



Høringsinnspill fra Norsk Folkehjelp - NOU 2017:2 Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 23.03.2017 og takker for muligheten til å komme med innspill.

Norsk Folkehjelp er fagbevegelsens humanitære solidaritetsorganisasjon. Gjennom drift av asylmottak, kompetansehevende kurs og metoder og lokalt inkluderingsarbeid har vi opparbeidet mye kunnskap og erfaring om mottak og inkludering av asylsøkere- og flyktninger i Norge.

Innledningsvis ønsker vi å understreke det utvalget selv påpeker, at flyktninger som får opphold i Norge ikke får det *for å bidra* til norsk økonomi, men fordi de har *behov* for beskyttelse. Økningen i ankomster av asylsøkere i 2015 har ført til kraftige innstramminger i asylpolitikken. Flere av disse tiltakene har blitt kritisert for å være i strid med våre internasjonale forpliktelser og for å svekke mulighetene for integrering. Selv om utvalgets mandat ikke omhandlet en analyse av asyl- og flyktningpolitikken er det vesentlig at de politiske tiltakene som blir innført er i tråd med våre folkerettslige forpliktelser og at de styrker, ikke svekker, integreringen.

Norsk Folkehjelp støtter hovedtilnærmingen i utredningen om at det er mulig å opprettholde opplevelsen av tillit og samhold i det norske samfunnet med en situasjon med «høy innvandring». Vi støtter også utvalgets vurdering av at den nordiske modellen bør videreføres. For å møte de krevende utfordringene som står framfor oss er det samtidig viktig at tiltakene i utredningen blir fult av en konkret gjennomføringsplan og tilstrekkelig finansiering.

I det følgende ønsker vi å kommentere utvalgte deler av utredningen.

Diskriminering i arbeidslivet

Utvalget understreker i kap. 7.5. i utredningen at opplevelse av diskriminering kan føre til svekket tilhørighet til fellesskapet og mindre tillit til samfunnet. SSBs levekårsundersøkelse fra 2016 bekrefter at mange innvandrere opplever å bli forskjellsbehandlet på arbeidsmarkedet, på arbeidsplassen og i utdanning. I følge forsker Arnfinn Midtbøen er omfanget av kunnskap på dette fenomenet etter hvert blitt så stort at det er på tide å bevege seg fra spørsmålet *om* diskriminering

forekommer til *hvordan* det kan forklares og *hva* som kan gjøres med det.¹ Norsk Folkehjelp støtter denne tilnærmingen og kunne ønsket oss mer konkrete anbefalinger til tiltak fra utvalget.

Norsk Folkehjelp har i en årrekke jobbet for å styrke tillitsvalgte og ledere i arbeidslivet for å bevisstgjøre de på hva det innebærer å være del av et mangfoldig arbeidsliv. Vår opplevelse er at ledere og tillitsvalgte ikke har nok kjennskap til diskrimineringslovene og at avtaleverket ikke i stor nok grad er tilpasset et mer mangfoldig arbeidsliv. En holdningsendring og bevisstgjøring rundt gjeldende regelverk hos ledere og tillitsvalgte er viktig for å kunne bekjempe diskriminering og fremme likestilling i arbeidslivet.

Det er viktig å anerkjenne at et forebyggende arbeid for likestilling og mot diskriminering innebærer noe annet i dag enn for bare noen år siden. Arbeidstakere med andre religioner og kulturer har andre behov for tilrettelegging på arbeidsplassen enn de vi har i gjeldende avtaleverk. Utøvelse av religion og språkopplæring er to av flere nye problemstillinger som et inkluderende arbeidsliv må ta innover seg og tilrettelegge for.

I vårt arbeid ser vi at det er et stort behov for kompetanseheving og holdningsskapende arbeid blant tillitsvalgte og ledere på tema som hvordan gjennomføre en diskrimineringsvurdering, hvordan drive forebyggende likestillingsarbeid og hvordan gjennomføre gode rekrutteringsprosesser. En viktig komponent i våre kompetansehevende kurs handler derfor om å trygge de tillitsvalgte i hva arbeidslivets rettigheter og plikter handler om, slik at man ikke blir naiv og slutter å fokusere på kvalifikasjoner, men at man samtidig utfordres på egne holdninger slik at man ikke utelukker mennesker på bakgrunn av generaliseringer og stereotypier. Utvalgsrapporten viser for eksempel at det er en tendens at uklare kompetansekrav i utlysninger gir rom for mer skjønnsutøvelse, noe som faller negativt ut for dem med innvandrerbakgrunn.

SSBs levekårsundersøkelse viser også at det er mindre vanlig å være fagorganisert blant innvandrere. På våre kurs for innvandrerkvinner har det blant annet kommet frem at mange arbeidstakerorganisasjoner ikke har egne medlemskap for personer som er i praksisplass, og at arbeidsrettslig oppfølging fra forbund kompliseres når personer har små stillingsbrøker på flere ulike arbeidsplasser. For mange innvandrere tar det flere år å komme i faste, hele stillinger. Arbeidstakerorganisasjoner må derfor utfordres på å legge bedre til rette for at nye bosatte raskt får anledning til å organisere seg.

Norsk Folkehjelps erfaring er at mange beboere på mottak mangler praktisk anvendbar informasjon om arbeidslivets spilleregler. Informasjonsprogrammet til UDI som gjennomføres på mottak kan med fordel ha større fokus på arbeidslivet rettigheter og plikter.

¹ Midtbøen, Arnfinn (2015). «Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 01/2015 (Volume 56), s. 4-30.

Kurs for asylsøkere og nybosatte om arbeidslivets rettigheter og plikter

Med støtte fra IMDi utviklet Norsk Folkehjelp i 2016 kurset «Kunnskap er nøkkelen til integrering». To piloter ble gjennomført med beboere fra Torshov transittmottak og Dikemark ordinære mottak. Kurset har tre deler. Del én har fokus på likestilling, demokrati og velferdsstaten, del to handler om den nordiske modellen og del tre handler om jobbsøkerprosessen. Målet er å gi deltakerne praktisk anvendbar informasjon om arbeidslivets spilleregler i Norge, samt gi kunnskap og forståelse som øker tryggheten på egen mulighet for deltakelse i arbeid- og organisasjonsliv.

Tiltak:

- Det må stilles krav til arbeidsgivere om å jobbe planmessig og systematisk for å hindre diskriminering i rekrutteringsprosessen og på arbeidsplassen.
- Arbeidstakerorganisasjoner må legge til rette for medlemskap for personer i praksisplass.
- Praktisk anvendbar informasjon om arbeidslivets rettigheter og plikter må styrkes i UDIs informasjonsprogram på mottak.

Deltakelse i politikk og sivilsamfunn

Utvalget peker i kap 7.6 i utredningen på at «personer med innvandrerbakgrunn deltar mindre enn andre i organiserte aktiviteter og sivilsamfunnsorganisasjoner sammen med den øvrige befolkningen, og de stemmer sjeldnere ved valg». Norsk Folkehjelp er en medlemsstyrt organisasjon med rundt 12 000 medlemmer og ca. 100 lokallag fordelt over hele landet.

Vår erfaring er at lokallagene i større og større grad er opptatt av å åpne opp organisasjonen, inkludere personer med innvandrerbakgrunn, gi tillit og verv i lokallaget. Istedenfor å kun lage tiltak *for* dem, så inkluderes de i organisasjonen på lik linje med andre og deltar og påvirker aktivitetene til lokallaget. Dette er viktig for å unngå utenforskap, sikre deltakelse, demokratiopplæring og nettverk, som igjen har gode ringvirkninger på samfunnet. Innvandrere som er aktive eller har tillitsverv i organisasjonen er gode rollemodeller for videre rekruttering til lokallagene.

Inkludering i Norsk Folkehjelp Kongsvinger

De siste årene har lokallaget *bevisst* valgt inn flere varaer til styret enn hva vedtektene krever. Dette er et tiltak for å gi innvandrere/ flyktninger/ tilflyttere en praktisk og konkret erfaring med norsk organisasjonsliv. På årsmøtet i 2017 ble en vara fra forrige periode valgt inn som styremedlem, og er svært stolt av dette. Styret legger stor vekt på å ha det både alvorlig og moro sammen, og har gjennom dette klart å skape et godt miljø for trivsel – enten du er etnisk norsk eller fra et annet land.

Tiltak:

- Nye bosatte i en kommune må få økt kunnskap om at Norge er et samfunn med høy organisasjonsgrad, der de fleste er frivillige i en eller flere organisasjoner. At nordmenn i stor grad sosialiserer gjennom organisert aktivitet er en taus kunnskap som ikke blir grundig nok belyst tidlig i integreringsløpet.
- Organisasjoner i lokalsamfunnet må inviteres inn som en del av introduksjonsprogrammene. For mange nye bosatte er terskelen for selv å oppsøke en organisasjon høy.
- Det må settes av øremerkede midler til inkluderingstiltak for både barn og voksne på asylmottak og i lokalsamfunn som alle frivillige organisasjoner kan søke på.
- Pilotprosjektet med frivilligkoordinatorer på mottak utvides, både for å organisere frivillig aktivitet opp mot mottaket, og for å tilrettelegge for kontakt mellom beboere og lokalbefolkningen.

Samhold og tillit

Et hovedtema for utvalgsrapporten er i hvilken grad høy innvandring kan komme til å påvirke graden av samhold og tillit i Norge. Et viktig premiss for diskusjonen er om økt innvandring vil føre til større ulikhet, og hvilke politiske og institusjonelle virkemidler som finnes for å motvirke dette.

Norsk Folkehjelp anerkjenner problemstillingen løftet i utvalgsrapporten om å balansere tiltak for å utjevne forskjeller med å sikre majoritetens oppslutning om den norske samfunnsmodellen. Vi er likevel av den oppfatning at dreiningen i norsk politikk som går mot å begrense velferdsytelser for nykommere ikke vil bidra til mer samhold og tillit på sikt.

Et eksempel er regjeringens forslag om å fjerne særfordeler for flyktninger i trygderegelverket som ble stemt ned i Stortinget. Dette var et tiltak som ville ført til mer fattigdom og større avhengighet av sosialhjelp og andre behovsprøvde ordninger for noen av de mest sårbare flyktingene. Altså sosiale forhold som i praksis absolutt ikke fremmer deltakelse i arbeidsmarkedet, men snarere gjør det vanskeligere. Justisdepartementet begrunnet forslaget med likebehandling mellom flyktninger og norske statsborgere. Men det er ikke likebehandling å behandle alle tilfeller, dvs. også ulike tilfeller, likt. Flyktninger som kommer til Norge, uten opparbeidede rettigheter, har et annet utgangspunkt enn innbyggere som er født her. Resultatet av politikken ville derfor blitt forskjellsbehandling snarere enn likebehandling, og større sosial ulikhet.

Gjennom vår drift av asylmottak har Norsk Folkehjelp også blitt vitne til at levekårene for asylsøkere har blitt svekket de siste årene. De økonomiske ytelsene til asylsøkere har blant annet blitt kuttet i flere runder. En enslig beboer på et ordinært mottak har 2340 kroner å leve på i måneden. Vi ser konsekvensene av økt fattigdom i form av dårligere kosthold, dårlig helse, barn som skammer seg

og som ikke har råd til å delta i aktiviteter. I et scenario med høye ankomster av asylsøkere vil barn bli boende på mottak i mange år, et sted som ikke er egnet for å vokse opp.

Når det gjelder majoritetsbefolkningens holdning til støtten til asylsøkere opplever vi at det er svært mye feilinformasjon, og at man tror at asylsøkere lever under helt andre forhold enn de gjør. I hvilken grad velferdsnasjonalisme i majoritetsbefolkningen vil øke er derfor også avhengig av klimaet i den offentlige debatten og at man klarer å øke den faktabaserte samtalen. Når myter og faktaforfalskning setter premissene for diskusjoner om «innvandring», «asylsøkere» og «muslimer» setter det store krav til motdebattanter om både bredde- og dybdekunnskap innen en lang rekke felt de færreste har inngående innsikt i. En uopplyst debatt kan føre til videreføring og forverring av rasistiske holdninger, til negative konsekvenser for dagligliv og livskvalitet for de som er utsatt for rasisme og diskriminering, og i verste fall til ekstreme handlinger.

Ledende politikere har et spesielt ansvar for å tilrettelegge for et offentlig ordsifte som ivaretar hele befolkningen, og som styrker, ikke svekker, samhold og tillit. Dette krever av politikere at de fremmer saklig diskusjon av utfordringer, uten å bidra til økt polarisering og konflikt i befolkningen.

Flyktninger, mottak og bosetting

Norsk Folkehjelp støtter utvalgets vurdering i kap. 10.2 om at tiltak som bidrar til aktivisering og fremmer integrering på sikt, bør starte allerede i asylmottak. Dette var også en gjennomgangstone i integreringsmeldingen, men de fleste tiltakene var rettet mot asylsøkere som hadde fått oppholdstillatelse. Norsk Folkehjelp vil understreke at tiltak bør iverksettes allerede ved ankomst på ordinære asylmottak, også for de som venter på svar på sin asylsøknad.

Flere må få midlertidig arbeidstillatelse

For det første så må ID-kravet endres slik at flere asylsøkere får rett til midlertidig arbeidstillatelse. Oppmykning av regelverket, ved å fjerne krav om gjennomført intervju, er positivt, men ikke tilstrekkelig for å sikre asylsøkere tilgang til arbeidslivet. Beboere på mottak har mange ressurser og et stort ønske om å bidra, men mulighetene mangler. Det er et paradoks at det i dag er enklere å få oppholdstillatelse enn arbeidstillatelse som asylsøker.

Før innstramningen i 2009 var det et flertall som fikk midlertidig arbeidstillatelse, mens de siste årene er det bare en liten andel av asylsøkerne som får jobbe: 4 prosent i 2014, 2 prosent i 2015 og 5 prosent i 2016. Selv om ikke alle som fikk arbeidstillatelse før 2009 fikk arbeid, så var tilbakemeldinger fra beboere at de fikk økt selvfølelse, og at det gav ekstra motivasjon for å lære norsk og for å gå ut å bygge nettverk og søke jobber.

Rett til barnehage

For å sikre at barn av asylsøkere ikke stiller med et vesentlig dårligere utgangspunkt enn majoritetens barn er tilgang til barnehage avgjørende. Av barna under grunnskolealder er det bare de i alderen 4-5 år som har tilbud om full barnehageplass. Fra 2016 fikk også barn i alderen 2-3 år,

med oppholdstillatelse, tilbud om gratis kjernetid i barnehage. For de barna som ikke får tilbud om barnehageplass er mottakene pålagt å ha en barnebase på mottaket.

Norsk Folkehjelps erfaring er at det ikke er mulig å gi et godt nok tilbud til barna i form av en barnebase med de krav og midler som ligger til grunn for driften i dag. Å kunne være i barnehage fra tidlig alder er svært viktig for barnas utvikling, både når det gjelder norskkunnskaper og psykisk helse. For mange foreldre som bor på mottak er barnehagen også det første møtet med det norske systemet og norske foreldre.

Styrke norskopplæringen

Regjeringen kuttet i statsbudsjettet 2016 i norskopplæring på mottak fra 250 timer til 175 timer, til tross for at mottaksansatte og organisasjoner har etterlyst en styrking av tilbudet. Ved høye ankomster av asylsøkere, som utvalgsrapporten tar utgangspunkt i, vil de få timene med norskopplæring raskt bli brukt opp. Det er i dag frivillig for vertskommunene å tilby norskopplæring for asylsøkere. Utvalget anbefaler at det vurderes om norskopplæring for asylsøkere bør inngå som en del av vertskommunens ansvar. Norsk Folkehjelp støtter forslaget.

Tiltak:

- ID-kravet må endres, så flere asylsøkere får rett til midlertidig arbeidstillatelse.
- Barn under 6 år i asylmottak må få lovfestet rett til barnehageplass og tilbudet må være gratis.
- Tilskuddet til vertskommuner til asylmottak må økes, slik at norskopplæringen kan styrkes med flere timer og økt mulighet til progresjon.

Tilknytning til arbeidslivet for kvinner med innvandrerbakgrunn

Norsk Folkehjelp støtter utvalgets vurdering av at introduksjonsprogrammet må gjøres mer arbeidsrettet og benytte seg av arbeidspraksis som tiltak for raskere sosialisering og kompetanseheving om det norske samfunnet. Denne tilnærmingen til kvalifisering gjennom praksis er også godt egnet for beboere i mottak før de starter opp med introduksjonsprogrammet.

«Kvinner Kan» kurs for kvinner med innvandrerbakgrunn

Kurset er et samarbeid mellom Norsk Folkehjelp, Kvinnenettverket i Arbeiderpartiet og Fagforbundet. Målet er å motivere flere kvinner med innvandrerbakgrunn til å i større grad delta i samfunnslivet. På det individuelle nivå innebærer det å øke kvinnes selvtilit, kunnskaper og ferdigheter. På det politiske og samfunnsmessige nivå dreier det seg om å påvirke til økt deltakelse i organisasjonsliv, frivillighet, i besluttsende organer og i arbeidslivet.

Norsk Folkehjelp har i 2016 og 2017 gjennomført «Kvinner Kan» kurs for deltakere i Jobbsjansen. Rapporter og tilbakemeldinger fra deltakerne er at det er store utfordringer for minoritetskvinner å komme i fast jobb. Kvinnene mangler ofte grunnleggende kunnskap om det norske arbeidssystemet og er derfor sårbare for utnytting på arbeidsmarkedet. Kvinnene flyttes ofte fra praksisplass til praksisplass uten at det blir en overgang til ordinært arbeid. For å sikre at arbeidsgiverne i praksisordningen ikke utnytter den som har praksisplass på deres arbeidssted, er det viktig å ha klare bestillinger til arbeidsgiver om hva innholdet i arbeidspraksisen skal være, samt en plan for overgang til ordinært arbeid. Norsk Folkehjelp ønsker derfor en kontrollert bruk av praksisplass hvor arbeidsgiver og arbeidstaker får tettere oppfølging fra NAV.

Flere kvinner som står langt fra arbeidslivet har utdanning og erfaring fra hjemlandet, for eksempel som lærer eller revisor. Å få tatt i bruk den medbrakte kompetansen handler likevel ikke bare om å få den godkjent i Norge, det handler også om at kompetanse og utdanning tilegnet i Norge vektas som mer relevant enn utdanning/kompetanse fra et annet land. Det er derfor viktig å legge opp til mer individuelle løsninger, spesielt med tanke på at innvandrerkvinner er i en utsatt situasjon.

Et annet tiltak som kvinnene på kursene løftet er obligatorisk norskundervisning for de som ikke har rett til introduksjonsordningen eller annen form for undervisning. Kvinnene oppgir at de ikke får lært seg språket, da familien ønsker å holde dem hjemme. Dette dreier seg om kvinner som har vært i Norge i mange år, men som ikke behersker språket. En annen barriere, for de kvinnene som ikke har kommet som flyktninger, er kostnadene ved norskprøvene. Det kan være høye krav til språk for å komme ut i arbeid, noen krever for eksempel B2 (universitetsnivå) for en vaskejobb.

Tiltak:

- Oppfølging av arbeidsgivere i praksisordningen må styrkes.
- Det bør utvikles mer helhetlige utdannings- og kvalifiseringsløp for kvinner med lavt utdanningsnivå, for dem som har svake norskkunnskaper og manglende arbeidserfaring.
- Myndighetene må få på plass raskere godkjenningsordninger, bedre realkompetansevurdering og tilbud om oppdatering av kompetanse, for å sikre at den utdannelsen som innvandrerne har med seg, kan brukes også i Norge.

Med vennlig hilsen

NORSK FOLKEHJELP


Per Nergaard
Assisterende generalsekretær

