

Anne Britt Djuve, Hanne C. Kavli og
Kristian R. Tronstad

Et etnisk perspektiv på likestilling

**En kartlegging av politiske dokumenter
og kunnskapstilfang**

Anne Britt Djuve, Hanne C. Kavli og
Kristian R. Tronstad

Et etnisk perspektiv på likestilling

En kartlegging av politiske dokumenter
og kunnskapstilfang

© Fafo 2011
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord.....	4
Innledning: Hva er likestilling?	5
Et levekårsperspektiv på likestilling	6
Gjennomgang av offentlige dokumenter	7
Datagrunnlag for å belyse etnisitet i et likestillingsperspektiv	20
Data og metode	21
Data som kan belyse likestilling mellom kjønn og etnisitet på ulike områder	24
Ressurser og utfall – virker velferdsarenaene ulikt for ulike grupper?	28
Oppsummering – data som kan belyse likestilling mellom kjønn og etnisitet	28
Kort om tilgjengelig kunnskap på de ulike levekårsområdene	30
Helse	30
Utdanning	31
Arbeid	32
Arbeidsmiljø	33
Inntekt	33
Bolig	34
Meningsfull fritid.....	35
Religion/Religionsfrihet	36
Sosiale nettverk og personlig trygghet.....	37
Politisk deltakelse	38
Offentlige dokumenter	40
Litteratur	41

Forord

Dette notatet er utarbeidet som et bakgrunnsnotat for Likestillingsutvalget (Skjeie-utvalget), som ble nedsatt i februar 2010. Utvalget skal utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Oppdraget fra Skjeie-utvalget var å gjennomgå sentrale offentlige dokumenter fra de siste ti år for å dokumentere hvordan etnisitet i et likestillingsperspektiv er behandlet, og å gjennomgå og beskrive tilgjengelige data som kan belyse relevante problemstillinger for utvalget. Arbeidet har hatt en økonomisk ramme på ett månedsverk.

Hanne C. Kavli har gjennomgått og analysert offentlige dokumenter og utredninger. Kristian Rose Tronstad skrevet om datagrunnlaget og gjengitt hovedfunn fra ulike levekårsområder. Anne Britt Djuve har hatt ansvar for innledningen og den faglige tilnærmingen til oppgaven, samt vært prosjektleder og kvalitetssikrer.

Oslo, 15.februar 2011

Anne Britt Djuve

Hanne Cecilie Kavli

Kristian Tronstad

Innledning: Hva er likestilling?

Hva betyr det egentlig at kvinner og menn skal være likestilt? Handler dette om like rettigheter, like muligheter og eller likt utfall? Likestillingsloven fra 1978 gir ikke noen entydig definisjon av hva som menes med likestilling. Den slår derimot fast at forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn er forbudt, samt at "Kvinner og menn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid og kulturell og faglig utvikling." Loven legger med andre ord vekten på muligheter, underforstått: like rettigheter er ikke tilstrekkelig for å sikre likestilling. Et slikt syn er i tråd med T:H Marshalls etter hvert klassiske definisjon av medborgerskap (*citizenship*), som understreker nettopp at formelle sivile og politiske rettigheter ikke er tilstrekkelig for at alle skal kunne være likeverdige borgere – de må også ha reell mulighet til å anvende rettighetene. Marshall påpekte at et visst minimumsnivå av ressurser som utdanning, helsetjenester og inntektssikring må være til stede for at mulighetene til å anvende rettighetene skal være reelle. I et likestillingsperspektiv kan det være relevant å også trekke inn tilrettelegging av omsorgsoppgaver og arbeidsdeling i hjemmet, slik at begge kjønn har like muligheter til å delta i utdanning og arbeidsliv. For barn og unge kan like muligheter handle om å møte samme forventninger, oppfølging og oppmuntring til å delta på ulike arenaer, men også om like økonomiske rammer for slik utfoldelse.

Også de nasjonale målsettingene for den norske integreringspolitikken overfor innvandrene har siden tidlig på 1980-tallet ligget svært tett opp til T.S Marshalls ideer om citizenship: "Den enkelte innvanderer må likestilles med norske borgere med hensyn til rettigheter og plikter..." Skal et slikt likestillingsprinsipp virke i praksis vil det ofte være nødvendig med særtiltak for å "ruste opp" innvandrene og innvandergruppene slik at de etter en overgangsfase på egen hånd kan ivareta sine interesser" (St.meld 74 (1979-90) s 28).

Reelt like muligheter er et krevende mål å oppnå – og å måle. Vedvarende ulikheter mellom kvinner og menn når det gjelder deltakelse og utfall på ulike samfunnsarenaer har med stor sannsynlighet sammenheng med at mulighetene fortsatt ikke er like. Ulikheter i utfall kan dessuten også ha sammenheng med ulikheter i preferanser og valg. I hvilken grad det er mulig å trekke et skarpt skille mellom muligheter og preferanser avhenger langt på vei av hvordan preferanser dannes. Preferanser kan være resultat av en (kjønnsspesifikk) sosialisering som i neste omgang medfører at individer (kvinner og menn) velger systematisk ulikt. En slik forståelse av preferanser ligger trolig bak ulike tiltak for å påvirke kvinners og menns valg (innen for eksempel utdanning, yrkesdeltakelse, uttak av foreldrepermisjon).

Motstanden mot den type politikk springer gjerne ut av en annen forståelse av preferanser, som enten bakgrunn for "frie" valg som ikke skal tukles med, eller som biologisk betingede og dermed "naturlige". Diskusjonene om hva som er kvinners "naturlige" plass i samfunnet har fulgt kvinnekampen gjennom alle tider. Konfliktlinjene går ikke bare mellom kjønnene, det er også dype ideologiske skillelinjer mellom menn og menn, og mellom kvinner og kvinner. Likestillingsprosjektet er dermed til dels konfliktskapende, og likestillingspolitikken kan oppleves som provoserende av dem som opplever prosjektet som å gå på tvers av egne valg og verdier.

Kanskje er disse konfliktene en del av bakgrunnen for myndighetenes sterkere vektlegging av like muligheter framfor like utfall. Likheter i utfall er imidlertid konkretisert som mål for visse politikkområder, slik som politisk representasjon og styrerepresentasjon. Forslag om å også styre uttak av foreldrepermisjon ser ut til å være enda mer kontroversielt. Politikk er i

sin natur normativ, og implisitt i likestillingspolitikken ligger det føringer på hva som er normativt gode valg for kvinner og menn. Likevel viser myndighetene klar tilbakeholdenhet med å eksplisitt definere hva som er norske kvinners (og menns) *plikt* til deltakelse i ulike arenaer. Er kvinners plikt å ta vare på barn og hjem – eller å forsørge sin familie, bidra til verdiskapingen og styre landet? Innenfor integreringspolitikken overfor innvandrere har vi derimot de siste årene sett en stadig sterkere vektlegging av innvandreres *plikt* til deltakelse i kvalifisering og arbeid. I tråd med Marshalls ideer synes norske myndigheter på dette politikkområdet å mene at fullt medborgerskap oppnås gjennom tilgang til fulle sivile, politiske (etter noen tid) og sosiale borgerrettigheter, samt *deltakelse i utdanning og arbeidsliv*.

Både likestilling og etnisitet er begreper som kan tillegges ulikt innhold, og skjæringsflaten etnisitet og likestilling kan være spesielt politisk utfordrende. Dette gjør det særlig interessant å kartlegge hvordan begrepene er brukt i politiske dokumenter. I denne kunnskapsstatusen gjennomgår vi sentrale offentlige dokumenter siste ti år med tanke på å dokumentere hvordan etnisitet i et likestillingsperspektiv er behandlet. Følgende delproblemstillinger belyses i denne gjennomgangen:

- Hvilke definisjoner finner vi av etnisitet/innvandrere og likestilling?
- Hvilke målsettinger og virkemidler er skissert når det gjelder etnisitet i et likestillingsperspektiv?
- Hvilket kunnskapsgrunnlag er det henvist til og hvilket kunnskapsbehov er skissert?
- Hvilken endring kan vi finne i løpet av tiårsperioden?

I tillegg gjennomgår og beskriver vi tilgjengelige data om kjønnslikestilling og etnisitet. Hva finnes av data – og hvordan står datatilfanget i forhold til kunnskapsbehovet dokumentert under punkt 1?

Et levekårsperspektiv på likestilling

Vi vil ta utgangspunkt i et levekårsperspektiv på likestilling. Et slikt grep gir både en viss retning når det gjelder hvilke livsområder og arenaer som er relevante å inkludere i gjennomgangen av politiske dokumenter og datatilfang, samtidig som et levekårsperspektiv tilbyr et ordnende prinsipp mellom ressurser, arenaer og utfall. Likestilling kan innenfor denne modellen forstås som like muligheter, eventuelt også som likt utfall (på noen eller alle levekårsområder). I et slikt perspektiv forstås ulikheter i levekårsutfall som enten ulikheter i preferanser, eller fravær av like muligheter. De viktigste kildene til ulike muligheter er ulikheter i ressurser (penger, utdanning, ferdigheter, nettverk), ulikheter i hvordan man møtes i ulike levekårsarenaer (diskriminering) og begrensninger en selv eller familie/etnisk gruppe legger på handlingsrommet (kulturell vegring), jfr Djuve og Hagen 1995. Dersom ulikheter i preferanser er utslagsgivende for ulikt utfall oppstår de ovennevnte utfordringene knyttet til å problemdefinere og eller overprøve individuelle valg. Store kjønnsforskjeller i preferanser – og hvordan slike forskjeller oppstår – er fenomener som utvilsomt er relevante for likestillingspolitikken: ”Født sånn eller blitt sånn” debatten er fortsatt høyst aktuell. Vi skal ikke ta stilling til denne debatten men kartlegge hvordan forståelsen av likestilling og etnisitet er presentert i politiske dokumenter. Med bakgrunn i det overstående er vi særlig interessert i i hvilken grad likheter og ulikheter i muligheter, preferanser og utfall er tematisert.

Begrepet velferdsarena spiller en sentral rolle i levekårsforskningen (NOU:171993). Med velferdsarena menes et sted der individuelle ressurser omsettes til velferdsgoder. Siden velferdsgoder er knappe, kjennetegnes arenaene av mekanismer som rasjonerer godene imellom individene. Arbeidsmarkedet er en sentral velferdsarena: her veksler individene sine kvalifikasjoner og innsats i velferdsgoder som lønn, selvrealisering og sosial kontakt. Andre sentrale velferdsarenaer er boligmarked, sivilsamfunn og familie/sosialt nettverk.

Innenfor den nordiske levekårsforskningen har det utkrystallisert seg en liste på ti sentrale levekårsindikatorer: helse, utdanning, arbeid og anstendige arbeidsforhold, meningsfull fritid, inntekt til å kunne skaffe seg varer og tjenester, bolig, personlig trygghet, sosiale nettverk, politiske ressurser og rent fysisk miljø. I lys av den stadig voksende befolkningsandelen med bakgrunn fra andre, land, språk og religioner framstår det som relevant å inkludere (minst) to nye indikatorer: tilhørighet og religionsfrihet. Denne lista tjener her som utgangspunkt for systematisering av funnene fra dokumentanalysen og datagjennomgangen. Hvilke områder er særlig belyst – og hvilke har fått mindre oppmerksomhet? I tillegg ser vi på hvorvidt ulikheter i muligheter og valg når det gjelder å omsette disse ressursene i velferd er tematisert, med andre ord om diskriminering og kulturell vegring er trukket inn.

Gjennomgang av offentlige dokumenter

Spørsmålet som har vært styrende for dokumentgjennomgangen er hvordan offentlige dokumenter har behandlet etnisitet i et (kjønns)likestillingsperspektiv. Mer spesifikt, stiller vi spørsmålene:

- Hvilke begreper anvendes for å tematisere etnisitet og kjønnslikestilling?
- Hvilke likestillingsutfordringer har offentlige myndigheter tematisert?
- Hvilke målsettinger og virkemidler er skissert for å fremme likestilling?
- Hvilket kunnskapsgrunnlag er det henvist til og hvilket kunnskapsbehov er skissert?

Gjennomgangen er avgrenset til årene 2000-2010 og arbeidet har hatt en tidsramme på halvannen uke. Flere av de temaene som behandles i utredningene og i stortingsmeldingene har relevans for innvandrede kvinner og for likestilling. Vi har imidlertid måttet begrense oss (i alle fall i hovedsak) til å kommentere de delene av dokumentene som eksplisitt nevner etnisitet i et kjønnsperspektiv. Generelle utfordringer knyttet til kjønnslikestilling tematiseres i begrenset grad når det kommer til innvandrede kvinner. Det handler ofte om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller kvalifisering for arbeid, mindre om hva slags arbeid, til hvilken lønn og fordelingen av arbeid i hjemmet. Noen av dokumentene har fått større plass i denne gjennomgangen enn andre. Dette handler (selvsagt) om hvilke tema de berører og i hvilken grad vi har funnet relevant informasjon om de temaene vi har vært opptatt av.

Hovedinntrykk

Begrepsbruken knyttet til innvandring og innvandrere behandles i varierende grad eksplisitt i de offentlige dokumentene vi har studert. Ikke overraskende er det i meldinger knyttet til innvandring og innvandrere at begreper vies størst plass. Begrepet etnisitet er lite brukt i NOU-er og Stortingsmeldinger. Ingen av de her gjennomgåtte dokumentene har definert begrepet. Begrepene minoritet og innvandrere/innvandrerbefolkning er mer brukt. Det hører

likevel med til sjeldenhetene at innholdet i disse begrepene gis en egen drøfting. Østbergutvalget (NOU 2010:7) ender opp med termen ”minoritetsspråklig”, men påpeker samtidig at flere begreper er aktuelle så lenge de ivaretar en grunnholdning som tilsier at det å ha et annet morsmål enn norsk representerer en kompetanse. Mangfoldsmeldinga (St.meld. nr.49, 2003-2004) rydder nytt land, og innfører et skille mellom integreringspolitikk (for personer som har innvandret til Norge) og mangfoldspolitik, som retter seg mot alle borgere, herunder også personer født i Norge og har innvandrede foreldre. Ved å sonde mellom de to begrepene tydeliggjorde Bondevik-regjeringen og Erna Solberg dermed at det som av Statistisk sentralbyrå fortsatt omtales som innvandrerbefolkningen, rommer befolkningsgrupper med til dels svært ulike utfordringer både knyttet til integrering og til kjønnslikestilling. Meldinga viser til (det daværende forslaget om) lov mot etnisk diskriminering for en drøfting av begrepet etnisitet (s14), og viser til at begrepet er ”nær beslektet med nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.”

Begrepsbruken i de offentlige dokumentene tar gjerne utgangspunkt i forskningen de baserer seg på, og ikke minst statistisk sentralbyrås definisjoner og kategoriseringer har stor påvirkningskraft på språkbruken i offentlige utredninger og stortingsmeldinger (innvandrere, norskfødt med innvandrerforeldre, opprinnelsesregion, landbakgrunn, fødeland). Offentlige myndigheter har i denne perioden i hovedsak rettet oppmerksomheten mot to likestillingsutfordringer som knyttes spesifikt til den innvandrede befolkningen – for det første å forebygge og redusere konsekvensene av tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, og for det andre å kvalifisere flere kvinner til deltakelse i samfunns- og arbeidsliv. Oppmerksomheten rundt disse temaene sammenfalt med en økt tro på aktiveringspolitikk og tydelighet i form av krav om deltakelse og kvalifisering – klarest manifestert i introduksjonsloven fra 2003. Kvalifisering, utdanning og arbeid er hovedsvarene på de utfordringene som blir identifisert både for innvandrede kvinner spesielt og i den innvandrede befolkningen generelt.

Troen på arbeidslinja har vært tydelig i hele perioden vi studerer. Arbeidslinja omfatter både menn og kvinner. Introduksjonsloven står likevel fram som en tidlig, og svært tydelig, manifestasjon på den nye politikken og nettopp kvinners deltakelse fikk en spesiell plass i argumentasjonen for lovens utforming. Ved å gjøre stønaden individbasert, ikke husholdsbasert, ble det innført et sterkt økonomisk insentiv for at begge ektefeller skulle delta i kvalifisering. Ambisjonen om å øke yrkesaktiviteten blant innvandrede kvinner gjenfinnes også i fordelingsutvalgets anbefaling om gradvis å fase ut kontantstøtten. Skiftende regjeringer har hatt noe ulik tilnærming til introduksjonsordningen og dens nedslagsfelt. Familiegjennforente – hvorav om lag 70 prosent er kvinner – mistet rett til program i 2005 med den begrunnelsen at de allerede var forsørget. Rett – og plikt – til deltakelse ble imidlertid gjeninnført fra 2006 av den rød-grønne regjeringen med den begrunnelsen at familiegjennforente uansett trengte kvalifisering for å delta aktivt i norsk samfunns- og arbeidsliv. Mot slutten av perioden vi har studert finner vi også eksempler på at kvinner som ikke er registrert som mottakere av offentlige stønader vies spesiell oppmerksomhet ved at tiltak øremerkes med tanke på å øke andelen i kvalifisering, og etter hvert arbeid, også i denne gruppen.

Mange av de ovennevnte levekårsdimensjonene er omfattet i dokumentene som er gjennomgått, men i varierende grad. Innvandrerkvinnens yrkesdeltakelse er tema i flere dokumenter. Det er likevel svært lite (ingen?) oppmerksomhet om anstendige arbeidsforhold. Utdanning, meningsfull fritid og personlig trygghet (tvangsekteskap, kjønnslemlestelse) er også nokså godt dekket. Politiske ressurser, rent fysisk miljø, bolig, inntekt (utover yrkesdeltakelse) og helse er i liten grad tematisert hverken i et likestillingsperspektiv eller etter etnisitet. Det foreligger imidlertid dokumentasjon på at innvandrerkvinner i enkelte landgrupper har svært

omfattende helseproblemer. Det er også svært varierende hvordan og i hvilken grad samspillet mellom etnisitet og kjønn (og klasse) er behandlet. NOU 2010:7 behandler eksplisitt forskjeller i utdanningsmønstre etter etnisitet og kjønn. NOU 2006:13 beskriver ulikheter i organisasjonsdeltakelse etter etnisitet og kjønn. Mangfoldsmeldinga tar opp særlige behov hos kvinner og jenter i enkelte minoritetsmiljøer når det gjelder behov for beskyttelse mot vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Dokumentene vi har gjennomgått har i hovedsak fokus på ulikhet i ressursgrunnlag, men noen tar også opp ulikhetsskapende trekk ved sentrale velferdsarenaer. Dette gjelder for eksempel St.meld nr 6 (2010-2011) som trekker inn både diskriminering og kulturell vegring som forklaring på lavere yrkesdeltakelse blant kvinner med innvandrerbakgrunn. Mangfoldsmeldinga tar opp diskriminering både direkte og mer indirekte diskriminering i form av fravær av likeverdige offentlige tjenester.

Kunnskapsgrunnlaget det henvises til er i hovedsak basert på Statistisk sentralbyrås registerdata og levekårsundersøkelser i innvandrerbefolkningen. Når det gjelder kvinners deltakelse i kvalifisering og arbeidsliv, har det gjennom hele den perioden vi studerer vært etterlyst mer kunnskap om barrierene for kvinners deltakelse og om hvilke typer tilbud, tiltak eller program som har best effekt. I Stortingsmeldingen om menn, mannsroller og likestilling (nr.8, 2008-2009) etterlyses dessuten mer kunnskap om innvandrede menn og deres ulike maskulinitetsforståelser. I handlingsplanen for tvangsekteskap argumenteres det dessuten for at saksfeltet er av en slik art at kunnskap bør videreutvikles i samarbeid mellom praktikere og forskere.

Det er vanskelig å peke på noen klar endring i hvordan kjønn og etnisitet er behandlet i offentlige dokumenter i løpet av den tiårsperioden vi har sett på, blant annet på grunn av at det er ulike tema for dokumentene. En endring kan imidlertid være knyttet nettopp til tema: Mens dokumentene i starten av perioden var nokså brede tematisk, og tok opp arbeidsmarkedsinkludering og manifold generelt, ser vi på slutten av perioden er sterkere fokusering på noe smalere temaer knyttet til tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Utdanning, barn og unge

NOU 2010:7. Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet. Regjeringen Stoltenberg 2.

Utvalgets mandat var å gi ”(...) en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige i barnehage, skole og høyere utdanning.” Både barnehagetilbudet, grunnopplæringen, og opplæringen av flyktninger og innvandrere er inkludert. Begrepet ”minoritetsspråklig” brukes ulikt i ulike deler av opplæringsystemet og utvalget drøfter derfor fordeler og ulemper med de termene som er i bruk på feltet. I mandatet avgrenses ”minoritetsspråklig” til ”(...) barn, unge og voksne som har et annet morsmål enn majoritetsspråket, det vil si norsk eller samisk.” (s.24) men det påpekes at betegnelsen ”med et annet morsmål enn norsk” i mange tilfeller vil være mer presist, og at begrepene ”flerspråklig” og ”tospråklig” bør benyttes oftere som pedagogiske kategorier. Rettesnoren for begrepsbruken i utredningen har vært å unngå negative konnotasjoner knyttet til de termene som brukes og at terminologien skal løfte fram den ekstra kompetansen språk innebærer heller enn at en person (kan) mangle(r) ferdigheter dersom norsk ikke er morsmålet.

Knyttet til barnehagetrinnet løftes gratis kjernetid (20 timer) fram som et viktig tiltak i tillegg til språkgrupper som minoritetsspråklige barn som ikke går i barnehage. Utredningen går

gjennom en omfattende mengde litteratur som belyser valg av studieretning, gjennomstrømming, frafall og resultater. Velkjente statistiske variasjoner mellom gutter og jenter presenteres og et stykke på vei også de mest vesentlige variasjonene mellom ulike landgrupper. Kvinner har mindre utdanning med seg når de innvandrer til Norge (s.33) – en forskjell som forsterkes etter ankomst. Blant etterkommere av innvandrere er kjønnsforskjellene i utdanningsaktivitet omvendt av de vi finner blant innvandrere, her tar og jenter/kvinner oftere høyere utdanning enn gutter/menn (s.34) (altså samme mønster som i majoritetsbefolkningen).

Utvalget retter i begrenset grad søkelyset spesielt mot kvinners situasjon. Unntaket gjelder nyankomne flyktninger og innvandrere. At kvinner har noe dårligere resultater av introduksjonsprogrammet enn menn betegnes som bekymringsfullt og utvalget påpeker at et helhetlig familieperspektiv, spesielt knyttet til et fleksibelt barnehagetilbud, er nødvendig. Også fedres mulighet til å ta ut fedrekvote når mor deltar i program, beskrives som positivt. Kvinner fra (en del) ikke-vestlige land som bosetter seg i Norge har gjennomgående lavere utdanning og mindre arbeidserfaring enn menn med ellers lik bakgrunn. Mye av oppmerksomheten utvalget vier denne gruppen handler derfor om å øke andelen som deltar i og gjennomfører et kvalifiseringsløp. Utvalget anbefaler at det vurderes forlengelse av introduksjonsprogram fra to til tre år for flere deltakere, for å sikre at flere kan gå videre til grunnskoleutdanning. (s. 279-282) Det finnes allerede en mulighet for treårige introduksjonsløp for deltakere med særlige behov, men det er opp til den enkelte kommune og saksbehandler å vurdere hvem som skal få dette tilbudet. Utvalget tematiserer i liten grad muligheten for innelåsingseffekter i kvalifisering.

Utvalget legger også til grunn at det er behov for kartlegging av studentmassens kjønns- og etniske sammensetning, for å kvalitetssikre tiltak som skal sikre lik adgang til utdanning: ”for å kvalitetssikre tiltak bør de høyere utdanningsinstitusjonene sørge for regelmessige oversikter over studentmassen i forhold til enkelte sosiale karakteristika, herunder kjønn og etnisitet.”

s

298.

NOU 2006:13. Fritid med mening. Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Bestilt av regjeringen Bondevik 2. Overlevert til regjeringen Stoltenberg 2.

Utredningen hadde to formål: 1) Å utrede de prinsipielle spørsmål omkring de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene sin betydning i samfunnet, og 2) Å utrede og komme med forslag til hvordan statlige myndigheter kan etablere best mulig rammevilkår for å fremme utvikling av og vekst i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. I tillegg skulle utvalget undersøke i hvilken grad grupper og organisasjoner med barn og ungdom fra minoritets- og innvandremiljø faller utenfor offentlige støtteordninger fordi de velger alternative organisasjonsformer. Utredningen har ingen egen drøfting av begrepene som anvendes – i hovedsak speiler begrepsbruken den som finnes i rapportene som omtales.

Utredningen peker på at barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn i mindre grad enn andre ungdommer deltar i organisasjonssamfunnet. I noen landgrupper gjelder dette jenter i vesentlig større grad enn gutter. Samtidig refererer utredningen studier som tyder på at mange av jentene ønsker å delta. Utvalget diskuterer tiltak for å øke deltakelsen i organisasjoner blant underrepresenterte grupper generelt og ungdom men minoritetsbakgrunn spesielt (s.45-47), men tar ikke opp igjen den dokumentert lavere deltakelsen i organisasjoner blant jenter med minoritetsbakgrunn. Med andre ord – kjønns- og etnisk spesifikke utfordringer knyttet til deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter dokumenteres, men utvalget kommenterer ikke muli-

ge tiltak for å legge bedre til rette for jenters deltakelse i de landgruppene der de er underrepresentert.

Likestilling, lønn og mannsroller

NOU 2008: 6. Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn. Barne- og likestillingsdepartementet.

Regjeringen Stoltenberg 2.

Likelønnskommisjonens oppgave var tredelt: å gi en samlet beskrivelse og analyse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, vurdere hva som kan bidra til å redusere forskjellene, og forslå aktuelle tiltak. Det inngikk imidlertid ikke i Likelønnskommisjonens mandat å analysere betydningen av minoritetsbakgrunn for lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. På dette området skulle departementet selv framskaffe nødvendig kunnskap (s.22). I gjennomgangen av kunnskapshull, påpekes likevel et "(...) åpenbart behov for mer kunnskap om både arbeid, inntekt og lønn blant innvandrere i Norge". (s.189) Utvalget løfter spesielt fram krysningspunktene mellom lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, påpeker den lavere yrkesdeltakelsen blant innvandrerkvinner samt etterlyser med kunnskap om "*de valg og muligheter annen generasjonsinnvandrere står overfor*". (s.189) Utvalget foreslår i alt seks tiltak hvor målet er å minske (time)lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. 1) Styrking av likestillings- og diskrimineringsombudet for oppfølging av likestillingslovens plikt til å arbeide for likestilling. 2) Lønnsloft for kvinnedominerende yrker i offentlig sektor. 3) Kombinerte lavtlønns- og kvinnepotter i privat sektor. 4) Likere deling av foreldrepermisjonen. 5) Innføring av rettigheter etter endt foreldrepermisjon og 6) Rekruttering av kvinner til ledende stillinger. Etnisitet er ikke tematisert i disse forslagene.

St.meld. nr. 8 (2008-2009). Om menn, mannsroller og likestilling. Barne- og likestillingsdepartementet. Regjeringen Stoltenberg 2.

Meldinga retter søkelyset først og fremst "mot sosiale og kulturelle tradisjonar som reproduserer åtferd hos nye generasjonar, og kjønnsbasert forskjellsbehandling som rammar gutar og menn" (s.9) Regjeringa går i meldinga gjennom "ordningar og reglar som kan verke diskriminerande overfor gutar og menn". I tillegg rettes søkelyset mot "kulturelle og kollektive haldningar med historisk bakgrunn som inneber at menn og kvinner blir forstått og behandla ulikt".

Menn med innvandrerbakgrunn behandles særskilt i punkt 9.2.4. Meldinga berører bare i begrenset grad likestillingsutfordringer menn i den innvandrede befolkningen eller blant norskfødte med innvandrede foreldre møter. Dette begrunnes i hovedsak med at det mangler god dokumentasjon på området ut over noen få kvalitative studier og at kjønnsforskningen i Norge i liten grad har framskaffet kunnskap om menn med innvandringsbakgrunn og deres maskulinitetsforståelser (s.144). Det henvises til et pågående prosjekt om familieforhold og likestilling i innvandrede familier initiert av BLD (senere publisert av Kavli og Nadim 2008). Forskerne som har arbeidet med temaet, siteres på at det mannlige mangfoldet i minoritetsbefolkningen ofte går tapt i generelle beskrivelser av "innvandrer mannen".

Meldinga har ingen diskusjon av hvordan innvandrere eller etniske minoriteter skal defineres. Det henvises til at det er et behov for mer kunnskap knyttet til innvandrede menn/menn med etnisk minoritetsbakgrunn og deres ulike maskulinitetsforståelser og prak-

siser. Det er likevel lansert et forslag til tiltak som berører personer med etnisk minoritetsbakgrunn: "Samspillet mellom skole og foreldre er vesentlig, og fedre, spesielt fedre med etnisk minoritetsbakgrunn må stimuleres til å engasjere seg langt sterkere i skolehverdagen" (s 10) Satsing mot frafall i videregående utdanning løftes også fram som en utfordring spesielt for gutter, og ikke minst, gutter med etnisk minoritetsbakgrunn (s.12). Det konkluderes med at satsingen mot frafall i videregående utdanning i enda sterkere grad bør ha et gutteperspektiv.

St.meld.nr.6. (2010-2011). Likestilling for likelønn. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Regjeringen Stoltenberg 2.

Stortingsmeldinga tar utgangspunkt i NOU 2008:6: *Kjønn og lønn* og den offentlige høringen av utredningen. Temaet er lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, samt årsaker til dette. Meldinga er delt i tre hovedtema: retten til likelønn etter likestillingsloven, forholdet mellom familie og arbeidsliv og det kjønnsdelte arbeidslivet. Meldinga anvender men definerer ikke begrepet "innvandrerbefolkningen/ personer med innvandrerbakgrunn". Spesielle utfordringer knyttet til likelønn i den innvandrede delen av befolkningen behandles i liten grad. Det konstateres empirisk at yrkesdeltakelsen blant mødre med innvandrerbakgrunn varierer betydelig mellom ulike grupper (s.58), at andelen mottakere av kontantstøtte har gått ned blant ikke-vestlige innvandrere (s.61) og at forskning tyder på at holdningene til kvinners yrkesaktivitet i ulike familiefaser varierer mellom ulike grupper (s.62). Gjennomgangen av mulige forklaringer oppsummeres slik: *"Hindringene som fører til lav deltakelse i arbeidslivet blant kvinner skyldes antakelig en kombinasjon av innvandrergruppenes holdninger til kvinners yrkesaktivitet i ulike livsfaser, institusjonelle trekk ved den norske velferdsstaten og trekk ved arbeidsmarkedet. Det er variasjoner blant innvandrergruppene med hensyn til holdninger til kvinners arbeidsdeltakelse."* (s.44) Ut over dette drøftes ikke spesielle utfordringer for likelønn i den innvandrede delen av befolkningen.

Meldinga formulerer ingen spesifikke tiltak for økt likelønn blant innvandrere. Det er likevel relevant at det i meldinga påpekes at noen grupper av fedre mangler mulighet til å ta ut (lønnen) foreldrepermisjon. Innvandrede kvinner som deltar full tid i introduksjons- og kvalifiseringsprogram oppfyller aktivitetskravet. Nettopp dette ble i sin tid framhevet som et viktig likestillingspolitisk grep som kunne bidra til økt (kjønns)likestilling blant nyankomne flyktninger og innvandrere. Kvinner som (kun) deltar i norskopplæring for innvandrere oppfyller imidlertid ikke aktivitetskravet. Regjeringen har i meldinga ikke konkludert på hvorvidt enkelte grupper av fedre bør få selvstendig uttaksrett

Inkludering, kvalifisering og fordeling

St.meld.nr. 9 (2006-2007). Arbeid, velferd og inkludering. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Regjeringen Stoltenberg 2.

Regjeringens hovedmål med meldingen var å presentere forslag til strategier og tiltak som kan styrke inkluderingen i arbeidslivet for personer som har problemer med å få innpass eller som er i ferd med å falle ut. (s.15-16) Meldinga drøfter i liten grad begreper som innvandring og innvandrere, men støtter seg til de definisjonene og begrepene som anvendes i den litteraturen og dokumentasjonen som refereres.

Meldingen peker på at innvandrede kvinner, særlig i enkelte landgrupper, i mindre grad er yrkesaktive enn innvandrede menn. Å øke yrkesdeltakelsen blant kvinner beskrives som viktig ut fra ”(...) en likestillingsmålsetting, men også som en del av fattigdomsbekjempelsen. (...) Deltakelse i arbeidslivet bidrar også til at kvinnen vedlikeholder og tilegner seg bedre kunnskaper om det norske samfunns- og arbeidsliv, noe som også gagnar integreringen av barna.” (s 67-68, s.186-187) Det konkluderes med behov for mer kunnskap om hvordan man skal bygge ned hindringene for kvinners yrkesaktivitet i den innvandrede befolkningen. Regjeringen vil også ” (...) satse på arbeidsmarkedstiltak som kan bedre innvandrerkvinnens deltagelse i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig” (s. 186-197, 204). Det fastslås også at kvinner fra ikke-vestlige land vil være hovedmålgruppe både i tiltaket ”Ny sjanse” og i videreføringen av forsøksvirksomhet knyttet til etableringsvirksomhet blant innvandrere. Regjeringen vil også utrede igangsetting av et kvalifiseringsprogram etter mal fra introduksjonsprogrammet, men uten introduksjonsstønad. Kvinner fra ikkevestlige land skal være hovedmålgruppe. Målet med kvalifiseringsprogrammet vil være å sikre kvinnene ”(...) informasjon, språkopplæring, kvalifisering og arbeid”. (s.o.)

NOU 2009:10. Fordelingsutvalget.

Fordelingsutvalgets mandat var å ”(...) utrede og foreslå tiltak som kan bidra til å redusere økonomiske forskjeller over tid. Det skal legges vekt på både tiltak som bidrar til å utjevne inntektsmuligheter og tiltak som kan bidra til å utjevne opptjent inntekt og forbruk.”

I den empiriske gjennomgangen påpeker utvalget at sysselsettingsraten mellom menn og kvinner i enkelte ikke-vestlige innvandrergupper er svært stor. (s. 171) Kort botid løftes fram som en forklaring i noen landgrupper der innvandringen fortsatt er omfattende og kvinner i snitt har kortere botid enn menn (de kommer etter gjennom familiegjenforening). I landgrupper der botiden i Norge er vesentlig lenger, løftes også andre forklaringer fram. Den betydelige kjønnsforskjellen i sysselsetting mellom menn og kvinner med bakgrunn fra Pakistan forklares slik: ”(...) kulturelt betingede forskjeller er trolig den viktigste grunnen til den lave deltagelsen i arbeidslivet blant mange innvandrerkvinner.” (s. 172) På bakgrunn av analyser av bruttoledighet (summen av registrerte arbeidssøkere og deltakere på tiltak) konkluderer utvalget med at ”Det trengs målrettede tiltak med betydelige insitamenter for å kunne øke yrkesdeltakelsen blant mange innvandrerkvinner” (s.o.)

Utvalget skiller mellom tre hovedtyper av tiltak. Tiltak på oppvekst- og utdanningsområdet som har til hensikt å påvirke fordelingen av humankapital, tiltak som er rettet inn mot å øke inkluderingen i arbeidsmarkedet og å forebygge ulikhetsskapende prosesser i arbeidsmarkedet og tiltak som griper direkte inn i den sekundære inntektsfordelingen og som har til hensikt å styrke omfordelingsvirkningene av skatter og inntektsoverføringer¹. I gjennomgangen av tiltakene (kapittel 16) tematiseres ikke likestillingspolitiske utfordringer verken generelt eller for etniske minoriteter spesielt. Dette betyr ikke at tiltakene som nevnes ikke er relevante i skjæringsfeltet mellom minoriteter og kjønnslikestilling. Relevansen ligger imidlertid mellom linjene.

Foreslåtte tiltak som kan tenkes å påvirke arbeidstilbudet blant kvinner med minoritetsbakgrunn er universelt tilbud om gratis kjernetid i barnehage - som utvalget hevder vil være entydig positivt for insentivene til å arbeide, spesielt for kvinner (s.287-288, 294), gradvis utfasing av kontantstøtten (s. 251 og 289-290), og dekking av livsopphold slik at voksne inn-

¹ For tiltak rettet mot inntektsfordelingen mellom kvinner og menn vises det til arbeidet i Likelønnskommisjonen. (s.283)

vandrere med lav utdanning kan få gjennomføre videregående skole, noe flere innvandrede kvinner enn menn mangler (s.293).

Nasjonale minoriteter, flyktninger og innvandrere.

St.meld.nr. 15 (2000-2001). Nasjonale minoriteter i Noreg – om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romani-folket og skogfinnar. Kommunal- og regionaldepartementet. Regjeringen Bondevik 1.

Meldinga er en oppfølging av at Noreg i 1999 ratifiserte Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter, samt en oppfølging av Handlingsplan for menneskerettigheter. På det tidspunktet meldinga ble skrevet, fantes det ikke noen samlet oversikt over politikken overfor nasjonale minoriteter og meldinga er dermed den første helhetlige gjennomgangen av de prinsippene som skal ligge til grunn for statens politikk overfor jøder, kvener, rom, romanifolket og skogfinner. Meldinga tar ikke for seg politikken overfor samene, eller overfor nyere innvandrergupper. Det presiseres at meldinga *"(...) tek likevel opp ein del generelle minoritetspolitiske spørsmål og får såleis konsekvensar for heile det feltet vi kallar politikk for eit kulturelt mangfaldig samfunn."* (s.4)

Kjønnslikestilling er et overordnet politisk mål som gjøres gledende også overfor nasjonale minoriteter. Forskning omkring likestillingsspørsmål har i følge meldinga liten grad tatt for seg eventuelle spesielle utfordringer når det gjelder likestilling blant nasjonale minoriteter og det påpekes at det er behov for forskning om temaet (s.14).

St.meld.nr. 17 (2000-2001). Asyl og flyktningpolitikken i Noreg. Kommunal- og regionaldepartementet². Regjeringen Stoltenberg 1.

I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr.1 (1999-2000) vedtok Stortinget å oppfordre regjeringen til å gå gjennom asyl- innvandrings og integreringspolitikken. Regjeringa legger i meldinga fram prinsippene for behandling av asylsøknader, bosetting av flyktninger i kommunene, tilskudds - og finansieringsordninger for kommunenes arbeid med et særlig fokus på enslige mindreårige (s.11). Meldinga er i hovedsak avgrensa til å gjelde nyankomne flyktninger, ikke innvanderbefolkningen sett under ett. Integreringspolitikken defineres inn som en del av flyktningpolitikken, men det presiseres at regjeringens politikk fortsatt står slik den er formulert i *Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge*³.

Kvinnens behov som asylsøker og i asylmottak er viet noe oppmerksomhet. Det påpekes at kvinnelige asylsøkere må få sin søknad vurdert uavhengig av mannens (s.40-41) og at det ved behov skal brukes kvinnelig saksbehandler og om mulig også kvinnelig tolk. For kvinner i mottak løftes det fram flere målsettinger, herunder å gi kvinner informasjon som er tilpasset deres behov, å sikre at kvinner i større grad blir representert i samarbeidsrådene i mottakene, og at det etableres egne aktiviteter som er tilpasset jenter og kvinner. Egne kvinnegrupper bør i følge regjeringen opprettes i alle mottak. (s.86-87) Regjeringen påpeker også at det er svært viktig at nyankomne får informasjon om kvinners rettigheter i Norge og at informasjon om dette må få større plass i samfunnsundervisningen (s.134). Kvinners deltakelse i kvalifisering behandles også særskilt (s 86) og det påpekes at kvinner med små barn og svak skole-

² Sidehenvisningene bygger på sidetall slik de framkommer i pdf-versjonen av dokumentet som er lastet ned fra departementets hjemmesider, som skiller seg noe fra sidetallene i den trykte versjonen.

³ Denne meldinga ligger uten for rammen av Fafos dokumentanalyse

bakgrunn oppleves som en vanskelig gruppe å få med i kvalifisering. Regjeringen understreker behovet for å legge til rette tilbud om kvalifisering for kvinner og at gode er for barn er en forutsetning for at kvinner skal kunne delta i kvalifisering på lik linje med menn. Det oppfordres til at kvinnene kan få undervisning i nærmiljøet. (s.89) Departementet skal også sette i gang forskning for *"å kartlegge hindringane for at kvinner kan delta i kvalifisering og arbeidsliv"* (s.184).

NOU 2001:20. Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) og senere lov⁴.

Introduksjonslovsutvalget la fram forslag til lovregler om introduksjonsstønad for nyankomne flyktninger og innvandrere. I følge Brochmann og Hagelund (2010:269) var innføringen av introduksjonsloven som *"den mest håndfaste endringen i selve integreringspolitikken etter årtusenskiftet"*. Loven pålegger en plikt, men gir også en rett, til 2-3 års kvalifisering med inntektssikring. Målsettingen er tredelt – overgang til ordinært arbeid, utdanning og samfunnsdeltakelse. Fra 2005 pålegges også arbeids- og familieinnvandrere en plikt til 300 timers norskopplæring med samfunnsundervisning som forutsetning for å få varig arbeids- og oppholdstillatelse og for å kunne søke om statsborgerskap. Introduksjonsloven er ofte trukket fram som viktig, nettopp med tanke på nyankomne kvinners rettigheter og muligheter. Årsaken er utvalgets konklusjon om at en introduksjonsstønad bør bygges opp rundt den enkelte deltaker, ikke som sosialhjelpen, rundt husholdet. Ordningen burde stimulere til deltakelse for alle familiemedlemmer, mente utvalget, ikke bare den som *"måtte definere seg som hovedforsørger"*. (s.103) Utvalget forsetter "Det er ingen tvil om at et system der stønadsutmålingen knytter seg til den enkeltes behov i større grad stimulerer begge ektefeller til å søke seg til programmet, enn om stønaden settes slik at familien kan leve på bare en stønad." Begrunnelsen for å innføre en individbasert stønad handlet særlig om likestilling. Utvalget peker på faren for isolasjon fra storsamfunnet ved manglende norskferdigheter og at begge foreldre deltar i introduksjonsprogrammet er viktig også for barna. Risikoen for å ikke greie og forsørge familien på en inntekt kommenteres også, og utvalget konkluderer med at: *"Både likestillingsperspektivet og den enkeltes ansvar for egen forsørging ved lønnet yrkesdeltakelse er etter hvert blitt grunnleggende trekk ved det norske samfunnet. Det bør gjenspeiles i utformingen av offentlige støtteordninger beregnet på arbeidsføre mennesker."* (s.103)

Utvalget drøfter også hvilke grupper som bør inngå i ordningen og konkluderer med at personer som gjenforenes med personer som omfattes av ordningen også bør omfattes. Siden kvinner utgjør et stort flertall av de som får opphold gjennom familiegjenforening, er dette relevant også i vår sammenheng. Samtidig har nettopp innlemmingen av familiegjenforente i ordningens personkrets vært tema for debatt. Bondevik 2 regjeringen fjernet rett og plikt til program for familiegjenforente (ikrafttredelse januar 2005), en rett som deretter ble gjeninnført av Stoltenberg 1 regjeringen fra og med 1 januar 2006. For Bondevik-regjeringen var familiegjenforentes manglende behov for offentlig inntektssikring vesentlig (Ot.prp.nr.28 (2002-2003) og Ot.prp.nr.2 (2004-2005)), mens den rød-grønne regjeringen tok gruppen tilbake inn i personkretsen i 2005 nettopp ut fra et ønske om å legge til rette for kvinners deltakelse i kvalifisering.

⁴ <http://www.lovdata.no/all/nl-20030704-080.html>

St. meld.nr. 49 (2003-2004). Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet. Kommunal og regionaldepartementet. Regjeringen Bondevik 2.⁵

Stortingsmeldinga "Mangfold gjennom inkludering og deltakelse" er todelt. Først drøftes verdi – og prinsippsspørsmål, deretter rettes søkelyset mot utfordringer framover. Siktemålet er, slik det formuleres i meldinga "(...) å gi nye perspektiver og drøfte verdivalg for politikk og samfunnsutvikling knyttet til mangfold gjennom inkludering og deltakelse" (s.71) Meldinga har dermed en svært drøftende form, noe den fikk både ros og kritikk for. Kritikerne etterlyste tydeligere beskjed om hvordan regjeringen så for seg framtidig politikk.

I motsetning til flere av de tidligere meldingene bruker Mangfoldsmeldinga en del plass ikke bare på å definere, men også å tematisere begrepsbruken knyttet til innvandring og innvandrere, integrering, mangfold, flerkultur og likhet (kap 3). Regjeringen ender med å sonde mellom integreringspolitikk, for personer som har innvandret til Norge, og mangfoldspolitik, som retter seg mot alle borgere. (s.34) Regjeringen identifiserer videre to dimensjoner i mål for samfunnstilknytning: *deltakelse og levekår, og samfunnstilknytning og tilhørighet* (s.35). Det er også nytt i denne meldinga at regjeringen skiller mellom innvandrere og etterkommere, ikke bare i presentasjonen av statistikk, men også ved å sette ulike mål for de to kategoriene. "Regjeringen skiller mellom mål for personer som har innvandret som voksen, og personer som har tilbrakt mesteparten eller hele oppveksten i Norge" Dette begrunnes i at innvandrere har ekstra utfordringer sammenliknet med etterkommere, inkludert ulike forutsetninger for å "utvikle følelsesmessige bånd (til Norge)". (s.34)

Mangfoldsmeldinga ble lagt fram i en kontekst der temaer som tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og kvinneundertrykking var høyt på den offentlige dagsordenen. (Brochmann og Hagelund 2010:262) I en melding som tar for seg dilemmaene i integrerings- og mangfoldspolitikken, er det dermed rimelig at disse temaene vies en del plass. Meldinga berører muslimske kvinners bruk av hodeplagg i en egen "Boks" og påpeker at retten til å bruke hodeplagg er beskyttet av menneskerettighetene (religionsfrihet, retten til ikke å bli diskriminert, ytringsfrihet og retten til privatliv). Regjeringen konkluderer imidlertid med at "(...)det er uakseptabelt hvis jenter og kvinner blir tvunget til å bære hodeplagg. Et forbud mot hodeplagg vil imidlertid ikke være noe god løsning. (...)Både det å forby og det å tvinge noen til å bære hodeplagg begrenser jenters og kvinners rettigheter og valgfrihet. (...) Situasjoner der noen føler seg presset til å bruke religiøst hodeplagg, må etter regjeringens syn løses med dialog og argumentasjon." (s.42) Både tvangsekteskap (s.44) og kjønnslemlestelse (s.44-45) behandles (kort) under overskriften "ulovlige handlinger" og vil gjennomgås nærmere i presentasjonen av de aktuelle handlingsplanene. I tillegg tar meldinga opp at dilemmaer kan springe ut av lovlige handlinger og peker på informasjon, eventuelt tilrettelagt, dialog og økonomiske incentiver som de beste tilnærmingene (s.47).

I avveiningen mellom menneskerettigheter presiserer meldinga at "(...) dersom individets rettigheter krenkes, må hensynet til individet gå foran hensynet til gruppers ønske om å opprettholde sine tradisjoner. Kvinners og barns rettigheter må gis et spesielt sterkt vern fordi de er mer sårbare for overgrep og frihetskrenkelser enn menn." (s.41,43) Det bemerkes også at Likestillingsloven er "en anerkjennelse av kravet om offentlig innsyn i privatsfæren" og at dette prinsippet om innsyn er "aktualisert på nytt i debatten om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og andre kvinneundertrykkende praksiser knyttet til religion og/eller tradisjon." (s50)

Del to av stortingsmeldinga – om utfordringer framover – behandler fire tema: voksnes ansvar for unges muligheter, like muligheter i utdanning, innpass og muligheter i arbeidslivet og brukernes behov og tilpasning av offentlige tjenester. Tema knyttet direkte til kjønn og

⁵ Meldinga har et omfattende vedlegg 1 (Situasjonsbeskrivelse og levekår). Den er ikke behandlet her.

likestilling berøres i begrenset grad i denne gjennomgangen, men noen punkter løftes likevel fram. Kvinners og barns rettigheter skal med som eget tema i lærerplanen for opplæring i samfunnskunnskap (s.75) og hjelp-til selvhjelp som metode skal utprøves og kjønnsrolleproblematikk løftes fram som et av flere viktige tema (s.82). Regjeringen varsler også innføring av forsørgerkrav for familiegyenforening i løpet av 2005 og presiserer i den forbindelse at regjeringen er skeptisk til praksisen med å hente ektefelle fra foreldrenes hjemland blant annet fordi den *"(...) kan bidra til å opprettholde levemåter og kjønnsrollemønstre som familiemedlemmer i Norge er på vei bort fra."* (s.82)

Kvinnens deltakelse i kvalifisering og arbeidsliv løftes spesielt fram både knyttet til diskriminering (bruk av hijab), og i forbindelse med utformingen av offentlige ordninger som introduksjonsprogrammet. Det presiseres at *"For regjeringen har det vært en viktig målsetting ved utformingen av introduksjonsloven å sikre at kvinner med innvandrerbakgrunn reelle muligheter for deltakelse i introduksjonsprogram på lik linje med menn"* (s.103) Ordningen skal tilpasses kvinners individuelle behov og ønsker, fremme økonomisk uavhengighet for innvandrede kvinner og være utformet slik at den gir kvinner et økonomisk incitativ for å delta i introduksjonsprogram.

Av videre kunnskapsbehov nevnes kjønn generelt som en viktig dimensjon som går på tvers av nasjonalitetsgrupper og som bør med i analyser av introduksjons- og integreringsarbeidet (s.128). Regjeringen framhever også *"(...) behov for mer kunnskap om hvordan kvinner med ikke-vestlig bakgrunn vurderer sine muligheter i det norske arbeidsmarkedet, og hvordan dette igjen påvirkes av holdninger til kjønnsroller og familiedannelse."* (s.104)

Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Stoltenberg II regjeringen.

Den første handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen ble lansert i 2006 under Stoltenberg II regjeringen. Etter den tid er det kommet ytterligere tre planer, samt en oppsummering av innsatsen for perioden 2007-2010. De fire handlingsplanene innebar en samlet styrking av integrerings- og inkluderingsfeltet på 890 mill. kroner i perioden 2006 -2010 (akkumulert beløp). (Rapportering på Handlingsplan 2007-2010)

Syv departementer har tiltak i handlingsplanene, på fire innsatsområder: (1) Arbeid og bo-setting, (2) Oppvekst, utdanning og språk, (3) Likestilling og (4) Deltakelse. Kjønnlikestilling nevnes ikke eksplisitt i planene eller i presentasjonen av tiltakene. Både innenfor kvalifisering til arbeid og rekruttering til utdanning nevnes likevel kvinners situasjon spesifikt i forbindelse med gjennomgangen av tiltakene. I videreføringen av "Ny sjanse" – et lønnet kvalifiseringsprogram for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet – ble *"hjemmeværende kvinner som ikke mottar offentlige ytelser og står langt fra arbeidslivet"* innlemmet som en av tre hovedmålgrupper. (Rapportering på handlingsplanen, s.9) Også i forbindelse med videreføringen av gratis kjernetid i barnehager presiseres det at tilbudet *skal "ses i sammenheng med kommunens norskundervisning for foreldrene, og i særdeleshet mødre, gjennom egne motivasjons- og arbeidstiltak"* (Rapportering på handlingsplanen, s.16) Forebygging av livsstilssykdommer (tiltak 41) omhandler også innvandrede kvinner spesielt, både knyttet til graviditet og fysisk aktivitet. Størst oppmerksomhet vies imidlertid de 6 tiltakene mot tvangsekteskap og de 2 mot kjønnslemlestelse. Det påpekes at selv om jenter ofte har fått størst oppmerksomhet i debatten om tvangsekteskap, er også gutter utsatt og henvender seg til hjelpeapparatet i økende grad. Regjeringen lanserte også to tiltak mot kjønnslemlestelse. Under overskriften "holdningsendring og kunnskapsutvikling" ble det bestemt at alle jenter og

kvinner fra områder der forekomsten av kjønnslemlestelse i henhold til WHO er 30 prosent eller høyere, skal få tilbud om samtale og underlivsundersøkelse innen et år etter ankomst.

Det er også formulert 17 konkrete mål for inkludering fordelt på 8 innsatsområder. Målene skal i følge regjeringen gi et grunnlag for å se om politikken og virkemidlene fungerer etter hensikten. Hvert mål følges av én eller flere indikatorer som angir graden av måloppnåelse. De ansvarlige departementene rapporterer, i tråd med prinsippet om sektoransvar, årlig på måloppnåelsen i statsbudsjettet i sine egne budsjettproposisjoner. Ingen av indikatorene eller målsettingene løfter fram spesifikke målsettinger for kvinner og rapporteringen av resultater, for eksempel for yrkesdeltakelse eller beståtte norskprøver, rapporteres samlet for kvinner og menn.

Handlingsplan 2008-2011. Handlingsplan mot tvangsekteskap. Barne- og likestillingsdepartementet.

Regjeringen fastslår allerede i forordet til handlingsplanen (2008-2011) at *”Det er en menneskerett fritt å kunne velge om man vil gifte seg og eventuelt hvem man vil gifte seg med”* og at press eller tvang ikke kan aksepteres. Her vises det både til Ekteskapslovens § 1a, Straffelovens § 222 andre ledd, internasjonal konsekvens om sivile og politiske rettigheter artikkel 22, FNs kvinnekonsvensjon artikkel 16 og FNs barnekonvensjon artikkel 12. Det argumenteres for en bred tilnærming til tvangsekteskap og det trekkes en linje fra resultatene i likestillings- og inkluderingspolitikken til resultatene i arbeidet mot tvangsekteskap. Med andre ord - lykkes man på integrerings- og likestillingsfeltet forventes det at også tvangsekteskap vil forekomme i mindre grad. Regjeringen, ved arbeiderpartiets Karita Bekkemellem, slår i forordet til handlingsplanen fast at handlingsplanen dermed inneholder både tiltak som skal forebygge tvangsekteskap og tiltak som skal hjelpe dem som utsettes for overgrep.

Den første handlingsplanen mot tvangsekteskap ble lansert i 1998 og inneholdt 40 tiltak. Tretti nye tiltak ble lagt fram i 2002. I tillegg inneholder også ”Handlingsplan for integrering og inkludering” fra 2006 tiltak mot tvangsekteskap. Handlingsplanen mot tvangsekteskap (2008-2011) inneholder 40 tiltak. Handlingsplanen følger sektoransvarsprinsippet og i alt er 8 departementer (BLD, AID, HOD, JD, KD, KKD, KRD og UD) involvert i arbeidet med ansvar for ulike tiltak i handlingsplanen. Handlingsplanen har seks hovedmål: ”Lovverket mot tvangsekteskap skal håndheves effektivt (3 tiltak), tvangsekteskap skal forebygges (15 tiltak), kompetanse og samarbeid skal styrkes (7 tiltak), hjelpetiltakene skal være gode og tilgjengelige (5 tiltak), internasjonal innsats og samarbeid skal styrkes og kunnskap og forskning skal styrkes (10 tiltak)”. (s.8)

I diskusjonen av videre kunnskapsbehov påpekes det at kunnskapen vil måtte springe ut av erfaringer, men at det også er behov for å styrke forskningen på feltet. Samarbeid mellom praktikere og forskere, samt videreformidling av gode erfaringer løftes spesielt fram. Det påpekes også at det vil være *”viktig framover å få en bedre oversikt over det samlede omfanget av tvangsekteskap”* (s.27)

Pensjonsreform

St.meld. nr.12 (2004-2005). Pensjonsreform – trygghet for pensjonistene.

Denne Stortingsmeldingen ble trukket fram i bestillingen fra utvalget som en av de vi skulle undersøke. Kvinner og pensjonsrettigheter har vært og er et viktig tema i debatten om

kjønnslikestilling. Kjernen i debatten handler om kvinners og menns fordeling av lønns- og omsorgsarbeid og de konsekvensene dette har for kvinners opptjente pensjonsrettigheter. Meldinga tar imidlertid ikke opp eventuelle spesielle utfordringer knyttet til innvandrede/minoriteter. Verken ordene "etnisk/etnisitet", "innvandrer/innvandret", "minoritet", "ikke-vestlig", "etterkommer" eller "flyktning" er brukt i meldinga.

De generelle utfordringene knyttet til yrkesaktivitet, opptjeningstid og at kvinner kommer dårligere ut enn menn fordi de har færre års opptjening er imidlertid svært aktuelle også for innvandrede kvinner. I behandlingen av St.meld.nr 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga, ga Stortinget sin tilslutning til at det skulle fremmes forslag om ny, supplerende stønadsordning for pensjonister med kort botid i Norge. Stønadens behovsprøves mot annen inntekt og skal, sammen med evn annen inntekt, ikke overstige 90 prosent av minstepensjonen. Det arbeides nå med en tilsvarende modell for uførepensjon.

Datagrunnlag for å belyse etnisitet i et likestillingsperspektiv

Formålet med dette kapittelet er å gi gjennomgå og beskrive tilgjengelige data om kjønnslikestilling og etnisitet. Hva finnes av data og hvordan står dette datatilfanget i forhold til de forskningsbehov som er etterspurt og dokumentert i gjennomgangen av relevante offentlige dokumenter foran.

Vi vil i denne delen gjennomgå ulike eksisterende datakilder som kan belyse kjønnslikestilling og i likestilling i skjæringspunktet mellom kjønn og etnisitet⁶. Det ble innledningsvis vist til ti levekårsområder som det tradisjonelt er fokusert på i nordiske levekårsforskning, helse, utdanning, arbeid og anstendige arbeidsforhold, meningsfull fritid, inntekt til å kunne skaffe seg varer og tjenester, bolig, personlig trygghet, sosiale nettverk, politiske ressurser og rent fysisk miljø, samt to nye dimensjoener som er særlig relevante i en etnisk sammensatt befolkning. I tillegg er vi interessert i velferdsarenaenes virkemåte, og eventuelle ulikheter når det gjelder hvordan levekårsressurser omsettes til velferd. Vi tenker da særlig på diskriminering og kulturell vegring, jfr beskrivelse av dette over. I hvilken grad finnes det data som kan belyse kjønnsforskjeller og forskjeller mellom majoritet og minoritet på disse områdene.

Vi vil i utgangspunktet identifisere om det finnes data som lar seg fordele på kjønn og brutt ned på etnisitet⁷. At det eksisterer kjønnsdelt statistikk eller data på et område er en forutsetning for å kunne gjøre analyser av forskjeller mellom kvinner og menn, men kjønnsdelt statistikk er ikke ensbetydende med likestillingsstatistikk.

Distinksjonen mellom kjønnsaggregerte data og likestillingsdata må sees i sammenheng med det vi innledningsvis skrev om ulike tilnærminger til "likestilling". Handler det om like rettigheter, like muligheter og eller likt utfall? Ved å koble kjønnsaggregerte data inn i et teoretisk rammeverk kan man tolke funnene i et likestillingsperspektiv. Vi vil i denne delen kort beskrive hvilke typer data som eksisterer på de ulike områdene og i hvilken grad data kan belyse forskjeller mellom kvinner og menn, og om kjønnsforskjeller mellom etniske minoriteter og majoritet kan påvises. Vi vil ta utgangspunkt i offisiell statistikk, dvs. data som er produsert av Statistisk sentralbyrå eller annen statlig organ, og tilgjengelig for allmennheten. Det vil være utenfor dette prosjektet økonomiske ramme å gjennomgå eksisterende forskning på alle områdene som skal gjennomgås.

⁶ Begrepet etnisitet og etnisk minoritetsbakgrunn brukes i mange offentlige dokumenter, men operasjonaliseres gjerne som personer med innvandrerbakgrunn. Operasjonaliseringen av etnisitet følger gjerne SSBs definisjoner av innvandrerkategori og landgruppering. Norge har gjentatte ganger blitt kritisert av Europarådet og av FN for ikke å ha oversikt over befolkningens etniske sammensetning. Det kan diskuteres om landbakgrunn er en tilstrekkelig "erstatning" for etnisitet. For mer om dette se vedlegg til Norges 19/20 rapport til FNs rasediskrimineringskomité: >> *Immigration and immigrant in the Norwegian population statistics. Country of origin as a proxy for ethnic origin* <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Demographic%20statistics.pdf>

Data og metode

Det eksisterer en rekke kilder som er relevante for å studere skjæringspunktet mellom kjønn og etnisitet. I enkelte studier kan kvalitativ tilnærming med f eks deltagende observasjon, semi- eller ustrukturerte intervjuer eller diskursanalyse/tekstanalyse være best egnet. Kvalitative tilnærminger kjennetegnes av få observasjoner men grundig undersøkelse av mange variable. Utvalget som undersøkes er derfor enten strategisk, typisk eller spesielt, og ikke representativt, som i kvantitative metoder. Kvalitative metoder har sin styrke når man f eks ønsker å undersøke sosiale prosesser og sosialt samspill. En kvalitativ tilnærming vil videre være godt egnet dersom man ønsker kunnskap om menneskers virkelighetsforståelse, og deres tanker, erfaringer og meninger. Innen samfunnsvitenskapelig forskning vil man ofte bruke både kvalitativ og kvantitativ metode. Den kvalitative forskningen kan f eks utdype kvantitative funn og gi en bedre forståelse av årsakene bak dem. En ulempe med kvalitative data er at funnene ikke uten videre kan generaliseres til å gjelde for flere enn de som faktisk er studert. Kvalitative data alene kan derfor være lite egnet som grunnlag for politikkutforming. Gitt den svært begrensede tidsrammen for denne sammenstillingen av tilgjengelige datakilder vil vi derfor fokusere på kvantitative data.

Kvantitative data

Vi kan i utgangspunktet skille mellom to hovedtyper av kvantitative data:

- Administrative data (registerdata)
- Data fra utvalgsundersøkelser (surveydata)

I praksis benytter forskere seg gjerne av en kombinasjon av registerdata og survey data. I denne sammenhengen er det likevel hensiktsmessig å skille de to kildene fra hverandre siden de har ulike styrker og svakheter i analyser av kjønn og etnisitet.

Administrative data eller registerdata

Administrative registre representerer i dag en av de viktigste datakildene for produksjon av statistikk og som datakilde innen samfunnsforskning. Per i dag benyttes det i Norge om lag 60 administrative registre som datakilder i produksjon av offentlig statistikk. Informasjonen i disse registrene samles inn av Statistisk sentralbyrå (SSB) med hjemmel i statistikkloven. Statistikkloven gir hjemmel til å "pålegge enhver å gi de opplysninger som er nødvendige for utarbeidelse av offisiell statistikk, så langt lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for dette". Det finnes tre basisregistre som definerer og identifiserer de grunnleggende statistiske enheter:

- Det sentrale folkeregisteret i Skattedirektoratet, for **personer og familier**
- Enhetsregisteret i Brønnøysund/Bedrifts- og foretaksregisteret i Statistisk sentralbyrå, for juridiske enheter/**foretak og bedrifter**.
- Registeret over grunneiendommer, adresser og **bygninger** (GAB) i Statens kartverk

Felles for de tre basisregistrene er at de bruker et identifikasjonsnummer som nøkkel til å koble ulike registre til hverandre. I praksis, og mest relevant her, er det unike 11-sifrede fød-

selsnummeret som alle bosatte i Norge har kan brukes som en nøkkel til å koble informasjon på personnivå fra ulike registre. Et eksempel på kobling av registre for statistikk og analyseformål er den registerbasert sysselsettingsstatistikk.

Data for den registerbaserte sysselsettingsstatistikken er basert på flere ulike registre. De viktigste er NAVs Arbeidsgiver-/ arbeidstakerregister, lønns- og trekkoppgaveregisteret og selvangivelses-registeret administrert av Skattedirektoratet, registeret over vernepliktige og sivilarbeidere fra henholdsvis Vernepliktsverket og Siviltjenesteadministrasjonen, og Enhetsregisteret/ Bedrifts- og foretaksregisteret.

Arbeidstakerregisteret er hovedkilden til data om lønnstakere, men lønns- og trekkoppgaveregisteret utgjør et viktig supplement ved at det fanger opp lønnstakerforhold som ikke er meldepliktige til arbeidstakerregisteret. Begge registre har arbeidsforhold som enhet. Selvangivelsesregisteret er hovedkilden til opplysninger om selvstendig næringsdrivende. Enhetsregisteret og Bedrifts- og foretaksregisteret gir opplysninger om bedriftene (arbeidsstedene). I tillegg benyttes data fra en rekke andre kilder. F eks NAVs Arena-register gir data om arbeidsledige og personer på arbeidsmarkedstiltak, registre over ansatte i stat i kommune, lønnsstatistikk for ansatte i privat sektor, sykefraværsregisteret, sosialhjelpsdata som innhen-tes fra kommunene mv.

Hva er fordelene med registre som datakilde?

Administrative registre er bygd opp for administrative formål, og ikke for statistiske formål eller forskning alene. Registerne kan ha som formål å beregne skatt eller arbeidsledighets-trygd, og det at registerne brukes og oppdateres av ulike etater og virksomheter daglig sikrer at data er **oppdaterte og nøyaktige** (Tønder 2008). Bruk av registre er **kostnadseffektivt** sammenlignet med spørreundersøkelser hvor skjema skal testes, sendes ut, purres på, registreres og omkodes med mer. For forskning er det også en stor fordel at registre innebærer en **fulltelling**, dvs at alle er inkludert. Det reduserer den statistiske usikkerheten som man har ved utvalgsundersøkelser. Dette punktet er spesielt relevant når man skal analysere minoritetsbefolkninger. Selv i store og lovpålagte utvalgsundersøkelser som Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) er ikke utvalget stort nok til at man kan analysere etniske minoriteter. I studier av innvandrere, og spesielt hvis man skal se på ulike grupper av innvandrere, er registerdata essensielle.

I det sentrale folkeregisteret er informasjon om kjønn tilgjengelig. I tillegg opplysninger om innvandringskategori, landbakgrunn (fødeland) og bosattdato tilgjengelig fra Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikksystem. Dette innebærer at det i Norge er store muligheter til å gjøre analyser av ulike grupper som lar seg identifisere i registre. Registerkoblinger gjør at man ikke bare kan beskrive situasjonen på ulike tidspunkter (tverrsnittsanalyser) men også at dataene ved bearbeiding egner seg for forløpsanalyser⁷.

Hva er ulempen med registerdata?

En klar ulempe og begrensning med registerdata er at de er lite fleksible. Siden de baserer seg på administrative kilder innebærer det er liten eller ingen mulighet for en forsker å påvirke

⁷ Røed, K og O. Raaum (2003), Administrative Registers. Unexplored Reservoirs for Scientific Knowledge. *The Economic Journal* Vol. 113, No. 488, 2003.

hva slags data og hvordan data samles inn. På noen områder som f.eks. inntektsdata som baserer seg på selvangivelse, er de nyeste dataene tilgjengelige gjerne fra inntektsåret to år tilbake. Registrene inneholder opplysninger om en rekke forhold som f.eks. status på arbeidsmarkedet og i utdanning, overføringer og inntekt. Registrene inneholder mye av det vi kan kalle ”harde” data, men registrene inneholder ikke informasjon om hvordan personen opplever sin egen situasjon, preferanser og kontekst slik man har større muligheter til i utvalgsundersøkelser.

Utvalgsundersøkelser (surveydata).

Utvalgsundersøkelser innebærer at man undersøker et utvalg av personer eller bedrifter i den populasjonen data skal si noe om. Utvalgsundersøkelser brukes dermed ofte for å finne informasjon om store deler av befolkningen ved å undersøke en liten andel.

Surveydata kan gi resultater som for praktiske formål er like gode som en fulltelling/registerdata. En vanlig form for utvalg er å la alle enhetene i populasjonen ha samme sannsynlighet for å komme med i utvalget. Siden bare en del av populasjonen observeres, vil det alltid være knyttet en viss usikkerhet til anslagene basert på utvalget. Ved hjelp av statistiske metoder kan denne usikkerheten beregnes.

Andre typer feil enn slike utvalgsfeil kan også forekomme. En feilkilde kan være *registerfeil*, der registeret som utvalget trekkes fra ikke er en korrekt beskrivelse av populasjonen – f.eks. et bedriftsregister som ikke inneholder alle bedriftene. En annen type feil er *svarfeil*, som kan forekomme i intervjuundersøkelser på grunn av dårlig hukommelse, misforståelser eller manglende kunnskaper. En viktig feilkilde er *frafall*, der det mangler opplysninger fra enkelte enheter i utvalget. Frafall forekommer i praktisk talt alle utvalgsundersøkelser og kan medføre at utvalget blir skjevt i forhold til den populasjonen det er ment å representere. For å rette opp denne skjevheten kan man prøve å anslå hvilke verdier frafallsenheter har. Dette kalles *imputering* og er en teknikk brukt i SSBs undersøkelser.

Når populasjonen man ønsker å analysere er en liten gruppe av befolkningen som f.eks. innvandrere og ulike grupper av innvandrere, er dette med frafall noe mer komplisert. Blant innvandrere er det ofte høyere frafall enn i befolkningen ellers, og frafallet er ikke tilfeldig. Når frafallet ikke er tilfeldig, men selektivt, hjelper det ikke å intervju flere (øke utvalget). Ved å intervju flere av de samme øker man skjevheten. For å bote på frafallsproblematikken gjennomfører SSB ca. hvert tiende år (1983, 1996 og 2006) en egen levekårsundersøkelse blant innvandrere.

Dette innebærer at mange av de regulære utvalgsundersøkelsene, som f.eks. arbeidskraftsundersøkelsen (AKU), levekårsundersøkelsen (LKU) med roterende tema, samt tidsbruk-, medie og kulturbruksundersøkelsen i liten grad er egnet for analyser av etniske minoriteter. Dette skyldes som nevnt ovenfor at innvandrere har liten sjanse for å bli spurt, og de innvandrene som besvarer denne type undersøkelser ligner ikke mye på de som ikke deltar.

Data som kan belyse likestilling mellom kjønn og etnisitet på ulike områder

Vi vil her gjennomgå de 12 ulike områder som ble skissert innledningsvis som kan være relevante forskningsområder for likestilling mellom kjønn og etnisitet. Vi vil kort redegjøre for hva slags type data som regelmessig samles inn og som er offentlig tilgjengelig.

Helse

Når det gjelder data om helse finnes det demografiske data basert på registre som omfatter fødsler, død, forventet levealder, fruktbarhet. Data om død og forventet levealder er på mange måter de ultimate helse og levekårsindikatorer, selv om det ikke er noen entydig sammenheng mellom levealder og tjenestebehov i de siste leveårene. I mange land er disse også viktigste mål på levestandard, jf FNs tusenårsmål nr. 4 om reduksjon i barnedødelighet. Det finnes ca. 15 ulike helseregistre. De meste sentrale helseregistrene er Norsk pasientregister, Dødsårsaksregisteret, Kreftregisteret, Medisinsk fødselsregister. Det er teknisk uproblematisk å koble informasjon i ulike helseregistre med andre registre og med utvalgsundersøkelser. Folkehelseinstituttet gjennomfører f.eks. helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag (HUNT) og helseundersøkelsen i Oslo (HUBRO). Både helse og etnisitet er imidlertid definert som sensitive opplysninger i Lov om Personvern, og det knytter seg derfor særlige vilkår til å få tillatelse til å gjennomføre slik kobling. Andre relevante surveys som omfatter helse, er SSBs levekårsundersøkelse som hvert tredje år gir et situasjonsblikk på folkehelsen. Den siste levekårsundersøkelsen (LKU) med helse gjennomført i 2008 omfatter data om hvordan befolkningen selv vurderer egen helse, sykdom, funksjonsevne, levevaner og bruk av helse-tjenester. Svarprosenten i 2008 var på 66,8. Opplysningene som samles inn, er basert på personlige intervjuer med 6 500 personer. Av disse var det 3 300 kvinner og 3 200 menn. Det deltar for få innvandrere i LKU til at man kan analysere ulike innvandrers grupper helse. I 2005/2006 gjennomførte SSB en egen levekårsundersøkelse blant de ti største innvandrers grupper i Norge (LKI). I LKI var det et panel av helsespørsmål hentet fra den ordinære LKU. Ved hjelp av LKU og LKI er det dermed mulig å analysere helsetilstanden blant kvinner og menn i både majoritets og minoritetsbefolkningen.

Utdanning

SSB henter inn opplysninger direkte fra universitetene og høyskolene. Innenfor videregående opplæring er fylkeskommunenes administrative datasystem for inntak til videregående opplæring (VIGO) den viktigste kilden. Data om elever og studenter i videregående utdanning og høyere utdanning er personidentifiserbar. Det betyr at elever og studenter kan identifiseres med fødselsnummer, noe som gjør det mulig å koble til opplysninger fra andre registre. Dvs. at man kan identifisere kvinner og menn og innvandrere med ulike landbakgrunn. På grunnskolenivå er data basert på summariske rapporteringer og mikrodata er derfor ikke tilgjengelig.

En utfordring med hensyn til data om høyeste gjennomførte utdanning er at denne informasjonen i liten grad er tilgjengelig for innvandrere. Ved forrige folketelling 2001 ble det sendt ut et eget skjema om dette til personer med innvandrerbakgrunn. I løpet av de siste ti årene siden forrige folketelling er datakvaliteten på innvandrers høyeste fullførte utdanning

blitt stadig mer skral som følge av at det ikke registreres utdanningsnivå fortløpende ved innvandring.

Levekårsundersøkelsen blant innvandrere (LKI) inneholder spørsmål om utdanning utført i utlandet og utdanning utført i Norge. Dette gir mulighet til å kartlegge betydning av utdanning i de gruppene som omfattes av LKI.

Arbeid og arbeidsmiljø

Hovedkilden til data om yrkesdeltakelse og arbeidsledighet er Arbeidskraftsundersøkelsen AKU. AKU gjennomføres kvartalsvis med et stort utvalg (bruttoutvalg 24 000 per kvartal). AKU gir data om status på arbeidsmarkedet (i jobb, arbeidsledig, på tiltak, utenfor arbeidslivet) i tillegg til data om avtalt arbeidstid, overtid, undersyssetting, ansettelsesform (fast eller midlertidig) og skift og turnusarbeid. SSB publiserer også registerbasert statistikk i tillegg til AKU. Den registerbaserte statistikk bygger på kobling av en rekke registre og brukes til å gi data om yrkesdeltakelse for innvandrere og i mindre geografiske områder (kommunal sektor og på fylkesnivå). Årsaken er at AKU, til tross for stort utvalg, ikke kan gi pålitelig informasjon om yrkesdeltakelse for mindre grupper og innenfor geografisk avgrensede områder.

Når det gjelder arbeidsmiljø er levekårsundersøkelsen (LKU) en viktig datakilde. I blant annet 2006 og i 2009 inneholdt LKU en rekke spørsmål om arbeidsmiljø. En del av utvalgt fra 2006 ble også spurt i 2009. Det innebærer at man etter hvert kan gjøre analyser av et panel over tid. Dette bidrar til verdifull informasjon om utviklingen i arbeidsmiljø.

Levekårsundersøkelsen blant innvandrere (LKI) inneholdt spørsmål om fysisk og psykisk arbeidsmiljø. Ved å sammenligne LKU og LKI vil man kunne analysere forskjeller mellom kvinner og menn med og uten minoritetsbakgrunn. Det er imidlertid klare begrensninger også i LKI når det gjelder muligheten til å kartlegge lønns- og arbeidsvilkår etter bransje, landbakgrunn og kjønn.

Det finnes også andre mer geografisk avgrensede surveyer der innvandreres arbeidsvilkår er studert. Fafo har gjennomført to kartlegginger av polske arbeidsinnvandrere, i hhv 2007 og 2010 (Friberg og Tyldum 2007).

Meningsfull fritid

SSBs kultur- og mediebruksundersøkelsen gjennomføres hvert fjerde år. Den inneholder spørsmål om kulturtilbud og kulturbruk, samt medietilbud og mediebruk. I 2008 ble det gjennomført en egen undersøkelse om kultur og mediebruk blant innvandrere. I tillegg inneholder SSBs levekårsundersøkelse (LKU) spørsmål om friluftsliv og mosjon. LKI inneholder også enkelte spørsmål om mosjon.

Hver tiende år (sist i 2001) gjennomføres tidsbruksundersøkelsen. Tidsbruksundersøkelsen gir detaljert informasjon om norsk kvinner og menns disponering av døgnet timer i arbeidstid, ulønnet arbeid, fritid med mer. Tidsbruksundersøkelser er svært relevante for å analysere forskjeller mellom kvinner og menn med hensyn til tilpasning til arbeidslivet og fordelingen av oppgaver i privatlivet. Tidsbruksundersøkelsen har ikke et utvalg stort nok til å gjøre meningsfulle analyser av minoritetsbefolkningens tidsbruk.

Inntekt

Inntektsbegrepet omfatter summen av alle yrkesinntekter, kapitalinntekter (blant annet renteinntekter og avkastning på verdipapirer) og diverse overføringer (for eksempel ulike typer pensjoner, arbeidsledighetstrygd, barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte, sosialhjelp etc.) mottatt i løpet av året. Til fratrekk kommer utlignet skatt og negative overføringer (det vil si pensjonspremier i arbeidsforhold og betalt barnebidrag). For de fleste husholdninger vil denne inntekten tilsvare det man har disponibelt til forbruk og sparing.

Det at inntekt knyttes til husholdninger gjør at analyser av forskjeller mellom menn og kvinner problematiseres. Når man skal beskrive hvordan ulike inntekter blir fordelt mellom kjønnene bør man ta med i betraktning at mange individer inngår i et økonomisk fellesskap med andre, der en deler på både inntekter og utgifter. Inntekten fra én eller flere personer brukes kanskje også av andre personer som ikke har egne inntekter. Dette gjelder for eksempel barn og ungdommer og hjemmearbeidende. Det er derfor viktig å ta hensyn til den økonomiske enheten som individene inngår i. Det er i tillegg flere typer inntekter som er klart husholdnings- eller familierelaterte, men som registreres på bare én mottaker i husholdningen. Eksempler på slike typer inntekter er sosialhjelp, bostøtte og barnetrygd. I tillegg kan det være litt tilfeldig hvem av ektefellene som står registrert med felles kapitalinntekter, gjeldsrenter, formue og gjeld ved skatteliggingen.

For inntekt er registre viktigste datakilde og de mest sentrale er:

- Selvangivelsesopplysninger (lønn, næringsinntekt, kapitalinntekter, pensjon med videre)
- Ligningsregisteret (skatter)
- Lønns- og trekkoppgaveregisteret (arbeidsledighetstrygd, diverse skattefrie overføringer)
- NAV (barnetrygd, kontantstøtte, foreldrepenger ved fødsel, engangsstønad ved fødsel og adopsjon, utdanningsstønad)

Inntektsdata kan kobles til fødselsnummer og informasjonen er derfor mulig å koble på individnivå. Dette gir muligheter til å analysere forskjeller mellom majoritet og minoritet mht til inntekt.

I LKU og LKI er registeropplysninger om inntekt påkoblet surveydataene i etterkant. I Fafos levekårsundersøkelser er det også innhentet informasjon om inntekt. Det er imidlertid et generelt problem at det er en stor andel uoppgitt på spørsmål om inntekt i surveyundersøkelser.

Bolig

Hva slags hustype folk bor i, eiendomsforholdet til boligen, hvilken størrelse boligene har i forhold til antall husholdsmedlemmer, og hvordan boligen er kvalitetsmessig, er alle forhold som har betydning for levekårene. Litt forenklet kan ulike boligtyper og eiendomsforhold oppfattes som et hierarki med den selveide eneboligen øverst og den private hybelleiligheten eller kommunale leieboligen nederst. I en slik modell er det i hovedsak boligsøkernes økonomiske ressurser som avgjør hvor i hierarkiet den enkelte havner. Med bedre råd vil husholdningen normalt rykke oppover i bolighierarkiet, men også andre forhold påvirker folks valg av bolig. Hvor mange personer og generasjoner som bor i husholdningen, personlige preferanser og forventinger om framtida bidrar til å nyansere en slik enkel hierarkisk modell. I byer vil unge enslige foretrekke å bo trangere og mer sentralt, mens småbarnsfamilier verd-

setter mer plass og tilgang på grøntarealer lenger fra sentrum. LKU og LKI egnede datakilder til å analysere bolig og boligforhold og forskjeller mellom minoritet og majoritet.

Sosiale nettverk og personlig trygghet

For å høre hjemme i samfunnet er det også viktig å ha sosial kontakt til mennesker utenfor ens umiddelbare familie. Vi tenker her særlig på vennskap, naboskap og omgang med arbeidskolleger utenom arbeidstid. Dette er kontakter som gjerne knyttes på frivillig basis ut fra felles interesser, aktiviteter eller gjensidige sympatier. For innvandrere vil det være nyttig å analysere om sosiale nettverk først og fremst retter seg mot andre innvandrere med sammen bakgrunn (bonding) eller om de også har sosiale kontakt i majoritetsbefolkningen (bridging). LKU og LKI inneholder spørsmål som kan utnyttes til å analysere sosiale relasjoner utover familien.

LKU og LKI inneholder også spørsmål om utsatthet for vold, tyveri og trusler. I tillegg inneholder undersøkelsene spørsmål om frykt for å gå ut alene i nabolaget hvor man bor som kan belyse sider av det som angår personlig trygghet.

Politiske ressurser

Politisk aktivitet kan omfatte alt fra valgdeltakelse til partiarbeid og tillitsverv, fra diskusjoner i nærmiljøet til aksjonsvirksomhet og avisinnlegg. Evnen til å delta i påvirkning av politiske avgjørelser avhenger av politiske ressurser som utdanning, sosiale kontakter, tid, overskudd, selvtillit og tro på at det nytter. Den europeiske samfunnsundersøkelsen (ESS) gjennomføres i en rekke land, deriblant Norge, hvert andre år. ESS inneholder en rekke spørsmål om politisk aktivitet, tillit til politiske institusjoner og politisk preferanse. ESS er en interessant undersøkelse dersom man ønsker å analysere politisk aktivitet og politiske ressurser blant kvinner og menn i ulike land. Som med andre utvalgsundersøkelser som retter seg mot hele befolkningen så er utvalget ikke stort nok til å gjøre analyse av innvandrere (selv om de lar seg identifisere). Igjen vil det være nyttig å bruke LKI som datakilde. Det er dessuten gjennomført en egen kartlegging av innvandreres politiske deltakelse (Rogstad 2007).

Religionsfrihet

Den europeiske samfunnsundersøkelsen (ESS) gjennomføres i en rekke land, deriblant Norge, hvert andre år. ESS inneholder spørsmål om religiøs tilknytning, religionenes betydning i livet. Nesten identiske spørsmål er også stilt i LKI rettet mot innvandrere. Ved å sammenligne data fra ESS, og i tillegg kulturbruksundersøkelsen fra SSB, samt LKI vil man kunne sammenligne religionens betydning for kvinner og menn med og uten innvandrerbakgrunn. LKI inneholder også spørsmål om vilkårene for å utøve sin religion i Norge.

Rent miljø

I LKU og LKI stilles det spørsmål om bomiljø. Dette dreier seg om tilgang på natur, kollektivtrafikk og rekreasjonsmuligheter i nærområdet. I tillegg stilles det spørsmål om trafikkfarlige veier, støy fra industri, vei flytrafikk og naboer. Spørsmålene er egnet til å analysere forskjeller mellom kvinner og menn, med og uten minoritetsbakgrunn i deres opplevelse av miljøet der de bor.

Bolig, personlig trygghet, sosiale nettverk

Når det gjelder egenskaper ved boligen, eie- eller leieforhold, boligstandard så er LKU og LKI egnede datakilder til analysere forskjeller mellom minoritet og majoritet. Også Fafos Oslobaserte levekårsundersøkelser blant innvandrere gir mulighet til å sammenligne boforhold etter landbakgrunn (og kjønn).

Ressurser og utfall – virker velferdsarenaene ulikt for ulike grupper?

Ovenfor har vi gjennomgått datakilder når det gjelder sentrale levekårsressurser. Finnes det også data over hvordan disse ressursene omsettes til velferd i sentrale velferdsarenaer? Det finnes få kilder til data om kulturell vegring, altså det fenomenet at medlemmer av minoritetsgrupper velger bort noen muligheter (som for eksempel visse typer jobber, eller at kvinner velger bort å delta i arbeidslivet i det hele tatt). Det finnes imidlertid noe data om holdninger til kvinners yrkesaktivitet (Djuve og Kavli 1999), og om holdninger til arbeidsdeling i hjemmet (Kavli og Nadim 2009).

Når det gjelder diskriminering finnes det en del data om opplevd diskriminering. Faktisk diskriminering er svært krevende å måle. Det pågår imidlertid et svært spennende arbeid med såkalt doble blindtester (jobbsøknader). Prosjektet er et samarbeid mellom ISF, UiO og Fafo. I LKI er det stilt spørsmål om innvandreres subjektive opplevelse av å bli diskriminert på en rekke områder, i arbeidslivet, innen utdanning, i møte med helsevesenet, på boligmarkedet og i tilgangen på varer og tjenester (f eks utestedsdiskriminering). Det finnes også en del andre surveyer som kartlegger opplevd diskriminering, blant annet Fafos levekårsundersøkelser. Opplysningene om innvandreres opplevelse av å stå utenfor og bli forskjellsbehandlet gir verdifull informasjon om hvordan møte innvandrernes selv opplever møte med ulike institusjoner. En analytisk utfordring er at det finnes lite tilgjengelige data om majoritetsbefolkningens, og andre gruppers, opplevelse av diskriminering. Når en av fem innvandrere opplever diskriminering ved ansettelse så kan det tolkes som mye, men hva vet vi om for eksempel kvinners opplevelse av diskriminering ved ansettelse. LKU inneholdt for første gang i 2008 et spørsmål om opplevd diskriminering, men spørsmålet ble ikke knyttet til et spesielt område (f eks arbeidsliv) eller en spesiell kontekst (f eks rekrutteringer). Det gjør at det er vanskelig å vurdere etniske minoriteters opplevde diskriminering i forhold til andre gruppers opplevelse av urettmessig forskjellsbehandling.

Oppsummering – data som kan belyse likestilling mellom kjønn og etnisitet.

Tabellen nedenfor oppsummerer hvilke områder som er dekket av henholdsvis registerdata og surveydata. Alle de sentrale levekårsindikatorene er i større eller mindre grad dekket av enten registerdata og eller surveydata. Det betyr selvsagt ikke at alle delproblemstillinger innenfor hvert tema er godt dekket. Det kvantitative datagrunnlaget innenfor feltet må likevel sies å være svært godt – i hvert fall i et internasjonalt perspektiv. Det illustreres også av at

kunnskapsbehovet som påpekes i offentlige dokumenter ofte er knyttet til *mekanismer* mer enn data: Man ønsker å vite mer om *hvordan* barrierene for kvinners yrkesdeltakelse kan bygges, ned og *hvordan* man kan redusere frafallet i videregående skole. Dette er kunnskap som ikke uten videre kan leses ut av offentlig statistikk, og som gjerne krever spesialdesignede og til dels kostbare undersøkelser, spesielt dersom de skal være omfattende nok til å kunne generalisere

funn. Særlig kostnadskrevende er det å samle inn gode og sammenliknbare data når målgruppene for undersøkelsen har ulike språk og kulturbakgrunn (Djuve m fl 2009).

Levekårsområder	Registerdata		Surveydata	
	Kjønn	Etnisitet	Kjønn	Etnisitet
Helse	x	x	x	x
Utdanning	x	x	x	x
Arbeid	x	x	x	x
Arbeidsmiljø			x	x
Meningsfull fritid			x	x
Inntekt	x	x	x	x
Bolig			x	x
Personlig trygghet			x	x
Sosiale nettverk			x	x
Politiske ressurser			x	x
Rent miljø			(x)	(x)
Religion				x

Kort om tilgjengelig kunnskap på de ulike levekårsområdene

En grundig gjennomgang av kunnskapen når det gjelder kjønnsforskjeller i levekår i innvandrerbefolkningen ligger utenfor rammene for dette notatet. Nedenfor følger en kort oppsummering av tilgjengelig kunnskap hentet fra kvantitative kilder.

Helse

Innvandrerkvinner vurderer sin helse mindre positivt enn innvandrere menn, og oppfatningen av helsen som god eller meget god synker sterkere med alder i innvandrerbefolkningen enn i befolkningen generelt (Blom 2008).

Innvandrere og etterkommere vurderer sin helse som noe dårligere enn befolkningen som helhet gjør. Mens 86 prosent av landets befolkning oppfatter sin helse som god eller meget god, er i gjennomsnitt 67 prosent av de ti ikke-vestlige landgruppene av samme oppfatning.

Rapporten ”Sosiale forskjeller i innvandreres helse” (Blom 2010) bygger på levekårsundersøkelsen Levekår blant innvandrere 2005/2006. Her er innvandreres helse analysert mer inngående i forhold til kjønn og landbakgrunn.

Større kjønnsforskjeller blant innvandrere enn i befolkningen ellers

Det er større kjønnsforskjell blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig, idet 70 prosent av mennene og 60 prosent av kvinnene vurderer helsen sin som god eller meget god. I hele befolkningen er det ikke noen kjønnsforskjell å snakke om.

Rapporten viser at innvandreres helse varierer etter faktorer som utdanning, språkferdigheter, religiøsitet, sysselsetting, økonomi, boligstatus, arbeidsmiljø, sosial kontakt, opplevd diskriminering osv. Det kommer frem at innvandrere med sterk sosioøkonomisk posisjon (god utdanning, sysselsetting, økonomi, bolig og arbeidsmiljø) har bedre helse enn innvandrere uten disse fortrinnene. De samme faktorene har også betydning for et mer avgrenset mål på psykisk helse.

Somaliere og srilankere har best helse

Det tas utgangspunkt i fem forskjellige indikatorer for helse, og sammenhengen mellom de enkelte indikatorene undersøkes. De fem indikatorene slås deretter sammen til ett enkelt mål på helse. Ifølge denne helseindeksen har innvandrere med bakgrunn fra Somalia og Sri Lanka best helse, mens innvandrere med bakgrunn fra Irak og Tyrkia rangerer nederst. Undersøkelsen studerte personer i aldersgruppen 16-70 år og omfattet inn-

vandrere og norskfødte med to innvandrereforeldre bosatt i Norge med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, Serbia-Montenegro, Tyrkia, Irak, Iran, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Somalia og Chile (Blom 2010)

Kilder:

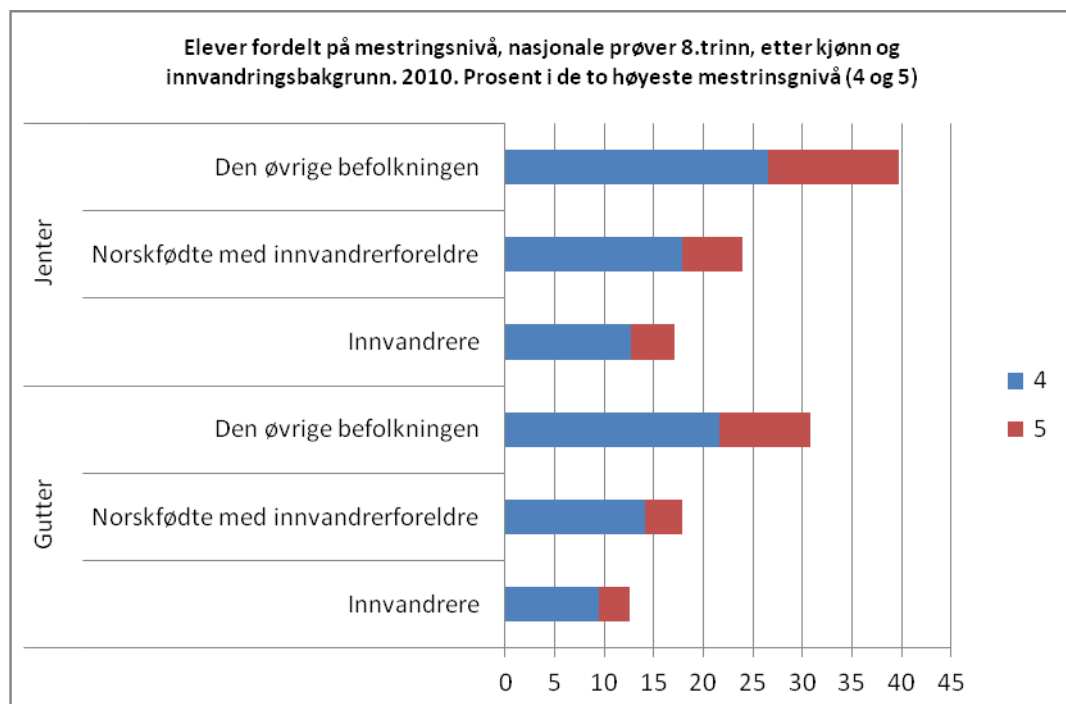
Blom, S (2008): Innvandreres helse 2005/2006, Rapporter 2008/35, Statistisk sentralbyrå.

Blom, S (2010): Sosiale forskjeller i innvandreres helse, Rapporter 2010/47, Statistisk sentralbyrå.

Utdanning

Jenter klarer seg bedre på skolen enn gutter med samme bakgrunn (Jf. figur 1). Nasjonale prøver på femte og åttende trinn i 2009 viste at innvandrerelever og norskfødte elever med innvandrereforeldre skåret lavere enn øvrige elever på de fleste prøvene, men bildet nyanseres noe når man tar hensyn til ulik landbakgrunn.

Figur 1: Resultater nasjonale prøver



Kilde: SSB

En større andel innvandrerelever enn norskfødte elever med innvandrereforeldre slutter underveis i videregående opplæring, men frafallet er betydelig lavere for jenter med og uten innvandrerbakgrunn enn for gutter. Elever med innvandringsbakgrunn som fullfø-

rer videregående opplæring, fortsetter direkte over til høyere utdanning i større grad enn øvrige. Særlig gjelder dette jenter med innvandrerbakgrunn.

Kilde:

Nygård, G (2010). "Utdanning", i Henriksen, K , L. Østby og D. Ellingsen (2010. Innvandring og innvandrere 2010. SA 119/2010, Statistisk sentralbyrå.

Arbeid

Kvinner i Norge har den høyeste yrkesdeltakelsen i verden, og gapet mellom kvinner og menns yrkesdeltakelse er minst i Norge og de skandinaviske landene (OECD 2008). Forventninger om at innvandrerkvinner skal delta på lik linje med kvinner uten innvandrerbakgrunn innebærer at lista legges høyt.

Under konjunkturoppgangen utover 2000-tallet og fram til 2008 var det en sterk økning i andel sysselsatte. Avstanden i sysselsettingsnivå mellom innvandrere og befolkningen ellers ble redusert. Innvandrere i enkelte landgrupper har likevel betydelig lavere yrkesfrekvens enn befolkningen ellers. Mye av forskjellene i yrkesdeltakelse mellom majoritet og minoritet henger sammen med at kjønnsforskjeller er mye mindre i majoritetsbefolkningen enn i mange minoritetsgrupper..

Etter finanskrisen

Finanskrisen som satt inn i 2008 rammet menn hardest. Andelen sysselsatte gikk mest ned blant menn fra 2008 til 2009, både blant innvandrere og i befolkningen ellers. Dette har sammenheng med at det særlig har vært mannsdominerte næringsgrupper, som industri og bygge- og anleggsvirksomhet, som har vært mest berørt av konjunkturedgangen etter 2008. Blant innvandrere var det en reduksjon på 3,4 prosentpoeng blant menn, mot 1,6 prosentpoeng blant kvinnene. I hele befolkningen var nedgangen på 2,1 prosentpoeng for menn og 1,5 for kvinner. Denne tendensen har imidlertid ikke endret kjønnsforskjellene i sysselsetting. Størst forskjell i sysselsetting mellom menn og kvinner er det blant innvandrere fra Afrika og Asia, der menns sysselsettingsandel lå 10 prosentpoeng over kvinnenes i 2009. Dette tilsier at kvinnene fra disse to verdensregionene ligger særlig lavt når det gjelder sysselsetting, med henholdsvis 39,5 prosent og litt over 49 prosent i arbeid. Gruppen med minst kjønnsforskjell i sysselsetting var de fra Øst-Europa utenom EU med kun 2,5 prosentpoeng i menns favør, tett fulgt av de nordiske med om lag 3 prosentpoeng. Med andre ord er disse to innvandrergruppene mer likestilte enn hele befolkningen hva sysselsetting angår.

Kilder:

OECD (2008). *Employment outlook*. OECD, Paris 2008.

Olsen, B. (2010). "Arbeid", i Henriksen, K., L. Østby og D. Ellingsen (2010). *Innvandring og innvandrere 2010*. SA 119/2010, Statistisk sentralbyrå.

Arbeidsmiljø

Kvinner er oftere utsatt for enkelte typer arbeidsmiljøbelastninger enn menn. Kvinner, særlig innvandrerkvinner, er mer utsatt for hudkontakt med rengjøringsmidler eller desinfeksjonsmidler, og kvinner arbeider i noe større grad stående eller gående enn menn. Menn har imidlertid mange flere tunge løft enn kvinner, og innvandrer menn løfter i større grad tungt enn gjennomsnittet blant alle sysselsatte menn. Forskjellene mellom kvinner og menn og innvandrere henger sammen med hva slags yrker kvinner og menn har. (Henriksen 2008).

Analysen gjort av Statens arbeidsmiljøinstitutt viser at selv innenfor samme yrkesgruppe er det til dels store forskjeller i hvordan folk opplever arbeidsmiljøet når man sammenligner innvandrerne med den generelle yrkesbefolkningen. Innvandrere opplever gjennomgående dårligere psykososialt arbeidsmiljø, rapporterer høyere forekomst av mekaniske eksponeringer og oppgir en nær tre ganger større forekomst av ulykker enn hele yrkesbefolkningen. De opplever i mindre grad å ha kontroll over eget arbeid, de rapporterer høyere forekomst av plaging og erting, og de opplever i langt større grad arbeidet som en psykisk påkjenning. Når det gjelder selvrapporteringen av fysisk og kjemisk arbeidsmiljø, er forskjellene mellom innvandrere og yrkesbefolkningen mindre (Tynes og Sterud 2009).

Kilder:

Henriksen, K. (2010). "Arbeidsmiljø", i Blom, S og K. Henriksen. *Levekår blant innvandrere 2005/2006*. Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå.

Tynes, T. og T. Sterud (2009) *Arbeidsmiljø blant innvandrere*. Stami-rapport 6/2009

Inntekt

Innvandrerkvinner med ikke-vestlig landbakgrunn har lavt inntektsnivå, sett både i forhold til vestlige kvinner og i forhold til menn med samme landbakgrunn som dem selv. Det er langt mindre vanlig for ikke-vestlige kvinner å tjene sine egne penger enn det er for norske kvinner uten innvandrerbakgrunn og kvinner med vestlig landbakgrunn. Kvinner fra andre nordiske land har høyest relativ inntekt sammenlignet med menn med samme landbakgrunn. Forskjellene mellom kvinner og menn er størst blant innvandrere fra asiatiske og afrikanske land. Uansett landbakgrunn er kjønnsforskjellene minst i de yngste aldersgruppene og størst i de eldste (Tronstad 2007).

Innvandrerne inntektsnivå varierer etter hvor de kommer fra, og hvor lenge de har bodd i landet, men de fleste innvandrerne har lavere inntektsnivå enn det generelle inntektsnivået i samfunnet. Særlig er det mange barn med innvandrerbakgrunn som bor i husholdninger med lave inntekter – også over tid. Norskfødte med innvandrerforeldre har en høyere inntekt enn de som selv har innvandret (Enes og Kalcic 2010).

Kilder:

Enes, A. W og M. Kalcic (2010), "Inntekt", i Henriksen, K , L. Østby og D. Ellingsen (2010). *Innvandring og innvandrere 2010*. SA 119/2010, Statistisk sentralbyrå

Tronstad (red.) (2007) *Fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn. Inntekt, sysselsetting og tidsbruk*. Rapporter 2007/1, Statistisk sentralbyrå

Bolig

Kjønnsdelt statistikk om boligforhold er vanskelig å oppdrive. Dette skyldes trolig at en bolig huser en eller flere husholdninger og tradisjonelt tenker man på en husholdning bestående av mann, kone og barn.

Ved å samkjøre folkeregisteret og GAB-registeret (Grunneiendommer, adresser og bygninger) kan man få et inntrykk av husholdningstyper og husholdningstørrelse. Hvor mange bor i hver husholdning? I en analyse av levekår og kjønnsforskjeller viser Henriksen (2010) at innvandrerhusholdninger gjennomgående er større enn i befolkningen ellers og at en større andel bor i husholdninger med flere generasjoner. Andelen som er aleneboende blant ikke-vestlige innvandrere er omtrent som i resten av befolkningen men i enkelte grupper er det langt høyere andel mødre som bor alene med barn (f eks blant somaliere og iranere).

Innvandrere bor i mindre grad enn befolkningen ellers i hus eller leiligheter de selv eier, men i løpet av de siste ti årene har ikke-vestlige innvandrere bedret sin posisjon på boligmarkedet. Flere eier boligen sin selv.

Halvparten av alle ikke-vestlige innvandrere bor trangt. Det vil si at de etter objektive mål (mindre enn ett rom per person i husholdningen) har liten plass. Når man spør innvandrere om deres subjektive opplevelse av å bo trangt så er det langt færre enn de som faktisk gjør det som opplever at de bor trangt. For majoritetsbefolkningen er det motsatt. Her er det langt flere som opplever å bo trangt enn som faktisk gjør det. Dette illustrerer at bolig og boligstandard er viktig for den enkeltes levekår, men at hvordan man velger å bo også er et spørsmål om preferanse.

Kilder:

Henriksen, K (2010) Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandre fra ti ulike land. Rapporter 6/2010.

Tronstad, K.R (2008). "Levekårsundersøkelsen blant innvandrere", I Daugstad, G (2008) Innvandrere og innvandring 2008. Statistisk analyse 103, Statistisk sentralbyrå

Meningsfull fritid

Hva som er jobb og hva som er fritid - og ikke minst hva som er meningsfylt - kan være vanskelig å definere og måle. Kultur og mediebruksundersøkelsen kan være en innfallsvinkel til å analysere hva kulturtilbud innvandrere benytter seg av. Et annet mål på meningsfull fritid kan være å se hvor mye aktivitet man er dvs. hvor mye man mosjonerer.

Kulturbruken er jevnt over noe lavere blant innvandrere fra disse landene og kjønnsforskjellene synes mindre blant innvandrere. Innvandrere deltar langt oftere enn befolkningen ellers i religiøse aktiviteter og møter (jf tabell). Internett og tv er de mest brukte mediene blant innvandrere fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Europa utenom EU, mens radiolytting og avislesing er mindre utbredt enn i befolkningen generelt (Vaage 2009).

Tabell 1 Gjennomsnittlig antall besøk på ulike kulturtilbud siste 12 måneder, etter landgruppe og kjønn. Alder 9-59 år. 2008

	Menn			Kvinner		
	Befolkningen i alt	Ikke-vestlig Innvandrerbakgrunn	Vestlig innvandrerbakgrunn	Befolkningen i alt	Ikke-vestlig Innvandrerbakgrunn	Vestlig Innvandrerbakgrunn
Kino	4,8	4,5	3,7	3,9	3,9	4,7
Idrettsarrangement	7,9	4,8	3,6	7	2,4	3,6
Folkebibliotek	4,6	9,6	5,8	5,6	8,9	6,8
Museum	1,2	1,3	1	1	1,1	2,4
Teater/musikal/revy	1,3	0,6	0,9	1,7	0,8	1,5
Kunstutstilling	1,1	0,8	1	1,4	0,9	2,1
Konsert	3,8	2,2	2,5	3,4	1,6	3,2
Ballett-/danseforestilling	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3
Opera/operette	0,1	0	0	0,1	0,1	0,2
Kulturfestival	0,7	0,7	0,4	0,5	0,7	0,4
Tros-/livssynsmøte	2,8	9,5	5	3,2	6	4,5
N=	821	417	99	802	408	120

Kilde: Vaage 2009

En skoleundersøkelse i videregående skole i Oslo avdekket betydelige kjønnsforskjeller i fritidsaktiviteter i enkelte minoritetsgrupper. Blant ungdommer med pakistansk bakgrunn var det få jenter som drev organisert fritid – men et stort flertall som ønsket å

delta i slike aktiviteter. Jentene brukte mye tid på lekser og husarbeid. Guttene med pakistansk bakgrunn drev i langt større grad med aktiviteter utenfor hjemmet (Friberg 2005). Kavli (2007) finner også markerte kjønnsforskjeller i fritidsaktiviteter blant yngre skolebarn med minoritetsbakgrunn.

Mosjon

I befolkningen som helhet trener kvinner vel så ofte som menn. 70 prosent menn og 75 prosent kvinner trener én gang i uken eller mer. I innvandrerbefolkningen er situasjonen motsatt. Her trener 50 prosent av mennene ukentlig eller oftere mot 41 prosent av kvinnene. Andelen kvinner som mosjonerer ukentlig eller mer er størst blant kvinner med bakgrunn fra Chile.

Andelen som aldri mosjonerer er over dobbelt så høy blant innvandrere og etterkommere som i befolkningen generelt, henholdsvis 33 og 14 prosent. Blant menn er tilbøyeligheten til aldri å trene størst blant personer med bakgrunn fra Tyrkia (fire av ti), mens tilsvarende gjelder kvinner med bakgrunn fra Serbia-Montenegro (56 prosent).

Kilder:

Blom, S (2008): Innvandreres helse 2005/2006, Rapporter 2008/35, Statistisk sentralbyrå.

Kavli, H.C (2007): En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo
Fafo-rapport 2007:22

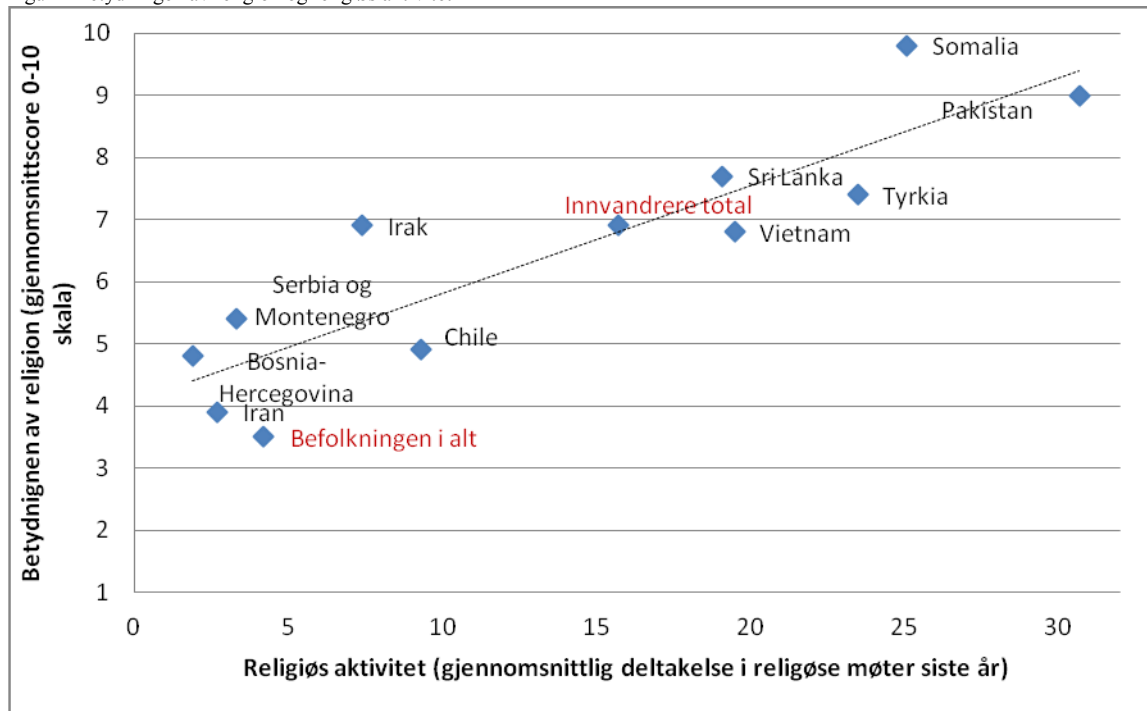
Friberg, J.H (2005): Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo Fafo-notat 2005:16 Nett-
utgave (pdf 674k)

Vaage, O. F. (2009), Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn, Rapport 2009/29.

Religion/Religionsfrihet

Religion spiller en viktigere rolle i livet for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre enn for nordmenn uten innvandrerbakgrunn. Kvinner med innvandrerbakgrunn er mer religiøse enn menn med samme bakgrunn. Menn med innvandrerbakgrunn er imidlertid mer religiøst aktive, i betydningen av at de går oftere i religiøse møter enn kvinnene.

Figur 2 Betydningen av religion og religiøs aktivitet



Kilde: Tronstad 2008

Det er stor variasjon i religiøs aktivitet mellom landgrupper, men også i forhold til hvilken religion man tilhører. Innvandrere med bosnisk bakgrunn som for det meste er muslimer er mindre religiøst aktive enn befolkningen ellers, mens somaliere og pakistanske er muslimer og er mye mer religiøst aktive.

Som et mål på om det er religionsfrihet i Norge kan spørsmålet om hvordan det er å praktisere sin religion i Norge gi en indikasjon på dette. Seks av ti mener at det er lett eller svært lett å utøve sin religion i Norge. Det er ikke gjort analyser som viser om det er kjønnsforskjeller på dette området.

Kilde:

Tronstad, K. R. (2008) "Religion" i Blom, S og K. Henriksen (2008). *Levekår blant innvandrere 2005/2006*. Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå.

Sosiale nettverk og personlig trygghet

For å høre hjemme i samfunnet er det også viktig å ha sosial kontakt til mennesker utenfor ens umiddelbare familie. Slike sosiale nettverk kan bestå av venner, naboer og omgang med arbeidskolleger utenom arbeidstid.

I levekårsundersøkelsen blant innvandrere og i de ordinære levekårsundersøkelsene er det stilt spørsmål som kartlegger disse forholdene. Analyser viser at innvandrere er

mer ensomme enn gjennomsnittet i den norske befolkningen og innvandrerkvinner mer ensomme enn innvandremenn. Dette henger sammen med at mange innvandrere ikke har familie i nærheten, og for kvinner med innvandrerbakgrunn at de i mindre grad er i jobb. Det å være i jobb ser ut til å være en god forsikring mot ensomhet. Blant sysselsatte er det få som er ensomme og mange har også kontakt med arbeidskollegaer utover arbeidstiden.

Kvinner føler seg mindre trygge enn menn

Innvandrerbefolkningen er ikke mer utsatt for vold og rusler enn befolkningen i alt, og de er mindre utsatt for tyver og skadeverk. Innad i innvandrerbefolkningen er det imidlertid store forskjeller, slik det også vil være om vi ser på undergrupper ellers i befolkningen. Iranerne skiller seg ut ved å være både mest utsatt for vold og/eller trusler, og ved i størst grad å ha opplevd tyveri eller skadeverk, mens vietnameserne og srilankerne er minst utsatt. I befolkningen i alt svarer 18 prosent av kvinnene og 4 prosent av mennene at de er urolig for vold eller trusler i nærmiljøet. Til sammenligning er kjønnsforskjellen på bare 4 prosent i innvandrerbefolkningen (14 mot 10 prosent). (Henriksen 2008).

Kilder:

Henriksen, K (2008), "Sosial kontakt utenom familien" i Blom, S og K. Henriksen (2008). *Levekår blant innvandrere 2005/2006*. Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå

Henriksen, K. (2010) Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land. Rapport 6/2010, Statistisk sentralbyrå

Henriksen, K (2008), "Vold og trusler" i Blom, S og K. Henriksen (2008). *Levekår blant innvandrere 2005/2006*. Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå

Politisk deltakelse

Ved stortingsvalget i 2009 var valgdeltakelsen til innvandrere med norsk statsborgerskap 24 prosentpoeng lavere enn den generelle valgdeltakelsen på 76,4 prosent. Valgdeltakelsen til innvandrere med norsk statsborgerskap har holdt seg stabil på dette nivået de tre siste stortingsvalgene, men har sunket siden valget i 1997 da den var på 63 prosent. Deltakelsen var lavest blant stemmeberettigede med bakgrunn fra Asia, 50 prosent. Heller ikke blant innvandrere med bakgrunn fra Europa eller Afrika hadde stortingsvalget 2009 stor oppslutning. Valgdeltakelsen var for disse gruppene 53 prosent. Det er i særlig grad østeuropeiske og tyrkiske innvandrere som trekker ned når det gjelder Europa. For disse gruppene var deltakelsen henholdsvis 44 og 42 prosent.

Utjevning av deltakelsen mellom kvinner og menn

Stortingsvalget i 2005 viste at de stemmeberettigede innvandrerkvinnene hadde 4 prosentpoeng høyere deltakelse enn mennene med samme bakgrunn. Ved valget i 2009 var denne forskjellen utjevnet, slik at både kvinner og menn hadde en deltakelse på 52 prosent. Denne trenden viser seg også dersom stortingsvalget i 2001 legges til grunn. Da var forskjellen mellom kvinners og menns deltakelse på 5 prosentpoeng. Generelt viser de tre siste valgene at deltakelsen til stemmeberettigede innvandrerkvinner og norskfødte kvinner med innvandrerforeldre er gått ned, mens deltakelsen til stemmeberettigede innvandremenn og norskfødte menn med innvandrerforeldre øker.

Kvinner fra Europa og Sør-Amerika hadde høyere fremmøteprosent enn menn fra samme områder. Menn fra Nord- og Mellom Amerika, Afrika, Asia og Oseania hadde derimot høyere fremmøteprosent enn kvinner fra samme område. Høyest deltakelse hadde menn med bakgrunn fra Nord- og Mellom Amerika og menn fra Oseania, mens kvinner fra Asia hadde den laveste deltakelsen.

Kilde: Velgerundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå

<http://www.ssb.no/emner/00/01/10/vundinnv/>

Offentlige dokumenter

Handlingsplan 2008-2011. Handlingsplan mot tvangsekteskap. Barne- og likestillingsdepartementet.

Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering. Vedlegg til St.prp. nr 1. (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – styrket innsats 2008. Mål for inkludering. Vedlegg til St.prp. nr.1 (2007-2008) - Statsbudsjettet 2008. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Rapportering på handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen 2007-2010.

NOU 2001:20. Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

NOU 2006:13. Fritid med mening. Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Bestilt av regjeringen Bondevik 2. Overlevert til regjeringen Stoltenberg 2.

NOU 2008: 6. Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn. Barne- og likestillingsdepartementet. Regjeringen Stoltenberg 2.

NOU 2009:10. Fordelingsutvalget.

NOU 2010:7. Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplærings-systemet. Regjeringen Stoltenberg 2.

St.meld.nr. 15 (2000-2001). Nasjonale minoriteter i Noreg – om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar. Kommunal- og regionaldepartementet. Regjeringen Bondevik 1

St.meld.nr. 17 (2000-2001). Asyl og flyktningpolitikken i Noreg. Kommunal- og regionaldepartementet. Regjeringen Stoltenberg 1.

St. meld.nr. 49 (2003-2004). Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet. Kommunal og regionaldepartementet. Regjeringen Bondevik 2.

St.meld.nr.6. (2010-2011): Likestilling for likelønn. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Regjeringen Stoltenberg 2.

St.meld.nr.8 (2008-2009): Om menn, mannsroller og likestilling. Barne- og likestillingsdepartementet. Regjeringen Stoltenberg 2.

St.meld.nr.12 (2004-2005): Pensjonsreform – trygghet for pensjonistene.

St.meld.nr.49 (2003-2004): Mangfold gjennom inkludering og deltagelse. Ansvar og frihet. Kommunal og regionaldepartementet. Regjeringen Bondevik 2.

St.meld.nr.17 (2000-2001): Asyl og flyktningpolitikken i Norge. Kommunal- og regionaldepartementet.

Litteratur

Blom, S (2008): Innvandreres helse 2005/2006, Rapporter 2008/35, Statistisk sentralbyrå.

Blom, S (2010): Sosiale forskjeller i innvandreres helse, Rapporter 2010/47, Statistisk sentralbyrå.

Bråthen, Magne, Anne Britt Djuve, Tor Dølvik, Kåre Hagen, Gudmund Hernes, Roy A. Nielsen (2007), Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo. Fafo-rapport 2007:05

Djuve, A.B. and H.C. Kavli (2000), Styring over eget liv! Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid. Fafo-report 344

Djuve, A.B. og H.C. Pettersen (1999), Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo. Fafo-rapport 262

Djuve, A.B. og K. Hagen (1995), Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo. Fafo-rapport 184

Djuve, A.B., E. Gulløy, H.C. Kavli og F. Berglund (2009), Datafangst når minoritetsbefolkningen er målgruppe. Fafo-rapport 2009:24

Enes, A. W og M. Kalcic (2010), "Inntekt", i Henriksen, K , L. Østby og D. Ellingsen (2010). *Innvandring og innvandrere 2010*. SA 119/2010, Statistisk sentralbyrå

Fløtten, Tone and Hanne Cecilie Kavli (2009), «Barnefattigdom og sosial deltagelse». In: Fløtten, Tone, red., Barnefattigdom. Oslo: Gyldendal Akademiske

Friberg, J.H (2005): *Ungdom, fritid og deltagelse i det flerkulturelle Oslo*, Fafo-notat 2005:16

Friberg, J.H. og G. Tyldum, red., (2007), Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet. Fafo-rapport 2007:27

Friberg, Jon Horgen (2005): Ungdom, fritid og deltagelse i det flerkulturelle Oslo Fafo-notat 2005:16

Hagen, K., A.B. Djuve og P. Vogt (1994), Oslo - den delte byen? Fafo-rapport 161

- Henriksen, K (2008), "Sosial kontakt utenom familien" i Blom, S og K. Henriksen (2008). *Levekår blant innvandrere 2005/2006*. Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå
- Henriksen, K (2008), "Vold og trusler" i Blom, S og K. Henriksen (2008). *Levekår blant innvandrere 2005/2006*. Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå
- Henriksen, K (2010) Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandre fra ti ulike land. Rapporter 6/2010.
- Henriksen, K. (2010). "Arbeidsmiljø", i Blom, S og K. Henriksen. *Levekår blant innvandrere 2005/2006*. Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå.
- Henriksen, K. (2010) Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land. Rapport 6/2010, Statistisk sentralbyrå
- Kavli, H (2007): En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo, Fafo-rapport 2007:27.
- Kavli, H.C (2007), *En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo*, Fafo-rapport 2007:22
- Kavli, H.C. and M. Nadim (2009), Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier (Family practices and gender equality in immigrated families). Fafo-report 2009:39
- Nygård, G (2010). "Utdanning", i Henriksen, K , L. Østby og D. Ellingsen (2010. *Innvandring og innvandrere 2010*. SA 119/2010, Statistisk sentralbyrå.
- OECD (2008). *Employment outlook*. OECD, Paris 2008
- Olsen, B. (2010). "Arbeid", i Henriksen, K , L. Østby og D. Ellingsen (2010. *Innvandring og innvandrere 2010*. SA 119/2010, Statistisk sentralbyrå.
- Rogstad, J (2007): Demokratisk fellesskap. Universitetsforlaget.
- Røed, K og O. Raaum (2003), Administrative Registers. Unexplored Reservoirs for Scientific Knowledge. The Economic Journal Vol. 113, No. 488, 2003.
- Thomsen, I (1977) Prinsipper og metoder for Statistisk sentralbyrås utvalgsundersøkelser"- Statistisk sentralbyrå1977
- Tronstad, K. R. (red.) (2007) *Fordelingen av økonomiske ressurser mellom kvinner og menn. Inntekt, sysselsetting og tidsbruk*. Rapporter 2007/1, Statistisk sentralbyrå
- Tronstad, K. R. (2008) "Religion" i Blom, S og K. Henriksen (2008). *Levekår blant innvandrere 2005/2006*. Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå.
- Tronstad, K.R (2008). "Levekårsundersøkelsen blant innvandrere", I Daugstad, G (2008) *Innvandrere og innvandring 2008*. Statistisk analyse 103, Statistisk sentralbyrå
- Tynes, T. og T. Sterud (2009) *Arbeidsmiljø blant innvandrere*. Stami-rapport 6/2009
- Tønder, J. K. (2008). The Register-based Statistical System. Preconditions and Processes. Paper Inter-national Association for Official Statistics Conference Shanghai, 2008

Vaage, O. F. (2009), Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn, Rapport 2009/29.

Et etnisk perspektiv på likestilling

Dette notatet oppsummerer sentrale offentlige dokumenter fra de siste ti år, med tanke på å dokumentere hvordan etnisitet i et likestillingsperspektiv er behandlet. Dernest gjennomgås sentrale datakilder og funn som kan belyse de utfordringene som er tematisert i de offentlige dokumentene. Det er lagt et levekårsperspektiv til grunn for gjennomgangen.