

Miriam Latif Sandbæk og Kristian Rose Tronstad

# **Hovedtrekk ved integreringspolitikken i Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Canada**



Miriam Latif Sandbæk og Kristian Rose Tronstad

## **Hovedtrekk ved integreringspolitikken i Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Canada**

© Fafo 2011  
ISSN 0804-5135

# Innhold

|                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Forord .....</b>                                         | <b>4</b>  |
| <b>1 Bakgrunn og formål .....</b>                           | <b>5</b>  |
| 1.1 Problemstillinger og avgrensning.....                   | 5         |
| 1.2 Hvem er målgruppen for integreringspolitikken? .....    | 6         |
| <b>Del I: Landpresentasjoner .....</b>                      | <b>8</b>  |
| 2. Overnasjonale føringer - integreringspolitikk i EU ..... | 8         |
| 3. Integreringspolitikk i Norge.....                        | 9         |
| 4. Integreringspolitikk i Sverige.....                      | 11        |
| 5. Integreringspolitikk i Danmark.....                      | 12        |
| 6. Integreringspolitikk i Frankrike .....                   | 13        |
| 7. Integreringspolitikk i Storbritannia .....               | 15        |
| 8. Integreringspolitikk i Canada .....                      | 17        |
| Oppsummering.....                                           | 18        |
| Fellestrekk og forskjeller i mål og innsatsområder .....    | 19        |
| Integreringen av nyankomne innvandrere .....                | 19        |
| Innvandrings- eller integreringspolitikk? .....             | 20        |
| Inkluderingspolitikk .....                                  | 21        |
| <b>Del II: Temapresentasjoner .....</b>                     | <b>23</b> |
| 9. Innvandrere og arbeidsmarkedet .....                     | 23        |
| 10. Innvandrere og utdanning.....                           | 24        |
| 11. Deltakelse i politikk og sivilsamfunn.....              | 27        |
| 11.1 Valgdeltakelse blant innvandrere .....                 | 27        |
| 11.2 Innvandrere og sivilsamfunn .....                      | 28        |
| 11.3 Innvandrere og politisk interesse .....                | 28        |
| Oppsummering.....                                           | 30        |
| Avslutning– hva kan Norge lære av andre land? .....         | 30        |
| <b>Referanser: .....</b>                                    | <b>32</b> |

# Forord

Fafo fikk i februar 2011 forespørsel fra Inkluderingsutvalget om å sammenligne norsk integrerings- og inkluderingspolitikk med tilsvarende politikk i Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Canada. Inkluderingsutvalgets mandat var å løfte frem utfordringer og muligheter i et flerkulturelt Norge, og med bakgrunn i dette foreslå tiltak i integrerings- og inkluderingspolitikken. Formålet med sammenligningen har både vært å plassere Norge i det internasjonale landskapet, og å se om det er noen erfaringer fra andre land som Norge kan trekke lærdom fra. Utvalget avleverte sin utredning til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet den 14. juni 2011, under tittelen *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak* (NOU 2011:14).

Tidsrammen for oppdraget var i underkant av 2 måneder og at dette har satt klare grenser for arbeidet. En hovedutfordring har vært å identifisere hva det er vi faktisk sammenligner. Det er vesentlige forskjeller mellom landene vi har sett på, både når det gjelder sammensetningen av innvandrerbefolkningen og de ulike regjeringers politikk overfor denne sammensatte gruppa. Det er også store forskjeller i begrepsbruk innenfor dette feltet. Utfordringer knyttet til sammenligning er i seg selv et interessant funn, som vi diskuterer blant annet i oppsummeringen av del I.

Prosjektet er gjennomført av Miriam Latif Sandbæk og Kristian Rose Tronstad. Sandbæk har hatt hovedansvaret for del I, mens Tronstad har skrevet del II.

Tusen takk til Jon Rogstad som har vært faglig kvalitetssikrer for prosjektet. En spesiell takk rettes også til Marion Marmorat for omfattende bistand til presentasjonen av Frankrike. Til sist vil vi takke Inkluderingsutvalget for et spennende og utfordrende oppdrag.

Oslo, juni 2011

Miriam Latif Sandbæk  
Forsker, Fafo

Kristian Rose Tronstad  
Forsker, Fafo

# 1 Bakgrunn og formål

Formålet med dette notatet er å sammenligne mål og virkemidler i integreringspolitikken i Norge, Sverige, Danmark, Frankrike, Storbritannia og Canada. Notatet er skrevet på oppdrag av Inkluderingsutvalget<sup>1</sup>. Inkluderingsutvalgets mandat er å løfte frem utfordringer og muligheter i et flerkulturelt Norge, og med bakgrunn i dette foreslå tiltak i integrerings- og inkluderingspolitikken. Inkluderingsutvalget skal fokusere integrerings- og inkluderingspolitikk på fire overordnede områder: 1) arbeid, 2) utdanning, 3) deltakelse i politikk og sivilsamfunn og 4) verdier og konflikter.

Ambisjonen med dette notatet er ikke å presentere en komparativ analyse, men å presentere hovedtrekk ved integreringspolitikken i hvert av landene, med fokus på mål og virkemidler. Vi vil også presentere noen funn som kan synliggjøre avvik mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen i de ulike landene når det gjelder deltakelse og utfall på sentrale levekårsarenaer. En resultatevaluering av integreringspolitikken i de seks landene ville kreve en betydelig mer omfattende analyse enn det er rom og rammer for her. Sammenstillingen her er først og fremst en presentasjon av hvilke utfordringer de ulike landene har identifisert på integreringsfeltet, og hvilke grep de har valgt for å møte disse utfordringene.

## 1.1 Problemstillinger og avgrensning

Den sentrale problemstillingen vi ønsker å belyse i notatet er: Hvordan formulerer de ulike landene målsettingen med sin integreringspolitikk og hva er de sentrale virkemidlene og innsatsområdene for politikken? Framstillingen er delt inn i presentasjoner av politikken i de utvalgte landene (del I - landkapitler) hvor vi ved siden av å trekke fram sentrale trekk ved integreringspolitikken også kort vil oppsummere vesentlige likheter og forskjeller mellom de utvalgte landene. Framstillingen tar utgangspunkt i gjeldende politikk i de enkelte landene, men vi vil også si noe om utvikling de senere år.

Mens vi i del I vil fokusere på institusjonelle trekk ved integreringspolitikken, presenterer vi i del II foreliggende statistikk på områdene arbeid, utdanning og politisk deltakelse. Hvordan går det med innvandrerne innen utdanning og i arbeidslivet? I hvilken grad deltar de i politikk og sivilsamfunn? Inkluderingsutvalget har valgt avviksanalyse som tilnærming, og både arbeid, utdanning og politisk deltakelse er områder hvor det er mulig å si noe om hvordan innvandrere gjør det i forhold til den øvrige befolkningen. Vi understreker at vi ikke har grunnlag for å trekke konklusjoner om sammenhenger mel-

---

<sup>1</sup> Inkluderingsutvalget ble opprettet av 30.04.2010 og har i oppgave å skape en bred, politisk debatt og gi råd til inkluderingsministeren. Utvalget avleverte sin utredning til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet den 14. juni 2011, under tittelen *Bedre integrering. Mål, strategier tiltak* (NOU 2011:14). <http://www.regjeringen.no/pages/16634493/PDFS/NOU201120110014000DDDPDFS.pdf>

lom mål og virkemidler i de ulike landenes integreringspolitikk på den ene side, og på den andre side grad av deltakelse og utfall i sentrale levekårsarenaer. Dette fordi deltakelse og utfall i stor grad påvirkes av forhold som ikke er direkte knyttet til integreringspolitikk, slik som konjunktursituasjon, arbeids- og velferdsregime samt sammensetningen av innvandrerbefolkningen.

## 1.2 Hvem er målgruppen for integreringspolitikken?

I Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet*, skiller regjeringen mellom integreringspolitikk og en politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Integreringspolitikken retter seg mot personer som selv har innvandret og er utformet for at ”innvandrere skal kunne delta i samfunnet og forsørge seg selv i størst mulig grad” (ibid:34). Mangfoldspolitikken retter seg mot hele befolkningen: innvandrere, deres etterkommere og majoritetsbefolkningen. Mangfoldsmeldingen stadfester at det ikke er riktig å ”omtale barn og unge som har tilbrakt oppveksten i Norge som integrerte eller ikke, som om de er utlendinger som nettopp har innvandret og skal innlemmes i det nye samfunnet”.<sup>2</sup> Mangfoldspolitikken gjennom inkludering og deltakelse har et bredere perspektiv og retter seg prinsipielt mot alle borgere i samfunnet.

I praksis ser vi et tilsvarende skille mellom politikk rettet mot innvandrere og etterkommere i alle landene som omfattes her. Alle landene har ulike tiltak rettet mot integreringen av henholdsvis nyankomne og etterkommere. Frankrike skiller seg fra de andre landene ved at de fortolker den franske republikkens prinsipp om likhet mellom alle borgere som å innebære at den franske stat formelt sett ikke skal forholde seg til borgere ut fra etnisitet eller nasjonal bakgrunn. Etterkommere anses formelt som franske borgere. Likevel retter den franske integreringspolitikken seg i praksis også mot etterkommere. Samtidig er det store forskjeller i hvilke grupper (førstegenerasjons) innvandrere integreringspolitikken i første rekke retter seg mot. Norge, Sverige og Danmark har integreringspolitiske tiltak for en bredt definert gruppe av innvandrere fra ikke-vestlige land. Alle disse tre landene har utformet introduksjonsprogrammer for nyankomne. I Norge og Sverige er det flyktninger og deres familiegjenforente som er målgruppe for disse programmene, mens i Danmark er det en mye bredere gruppe av ikke-vestlige innvandrere som omfattes av programmene. Canada skiller seg fra de øvrige landene ved at de helt siden 1960-tallet har hatt en innvandringspolitikk hvor de aktivt rekrutterer kvalifisert arbeidskraft, og har et poengsystem for innvandring som premierer utdanning, språkferdigheter og formue. Den kanadiske integreringspolitikken dreier seg om bosetting av nyankomne arbeidsinnvandrere. Både Storbritannia og Frankrike har som følge av sin bakgrunn som kolonimakter hatt stor innvandring fra sine tidligere kolonier. I Storbritannia har det de senere år vært høy arbeidsinnvandring, mens i Frankrike er det familieinnvandring som har vært mest dominerende (OECD 2010).

---

<sup>2</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/veiledninger\\_brosjyrer/2003/arktisk-rad-2.html?id=450959](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/veiledninger_brosjyrer/2003/arktisk-rad-2.html?id=450959)

Som vi skal se er det store forskjeller mellom landenes vi sammenligner. Samtidig ser vi i økende grad en tilnærming i de ulike lands retorikk rundt mål og virkemidler i integreringspolitikken. Dette må til dels forstås i lys av den felles integrasjonspolitikken i EU, som har tatt form siden begynnelsen av 2000-tallet.

## Del I: Landpresentasjoner

### 2. Overnasjonale føringer - integreringspolitikk i EU

Mens EU-direktiver regulerer mye av innvandrings- og asylpolitikken har integreringen av innvandrere vært ansett som et nasjonalt anliggende i EU. Det har likevel vært bred enighet om at det er ønskelig med samarbeid på området. EU-borgere har stort sett de samme rettigheter og plikter uavhengig av hvilket EU land de oppholder seg i og integreringspolitikken retter seg derfor mot innvandrere fra land utenfor EU, omtalt som tredjelandsborgere. EU definerer integrering som *"a two-way process based on mutual rights and corresponding obligations of legally resident third-country nationals and the host society which provides for full participation of the immigrant"*.<sup>3</sup>

EUs fokus på integreringspolitikk strekker seg tilbake til Det Europeiske Råds møte i Tampere, Finland, 1999, hvor lederne i EU etterlyste en felles innvandringspolitikk som i større grad fokuserte på integreringen av tredjelandsborgere som oppholdt seg i EU-land. Det var enighet om at målet med denne integreringspolitikken skulle være å gi tredjelandsborgere rettigheter og plikter på lik linje med andre EU borgere. I Haagprogrammet fra 2004 ble initiativet til større samarbeid om nasjonal integrasjonspolitikk styrket og det var enighet om at et felles helhetlig rammeverk, basert på felles grunnleggende prinsipper, skulle legge grunnlaget for fremtidige EU initiativer. På bakgrunn av dette la Europakommisjonen i 2005 frem forslag til et overordnet europeisk rammeverk for integrering, *A Common Agenda for Integration*, som ble vedtatt og i dag utgjør grunnlaget for EUs arbeid med og videreutvikling av sin integreringspolitikk.<sup>4</sup>

- Integrering er en dynamisk toveisprosess, der både innvandrere og landet de kommer til (vertslandet) tilpasser seg hverandre.
- Integrering innebærer respekt for den Europeiske Unions grunnverdier.
- Sysselsetting er en nøkkel for deltakelse i samfunnet.
- Grunnleggende kunnskaper om vertslandets språk, historie og institusjoner er en nødvendig betingelse for integrering.
- Utdanning er nødvendig for å sikre god deltakelse i samfunnet.
- Å sikre innvandrere lik tilgang til landets institusjoner og tjenester er sentralt.
- God og hyppig kontakt mellom innvandrere og vertslandets andre innbyggere er en avgjørende mekanisme for integrering. Det er derfor viktig å legge til rette for slik kontakt og dialog.

---

<sup>3</sup> <http://www.migrationinformation.org/integration/files/EUIntegrationPolicyFactsheet-04-2008.pdf>

<sup>4</sup> Referert fra Meld.St.9 (2009-2010). *Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv*. Justis- og politidepartementet, s. 56

- Praktisering av egen kultur og religion garanteres gjennom EU-charteret for grunnleggende rettigheter og må sikres gjennom nødvendige lover og tiltak.
- Innvandreres deltakelse i den demokratiske prosessen og i utviklingen av integreringspolitikken og dens tiltak vil være viktige for god integrering.
- Integreringspolitikk og tiltak må være en naturlig del av alle sider av samfunnspolitikken.
- Klare mål, gode indikatorer og evalueringsmekanismer er viktige for å få til en god integreringspolitikk.

Grunnprinsippene utgjør det normative rammeverket for EU medlemslandenes integreringspolitikk. Samtidig dreier EUs integreringspolitikk seg i stor grad om å legge til rette for erfarings- og informasjonsutveksling rundt integreringspolitikk i de ulike landene. I 2003 ble det opprettet et nettverk for nasjonale kontaktpunkter, *National Contact Points on Integration* (NCP). Hensikten er bl.a. å sikre koordinering og sammenheng mellom politikk på nasjonalt nivå med EU politikken. Alle medlemslandene er aktivt involvert i nettverket, som har blitt en viktig og effektiv mekanisme for å utveksle informasjon og identifisere prioriterte områder. Det spiller også en viktig rolle i å sikre at tiltak på nasjonalt nivå og EU nivå er gjensidig forsterkende.<sup>5</sup> Det har vært avholdt en rekke ministerkonferanser, og utgitt rapporter som følger trender i politikkutvikling på integreringen av tredjelandsborgere i medlemslandene. Tre håndbøker for praktikere og politikere er publisert (2004, 2007 og 2009). I Stockholmprogrammet, EUs tredje langtidsprogram for å fremme et reelt europeisk område for frihet, sikkerhet og rettferdighet, videreføres arbeidet med å utvikle en felles integrasjonspolitik for medlemslandene. Her vektlegges bl.a. arbeidet med å videreutvikle strukturer og verktøy for europeisk kunnskapsutveksling og koordinering i forhold til andre politikkområder som arbeid, utdanning og sosial inkludering. I programmet fremmes også forslag om å identifisere europeiske moduler for å støtte integreringsprosessen og å utvikle nøkkelindikatorer for å måle resultatoppnåelse av integreringspolitikken. Programmet ble fulgt opp med en handlingsplan for å gjennomføre målene.<sup>6</sup>

### 3. Integreringspolitikk i Norge

Integrering av innvandrere har i mange år vært en viktig sak på den politiske agendaen i Norge. Integrering av innvandrere er sett på som avgjørende for å sikre sosial utjevning og å nå regjeringens mål om å gjøre Norge til "det mest inkluderende samfunn i verden" (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2006). Befolkningen med innvandrerbakgrunn utgjorde ved årsskiftet 11,4 prosent av den totale befolkningen i Norge. Innvandrerandelen er mer enn doblet på 20 år. Ifølge SSB innvandret mer enn 65 000 per-

<sup>5</sup> Commission of the European Communities (2007). *Third Annual Report on Migration and Integration*, s. 5.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm)  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0171:EN:NOT>

soner til Norge i 2009. Nettoinnvandring alene i 2009 bidro med en prosent økning av befolkningen i Norge. Dette er blant de høyeste innvandringsratene i OECD.

Våren 1971 kom det noen hundre pakistanere til Norge. I starten dreide de politiske utfordringene seg i hovedsak om hvordan man skulle greie å skaffe bosted til disse. Det var først i 1974 man kunne se konturene av en norsk integreringspolitikk. Da kom den første stortingsmeldingen, St.meld.nr. 39 (1973-1974) "Om innvandringspolitikken". Den etablerte det som kan anses som en "valgfri integrering", med sterk vektlegging av innvandrernes rett til forskjellighet og til å videreføre egen kultur (Brochmann og Kjeldstadli 2008). I løpet av de neste tiårene dreide formuleringene i integreringspolitikken over mot å understreke at innvandrere har de samme rettigheter og plikter som den innfødte befolkningen (Haagensen 1994), og videre til en sterkere understreking av plikter og påpekning av at valgfriheten ikke omfatter å stille seg på utsiden av arbeids- og samfunnsliv (Brochmann 2003).

Stortingsmeldingen *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* (1996-97) slo fast at sektoransvarsprinsippet skulle gjelde også på integreringsfeltet: Integrasjon av innvandrere skal som hovedregel oppnås gjennom de tiltak og ordninger som gjelder for hele befolkningen. Det ble likevel åpnet for at målrettede tiltak kunne tas i bruk der dette var nødvendig for å bringe innvandrere på linje med befolkningen ellers.

Innføringen av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere innebar et mer dramatisk brudd med sektoransvarsprinsippet. Ordningen gjelder for flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag samt familiegjenforente med disse kategoriene, og er avgrenset i tid til personer som har vært bosatt i mindre enn to år. Ordningen ble innført som en reaksjon på det som ble opplevd som lav måloppnåelse i integreringsarbeidet. Den overordnede målsettingen med ordningen er å legge til rette for en samordnet integreringsinnsats som skal gi raskere overgang til arbeid. Ordningen innebærer at kommunene har plikt til å tilby et heldags, helårs individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp for alle i målgruppa. Deltakerne har rett på introduksjonsstønad, som utgjør to ganger grunnbeløpet i folketrygden.

For å nå sin ambisjon om at Norge skal være det "mest inkluderende samfunn i verden", etablerte regjeringen i 2006 en helhetlig handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Handlingsplanen (fulgt opp i 2008) omfatter en rekke tiltak og kvantifiserbare indikatorer for å bedre integrasjonen av innvandrere over et bredt spekter av samfunnsområder.

Det politisk-administrative ansvaret for integreringspolitikken i Norge har blitt flyttet en rekke ganger i løpet av de siste 10 årene. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) hadde i en lang periode fram til 2005 ansvar for innvandrings- og integreringspolitikken. I 2005 ble begge feltene lagt inn under Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). ASD ble i 2005 omdøpt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). Innvandringspolitikken ble da skilt fra integreringspolitikken og lagt over til Justisdepartementet. Fra 2010 ble integreringspolitikken overført til Barne-, inkluderings- og likestillingsdepartementet (BLD). I 2006 ble integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) opprettet, og integreringsavdelingen i Utlendingsdirektoratet ble skilt ut og lagt til det nye direktoratet.

## 4. Integreringspolitikk i Sverige

I 2008 var 13,8 prosent av den svenske befolkningen utenlandsfødte. I 2008 innvandret 101 200 til Sverige, mens 45 300 utvandret. Dette ga en nettoinnvandring på 55 900 som oversteg rekordåret 2007 (OECD 2010). Sverige har en høyere innvandrersandel enn Norge. Det skyldes at innvandringen til Sverige startet tidligere og var større enn i Norge. Etter 2004 med EU-utvidelsen har Norge hatt nettoinnvandring på nivå med Sverige. Også Sverige har som Norge hatt betydelig innvandring av flyktninger. De siste ti årene er irakere den største innvandrerggruppen til Sverige, etterfulgt av polakker.

Målet med den svenske integreringspolitikken er ifølge Arbeidsdepartementet [...] *like rettigheter, plikter og muligheter uavhengig av etnisk og kulturell bakgrunn* [...]. Integrasjon berører ulike politikkområder og inkluderer tiltak i arbeidsmarkedet og utdanningspolitikk og arbeid mot diskriminering. Regjeringen understreker at mål om integrasjon hovedsakelig skal oppnås gjennom den generelle politikken for hele befolkningen, uavhengig av land- eller etnisk bakgrunn. Tiltak som retter seg mot innvandrere som gruppe skal avgrenses til den første tiden innvandrerne er i Sverige.

I 2008 lanserte den svenske regjeringen en helhetlig integreringsstrategi "Egenmakt mot utenforskapet - regjeringens tilnærming til integrering"<sup>7</sup>. Strategien omfattet sju områder; raskere start for nye innvandrere, økt sysselsetting og flere gründere, bedre resultater og større likeverd i skolen, bedre språkkunnskaper og større utdanningsmuligheter for voksne, effektiv bekjempelse av diskriminering, en positiv utvikling i nabolag med utbredt "utenforskap", og et felles verdigrunnlag i et samfunn preget av økende mangfold. Som et ledd i arbeidet mot utbredt utenforskap i byområder med høy andel innvandrere vurderer Sverige muligheten for å innføre et system med skattelette for bedrifter som etablerer seg i disse områdene, såkalte nystartzoner. I arbeidet for et felles verdigrunnlag har regjeringen støttet frivillige organisasjoner med dialog rundt spørsmål om demokrati og menneskerettigheter og opprettet en støtteordning for virksomheter mot rasisme og andre former for intoleranse. Tiltak for å motvirke diskriminering er også et høyt prioritert innsatsområde i den svenske regjeringens arbeid for integrering. 1. januar 2009 trådte en ny diskrimineringslov i kraft i Sverige, hvor en rekke tidligere lover mot diskriminering ble samlet i ett felles regelverk.

Det viktigste virkemiddelet for integrering av nyankomne innvandrere har også i Sverige vært introduksjonsprogram (introduktion) for nyankomne flyktninger. I motsetning til i Norge har det i Sverige vært opp til den enkelte kommune om ordningen skulle tas i bruk eller ikke. Integreringsinnsatsen for nyankomne fikk nokså hard medfart i den siste rapporten som ble utgitt av det svenske Integrationsverket<sup>8</sup> (Et förlorat år, 2007) Den 1. desember 2010 trådte en ny reform i kraft med sikte på å fremskynde etableringen av nyankomne innvandrere på arbeidsmarkedet. Reformen er omtalt som den største forandringen av integreringspolitikken på flere årtier<sup>9</sup> og innebærer at ansvaret for ar-

<sup>7</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/2279/a/12606>

<sup>8</sup> Integrationsverket ble nedlagt etter den borgerlige valgseieren i 2006.

<sup>9</sup> Faktablad. Ny politik för nyanländas etablering i Sverige. Regjeringskansliet. Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Oktober 2010.

beidsmarkedsintegreringen av innvandrere er løftet ut av kommunal sektor og over til den statlige arbeidsformidlingen. Mens kommunene tidligere har hatt ansvar for det som kalles *introduktion* får nå arbeidsformidlingen ansvar for å samordne tiltakene overfor voksne flyktninger og deres familier. Målet med omleggingen er at integreringen skal gå raskere og at flere skal komme i arbeid, samtidig som bosetting av flyktninger i større grad skal gjøres ut fra hensyn til lokale arbeidsmarkedsbehov. Alle nyankomne innvandrere som omfattes av loven skal raskt få en egen tilpasset etableringsplan. Planen skal som minimum inneholde opplæring i svensk, arbeidsforberedende tiltak samt samfunnskunnskap.<sup>10</sup> Deltakerne kan fritt velge en etableringsguide (etableringslots) som skal støtte dem i å komme i arbeid. Guidene får kompensasjon basert på oppnådde resultater. Et annet nytt tiltak i svensk integreringspolitikk er innføringen av insentiver for å øke innvandreres motivasjon for å lære svensk. Riksdagen har bestemt at voksne innvandrere som studerer svensk skal få en skattefri bonus hvis de gjennomfører studiene sine innen en viss tidsperiode.<sup>11</sup>

I samsvar med reformen ble også det departementale ansvaret for integrering flyttet. Etter at det tidligere Integrations- og jämställdhetsdepartementet ble avviklet ved årsskiftet 2010/2011 har ansvaret for integrering, urban utvikling, svensk medborgerskap og diskriminering blitt lagt til Arbeidsdepartementet.

## 5. Integreringspolitikk i Danmark

Siden årtusenskiftet har antall innbyggere med innvandrerbakgrunn økt fra om lag 300 000 til 400 000, og utenlandsfødte utgjorde i 2008 om lag 7,6 prosent av befolkningen i Danmark (OECD 2010).

Danmark er et av få OECD land som har organisert migrasjons- og integreringspolitikken i et eget departement; Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration, også kalt Integrationsministeriet. I tillegg til det som også i Norge er departementale oppgaver, utfører det danske Integrationsministeriet en rekke av de oppgavene som i Norge er delegert til IMDI. Den danske regjeringen definerer tre overordnede mål med sin integreringspolitikk: *Flere innvandrere og etterkommere skal i arbeid og være selvforsørget, den sosiale arv skal brytes, så tospråklige barn og unge får en utdanning, og samfunnet skal bygge på felles grunnleggende demokratiske verdier.*<sup>12</sup> Regjeringen fremhever det kommunale introduksjonsprogram og danskundervisningen som å tilhøre de viktigste virkemidlene i integreringspolitikken. Integrationsloven er rammen for integreringen av nyankomne utlendinger. Utlændingservice har ansvar for å plassere flyktningene til kommunene, som deretter har ansvar for bosetting. I henhold til integreringsloven skal kommunene tilby treårige introduk-

---

<sup>10</sup> <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Samarbete/Etablering-av-nyanlanda/Fragor-och-svar-om-etableringsreformen.html>

<sup>11</sup> <http://www.regeringskansliet.se/sb/d/2279/a/70943>

<sup>12</sup> [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/ministeren/regeringens\\_integrationspolitik/](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/ministeren/regeringens_integrationspolitik/)

sjonsprogram til flyktninger og til familiegjenforente med flyktninger og andre innvandrere. Familiegjenforente fra nordiske land samt EØS/EU er likevel ikke i målgruppen for loven. Deltakerne skal underskrive en integrasjonskontrakt og har rett til introduksjonsstønad ved behov. Det er sterk vekt på språkopplæring og arbeidsmarkedsintegrering i introduksjonsprogrammene. Loven gir sterke økonomiske insentiver for kommunene til å oppnå rask integrering av nye innvandrere på arbeidsmarkedet.

Danmark har også særskilte tiltak rettet mot traumatiserte flyktninger.<sup>13</sup> I tillegg til integreringen av flyktninger og familiegjenforente, er de viktigste innsatsområdene i den danske integreringspolitikken tiltak for økt deltakelse i arbeidsliv og utdanning, tiltak for medborgerskap og inkludering og innsats i utsatte boligområder. Regjeringen nedsatte i 2008 en tverrministeriell arbeidsgruppe for å bedre integreringen. Arbeidsgruppen publiserte i 2009 en rapport om marginaliserte nydanske barn og unge.

Høsten 2010 publiserte den danske regjeringen rapporten *Ghettoen tilbake til samfundet. Et oppgjør med parallelsamfund i Danmark* (Regjeringen 2010). Her presenterer de politikken rettet mot 29 ghetto-områder i Danmark. I henhold til rapporten karakteriseres disse områdene ved at de har en høy andel beboere uten tilknytning til arbeidsmarked eller utdanning, høy andel av innvandrere og etterkommere fra ikke-vestlige land, og høy andel beboere som er dømt for kriminalitet. Rapporten presenterer regjeringens 32 initiativer innenfor fem ulike innsatsområder. Disse fem innsatsområdene er: Områdene skal gjøres mer attraktive som boligområder, tilflyttingen skal styres for å bedre balanse i befolkningssammensetningen, det skal være styrket innsats overfor barn og unge i områdene, styrket innsats for økt arbeidsdeltakelse og misbruk av offentlige tjenester og kriminalitet skal bekjempes.

Danmark har som ledd i sin arbeidsmarkedspolitikk også målrettede integreringstiltak for arbeidsinnvandrere.<sup>14</sup> Dette innebærer at eksisterende språkkurs også tilbys til arbeidsinnvandrere, som mottar kortere og mer arbeidsrettet språktrening. For å støtte integreringen av ektefeller og familier til nyankomne arbeidsinnvandrere tilbys familiepakker, som består av informasjonspakke, introduksjonskurs, mentorship programmer og informasjon tilrettelagt for foreldre.

## 6. Integreringspolitikk i Frankrike

I løpet av de siste ti årene har antallet utenlandsfødte i Frankrike økt med i underkant av en million fra 4,3 millioner til 5,2 millioner. I 2008 utgjorde utenlandsfødte omkring 8,4 prosent av Frankrikes befolkning (OECD 2010).

---

<sup>13</sup> [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integrationsfremmende\\_initiativer/traumatiserede\\_flygtninge/indsats\\_for\\_traumatiserede\\_flygtninge.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integrationsfremmende_initiativer/traumatiserede_flygtninge/indsats_for_traumatiserede_flygtninge.htm)

<sup>14</sup> OECD country notes fra International Migration Outlook 2010 fremhever at Danmark forsøker å knytte integreringspolitikk med aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

Siden midten av 1980-tallet har det vært tiltagende debatt om integrering av innvandrere i Frankrike. I perioder har innvandringsmotstandere ytterst på høyre fløy i politikken fått stor oppslutning i Frankrike. Siden den konservative regjering under Jean-Pierre Raffarin (UMP) tok over i 2002 har Frankrike ført en mer restriktiv innvandrings- og integreringspolitikk. Debatten om integrering har særlig vært konsentrert rundt innvandrere fra Maghreb (i hovedsak Marokko, Tunisia, Algerie). Et relatert stridstema er spenningen mellom de sekulære republikanske verdiene og retten til fri religionsutøvelse. Frankrike er det EU-landet med størst andel muslimske innbyggere, over fem millioner, og mye av debatten handler om denne gruppa.

Også Frankrike har et felles departement for innvandrings- og integreringspolitikk. Fra mai 2007 til november 2010 var integreringspolitikk underlagt *Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire*. Sammenkoblingen av integrering og nasjonal identitet har vært debattert og i februar 2011 ble ansvaret for integreringspolitikk flyttet til *Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*.<sup>15</sup> Et eget integrasjonsråd *Haut Conseil de l'Integration* (HCI) har siden 1989 hatt ansvar for å organisere regjeringens arbeid med spørsmål knyttet til integreringen av innvandrere. Rådet skiller i sin definisjon av integrering mellom integrering som prosess og integrering som politiske tiltak satt i verk for å lette prosessen. Integrering som prosess ses i et langtidsperspektiv, og den politiske målsettingen er at alle som bor i Frankrike skal delta i byggingen av et samfunn basert på respekt for felles verdier, forstått som like rettigheter og felles plikter.<sup>16</sup> Den franske integreringspolitikken er inndelt i fem hovedområder: mottak av nyankomne innvandrere, kompensasjon av ulikhet, arbeid mot diskriminering, deltakelse i samfunnslivet og tilgang til fullt statsborgerskap.<sup>17</sup>

Frankrikes lovgivning rundt nasjonalitet har historisk vært basert på prinsippet om *jus soli* (latinsk: *right of soil*), som innebærer at nasjonalitet eller statsborgerskap gis til et hvert individ født innenfor den gitte stats territorium. Frankrike kontrasteres ofte med Tyskland, som trekkes frem som eksempel på et land hvor nasjonalitet følger prinsippet om *jus sanguinis* (latinsk: *right of the blood*) hvor man oppnår statsborgerskap på grunnlag av slektskap. Etter en reform i 1993 har det imidlertid vært et krav at barn født i Frankrike av utenlandske foreldre må søke om statsborgerskap når de blir 18. I en lovendring i november 2003 ble reglene ytterligere strammet inn og det ble satt begrensninger for hvor lenge barna kunne ha oppholdt seg i utlandet, samt stilt krav om at de måtte bevise sin tilhørighet til det franske samfunnet i et intervju.

I 2006 ble en ny innvandrings- og integreringslov (*loi relative à l'immigration et à l'intégration*) vedtatt. Loven innebar en omfattende reform av landets innvandrings- og integreringspolitikk. Loven innebærer tøffere vilkår for familiegjennforening, en egen oppholdstillatelse for spesielt kvalifisert arbeidskraft, samt en obligatorisk integrasjonskontrakt kalt "kontrakten for mottak og integrering" (*contrat d'accueil et d'integration*). Alle

---

<sup>15</sup> [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

<sup>16</sup> [http://www.hci.gouv.fr/rubrique.php?id\\_rubrique=19#I](http://www.hci.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=19#I)

<sup>17</sup> <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/integration/contrat-accueil-integration-parcours-obligatoire-condition-installation-durable.html>

utlendinger som ønsker permanent opphold i Frankrike må undertegne denne kontrakten, som krever deltakelse i språkkurs, innføring i samfunnskunnskap og vurdering av arbeidskvalifikasjoner. Denne nye tilnærmingen til innvandring er blitt kjent som "selektiv innvandring" (*immigration choisie*). Frankrikes daværende innenriksminister Nicolas Sarkozy (UMP) uttalte i forbindelse med den nye politikken at han ville bringe "de beste" inn i landet og "ikke de som ikke er ønsket noe annet sted".<sup>18</sup> Integreringskontrakten illustrerer de uklare skillelinjene mellom fransk innvandrings- og integreringspolitikk. Frankrike har inngått avtaler med utvalgte land, som innebærer at søkere for familiejenforening med en fransk borger må undertegne integreringskontrakten og gjennomgå prøver i fransk språk og samfunnskunnskap for å kunne få innvilget visum til Frankrike.

Den franske republikanske modellens prinsipp om likhet mellom alle borgere utgjør et viktig bakteppe for å forstå integreringspolitikk i Frankrike. Prinsippet om likhet mellom borgere har hatt som følge at den franske stat formelt sett ikke har forholdt seg til borgere på grunnlag av etnisitet eller nasjonal bakgrunn. Det har vært forbudt å registrere opplysninger om etnisitet, hudfarge og religion og det finnes ikke statistikk på dette i Frankrike, noe som har vært sterkt debattert i de senere år. Samtidig er innvandrere og deres barn overrepresentert i utsatte byområder og opptøyene i 2005 bidro bl.a. til å sette diskusjonen om "etnisk statistikk" på dagsorden. Tilhengere av slik statistikk argumenterer for behovet for å dokumentere etnisk diskriminering, mens motstandere ønsker å forsvare republikkens prinsipp om likhet. En rekke aktører, både nasjonale, regionale og lokale, driver målrettet arbeid overfor marginaliserte grupper, og nabolag, inkludert de mange bydelene hvor innvandrere og deres barn er overrepresentert. Loven om like rettigheter fra 31. mars 2006 (*loi pour l'égalité des chances*) inneholder en rekke tiltak for å motvirke diskriminering og hensikten er å bedre muligheten for unge med innvandrerbakgrunn til å delta i utdanning og komme inn på arbeidsmarkedet. Dette innebærer bl.a. at bedrifter med mer enn 50 ansatte må bruke anonyme CV-er ved nyansettelse.<sup>19</sup>

## 7. Integreringspolitikk i Storbritannia

I 2008 utgjorde utenlandsfødte omkring 10,8 prosent av befolkningen i Storbritannia (OECD 2010). De største innvandrergruppene i Storbritannia består av personer med bakgrunn fra Asia, de fleste fra India, Pakistan og Bangladesh (Office for National Statistics). I løpet av de siste ti årene er det innvandring fra India, Australia og Kina som i gjennomsnitt har vært størst. I 2008 var innvandringen høyest fra Polen.

Etter valget av Labour-regjeringen i 1997 ble multikulturalisme et populært begrep i Storbritannia. I løpet av de neste ti årene gikk begrepet fra å være et honnørord til å bli et av de mest utskjelte. Per i dag er fokuset i den politiske retorikken dreid mot integre-

---

<sup>18</sup> Focus Migration. Country profile – France. Netzwerk Migration in Europa. [http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx\\_wilpubdb/CP02\\_France\\_v2.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/CP02_France_v2.pdf)

<sup>19</sup> [http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx\\_wilpubdb/CP02\\_France\\_v2.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/CP02_France_v2.pdf)

ring og lojalitet til Storbritannia. The Department for Communities and Local Government, som er en viktig aktør på integreringsfeltet, nedsatte i 2006 utvalget Commission on Integration and Cohesion. Utvalget publiserte i 2007 rapporten *Our Shared Future*, hvor de bl.a. anbefalte at alle nivåer av regjeringen bør gjøre mer for å imøtekomme nye innvandrere og å tilrettelegge for at nyankomne og etablerte borgere kan tilpasse seg hverandre. ”*To integrate is not to assimilate or absorb but to bring together and harmonise*”<sup>20</sup>. I en av oppfølgingsrapportene presenterer regjeringen en ny definisjon av community cohesion, hvor det vektlegges at [...] *a key contributor to community cohesion is integration which is what must happen to enable new residents and existing residents to adjust to one another* [...].<sup>21</sup> De vektlegger at integrering handler om at både nye og etablerte beboere tilpasser seg hverandre.<sup>22</sup> Dette perspektivet gjenspeiles bl.a. i skolepolitikken, hvor skoler er lovpålagte å fremme sosial utjevning.

Innsatsområder i integreringspolitikken kan summeres i tre punkter; antidiskrimineringslovgivning, skolepolitikk og tiltak for å bedre relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet.<sup>23</sup> Kjernen i Storbritannias integreringspolitikk er lovverket om ikke-diskriminering (Race Relations Act 1965). En viktig revisjon i lovverket kom i Race Relations Act av 2000. Endringene innebar at alle offentlige institusjoner ble pålagt å jobbe planmessig ikke bare for å fremme like muligheter og lik tilgang men også for å redusere utfallsforskjeller mellom ulike etniske grupper. Med bakgrunn i store klasse- og raseforskjeller i det britiske skolesystemet er det gjennomført to reformer som er verdt å nevne her. Et eget fag om *citizenship* ble opprettet i 2001. Et mer kontroversielt tiltak var utvidelse av muligheten til å etablere trosbaserte skoler. Det var i 2005 mer enn 7000 kristne skoler mot bare 110 muslimske. Overhuset karakteriserte denne skjevheten som institusjonalisert rasisme. Siden elever med muslimsk bakgrunn gjennomgående hadde dårligere resultater ble trosbaserte skoler vurdert som en måte å tilrettelegge undervisningen slik at det skulle ivareta muslimske elever på en bedre måte. Etter at Stephen Lawrence, en ung svart gutt i London ble drept og politiet ble utsatt for krass kritikk for etterforskningen har det skjedd reformer for å bedre forholdet mellom etniske minoriteter og politi og påtalemyndighet.<sup>24</sup>

Også Storbritannia har integreringsprogram for nyankomne flyktninger. Refugee Integration and Employment Service (RIES), som ligger under UK Border Agency, har ansvaret for integreringen av flyktninger og andre med opphold på humanitært grunnlag. RIES tilbyr hjelp i ett år, og tilbudet består av tre komplementære deler: rådgivning og hjelp med å finne bolig, utdanning og tilgang til sosiale tjenester, arbeidsrådgivning

---

<sup>20</sup> Communities and Local Government (2008). *Review of Migrant Integration Policy in the UK*, p. 1.

<sup>21</sup> Communities and Local Government (2008). The Government's Response to the Commission on Integration and Cohesion, s. 10.

<sup>22</sup> Ibid: 27

<sup>23</sup> Netzwerk Migration in Europa (2007). [http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx\\_wilpubdb/CP\\_12\\_UnitedKingdom.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/CP_12_UnitedKingdom.pdf)

<sup>24</sup> Ibid

for å hjelpe personer ut i langtidsarbeid så raskt som mulig, og et mentortilbud, hvor flyktningen blir koblet med en mentor fra lokalmiljøet/mottakersamfunnet.

## 8. Integreringspolitikk i Canada

Canada har lenge ført en offensiv innvandringspolitikk og planlegger å innvilge permanent oppholdstillatelse til mellom 240 000 – 265 000 nye innvandrere i 2011.<sup>25</sup> Innvandringssystemet er imidlertid selektivt, og søkere blir vurdert ut fra et poengbasert system. Følgene er at innvandrere til Canada generelt har høy utdanning. Rekruttering av høyt kvalifiserte innvandrere er en aktiv strategi for den kanadiske stat, som ser innvandring som en grunnleggende del av landets økonomiske utvikling. Til sammenligning ga Canada i 2009 beskyttelse til rundt 22 000 flyktninger.<sup>26</sup> Integreringen av arbeids- og familieinnvandrere utgjør derfor et viktig satsningsområde i kanadisk politikk, som legger til rette for at det skal være lett for nye borgere å oppnå fullt statsborgerskap, noe som anses som et viktig virkemiddel i integreringspolitikken. Citizenship and Immigration Canada (CIC) er det ansvarlige departement i den føderale regjeringen for innvandring, statsborgerskap, bosetting og integrering av innvandrere og flyktninger. CIC har også ansvaret for regjeringens multikulturalismepolitikk, som retter seg mot hele befolkningen.

Regjeringen skiller i sin politikk mellom bosetting (settlement), som refererer til midlertidige behov nykommere møter den første tiden etter ankomst i Canada, og integrering, som de definerer som en pågående prosess av gjensidig tilpasning mellom et individ og samfunnet.<sup>27</sup> Et viktig tiltak i CICs bosettings- og integreringspolitikk er bosettingstilbud for nyankomne, også kalt integreringsprogram. CIC finansierer programmene, som drives av en rekke organisasjoner over hele landet. Gjennom slike bosettingsprogram får nyankomne innvandrere og flyktninger grunnleggende informasjon om Canada, språkopplæring, hjelp til å finne jobb og til å etablere nettverk i sine lokalmiljøer.<sup>28</sup> Regjeringen publiserer hefter med praktisk orientert informasjon om livet i Canada, bl.a. om transport, banktjenester, bolig og helsetilbud.<sup>29</sup> *The Language Instruction for Newcomers to Canada* (LINC) tilbyr gratis språkopplæring i engelsk eller fransk. Et annet integreringstiltak er *the Host program*, som kobler nyankomne med frivillige kanadiske borgere, som bistår dem i etableringen.<sup>30</sup> Flyktninger utgjør en liten andel av innvand-

---

<sup>25</sup> Citizenship and Immigration Canada (2010). *Annual Report to Parliament on Immigration*. 2010. s. 3

<sup>26</sup> *ibid*

<sup>27</sup> “Settlement refers to the short-term transitional issues faced by newcomers, while integration is an ongoing process of mutual accommodation between an individual and society”. Citizenship and Immigration Canada (2010). *Annual Report to Parliament on Immigration*. 2010. s. 21.

<sup>28</sup> <http://www.cic.gc.ca/english/departement/paa/activity-05.asp>

<sup>29</sup> <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/welcome.pdf>

<sup>30</sup> <http://www.soscanada2000.com/migration/guide/settadap.html>

terne som får tilbud om disse integreringsprogrammene, som i hovedsak er rettet mot innvandrere som har fått innvilget permanent oppholdstillatelse. Flyktninger får i motsetning til andre innvandrere tilbud om økonomisk støtte i minst ett år etter ankomst, og opp til to år dersom har spesielle behov som følge av traumer eller tortur.

Canada har siden 1970-tallet hatt en offisiell multikulturalistisk politikk.<sup>31</sup> Denne politikken anerkjenner ”verdien og verdigheten til alle kanadiske borgere, uavhengig av deres etniske bakgrunn, språk, eller religiøse tilknytning”. I 2009 definerte Citizenship and Immigration Canada (CIC) tre overordnede målsettinger for sitt multikulturalisme program: *building an integrated, socially cohesive society; making institutions more responsive to the needs of Canada’s diverse populations; and engaging in international discussions on multiculturalism and diversity*.<sup>32</sup> I kanadisk befolkningsstatistikk defineres innvandrere som personer som har fått permanent oppholdstillatelse av innvandringsmyndighetene. Samtidig føres det statistikk også over etnisitet, gjennom folketellinger hvor innbyggerne selv kan definere sin etniske tilhørighet.

## Oppsummering

Integrering er et vidt begrep. Selv om integrering åpenbart er en målsetting for integreringspolitikk er likevel forståelsen av hva integrering er og hvordan den best kan oppnås til dels nokså ulik mellom landene. De nordiske landene har en forståelse av integrering som ligger tett opp til begrepet *social citizenship*: innvandrere skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til deltakelse på sentrale levekårsarenaer som det majoritetsbefolkningen har. Samtidig skal innvandrere ha mulighet til å videreføre sin egen kultur – men med visse begrensninger dersom denne videreføringen kommer i konflikt med nasjonal lovgivning samt målsettinger om kjønnslikestilling og økonomisk selvhjelpenhet. Den nordiske integreringspolitikken omfatter også nokså høye sosialpolitiske ambisjoner. Dette gjelder i særlig grad Norge og Sverige. Danmark har innført et tospors velferdsregime der noen grupper innvandrere står overfor betydelig mindre sjenerose inntektssikringsordninger enn det øvrige borgere har tilgang til.

Canada og Storbritannia fører en såkalt multikulturell politikk som strategi for å skape samhold i en sammensatt befolkning. Hva som egentlig er essensen i multikulturell politikk er gjenstand for omfattende debatt, men som politisk strategi omfatter multikulturalisme aksept for at ulike (etniske) grupper skal ha rett til å videreføre sine kulturelle praksiser. Det er ikke helt enkelt å avgrense dette fra en integreringspolitikk av norsk type, der retten til å videreføre kulturell egenart også er nedfelt som en målsetting. Canada (og til dels Storbritannia) går likevel lengre enn andre vestlige land i å akseptere unntak fra landets lover og regler for visse – typisk religiøse – grupper. Kjente eksemp-

---

<sup>31</sup> “Canadian multiculturalism is fundamental to our belief that all citizens are equal. Multiculturalism ensures that all citizens can keep their identities, can take pride in their ancestry and have a sense of belonging (...)”. <http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/multi.asp>

<sup>32</sup> <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2010.pdf>

ler på dette er unntak fra kravet om å bruke hjelm for motorsyklister dersom religiøse påbud er til hinder for slik bruk, samt religiøse tilpasninger av uniformshodeplagg for ansatte i politiet. Storbritannia har en avansert antidiskrimineringslovgivning, som har vært en viktig del av landets integreringspolitikk. Også i Frankrike fremheves arbeid mot diskriminering og tiltak for å kompensere for ulikhet i befolkningen blant de viktigste innsatsområdene for integreringspolitikken.

Integreringspolitikk omfatter med andre ord også forhold som bosetting (settlement), antidiskriminering, sosial utjevning (social cohesion) og multikulturalisme. Tilgang til statsborgerskap er også blant målsettingene for integreringspolitikken i Canada og Frankrike. Disse ulike tilnærmingene til integrering synliggjør forskjeller i politikken rettet mot henholdsvis førstegenerasjonsinnvandrere og deres etterkommere. Samtidig er det, som vi har sett, store forskjeller i omfang og type innvandring til de ulike landene.

### Fellestrekk og forskjeller i mål og innsatsområder

Til tross for store forskjeller mellom landene er det også mange fellestrekk i landenes integreringspolitikk. Fellestrekkene ser vi særlig tydelig i formuleringer av *målene* med og *innsatsområdene* for integreringspolitikken, men også til dels i *virkemidler*. Fellestrekkene i de ulike landenes politikk må ses i lys av EUs politikk på integreringsfeltet. Integreringspolitikk anses som et nasjonalt anliggende i EU, men det er bred enighet blant medlemslandene om behovet for samarbeid rundt integreringen av tredjelandsborgere. EUs grunnprinsipper for integrering utgjør et normativt rammeverk for medlemslandenes nasjonale integreringspolitikk og EU har iverksatt en rekke tiltak for å styrke informasjons- og erfaringsutveksling på integreringsområdet på tvers av medlemslandene. Landpresentasjonene over viser at de ulike regjeringers offisielle integreringspolitikk ligger relativt tett opp mot flere av EUs grunnprinsipper.

Stikkord i formuleringer av *målene* for integrering er felles rettigheter og plikter og gjensidig tilpasning mellom samfunnet og innvandrerne. Det fokuseres på at integrering er en toveis prosess. Deltakelse i arbeidsliv og utdanning vektlegges, men også kjennskap til vertslandets språk, historie og institusjoner trekkes fram som en betingelse for vellykket integrasjon.

De mest sentrale *innsatsområdene* er målrettede tiltak for integreringen av nyankomne innvandrere, innsats for økt deltakelse i utdanning og arbeidsliv, tiltak *mot* diskriminering og marginalisering og *for* sosial utjevning. I både Sverige og Danmark nevnes innsats i utsatte boligområder med stor grad av utenforskap som egne innsatsområder, mens Frankrike og Canada inkluderer tilgang til fullt statsborgerskap blant sine innsatsområder i integreringspolitikken.

### Integreringen av nyankomne innvandrere

Alle landene vi har sett på har iverksatt tiltak for integrering av nyankomne innvandrere. Hvorvidt tiltakene retter seg mot flyktninger eller også omfatter arbeidsinnvandrere varierer imidlertid. Norge, Sverige og Danmark har integreringspolitiske tiltak for en

bredt definert gruppe av innvandrere fra ikke-vestlige land. Alle disse tre landene har utformet introduksjonsprogrammer for nyankomne. I Norge og Sverige er det flyktninger og deres familiegjenforente som er målgruppe for disse programmene, mens i Danmark er det en bredere gruppe av ikke-vestlige innvandrere som omfattes av programmene. Danmark har også egne integreringstiltak rettet mot arbeidsinnvandrere.<sup>33</sup> Bosettingsprogram utgjør en viktig del av integreringspolitikken i Canada, men her utgjør flyktninger kun en liten del av målgruppen, som hovedsakelig består av høyt kvalifiserte arbeidsinnvandrere. Frankrike har etter en ny innvandrings- og integreringslov i 2006 stilt krav om at alle utlendinger som ønsker permanent opphold i Frankrike må undertegne en kontrakt som krever deltakelse i språkkurs og innføring i samfunnskunnskap. Dette gjelder også Storbritannia, som både har ettårige introduksjonsprogram for flyktninger, men også stiller krav om at alle som søker permanent bosetting eller statsborgerskap må ta språktest og bestå prøven Life in the UK<sup>34</sup>. I Danmark må deltakere i introduksjonsordningen undertegne en introduksjonskontrakt. Norge har foreløpig ikke innført krav om kontrakter eller norsktester, men har innført et krav om at det må gjennomføres 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap for at det skal kunne innvilges bosettingstillatelse. Regjeringen har foreslått å utvide kravet til 600 timer, og et forslag om å innføre statsborgerskapstest er ute på høring. I alle landene er fokus i integreringen av nyankomne språkopplæring og samfunnskunnskap, bistand til å komme i arbeid, og bistand med bosetting.

### Innvandrings- eller integreringspolitikk?

I Norge er ansvaret for integreringspolitikk i dag underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Sverige flyttet ved årsskiftet ansvaret for integreringspolitikken fra sitt Jamstalldhetsdepartement til Arbetsdepartementet. I både Norge og Sverige er ansvaret for innvandringspolitikken underlagt Justisdepartementet. I Danmark, Canada og Frankrike har ansvaret for innvandrings- og integreringspolitikk vært underlagt felles departement, og dette gjelder til dels også Storbritannia. I alle disse landene ser vi en tydelig innstramming i innvandringspolitikken. Canada har hatt en selektiv innvandringspolitikk med et poengbasert system siden midten av 1960-tallet. De senere år har også Storbritannia og Danmark innført poengbasert system for regulering av arbeidsinnvandring. Samtidig har det vært innstramminger i lovgivning rundt familiegjenforening. En rekke tiltak som dels presenteres som å fremme integrering, bidrar samtidig til å begrense og regulere uønsket innvandring. Eksempler på dette er 24-års regelen i Danmark, som dels ble fremmet for å begrense tvangsekteskap. Samtidig legger den sterke begrensninger på mulighetene til å innvandre til Danmark gjennom ekteskap med danske borgere. Et annet eksempel fra Danmark knytter seg til innføringen av et poengsystem for permanent oppholdstillatelse. Krav om "aktivt medborgerskap", gjennom deltakelse i fritids- og foreningslivet, har ført til at kun 4,5 prosent av søkerne har fått

---

<sup>33</sup> [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integration\\_af\\_nyankomne/integration\\_af\\_udenlandske\\_arbejdstagere.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integration_af_nyankomne/integration_af_udenlandske_arbejdstagere.htm)

<sup>34</sup> [http://lifeintheuktest.ukba.homeoffice.gov.uk/htmlsite/background\\_10.html](http://lifeintheuktest.ukba.homeoffice.gov.uk/htmlsite/background_10.html)

innvilget sin søknad om permanent oppholdstillatelse, mot 59 prosent før innføringen av systemet.<sup>35</sup> I Storbritannia presenterte innvandringsminister Damian Green i 2010 krav om språkkunnskaper for innvilgelse av familiegjenforening som et virkemiddel for å fremme integrering. Motstanderne argumenterer for at tiltaket i realiteten handler om innvandringskontroll og kritiserer det for å begrense det de mener er innvandreres rett til familiegjenforening.<sup>36</sup> Frankrike har på sin side inngått avtaler med utvalgte land, som innebærer at søkere for familiegjenforening med en fransk borger må undertegne integreringskontrakten og gjennomgå prøver i fransk språk og samfunnskunnskap for å kunne få innvilget visum til Frankrike.

### Inkluderingspolitikk

I Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet*, skiller regjeringen mellom integreringspolitikk og en politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Integreringspolitikken retter seg mot personer som selv har innvandret, mens mangfoldspolitikken retter seg mot hele befolkningen: innvandre-re, deres etterkommere og majoritetsbefolkningen.<sup>37</sup> Mangfoldspolitikken gjennom inkludering og deltakelse har et bredere perspektiv og retter seg prinsipielt mot alle borgere i samfunnet. I praksis ser vi et tilsvarende skille mellom politikk rettet mot innvandrere og etterkommere i alle landene som omfattes her.

Både arbeid og utdanning er viktige innsatsområder i landenes integreringspolitikk. Utdanning anses som et særlig viktig virkemiddel for å bidra til utjevning av sosiale forskjeller og til integreringen av etterkommere. Inkluderingspolitikken rettet mot både innvandrere og etterkommere viser seg også i antidiskrimineringslovgivning, som også er et viktig innsatsområde både i EU og i landene vi har sett på. Et tredje eksempel er tiltak rettet mot sosial utjevning. I Storbritannia dreier mye av integreringsinnsatsen seg mot sosial utjevning på lokalt plan. Regjeringen vektlegger betydningen av at innbyggerne har en delt fremtidsvisjon og opplevelse av tilhørighet, og av å bygge sterke og positive relasjoner mellom innbyggere med ulike bakgrunn. De understreker at det er viktig å anerkjenne verdien av mangfold, men også å rette fokus mot det innbyggerne har til felles.<sup>38</sup>

I både Sverige og Danmark er innsats mot utenforskap i utsatte byområder blant de viktigste integreringspolitiske tiltak. I Sverige viderefører regjeringen i 2011 en lokal ut-

---

<sup>35</sup> <http://jp.dk/indland/article2397597.ece>

<sup>36</sup> <http://www.unaoc.org/communities/migrationintegration/2010/11/10/language-requirements-in-uk-migration-control-or-integration-policy/>

<http://www.migrantsrights.org.uk/blog/2010/11/damian-green-tells-newsnight-new-language-tests-will-reduce-migration>

<sup>37</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/veiledninger\\_brosjyrer/2003/arktisk-rad-2.html?id=450959](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/veiledninger_brosjyrer/2003/arktisk-rad-2.html?id=450959)

<sup>38</sup> Communities and Local Government (2008). The Government's Response to the Commission on Integration and Cohesion, s. 10.

viklingsavtale de inngikk i 2008 med 21 kommuner. Samarbeidet har som mål å få en positiv utvikling i bydeler med utbredt utenforskap, og fokuserer på innsats knyttet til arbeid, utdanning, sikkerhet og økonomisk vekst.<sup>39</sup> Også i Danmark utgjør by- og bolig-sosiale prosjekter en sentral del av integreringspolitikken.<sup>40</sup> I rapporten *Ghettoen tilbake til samfundet. Et oppgjør med parallelsamfund i Danmark*, fra 2010, presenterer den danske regjeringen 32 initiativer innenfor fem innsatsområder for å bedre forholdene i disse bydelene.

---

<sup>39</sup> <http://www.regeringskansliet.se/sb/d/10666/a/162907>

<sup>40</sup> [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/by\\_og\\_bolig/by\\_og\\_bolig.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/by_og_bolig/by_og_bolig.htm)

## Del II: Temapresentasjoner

Deltakelse i arbeidslivet, innen utdanning og politisk deltakelse er områder som står sentralt i integreringspolitikken. I denne delen av notatet skal vi gjøre noen enkle sammenstillinger og analyser av hvordan integreringen går i de ulike landene. Vi vil fokusere på de relative forskjellene mellom majoritet og minoritet på de ulike samfunnsområdene. Disse sammenligningene kan illustrere hvor integreringsutfordringene er størst.

Det er mange faktorer som kan forklare forskjellene mellom majoritet og minoritet innad i hvert land og i sammenligning mellom land. Analysen som gjøres her kan derfor ikke tolkes som en evaluering av hvor vellykket integreringspolitikken er i det enkelte land og sammenlignet med de andre landene.

### 9. Innvandrere og arbeidsmarkedet

De skandinaviske landene er kjennetegnet av høy yrkesdeltakelse for både kvinner og menn, et velregulert arbeidsliv og en sammenpresset lønnsstruktur. I tillegg er kravene til formell utdanning høye i store deler av arbeidsmarkedet. Disse kjennetegnene har betydning når man skal sammenligne integrering av innvandrere på arbeidsmarkedet med situasjonen i andre land, fordi både terskelen inn i arbeidsmarkedet og den nasjonale normen for yrkesdeltakelse – særlig for kvinner – er høye.

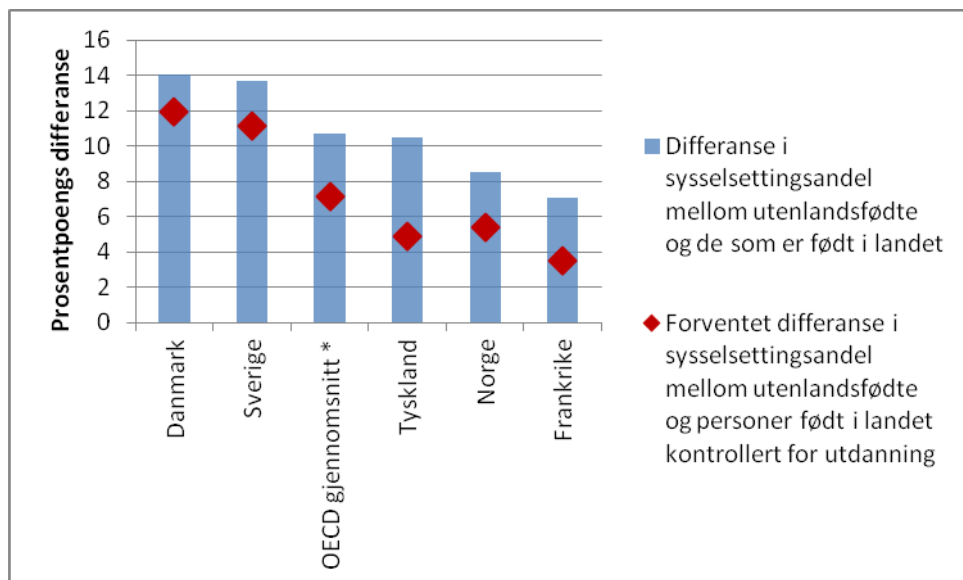
Et regulert arbeidsliv innebærer dessuten at både ansettelser og oppsigelser er kostbare, og arbeidsgivere er derfor mindre risikovillige. Under slike betingelser blir informasjon om ulike arbeidssøkeres produktivitet viktig i rekrutteringen. Hvis innvandrere oppfattes å være mindre produktive vil arbeidsgivere være tilbakeholdne med å ansette dem (Tronstad 2010).

Et vanlig mål på arbeidsmarkedsintegrering er avviket mellom yrkesdeltakelse i innvandrerbefolkningen og i majoritetsbefolkningen. Figur 1 viser at forskjellen i yrkesdeltakelsen mellom innvandrere og befolkningen ellers var om lag 8 prosentpoeng i Norge i 2006/2007, og om lag 5 prosent i Frankrike. For de andre landene i denne oversikten er differansen i yrkesdeltakelse større. Sverige og Danmark har betydelig større differanse i sysselsetting mellom majoritet og minoritet enn Norge og over gjennomsnittet for OECD-landene. Det ser altså ut til at innvandrere i Norge er godt integrert i arbeidsmarkedet sammenliknet med innvandrere i de fleste andre landene. Det skal imidlertid understrekes at datagrunnlaget for OECDs rapport er beheftet med betydelig usikkerhet. Analysen er basert på den europeiske arbeidskraftsundersøkelsen med et utvalg som er så lite at det er vanskelig å bryte ned statistikken på kjønn eller enkelte landgrupper. For Norges del vet vi fra registerbaserte analyser at enkelte landgrupper har be-

tydelig lavere yrkesfrekvens, og en stor del av differansen skyldes svært lav yrkesdeltakelse blant innvandrerkvinner (Olsen 2010).

Det er mange faktorer som kan forklare forskjell i yrkesdeltakelse mellom innvandre- re og befolkningen ellers. Betydningen av botid, økonomisk situasjon i mottakslandet ved innvandring, sammensetning av innvandringsgruppene med hensyn til innvand- ringsgrunn, landbakgrunn, kjønn og alder er alle faktorer som påvirker innvandreres jobbsannsynlighet. En annen faktor er innvandrernes utdanning.

Figur 1 Prosentpoengs differanse i sysselsettingsandel mellom utenlandsfødte og personer født i landet 15-64 år, 2006/2007



\*Data refererer til uvektede gjennomsnitt

Kilde: European Union Labour Force Survey, Eurostat

Figur 1 illustrerer at differansen i sysselsetting ville bli redusert dersom innvandrere hadde hatt en tilsvarende utdanningsprofil som befolkningen ellers. I Tyskland kan halvparten av differansen i yrkesdeltakelse tilskrives innvandrernes lavere utdanningsnivå, mens også i de andre landene forklarer utdanning deler av differansen.

## 10. Innvandrere og utdanning

Lik adgang til og uttelling av utdanning er et annet overordnet mål i integreringspolitikken i alle landene vi ser på, og ett viktig virkemiddel for å utjevne sosiale forskjeller. Deltakelse i ordinær utdanning handler i praksis først og fremst om etterkommere. Utdanning spiller en viktig rolle i å forberede elever og studenter for deltakelse i arbeidslivet og i samfunnet ellers. Innvandreres utdanning har fått økt oppmerksomhet de sene-

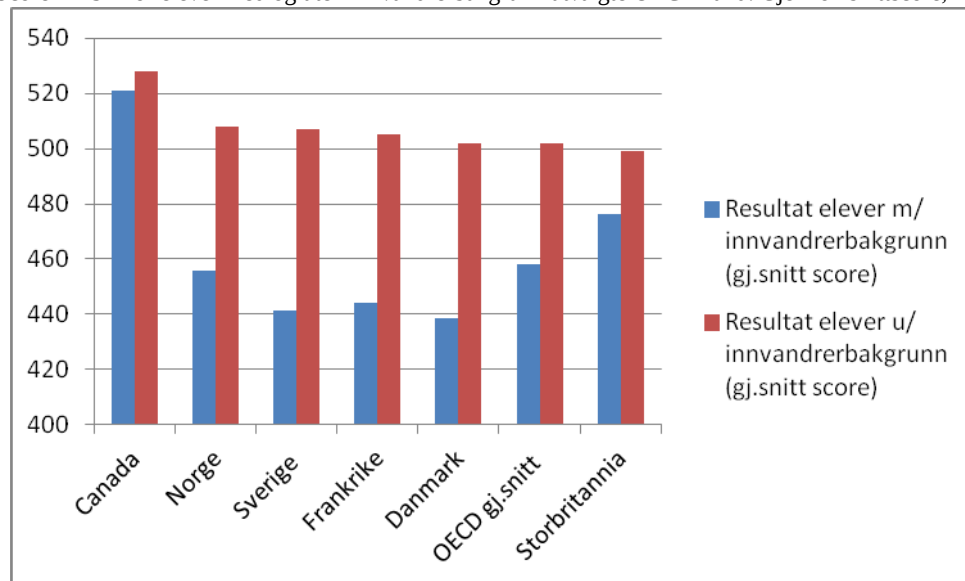
re år. Årsaken til dette er at Norge sammen med en rekke andre land har hatt en sterk økning i innvandring. Innvandrere selv, men også barn av innvandrere, utgjør en stadig økende andel av befolkningen og de som er under utdanning. I Sverige har 20 prosent av elever og studenter et annet førstespråk enn svensk, og mer enn 100 språk er representert blant elevene. I Norge og Danmark er andelen om lag 8-10 prosent, og bare i Oslo-skolen har elever bakgrunn i 120 forskjellige språk (Nusche 2009).

Det at innvandrere og deres barn skal få utnyttet sitt potensial er viktig for egen utvikling, men med en demografisk utvikling med stadig aldrende befolkning er det også samfunnsøkonomisk viktig at alle grupper deltar i utdanning og arbeidsliv.

I de fleste OECD land er det betydelige utdanningsforskjeller mellom innvandrere og befolkningen ellers. I mange land henger dette sammen med at innvandrere i mindre grad enn befolkningen ellers har *tilgang* til utdanning. Dette kan forklares med at innvandrere har færre økonomiske ressurser og at de bor segregert i områder hvor tilgang på kvalitativt god utdanning er dårligere. I tillegg har innvandrere i mange OECD land lavere *deltakelse* innen utdanning. Dette viser seg ved at elever med innvandrerbakgrunn dropper ut av utdanning oftere og tidligere enn ungdom uten innvandrerbakgrunn (OECD 2007). PISA undersøkelser viser også at det er betydelig forskjell i *resultater*. Førstegenerasjonsinnvandrere scorer lavere enn elever uten innvandrerbakgrunn, og i gjennomsnitt ligger de ett og et halvt år etter sine medelever (OECD 2007).

Figur 2 illustrerer at canadiske elever med og uten innvandrerbakgrunn scorer høyere på leseprøver enn elever i de andre landene i dette utvalget og gjennomsnittet for alle OECD-land. Norske elever scorer i 2009 litt over gjennomsnittet i OECD og på linje med danske, svenske og franske elever i lesing i PISA-undersøkelsen. Elever i Storbritannia scorer litt under gjennomsnittet. For elever med innvandrerbakgrunn er gjennomsnittscoren betydelig lavere i alle de utvalgte landene. Forskjellen i leseferdigheter mellom majoritets- og minoritets elever er størst i Danmark, etterfulgt av Sverige og Frankrike. For Norges del ligger forskjellen i leseferdighet mellom elever med og uten innvandrerbakgrunn på nivå med OECD gjennomsnittet. Canada og Storbritannia er de landene av de utvalgte hvor forskjellene i leseferdigheter er minst mellom majoritet og minoritet. Både Canada og Storbritannia har språk (engelsk og i Canada i tillegg fransk) som mange innvandrere har kjennskap til før de innvandrer. I Canada er i tillegg utdanningsnivået til innvandrere høyere enn i den canadiske befolkningen. I Norge og de skandinaviske landene er andel flyktninger høyere enn i mange andre land og utdanningsnivået blant innvandrere lavere. Kjennskap til språk forut for innvandring og foreldres utdanningsnivå kan bidra til å forklare forskjeller i leseferdigheter blant elever med innvandrerbakgrunn i ulike land.

Figur 2 Score i PISA for elever med og uten innvandrerbakgrunn utvalgte OECD-land. Gjennomsnittscore, 2009.



Kilde: OECD, PISA 2009

Det er mange mulige faktorer som kan forklare forskjeller innen utdanning innad i ulike land og mellom land. I en omfattende studie av utdanning og innvandreres integrasjon, skilles det mellom forklaringer på makro, meso og mikronivå (Heckmann 2008). På makronivå kan man finne at sammenhengen mellom elevers prestasjoner og foreldrenes sosiale bakgrunn avhenger av nasjonal kontekst. I Storbritannia, Tyskland og USA spiller foreldrenes bakgrunn en viktigere rolle for elevenes prestasjoner enn i for eksempel de skandinaviske landene hvor den sosiale mobiliteten er større (Entorf og Minoui 2004). Et velutviklet barnehage- og førskolesystem, sammen med et skolesystem hvor elevene spesialisere seg senere i utdanningen ser ut til å ha en utjevnende effekt for elever med ulik sosioøkonomisk bakgrunn (Shütz og Wössmann 2005). Dette har betydning for elever med innvandrerbakgrunn som i europeiske land har betydelig høyere risiko for å vokse opp i en familie med lavinntekt (Barrett and Maître 2011). I flere europeiske land skjer det en siling av elever allerede i barneskolen, mens i Norge og de skandinaviske landene er det først i overgangen til videregående i 15 års alderen at elevene spesialisere seg.

På mesonivå fokuseres det på forskjell i kvalitet mellom skoler. Forskning viser at selv mellom skoler som har noenlunde de samme forutsetningene finnes det store forskjeller i "skoleprestasjoner" (Heckmann 2008). En omfattende metaanalyse framhever betydningen av gode og tydelige lærere som den viktigste faktoren for å bedre elevenes skoleresultater. Den samme studien viser at det å redusere klassestørrelse eller dele elever inn etter nivå gjør jobben lettere for lærere men har liten betydning for elevenes prestasjoner og læring (Hattie 2009).

Sosioøkonomisk bakgrunn har større betydning for forskjeller i elevers skoleprestasjoner i mange europeiske land enn i Norge. Det er likevel sosioøkonomisk bakgrunn i tillegg til det å ha et annet morsmål som for en stor del forklarer gapet mellom majoritet og minoritetselever også i Norge. Sammenlignet med andre land har Norge et inklude-

rende utdanningssystem. At skolesystemet er inkluderende innebærer at Norge iverksetter mange universelle tiltak men også målrettede tiltak som bidrar til å bedre situasjonen for innvandrere i utdanningssystemet (OECD 2009).

## 11. Deltakelse i politikk og sivilsamfunn

Inklusjonsprinsippet er et sentralt demokratisk ideal (Dahl 1989). Iris Marion Young (2000) formulerer det slik, ”enhver skal kunne ha innflytelse i beslutninger som virker inn på eget liv”. I et demokrati er det likevel flertallet som avgjør og som minoritet er det en fare for at de sakene man er opptatt av ikke kommer på den politiske dagsorden og når det skjer er det vanskelig å få gjennomslag. I et flerkulturelt samfunn er konsekvensen av inklusjonsprinsippet at majoritetssamfunnet bør legge forholdene til rette, slik at minoritetene har kanaler for innflytelse og opplever det som meningsfullt å delta. For å oppnå politisk integrering må de institusjonelle betingelsene være lagt til rette for deltakelse - og målgruppen må benytte seg av de eksisterende mulighetene. Samtidig er integrasjon mer enn institusjonelle ordninger og deltakelse. Det kan skilles mellom tre dimensjoner av politisk integrering: politisk *deltakelse*, det vil si i valg, men også politisk påvirkning mellom valg, politisk *tillit*, hvilket innebærer tillit til politiske institusjoner, og tilslutning til demokratiske *verdier*. (Tillie 2004). Det er imidlertid begrenset omfang av sammenlignbare data som kan belyse ulike sider ved innvandreres politiske deltakelse i forskjellige land (Dommernik et al 2010).

### 11.1 Valgdeltakelse blant innvandrere

I moderne demokratiske stater representerer valg en sentral form for politisk deltakelse. Det er gjennom valg velgerne kan påvirke politikkutforming og få sin stemme hørt. Valg er også et viktig grunnlag for legitimitet og bidrar til tilhørighet og lojalitet til det politiske systemet. Store forskjeller i valgdeltakelse kan dermed være en indikator på at det politiske system mangler legitimitet i enkelte grupper. Omvendt kan deltakelse i valg forstås som et uttrykk for tilhørighet og forpliktelse. Et nødvendig spørsmål er dermed i hvilken grad ulike innvandrergupper og barn av innvandrere stemmer i valg?

Statistikk fra SSB om valgdeltakelse blant innvandrere i Norge viser at valgdeltakelsen ved forrige stortingsvalg var 24 prosentpoeng lavere blant innvandrere enn i befolkningen ellers. Det er stor variasjon i deltakelse mellom ulike innvandrergupper. Innvandrere med bakgrunn fra Vest-Europa og Norden har høyere deltakelse enn innvandrere fra Asia, Afrika og Øst-Europa. Med økende botid og alder steg valgdeltakelsen.

Togeby (1999) viser i en studie at valgdeltakelsen blant innvandrere i Danmark er noe høyere enn i de andre skandinaviske landene. Hun forklarer dette med kollektiv mobilisering innen enkelte landgrupperinger i områder med høy konsentrasjon av innvandrere.

Den politiske deltakelsen er gjennomgående lavere blant minoritetsgruppene, sammenlignet med majoritetsbefolkningen, i de fleste europeiske land, både om en ser på de etablerte konvensjonelle kanalene for deltakelse og i de ikke-konvensjonelle måtene å delta på (Morales og Guini 2011, Hammer 1990).

### 11.2 Innvandrere og sivilsamfunn

Ved siden av den formelle valgkanalen er påvirkning gjennom deltakelse i organisasjoner og sivilsamfunn en annen og viktig kanal for innflytelse. For å fremme og forsvare politiske interesser, og å utøve et press på det politiske systemet, kan innvandrergupper organisere seg langs etniske eller religiøse linjer. I de senere årene, har mobilisering av muslimske innvandrere rundt religiøse spørsmål har fått bred oppmerksomhet, selv om det bare er én blant andre former for etnisk politisk mobilisering (Martinello 2005). Deltakelse i f.eks. politiske parti, fagforeninger og idrettslag er andre typer organisering som i varierende grad kan gi innvandrere et nettverk og muligheter til innflytelse.

Analyser av innvandreres deltakelse i organisasjoner i Norge viser at innvandrere som er i jobb i mindre grad enn befolkningen ellers er organisert i fagforeninger. En av årsakene som kan forklare lavere organisasjonsgrad blant innvandrere er at innvandrere i er overrepresentert i deler av arbeidsmark, det vil si i yrker og næringer, hvor tradisjonelt få ansatte er organisert (Henriksen 2010, Nergaard og Stokke 2010, Tronstad 2010). Andelen av befolkningen som er medlem av et politisk parti er lav (omkring 5 prosent), for innvandrere er andelen enda lavere. Innvandrere er også i mindre grad med i idrettslag, men er i langt større grad enn befolkningen ellers aktive i religiøse foreninger (Henriksen 2010).

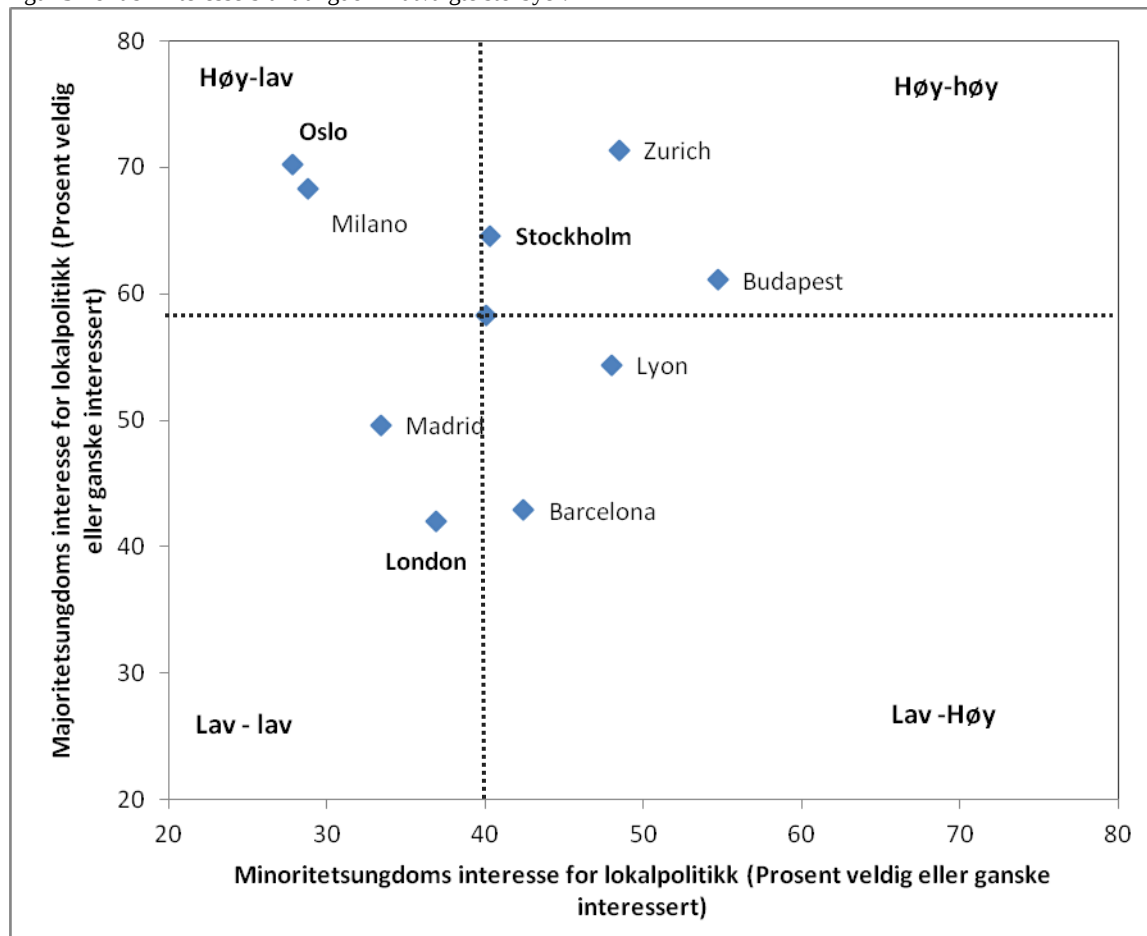
Det er lite sammenlignbare data om innvandreres deltakelse i sivilsamfunn, men analyser som er gjennomgått her tyder på at innvandrere er underrepresentert i formelle og uformelle kanaler for innflytelse (Morales og Guini 2011, Tillie 2004, Togeby 2004, Martinello 2005).

### 11.3 Innvandrere og politisk interesse

Et annet perspektiv på politisk integrasjon blant etniske minoriteter er å sammenligne interessen for politikk. I en nylig publisert studie (Rogstad 2011) er et utvalg av ungdommer i flere europeiske hovedsteder spurt om deres interesse for politikk.

Den stiplete linjen i figur 3 illustrerer at om lag 40 prosent av ungdom med minoritetsbakgrunn i gjennomsnitt og 60 prosent av ungdom med majoritetsbakgrunn er politisk interessert. I europeiske storbyer er ungdom med minoritetsbakgrunn langt mindre politisk interessert en majoritetsungdom i gjennomsnitt.

Figur 3 Politisk interesse blant ungdom i utvalgte storbyer.



I et integreringsperspektiv er det imidlertid interessant å sammenligne de relative forskjellene i den enkelte by. Et vanlig mål på integrering er at de relative forskjellene er små. Situasjonen blant unge i London og Madrid kan illustrere dette. Her er interessen for politikk lav både for majoritet og minoritet. I motsatt ende av figuren viser ungdom i Budapest og Zurich å ha relativt høy politisk interesse både blant unge med majoritets- og minoritetsbakgrunn. Den politiske interessen er betydelig lavere i London enn i for eksempel Budapest, men i begge byene er det relativt små forskjeller i politisk interesse mellom majoritets- og minoritetsungdom. Oslo og Milano viser imidlertid seg som avvikende ved at majoritetsungdom har langt høyere politisk interesse enn minoritetsungdom. Det kan være et tegn på at ungdom med minoritetsbakgrunn i disse byene er langt mindre politisk integrert enn det vi finner i storbyer hvor den relative differansen er mindre.

## Oppsummering

Innvandring og integrering er temaer som befinner seg høyt på den politiske agendaen i alle landene. I alle landene har innvandrere lavere yrkesdeltakelse, lavere utdanningsnivå og lavere politisk deltakelse enn majoritetsbefolkningen.

- Det er stor variasjon mellom ulike minoritetsgrupper med hensyn til hvor integrerte de er. Dette henger sammen med når de kom til landet, hva slags økonomiske konjunkturer som preget landet på det tidspunktet, hva slags motiv de hadde for å innvandre (arbeid, flukt, familie eller utdanning).
- Innvandrere er i alle landene overrepresentert i yrker uten krav til utdanning. Disse jobbene befinner seg som oftest i privat sektor og er dårlig betalt.
- Innvandrere har dårligere resultater innen utdanning. Pisa-undersøkelsen anslår at innvandrere i gjennomsnitt ligger halvannet år bak sine klassekamerater uten innvandrerbakgrunn.
- Forskjeller i utdanning mellom minoritet og majoritet kan for en stor del forklares ut ifra innvandreres sosioøkonomiske situasjon.
- Valgdeltakelsen og interessen for politikk er lavere blant innvandrere enn i majoritetsbefolkningen.

## Avslutning– hva kan Norge lære av andre land?

Hvorvidt Norge bør kopiere andre lands integreringspolitikk avhenger for det første av hva som vurderes som de integreringspolitiske problemene i Norge. Sammenlikningene av resultater her gir ikke grunnlag for å mene at Norge har betydelig større integreringspolitiske utfordringer enn andre land, med et mulig unntak innenfor politisk integrering. Innvandrerungdom i Oslo er betydelig mindre politisk interessert enn innvandrerungdom i en rekke andre europeiske byer. Det vil likevel kreve grundigere analyser å avgjøre om dette har sammenheng med norsk integreringspolitikk, eller om det er helt andre forhold som ligger bak.

På utdanningsfeltet ligger Norge nokså godt an i sammenlikningen. En høy andel etterkommere etter innvandrere tar høyere utdanning, og sammenhengen mellom sosioøkonomisk bakgrunn og prestasjoner er svakere enn i mange andre land.

OECDs studie peker i retning av at innvandrere i Norge er relativt godt integrerte i arbeidsmarkedet. Dette funnet står til dels i motsetning til registerbaserte studier, og til den generelle problemforståelsen i Norge. Det er en kjensgjerning at yrkesdeltakelsen i enkelte innvandrergrupper er svært lav. Gjennomgangen av andre lands tiltak for arbeidsmarkedsintegrering gir imidlertid ikke noen åpenbare kandidater for kopiering. Flere av de andre landene har gått lengre når det gjelder sanksjonsbruk og krav om tester og kontrakter. Det foreligger likevel ikke evalueringer som kan bekrefte at disse tiltakene har bidratt til å øke arbeidsmarkedsintegreringen. Evalueringer av integreringstiltak i Norge peker dessuten i retning av at det ikke er sanksjonsbruken men innholdet i inte-

greringsprogrammene og kvalifiseringen som representerer det største forbedringspotensialet (Kavli m fl 2007, Djuve m fl 2011, Djuve og Tronstad 2011). Flere av de landene som her er omtalt har betydelig lengre erfaring som flerkulturelle samfunn enn det Norge har, og nærmere studier av organisering av og innhold i disse landenes integrerings- og kvalifiseringsprogrammer vil kunne gi interessante bidrag.

Norge og de øvrige nordiske landene har noen særegne utfordringer knyttet til insentiver for arbeid, som følge av et, i internasjonal sammenheng, svært sjenerøst velferdsystem. Til tross for at arbeidslinja og aktivisering er det rådende prinsipp for så godt som alle inntektssikringsordninger, skorter det ofte på implementeringen av dette, slik at mange som er brukere av velferdsordninger i liten grad deltar i arbeidsretta og kvalifiserende tiltak (Kavli m fl 2010, Djuve og Tronstad 2011). Disse utfordringene er imidlertid mer knyttet til det ordinære velferdsapparatet enn til integreringsregimet. Her kan det likevel være aktuelt å se nærmere på danske erfaringer, siden danskene har innført et mer rigorøst aktiveringsregime enn det Norge har.

## Referanser:

- Barrett, A and B. Maître (2011), *Immigrant Welfare Receipt Across Europe* IZA Discussion Paper No. 5515
- Brochmann, G. og K. Kjedstadli (2008), *A history of immigration – the case of Norway 900 – 2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, R. (1989), *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Djuve, A. B. og K. R. Tronstad (2011), *Innvandrere i praksis: Tilbyr NAV likeverdige tjenester?* Fafo-rapport 2011:7
- Djuve, A. B., H. C. Kavli og A. Hagelund (2011), *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02
- Doomernik, J., A. Kraler, A. and D. Reichel (2010), *Quantitative Data on Immigrants' Political Participation in Europe*. Working Paper No. 08, Prominstat
- Entorf, H. and N. Minoiu (2004), *What a Difference Immigration Law Makes: PISA Results, Migration and Social Mobility in Europe and Traditional Countries of Europe and Traditional Countries of Immigration*. In: ZEW Discussion Paper 04-17. Centre for European Economic Research
- Hammar, T. (1990), *Democracy and the Nation State*. Aldershot :Avebury.
- Hattie, J. (2009), *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement*. Routledge 2009
- Heckmann, F. (2008), *Education and the Integration of Migrants*, NESSE Analytical Report 1 for EU Commission DG Education and Culture, EFMS, Bamberg
- Henriksen, K., red (2010), *Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land*. Rapporter 6/2010. Statistisk sentralbyrå

Haagensen, E. (1994), *Migration Policies – Recent and New Measures – Integration of immigrants*. SOPEMI Report for Norway, Ministry of Local Government and Labour, Oslo.

Kavli, H.C. A. Hagelund og M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34

Kavli, H. C., R. A. Nielsen og M. L. Sandbæk (2010), *Støttsordningen for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandringsbakgrunn?* Fafo-rapport 2010:32

Martiniello, M. (2005), “Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe” in Rainer Bauböck (ed) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: IMISCOE

Morales, L. and M. Guini (2011), *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe*. Palgrave: Macmillan

Nusche, D. (2009), “What Works in Migrant Education?: A Review of Evidence and Policy Options”, *OECD Education Working Papers*, No. 22, OECD Publishing.

OECD (2007), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World*, OECD, Paris.

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

OECD (2009), *Jobs for immigrants. Labour market integration in Norway*. Paris, OECD

OECD (2010), *International Migration Outlook*. Paris, OECD.

Olsen, B (2010), “Arbeid”, i Henriksen, K., L. Østby og D. Ellingsen red. (2010) *Innvandring og innvandrere 2010*. Statistisk analyse 119, Statistisk sentralbyrå.

Rogstad, J. (2011), *Grenseløst engasjement. Sosial kapital og behovet for transnasjonale perspektiver*. Kommende artikkel.

St meld nr 9. (2009-2010), Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv. Justis- og politidepartementet

St meld nr 17 (1996-97), Om innvandring og det flerkulturelle Norge. Kommunal- og regionaldepartementet

St meld nr. 49 (2003-2004), *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Tillie, Jean (2004), "Social Capital of Organisations and Their Members: Explaining the Political Integration of Immigrants in Amsterdam", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 30: 529-541.

Togeby, L. (2004), "It depends... how organisational participation affects political participation and social trust among second-generation immigrants in Denmark" in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 30, issue 3, 2004.

Togeby, L. (1999), "Migrants at the polls: an analysis of immigrant and refugee participation in Danish local elections" *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 25 No. 4: 6, 1999

Tronstad, K. R (2010), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2010:39.

Wößmann, Ludger and Schütz, Gabriele (2006), *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*. Analytical Report prepared for the European Commission by the European Expert Network on Economics of Education (EENEE).Brussels

Young, Iris Marion (2000), *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.



# Hovedtrekk ved integreringspolitikken i Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Canada



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-notat 2011:18  
ISSN 0804-5135