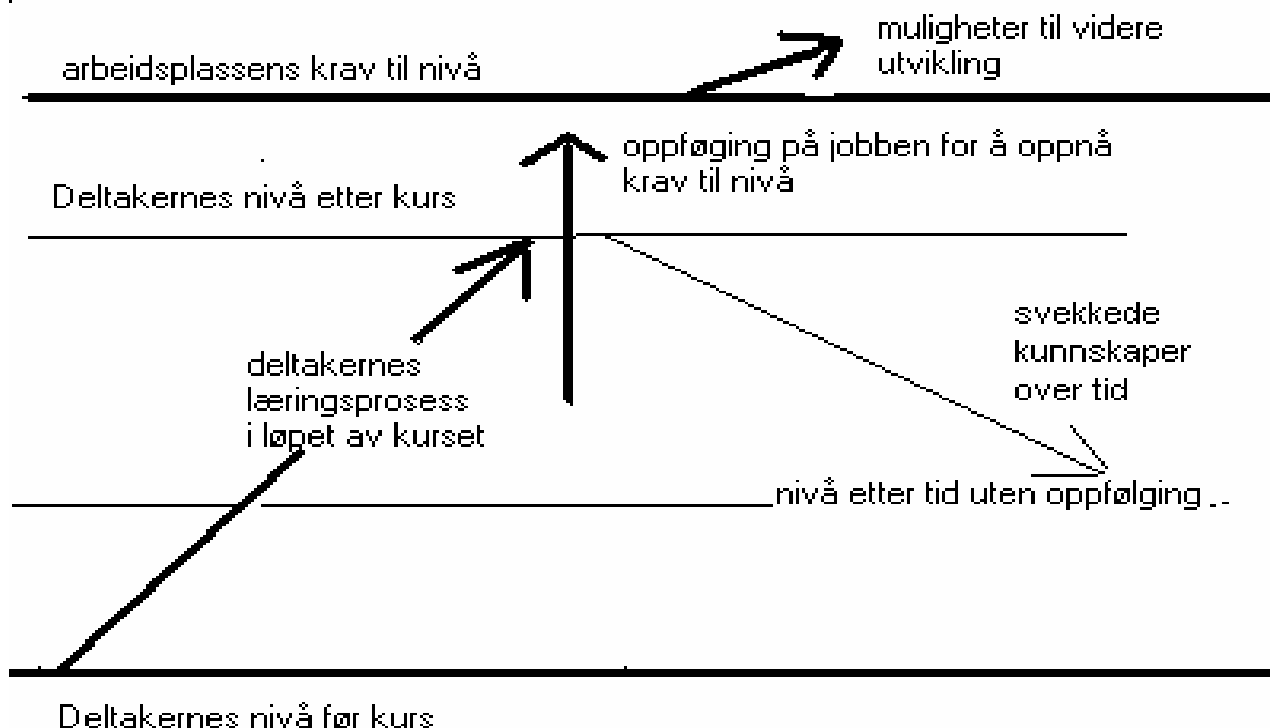
6 Diskriminering og rasisme

- *Er innvandrere en belastning*. **Rolf Undset Aakervik**. 1995. En artikkel i Samora som argumenterer i forhold til en diskusjon om kostnader og lønnsomhet ved innvandrere og flyktninger.
- *Idealisme eller pragmatisk anti-rasisme? – en evaluering av prosjektet Innvandrere og bedriftsutvikling (IBU)*, **Eli K. Langset**, 1995, går igjennom arbeidet til IBU med å tilrettelegge tiltak for innvandrere på arbeidsplassene.
- *Jeg er ikke rasist, men.....* **Ottar Brox**. 1991 tar opp problemstillinger knyttet til begrepet rasisme og rasister. Han påpeker at begrepet rasisme misbrukes og frykter en forflatning av begrepet når de som er skeptiske til innvandring eller er negative til særtrekk ved innvandrergrupper blir beskyldt for rasisme. Boka vekket en del debatt da den kom ut.
- *Mot en ny underklasse*. **Unni Vikan**, 1995, er en bok som har skapt mye debatt. Samtidig retter den fokus mot en del elementer i innvandreres kulturelle og tradisjonelle forutsetninger som det vil være viktig å gå nærmere inn på i utviklingen av tiltak.

- *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. **NOU**, 2002, går gjennom hvordan det rettslige vernet fungerer og legger fram et utkast til lov om etnisk diskriminering og andre endringer.
- *Understanding Differences*, **Nicola Madge**, 2001, tar for seg betydningen av etnisitet for unge i Storbritannia. Den ser på personlige oppfatninger av etnisitet, situasjonen i hjemmet, helse, utdanning, velferd og opplevelse av rasisme for unge flyktninger.
- *Åldersschocken – på jakt efter Europas barn*, **Rolf Ohlsson**, 1990. Et paper som beskriver behovet for innvandring til Europa grunnet de demografiske endringene hvor "vi kommer att få en internationell arbetsmarknadssituation där ungdomar generelt blir en bristvara". (s.28)

7 Norsk- og fagopplæring

- *Arbeidsnorsk*. **Kjell Ribert og Ellen Røst**, 1998. Et hefte rettet inn på norskundervisning av innvandrere til og på arbeidsplasser. Heftet tar utgangspunkt i erfaringer med norskopplæring på flere arbeidsplasser.
- *Arbeidsrettet norskopplæring*, **Jannicke Martinsen** (Wirching) 1997 har gjennom sin hovedfagsoppgave i pedagogikk gått inn i tilretteleggingen av norskopplæringen i arbeidslivet. Hun drøfter det teoretiske grunnlaget for en slik opplæring og går særlig inn på erfaringene fra arbeidet i prosjektet Innvandrere og bedriftsutvikling (IBU),
- *Bedriftsinnrettet norskopplæring*. **Rolf Undset Aakervik**. UDI 1994. Trekker fram erfaringer fra en del bedrifter som har utprøvd tiltak rettet inn på minoritetspråklige ansatte. Erfaringene fra dette arbeidet viser en meget god effekt ved at språkopplæringen er direkte tilrettelagt til fagopplæring og kommunikasjon på arbeidsplassen. Følgende figur beskriver at deltakeren i bedriftsinnrettet norskopplæring må motiveres for å kunne nå de krav arbeidsplassen har til faglig og kommunikativ kompetanse, og at det er avgjørende at deltakerne lærer blir brukt i arbeidssituasjonen. Om deltakerne ikke får



brukt det de lærer i jobben vil kurset etter relativt kort tid miste sin effekt. Dette betyr at kurset må tilrettelegges til de daglige arbeidsoppgavene med en intern oppfølging på arbeidsplassen.

- *Bedriftsrettet norskopplæring – idealer og realiteter*, **Kjersti Isachsen, Ellen Røst og Rolf Undset Aakervik**, UDI 1996, er en gjennomgang av fremgangsmåter og gjennomføringsmetoder for å kunne tilrettelegge for tiltak i bedriftene. Det er satt opp en punktvis gjennomføringsrekke og drøftet erfaringer med å få alle elementene på plass for å få til gode prosjekter i bedriftene.
- *Dokumentasjon gjennom realkompetanse*, **Anna Hagen, Elin Svensen og Kari Folkenborg**, 2002. Rapporten er fra en kartlegging av erfaringer med kompetansedokumentasjon for flyktninger og innvandrere. Her er forfatterne gått nøye inn på et relativt smalt erfaringsmateriale som gir en del indikasjoner på hva som skal til for å sikre innvandrere mer varige arbeidsforhold.
- *Gjennom videregående opplæring?* **Berit Lødding**, 1998, har gjennom sin evalueringsrapport av Reform 94 rettet inn på innvandrerungdom i videregående opplæring, pekt på den store frafallsprosenten. Hun ser på årsakene til hvorfor mange med minoritetsetnisk bakgrunn ikke mestrer/fullfører videregående skole. Hun har også utgitt en ”undervisningsrapport” fra prosjektet Etniske minoriteter: *Med eller uten rett*.
- *Kan vi tvinge innvandrerne til å lære norsk?* **Rolf Undset Aakervik**, 2002. En artikkel som bidrar til diskusjonen om obligatorisk norskopplæring. Dagens tiltak og ordninger for kvalifisering av innvandrere og flyktninger i arbeidslivet er ikke tilfredsstillende. Særlig er oppleggene lite fleksible og lite innrettet på voksenopplæring. Forfatteren argumenterer for at det å bruke tvang kombinert med straffetiltak ikke er noen farbar vei for å bedre norskkunnskapene hos de som ikke mestrer norsk ”tilfredsstillende”.
- *Kultur, sprog, utdanning og arbejde*, **Dansk Flykningehjælp**, 1987/88. Dette prosjektet har fem rapporter som går inn på vilkår for minoritetsspråklige i det faglige utdanningssystemet, veiledning til fagundervisning, erfaringer fra innslusing og et språklig grenseland. Dette erfaringsmateriale drøfter mange av de ideer som ligger til grunn for tiltak som utformes i dagens Norge.
- *Kurs for arbeid*, **Jon Anders Drøpping og Hanne Cecilie Kavli**, 2002. Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere. I denne rapporten studeres norskopplæring, norskerferdigheter og yrkesdeltakelse i sammenheng. Hovedspørsmålet er i hvilken grad manglende norskerferdigheter kan forklare flyktingers og innvandreres problemer på arbeidsmarkedet, men søkelyset rettes også mot årsaker til frafall i norskundervisningen, og hva som skjer med de som faller fra undervisningen og sammenhengen mellom gjennomført norskundervisning og norskerferdigheter. Ikke-vestlige kvinners spesielle barrierer mot yrkesaktivitet vies særlig oppmerksomhet. De

overordnede problemstillingene for rapporten er: Hva er årsakene til den lave yrkesdeltakelsen blant flyktninger og innvandrere generelt, og blant kvinner fra disse gruppene spesielt? Hva er de viktigste årsakene til frafall fra norskundervisningen? Hvilken betydning har deltakelse i norskundervisning for norskerferdighetene? Hvilken sammenheng er det mellom norskerferdigheter og yrkesdeltakelse? Undersøkelsen er blant annet basert på nærmere 400 intervjuer av flyktninger og innvandrere bosatt i Oslo og Bergen.

- *Leksehjelpen*. **Rolf Undset Aakervik** og **Nils Kvissel**, 1994, er et hefte som beskriver bakgrunnen og oppstarten av et prosjekt med leksehjelp til minoritetsspråklig ungdom på Oslo Røde Kors Internasjonale Senter. Heftet legger fram erfaringer fra skoleklasser med minoritetsungdom i siste år i grunnskolen på to skoler i Oslo, og viser bl.a. at leksehjelpen ga et gjennomsnittlig opprykk per elev på en karakter.
- *Mestringsbasert opplæring på et sykehjem*. **Gunnhild Aakervik**, 2002 er en rapport fra opplæring av språklige minoriteter på et sykehjem i Oslo. Rapporten gir innsikt i betydningen av at deltakerne i et kurs for ansatte på arbeidsplassen mestrer kommunikasjonen og arbeidsoppgavene.
- *Norsk og fag. Fagopplæring for minoritetsspråklige voksne*. **Rolf Undset Aakervik** og **Gunnhild Aakervik**, 2001, er et hefte som tar for seg erfaringer fra fagopplæring av innvandrere til faget Miljø og vedlikehold (eller renholds-fagbrev). Prosjektet var meget vellykket og viste en positiv effekt i å kombinere norskopplæring med fagopplæring.
- *Norskopplæring på arbeidsplassen*. **Rolf Undset Aakervik**, 1998. Dette heftet tar for seg de grunnleggende forutsetningene og gir et teorigrunnlag for å tilrettelegge norskopplæringen på arbeidsplassen. Temaer som blir tatt opp er bl.a. sosiale og kulturelle betingelser, stigmatisering i lavstatusgrupper, mestrings- og nederlagsorientering, kommunikativ kompetanse, læringssituasjoner, læringsperspektiver, og ulike innfallsvinkler til læring i arbeidslivet. Heftet trekker fram praktisk organisering og metoder for opplæring av minoritetsspråklige på arbeidsplassene, bl.a. hvordan tilrettelegge for ulike målgrupper, tilpasning i forhold til arbeidsplass og arbeidstid og noen eksempler på undervisningstemaer.
- *Om tospråklig utvikling* **Kamil Z. Øzerk**, 1992, er den første bok i Norge som tar opp minoriteters tospråklige utvikling i Norge.
- *Race and the Primary School – theory into practice*, **Bruce Carrington** og **Geoffrey Short**, 1989, Forfatterne presenterer i denne boka eksempler på tilnærmingen til en antirasistisk og multikulturell utdanning og likebehandling av barn fra ulike etnisk bakgrunn.

- *Skill seekers*, **Gloria Lee/John Wrench**, 1983. Dette heftet viser til vanskeligheter ”svarte unge” møter i lærlings situasjoner, og trekker opp noen problemstillinger som peker mot tiltak for minoritetsungdom som det kan være nyttig å studere nærmere.
- *Tilpasset språkopplæring for minoritets elever*, **Kenneth Hyltenstam, Ottar Brox, Thor Ola Engen og Anne Hvenekilde**, 1996. En rapport fra en konsensuskonferanse som tar for seg språktilegnelse, tospråklighet, språk og identitetsutvikling i et didaktisk perspektiv og minoritetsbarns språkopplæring i et samfunns perspektiv. Særlig ble morsmålets rolle og morsmålsundervisningen diskutert og en tilnærmet konsensus ble oppnådd om morsmålsutviklingens betydning for barn fra språklige minoriteter.
- *Tospråklige minoriteter – sirkulær tenkning og pedagogikk*. **Kamil Z. Øzerk**, 1992. Denne boka lanserer Sirkulær tenkning som en forståelsesmåte når det gjelder forholdet mellom minoriteters norsspråklige utvikling og deltagelse i samfunns livet. Boka lanserer bl.a. delektighetshypotesen der forfatteren hevder at det er viktig å integrerer minoriteter så fort som mulig selv om de ikke kan mye norsk. Språklige ferdigheter er viktig for integrering, men integrering er en viktig forutsetning for språktilegnelse. Det er ikke en lineær relasjon mellom språk og deltagelse, men en sirkulær relasjon. Arbeidsrettet norskopplæring og bedriftsrettet norskopplæring er praksiser som baserer seg på sirkulær tenkning.
- *Vaktmesteropplæring for minoritetsspråklige*, **Rolf Undset Aakervik**, 2002, er en rapport fra et kvalifiseringstiltak for arbeidsledige innvandrere til vaktmesteryrket. Rapportene har en beskrivelse av et undervisningsopplegg rettet innvandrere med en bredere fagerfaring fra hjemlandet.

8 Annen relevant litteratur

- *Den norske fattigdom*, **Tone Fløtten, Espen Dahl, Arne Grønningsæter**, 2001. Hvordan arter den seg, hvor lenge varer den, og hva kan vi gjøre med den? Den siste tiden har oppmerksomheten omkring fattigdoms problemet økt. I dette notatet blir fattigdoms fenomenet diskutert, og notatet gir et bilde av den norske fattigdommen. For det første illustrerer forfatterne hvordan fattigdom kan identifiseres og måles med utgangspunkt i forskjellige definisjoner. For det andre ser de nærmere på hvor lenge folk er fattige, eksemplifisert ved sosialhjelpsmottak. For det tredje drøfter de ulike forslag til tiltak som kan bidra til å redusere fattigdommen, både tiltak rettet mot å få flere i arbeid, tiltak rettet mot inntektssikring utenfor arbeidsmarkedet, og tiltak som kan bidra til å sikre sosial inklusjon for særlig utsatte grupper, herunder barn.
- *Key Issues for Research and Policy on Immigrants i Cities*. **Metropolis**, 1997, er bakrunns paper til Metropolitiskonferansen i København i 1997 med paper fra **Malcom Cross** og **Roger Waldinger**: *Economic Integration and Labour Market Change – a*

review and re-appraisal, **Streven Vertovec**: *Social Cohesion an Tolerance*, **Yngve Georg Lithman**: *Spatial Concentration and Mobility*.

- *På lang sikt*, **Elin J. Jensen**, 2002. En rapport fra landskonferansen til Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) 1 og 2 november 2002. Konferansen diskuterte innlegg fra KIMs leder Bernt Bull, UDI-direktør Trygve Nordby, Nita Kapoor, Rune Gerhardsen, statsråd Erna Solberg og journalist Noman Mobashir. I tillegg oppsummerer rapporten workshops og paneldebatt.
- *Social Stigma and Self-Esteem: The Selfprotective Properities of Stigma*, **Crocker & Major**, 1989 er en artikkel i tidsskriftet *Psychological Review*, Volum 96/no4 1989. Artikkelen viser til utviklingen av selvbildet hos unge fra utsatte (stigmatiserte) folkegrupper i New York. Artikkelen påpeker at det blir særlig viktig å ha et positivt selvbilde internt i sin etniske folkegruppe når de som individer opplever seg diskriminert og lite akseptert i majoritetssamfunnet. Artikkelen viser også til hvordan det sosiale stigma knyttet til selvbilde kan gi grunnlaget for gjengannelser.
- *Temaer i minoritetsrettet pedagogikk*. **Kamil Z. Øzerk**, 1993. I denne boka tar forfatteren flere sentrale innvandrerrelevante temaer som rasisme, funksjonell analfabetisme, likhet og kultur.
- *Vold og gjengadferd: en pilotstudie av et ungdomsmiljø*, **Inger-Lise Lien** og **Thomas Haaland**, 1998, er et prosjekt for Ungdom mot vold, rettet inn mot ungdom og vold i Oslo sentrum. Studien drøfter et kvalitativt materiale fra ungdomsmiljøer som finner sammen i gjenger.
- *Ære, vold og kulturell endring i Oslo indre by*, **Inger-Lise Lien**, 2002, beskriver situasjonen for minoritetsungdom i Oslo, og hevder fra casestudier og et kvalitativt materiale at dette påvirker og blir påvirket av de kulturelle endringene blant unge i Oslo som tyr til vold og rettferdiggjør dette med æresbegreper.