



Espen Thorud - Justis- og
beredskapsdepartement

Dato: 21.06.2017

Vår ref: 17/02810-3 gh753

Deres ref:

Høringsbrev - NOU 2017 - Integrasjon og tillit

[Høringsuttalelse fra Kirkerådet.](#)

Kirkerådet takker Brochmann II - utvalget for det omfattende arbeidet som er lagt ned i denne utredningen og for invitasjonen fra Justis og beredskapsdepartementet til å avgi høringssvar.

Høringssvaret fra Kirkerådet består av innledende kommentarer og en gjennomgang av kapitlene og utvalgets hovedkonklusjoner.

[Innledende kommentarer](#)

Utvalgets viktigste mandat er «... analyse av *flyktning*innvandringens konsekvenser ...»¹ og har til en viss grad overlappende tilnærming som NOU 2011: 7 *Velferd og Migrasjon. Den norske modellens fremtid*. Dette gjelder analysene av bærekraften i samfunnsmodellen i lys av høy innvandring og treffsikkerhet i virkemidlene for å fremme best mulig integrering. Bakgrunn for utvalgets mandat er forholdet mellom den rekordhøye innvandringen til Norge de siste ti årene. Den siste framskrivningen fra SSB anslår at 60% av dem med innvandrerbakgrunn kan komme til å ha bakgrunn fra land i Asia, Afrika, Latin Amerika og europeiske land utenfor EØS: «De samfunnsøkonomiske framskrivningene understreker betydningen av å øke sysselsettingen, særlig blant flyktninger. Dette er viktig av hensyn til velferdsmodellens bærekraft både i økonomisk og politisk forstand, og det er viktig for den enkelte innvandrer.»² Kirkerådet mener at menneskerettigheter og utsatte menneskers velferd også må vektlegges i disse vurderingene.

Kirkerådet er derfor glad for at NOU 2017: 2 i tillegg til nevnte felt er blitt bedt om å «... *utvide synsfeltet til også å dreie seg om vilkårene for å opprettholde samhold og tillit i det norske samfunnet. Økende ulikhet – økonomisk, kulturelt og sosialt – blir anført som viktig premiss for analysen av potensialet for svekket tillit, polarisering og konflikt.*»³ En snever økonomisk tilnærming til feltet ville medført at andre viktige samfunnsverdier ikke ville fått oppmerksomhet. Kirkerådet

¹ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 12

² NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 23

³ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 12

støtter derfor denne analysen og vil i det følgende komme tilbake til utfordringene knyttet til ulikhet og svekket tillit, polarisering og konflikt. Vi vil også anføre hva vårt bidrag som trossamfunn kan være for å motvirke en slik utvikling.

Kirkerådet mener at det er avgjørende viktig å fokusere på vilkårene for samhold og tillit i det norske samfunn og at ulike sivilsamfunnsaktører – inkludert tros- og livssynssamfunn – har en viktig rolle å spille på dette feltet.

Kirkerådet mener at *Integrasjon og tillit* er et godt grunnlag for den videre samtalen om disse viktige spørsmålene.

Utredningen slår fast at: «Den norske velferdsmodellen er både en ressurs og et problem når det gjelder integrasjon av innvandrere og etterkommere. Modellen er sårbar overfor høy innvandring av voksne mennesker med lave kvalifikasjoner.»⁴

Kirkerådet vil i et hørings svar som dette understreke betydningen av alle de faktorer som ligger «utenfor» økonomien når det gjelder vår behandling av mennesker som kommer til landet som resultat av flukt. Vår forpliktelse overfor mennesker i en utsatt posisjon er alltid en prioritet, og noen ganger kan det gå på bekostning av et forbruk og en livsstil som vi tar for gitt og som vi av og til forveksler med velferd. Det må vi kunne tåle. Velferdssamfunnet vi har bygget opp over lang tid i Norge er det verdt å opprettholde og bygge videre på. Det ønsker vi at alle som bor i landet skal kunne bidra til å nyte godt av.

I forlengelsen av dette er det viktig å understreke at migrasjon av ulike grunner er noe vi må være forberedt på. Dette har sin årsak i de store folkevandringene på verdensbasis, som både omhandler arbeidsinnvandring, men også flukt fra klimaendringer, krig og andre forringende livsbetingelser. Vi må tilpasse oss denne virkeligheten og skape grunnlag for at innvandring også i fremtiden kan bli et bidrag til velferdssamfunnet i stedet for en byrde. Utvalgets mange forslag til virkemidler er et godt grunnlag for det videre arbeidet.

Et annet felt vi ønsker å trekke fram innledningsvis er vanskeligheten med å regne «en til en» hva gjelder kostnadene og inntektene ved innvandring. Vi har behov for arbeidskraft i Norge. «Innvandringsregnskapet» vil ikke alltid gå i pluss, men innvandring vil likevel kunne bidra til å opprettholde velferdssamfunnet gjennom f.eks. arbeid i omsorg for våre eldre.

Kirkerådet verdsetter den grundige utredningen som foreligger og slutter seg i all hovedsak til utredningens hovedkonklusjoner. Kirkerådet setter særlig pris på beskrivelsen av samhold og tillit i et integreringsperspektiv i kapittel 9, og vil understreke betydningen alle samfunnsaktører har i arbeidet med å opprettholde tillitsnivået i det norske samfunn. Kirkerådet vil understreke at velferdssamfunnet dreier seg om flere verdier enn økonomi, det dreier seg også om fellesskap, verdighet, solidaritet og medborgerskap. Forskning på feltet er svært viktig, både for å finne årsakene til at noe lykkes og til det som går feil. Kirkerådets hovedinnvendinger gjelder forslaget om økt bruk av betingelser og sanksjoner som nevnes under kapittel 10.

Vi kommer i det følgende til å gå gjennom de ulike deler av rapporten.

Kapittel 4. Utdanning, kompetanse og opplæring

I dette kapitlet analyserer og vurderer utvalget hvorvidt de gjeldende kvalifiseringstiltak og utdanningstilbud er hensiktsmessig utformet og dimensjonert i en situasjon der flyktninger utgjør en stor del av innvandringen.⁵

⁴ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 13

Kirkerådet støtter opp om tiltak som kombinerer språkopplæring med arbeid. Å legge til rette for godkjenning av flyktnings medbrakte utdanning og en komplementering av denne er særlig nødvendig for å få personer med relevant kompetanse raskt inn i arbeidslivet og styrke deres selvfølelse.

Videre er det i et kjønnsperspektiv viktig å identifisere barrierer og satse på kvinnefremmende tilbud slik at kvinner oppnår de samme mulighetene til å delta i samfunnet som menn, også når det gjelder utdanning, kompetanse og opplæring. Deltakelse i arbeidslivet er viktig for opplevelse av fellesskap og identitet og har stor betydning for integrering i samfunnet.

Kirkerådet ser det som avgjørende at staten satser på *forskning* for å avdekke barrierer og øke kunnskapen om effekten av opplæringstilbudene i norsk og samfunnskunnskap som tilbys nyankomne voksne og innføringskursene for barn og unge. Her er det viktig med oppmerksomhet også rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne.

Kapittel 5: Tilknytning til arbeidslivet

I dette kapitlet har utvalget vurdert «*hvordan norsk økonomi bør og vil bli tilpasset fortsatt høy innvandring, særlig av flyktninger*». ⁶

For Kirkerådet er det viktig å påpeke sårbarheten hos mennesker med lav tilknytning til arbeidsmarkedet og den potensielle muligheten dette gir for utnyttning av de samme menneskene i det grå og svarte arbeidsmarkedet. Det er maktpåliggende å legge opp til strukturer som beskytter disse menneskene og hindrer dette.

Det er viktig å ha et langsiktig perspektiv på innvandring og se på ressursene disse menneskene utgjør på lang sikt, med riktig integrering. Norge trenger arbeidskraft i fremtiden, særlig innen helse og omsorgssektoren i lys av økningen i antall eldre de neste 50 årene. ⁷

Videre vil Kirkerådet stille seg bak forslaget om å bosette mennesker med relevant kompetanse i kommuner som etterspør deres kompetanse.

Kirkerådet ser med bekymring på at sysselsettingsratene for flyktninger flater ut eller går ned etter 5-10 års opphold og *etterlyser mer forskning på årsakene*.

Rapporten peker på at enslige mindreårige flyktninger har aktivitetsrater som ligner mye på unge uten innvandrerbakgrunn. Det bør få konsekvenser for dagens behandling av enslige mindreårige flyktninger, idet disse representerer et viktig bidrag til fremtidens arbeidsstyrke. ⁸

Kapittel 6: Mottak av velferdsytelser

Utvalget er bedt om å analysere sammenhengen mellom velferdsordninger og innvandring i Norge og vurdere om gjeldende generelle inntektsordninger er hensiktsmessige i en situasjon hvor andelen flyktninger er høy. ⁹

I debatten rundt norske velferdsgoder vil Kirkerådet understreke at selv om eksporten av ytelser til utlandet øker, er den fremdeles er på et svært lavt nivå. De fleste som mottar norske ytelser i utlandet, er norske statsborgere.

⁵ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 60

⁶ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 85

⁷ https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/170663?_ts=1452121e668

⁸ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 106

⁹ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 107

Det er en utfordring at Norges velferdsytelser per dags dato tilsynelatende ikke er tilpasset den nye migrasjonsmønsteret. Kirkerådet mener at dersom velferdsordningene må endres noe, må formålet være å realisere en bærekraftig og rettferdig velferdsordning som omfatter flere enn det dagens ordninger er i stand til. Dette kan føre til en fremtid hvor befolkningen som helhet må belage seg på en nedgang i velferdsgoder for å kunne inkludere våre nye landsmenn. Samfunnet blir ikke nødvendigvis fattigere av den grunn.

Kapittel 7: Levekår – inntekt, inkludering og deltagelse

Utvalget har i dette kapitlet *vurdert i hvilken grad innvandring fører til økonomisk, sosial, kulturell og verdimeessig ulikhet og hvilken betydning dette i så fall har på samfunnet på sikt og forholdet mellom ulike befolkningsgrupper.*¹⁰

Kirkerådet mener det er særlig viktig i den stadig mer polariserte samfunnsdebatten å løfte frem at de fleste innvandrere klarer seg godt og oppgir at de føler en rimelig høy grad av tilhørighet til Norge,

Kirkerådet deler utvalgets bekymring for den økte barnefattigdommen blant innvandrerfamilier og hva det kan bety for inkludering av barn av disse på sikt. Særlig bekymringsfullt er det når to av indikatorene på marginalisering overlapper hverandre på denne måten, slik utredningen peker på. *Her mener Kirkerådet at tiltak må settes inn slik at disse barnas tillit til samfunnet kan styrkes.*

Det er dermed viktig at staten sammen med sivilsamfunnet fortsetter å sette fokus på og arbeider for å redusere de godt dokumenterte diskrimineringsfaktorene som gjelder i arbeids og boligmarkedet. På den måten kan man hindre at innvandrere forblir lavinntektsfamilier over tid, slik at man motvirker mistillit og destabiliserende konsekvenser.

Til sist oppfordrer Kirkerådet til at det bør forskes mer på hele saksfeltet. Det er viktig å finne årsakene til hvorfor ting fungerer godt, like mye som på årsakene til uønsket utvikling.

Kapittel 8: Samfunnsøkonomiske konsekvenser av høy innvandring

I dette kapitlet har utvalget belyst, beskrevet og vurdert de samfunnsøkonomiske konsekvensene av høy innvandring.

Kirkerådet kan langt på vei si seg enig i utvalgets konklusjon: Det er mulighet for å opprettholde opplevelsen og tilliten i samfunnet under forhold med høy innvandring under tre forutsetninger: Omfanget av innvandringen må være i samsvar med absorberingskapasiteten i arbeidsliv og velferdssystem og nykommere må inkluderes på de sentrale arenaene. Innvandrere og etterkommere må tilegne seg de kulturelle forutsetningene for den norske samfunnskontrakten.

Samtidig ser Kirkerådet at det er et ikke utnyttet potensiale, blant annet på grunn av diskriminering på arbeidsmarkedet. Her må tiltak settes inn. «Absorberingskapasiteten» vil også avhenge av hvilke rammer man setter for arbeidsliv og velferdssystem.

I tillegg vil Kirkerådet understreke at kulturmøter beriker. Den norske kulturen er formet i møte mellom det hjemlige og impulser utenfra. Kulturen utvikler seg i møtet mellom mennesker med ulik kulturkompetanse. Innvandrerne må tilpasse seg, men nordmenn må også ta imot gode kulturimpulser fra våre nye landsmenn.

¹⁰ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 123

Kapittel 9: Samhold og tillit

Kirkerådet er glad for mandatet som ble gitt til utvalget og deres drøfting av tillit i det norske samfunnet.

I «Integrasjon og tillit» brukes den forskning som vektlegger fire pilarer innen høytillitssamfunn: historiske faktorer, tilstedeværelse av en rettsstat og et legitimt politisk system, et sterkt sivilsamfunn og en følelse av «delt skjebne» i befolkningen. Det vises videre til at høy grad av etnisk mangfold i nyere forskning (Wollebæk) tilsynelatende medfører liten svekkelse av generalisert tillit, mens den lokale tillit svekkes i betydeligere grad. Hva som ligger bak disse funnene er mindre klart, men at det er mange og sammensatte årsaker er det liten tvil om.

Kirkerådet vil også i møte med tematikk i dette kapittelet peke på *behovet for forskning* innen feltet. Vi trenger forskning fra ulike fagfelt og tverrfaglige analyser som gjør oss i stand til å forstå grunnlag for et så viktig felt som tillit i samfunnet.

Kirkerådet mener at tros- og livssynssamfunn spiller en viktig rolle som sivilsamfunnsaktører og som bidragsyttere til å bygge opp en felles forståelse for at vi som samfunnsborgere – uavhengig av tro eller livssyn – har «delt skjebne» i lokalsamfunnene. Ikke alle tros- og livssynssamfunn er sunne og fungerer godt, her må det settes krav fra samfunnets side. Men de fleste er viktige bidragsyttere og kan være gode medspillere med andre samfunnsaktører.

Det er allerede mange og gode tiltak som peker på dette: dialoggrupper som møtes og bygger tillit mellom grupper og enkeltmennesker og som bidrar til diakonal innsats for lokalsamfunnet eller for utsatte grupper andre steder i verden. Tiltak og aktiviteter for barn og unge kan vise til mange gode eksempler.

Det er også mange steder gode relasjoner mellom for eksempel lokalt politi og tros- og livssynssamfunnene. Vi vil særlig trekke fram det forebyggende arbeidet i SaLTo-tiltakene i Oslo og gjennom satsningen på dedikerte politistillinger i Groruddalen i Oslo som gode modeller. Det er viktig at tros- og livssynssamfunnene kontaktes, brukes og ansvarlig gjøres gjennom slike tiltak. Samhandling på tvers av kommune, politi og sivilsamfunnsaktører er avgjørende viktig for å bygge tillit, og skaper mindre avstand og mindre sjenanse og frykt for religion og religiøst språk. Slikt arbeid tar tid, og det er derfor viktig at tiltakene får langsiktige rammer. Investeringer som gjøres på dette feltet, er vel anvendte penger og bidrar til at mangfold kan bli en ressurs samfunnet og enkeltmennesker drar nytte av.

Kirkerådet er glad for nyansert drøfting i «Grenser for toleranse» og de påfølgende kapitler.¹¹ Kirkerådet er enig i at det skal settes grenser for toleranse – som stadig må løftes fram til revurdering og diskusjon - særlig der barn er involvert. Felles standard på områder som begrenser foreldres rett til å nekte barn deltagelse på fellesarenaer er et slikt område.¹² Barna må lære å håndtere det samfunn de lever i og derigjennom sette egne religiøse eller kulturelle grenser. Men tema er ømtålig, og lokale løsninger er alltid å foretrekke.¹³ Slike tema – og særlig likestilling og barneoppdragelse - bør det være rom for å samtale om i lokalsamfunnene. Her kan tros- og livssynssamfunnene være bidragsyttere til å skape trygge rammer i forsamlingslokaler, kirker, moskeer og templer for samtaler og dialoger om vanskelige tema.

Avslutningsvis sies det i kapittel 9 at *«Jo mer økonomisk, kulturell og religiøs ulikhet overlapper, og jo sterkere annerledeshet på disse områdene forbindes med marginalisering på arbeidsmarkedet, jo*

¹¹ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 174 ff

¹² NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 176

¹³ Se for øvrig Kirkerådets anbefalinger i hørings svar til NOU 2016: 13 «*Samvittighetsfrihet i arbeidslivet*».

*mer utfordrende vil det være å opprettholde den samfunnsmessige tilliten.»*¹⁴ Kirkerådet stiller seg bak en slik analyse og vil understreke vår egen kjennskap til at store forskjeller i samfunnet, med økende fattigdom og større andel husholdninger som sliter med økonomien, er med på å undergrave høytiltssamfunnet i Norge. Den norske kirke har gjennom sine samarbeidsorganisasjoner og diakonale tiltak en inngående kjennskap til hvor destruktiv fattigdom er for enkeltmennesker og grupper i befolkningen, og hvor urettferdig rikdom og økt forbruk fremstår for disse menneskene og de som arbeider for og med dem. Det er stor politisk enighet om å ta disse utfordringene på alvor, og Kirkerådet oppfordrer til økt satsning på feltet for å finne permanente løsninger.

Kirkerådet stiller seg bak de foreslåtte tiltak¹⁵ og fremhever utvalgsmedlem Cindy Horsts prinsipielle anliggende om at tydelig kommunisering av forventninger fra storsamfunnet ikke trenger å overordnet knyttes opp til mer aktiv regulering.

Kapittel 10: Vurderinger av relevante politikkområder

Utvalget er bedt om å vurdere sammenhengen mellom velferdsordninger og innvandring i Norge. Utvalget bygger videre på analysene i NOU 2011:7 hvor aktivisering, kvalifisering og tilrettelegging er de viktigste anbefalingene.¹⁶ I gjeldende NOU foreslår de å justere og videreutvikle de foreslåtte redskapene i tråd med dagens endringer i samfunnsøkonomien og intensiteten i tilstrømningen så treffsikkerheten blir større.

Kirkerådet stiller seg i hovedsak bak følgende av de foreslåtte virkemidlene:

- Tiltak som bidrar til integrering bør starte allerede i asylmottakene for å utbytte ventetid og motvirke passivering. Norskopplæring, informasjon om det norske samfunn og kompetansekartlegging bør innbefatte de som venter på utfallet v asylsøknaden.
- Anbefalingen om å utrede muligheten for en beredskapsordning som sikrer at flyktninger kan flytte ut av mottak innen rimelig tid.
- Bosetting av flyktninger med relevant kompetanse i kommuner/regioner der kompetansen deres er etterspurt.
- Forslaget om at myndighetene gjennomfører en helhetlig analyse av sammenhenger, flaskehalser og samordningsbehov med sikte på en mer rasjonell og effektivt system slik at asylbehandlingen, slik at Norge best mulig kan håndtere store og til dels raske svingninger i antall asylsøkere og flyktninger.
- Utvalgets forslag til hvordan barrierer i utdanningssystemet, som barn og unge innvandrere møter, bør bygges ned.
- Lokal tilpasning og spissing av moduler i introduksjonsprogrammer tilpasset den enkelte innvandrers behov for introduksjon.
- Økt satsning på arbeidsretting i introduksjonsprogrammet med praksis i arbeidslivet.
- Forslaget om å tilrettelegge for et mer effektivt kvalifiseringsløp med verdsetting av den kompetansen innvandreren kommer til Norge med, gjennom blant annet komplimentering av innvandrers utdanning.
- Forslaget om å sørge for at det utvikles alternative dokumentasjons og godkjenningsordninger, særskilte opptaksmuligheter og fleksible og differensierte tilbud med integrert opplæring.

¹⁴ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 186

¹⁵ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 186

¹⁶ NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon*.

- I større grad å integrere språkopplæring i annen kvalifisering og kompetansebygging og på arbeidsplass.
- Øke bruken av lønnstilskudd som arbeidsrettet bistand.
- Tilrettelegge for økt bruk av praksis i arbeidslivet etter introduksjonsprogrammet og øke kunnskapen rundt effekten av bruk av dette gjennom systematisk utprøving av alternative modeller ved forskning.
- Utvikle særskilte stillingstyper med tilpasset lønn hvis store grupper av innvandrere som blir stående utenfor arbeidslivet.

Kirkerådet stiller seg kritisk til bruken av sanksjoner. Når det gjelder aktivitetskrav som allerede ligger i en rekke velferdsytelser, bør de innrettes på en slik måte at de motiverer til innsats. Selv om det ligger muligheter for økt bruk av betingelser og sanksjoner i lovverket i dag, bør slike virkemidler benyttes med forsiktighet, særlig i møte med dem som står lengst fra arbeidsmarkedet. *Kirkerådet mener det er maktpåliggende at det forskes på årsakssammenhengene før man går til en nedbygning av uheldige insentivstrukturer i den generelle inntektsordningen.* De økonomiske vilkårene må ikke gjøres vanskeligere for utsatte innvandringsgrupper.

Kapittel 11: Overordnede tilnærminger til integrering

Kirkerådet stiller seg bak utvalgets vurdering av strategi fremover i møte med utfordringer knyttet til fortsatt høy innvandring. Kirkerådet vil også understreke «...betydningen av å anlegge et langsiktig perspektiv hvor for eksempel økte kostnader til investering i utdanning og opplæring på kort sikt må veies opp mot den avkastning i form av økt yrkesdeltaking, verdiskapning, skattegrunnlag og reduserte velferdsutgifter på lang sikt.»¹⁷ Økt yrkesdeltagelse blant flyktninger er essensielt i bevaringen av den norske samfunnsmodellen, og betydningen strekker seg ut over det rent økonomiske. Den største gevinsten ved siden av hva det betyr for den enkelte flyktning å settes i stand til aktivt medborgerskap, er utviklingen av tillit og samhold på tvers av religion, etnisitet og bakgrunn i det norske samfunnet.

Med vennlig hilsen

Jens-Petter Johnsen
direktør

Paul Erik Wirgenes
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi til:
Anne Liltved
KR - Avdeling for økumenikk og
internasjonale relasjoner, Steinar Ims

Postboks 799
Sentrum

0106 OSLO

¹⁷ NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit*, side 225

Mottakere:

Espen Thorud - Justis- og
beredskapsdepartement

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep 0030 OSLO