

# **På vei mot internasjonale Sarpsborg kommune: en situasjonsanalyse av innvandring og integrering i Sarpsborg kommune høsten 2008**

**Arve Negaard**

**Høgskolen i Østfold  
Oppdragsrapport 2009:2**

Online-versjon (pdf)

Utgivelsessted: Halden

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Høgskolen i Østfold har en godkjenningsordning for publikasjoner som skal gis ut i Høgskolens Rapport- og Arbeidsrapportserier.

Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2009:2

© Forfatteren/Høgskolen i Østfold

ISBN: 978-82-7825-283-3

ISSN: 1504-5331

# Innhold

1	Innledning .....	1
	Oppdrag og mandat .....	1
	Arbeidsform, metoder og kilder .....	1
	Oppbygging av rapporten og sammendrag.....	5
2	Innvandrere .....	15
	Hvem er innvandrere? Definisjoner og avgrensninger.....	17
	Om å lese statistikken for antall innvandrere .....	18
	Innvandring, utvandring og nettoinnvandring .....	19
	Enhet og mangfold.....	20
	Flere identiteter.....	21
3	Integrering.....	25
	Innledning.....	25
	Segregering.....	25
	Assimilering.....	26
	Integrering er en gjensidig prosess .....	27
	Integrering av utvandrede nordmenn i USA.....	28
	Dit vi ikke vil.....	31
	Sarpsborgsamfunnets forutsetninger for integrering .....	32
	Tamiler som eksempel på integrering .....	32
	Flere stadier i integreringsprosessen.....	37
4	Kommunens oppgaver i integreringspolitikken.....	39
	Kommunens oppgaver er mer enn tjenesteyting .....	39
5	Innvandrerbefolkningen i Sarpsborg kommune -antall, utvikling og bosetting .....	43
	Den nasjonale og historiske rammen for innvandringen i Sarpsborg.....	43
	Innvandringen til Sarpsborg fra 1999 til 2007.....	45
	Hvor kommer innvandrerne fra? .....	47
	Aldersfordeling .....	50
	Hvorfor kommer innvandrere til Sarpsborg?.....	55
	Hvordan vil antallet innvandrere utvikle seg? .....	57
	Hvor bor innvandrere i Sarpsborg? .....	60
6	Oppvekst, helse og opplæring for barn og unge .....	67

Samordning av tjenester .....	67
Jordmortjenesten og helsevern for barn og unge.....	67
Barnehage .....	69
Kontantstøtte.....	77
Barnevern.....	80
Grunnskole.....	83
Videregående skole.....	87
7 Voksenopplæring og høyere utdanning .....	89
Formell utdanning.....	89
Rett og plikt til opplæring i norsk med samfunnskunnskap .....	91
Introduksjonsordningen .....	94
Ny sjanse.....	96
Kvalifiseringsprogrammet .....	96
Grunnskole for voksne.....	97
Høyere utdanning .....	98
Doktorgrader.....	99
8 Arbeid og inntekt .....	101
Inntekt.....	101
Arbeidsmarkedet i Norge.....	103
Erfaringer fra sysselsettingsarbeidet.....	112
Sarpsborg kommune som arbeidsgiver.....	119
9 Helsetjenester.....	123
Allmenne tjenester eller særtiltak? .....	123
Psykisk helsevern for innvandrere.....	124
10 Kultur .....	131
Lag og organisasjoner.....	131
Tros- og livssynssamfunn.....	134
Innvandrerorganisasjoner .....	137
Uformelle møteplasser.....	138
Holdninger til innvandrere.....	139
Litteratur og andre kilder .....	141

# **1 Innledning**

## ***Oppdrag og mandat***

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Sarpsborg kommune.

Sarpsborg kommune, ved kommunesjef oppvekst, kultur og velferd Kirsti Skaug, inngikk den 13. august 2008 en avtale med Høgskolen i Østfold ved dekan Eva Lambertsson Björk i Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag, om at Høgskolen i Østfold høsten 2008 skal bistå kommunen i utarbeidingen av en plan for integrering av innvandrere i Sarpsborg kommune.

Høgskolen i Østfold engasjerte høyskolelektor Arve Negaard for å utføre oppdraget.

Mandatet til Høgskolen i Østfold var todelt:

1. Høgskolen i Østfold skal utarbeide en analyse av situasjonen i Sarpsborg med hensyn til antall og sammensetting av innvandrere i Sarpsborg kommune, og integrering av dem i arbeidsliv og samfunnsliv.
2. Høgskolen i Østfold skal veilede Flemming Johnsen som ansvarlig i Sarpsborg kommune for prosjektet for utarbeiding av en plan for integrering og inkludering av innvandrere i Sarpsborg kommune.

## ***Arbeidsform, metoder og kilder***

### **Tre supplerende dokumenter**

Normalt begynner en kommune arbeidet med en strategisk plan på et nytt område med en situasjonsanalyse, der en kartlegger

- de faktiske forholdene på området,
- hvilke prosesser som har ført frem til den gitte situasjonen,

- rollene til kommunen og andre aktører på dette feltet, både rollene de har, rollene de kan ha og rollene de bør ha, og
- prognoser for hvordan utviklingen sannsynligvis vil bli, ut fra bestemte forutsetninger.

Så vurderes alternative mål og strategier, før man fastsetter en strategi.

Strategien legges til grunn for utarbeiding av forslag til konkrete tiltak. Når tiltakene er vedtatt, begynner gjennomføringen av planen, med opplæring av dem som skal sette planen ut i livet, tildeling av ressurser, organiseringen av arbeidet, utprøvinger av tiltak, justeringer, forbedringer og standardiseringer av det som fungerer godt. Erfaringene fra gjennomføringen innarbeides i planen når den rulleres.

Det er som regel nødvendig med konkrete og nyanserte opplysninger om hvor man befant seg i utgangspunktet, både for å bestemme i hvilken retning og hvor fort man skal bevege seg, og for i etterkant å kunne vurdere om man faktisk har beveget seg i den ønskede retningen.

Arbeidet med integrering av innvandrere er imidlertid ikke noe nytt arbeidsfelt for Sarpsborg kommune. Det har vært et definert arbeidsområde siden bosettingen av flyktninger begynte på 1980-tallet, og har pågått kontinuerlig under arbeidet med planen. Det har bidratt til at rekkefølgen i strategiarbeidet har blitt litt annerledes, men alle elementene er likevel med, og planen legger opp til den erfaringslæringen som er beskrevet ovenfor.

I forbindelse med en sak om bosetninger av flyktninger i 2006, vedtok Sarpsborg bystyre at det skulle utarbeides en plan for integrering av innvandrere i kommunen. Arbeidet ble organisert som et prosjekt, med Flemming Johnsen som prosjektleder, og med prosjektdeltakere fra alle berørte kommuneområder. Innvandrersorganisasjoner, enkeltpersoner og andre har medvirket gjennom

delprosjekter, referansegrupper og drøftingsmøter. Prosjektgruppen la frem et foreløpig utkast til Plan for integrering og inkludering våren 2008.

Styrken til det foreløpige utkastet var at det var godt forankret i alle de forskjellige fagadministrasjonene i kommunen som har oppgaver og myndighet innen arbeidet med integrering og inkludering av innvandrere. Tiltakene var mange og konkrete. Situasjonsanalysen og den overordnede strategien, var imidlertid ennå ikke ferdig utviklet. Etter drøftinger besluttet kommuneledelsen at plandokumentene skulle redigeres i tre supplerende dokumenter; en situasjonsanalyse, en overordnet strategiplan og en konkret handlingsplan med tiltak på de aktuelle områdene.

Veiledningen har dreiet seg om den videre bearbeidingen og fremstillingen av dette materialet. Oppdraget til Høgskolen i Østfold har vært todelt men ikke adskilt. Veiledningen av Flemming Johnsen og utarbeidingen av situasjonsanalysen har foregått parallelt og påvirket hverandre gjensidig. Flemming Johnsen har hatt hovedansvaret for utarbeidingen av forslag til Integreringsplan for Sarpsborg kommune, Del I: Strategisk del, og Del II: Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen i Sarpsborg kommune 2009 – 2012. Arve Negaard har utarbeidet denne situasjonsanalysen.

Definisjoner, statistikk og analyser fra situasjonsanalysen har blitt brukt av Flemming Johnsen i arbeidet med Integreringsplanens Del I og II høsten 2008, men i et begrenset omfang, slik at disse to dokumentene ikke blir for store. De som ønsker mer informasjon, henvises til denne situasjonsanalysen.

Handlingsplanen er strammet inn og gitt en mer enhetlig form. Samtidig er det lagt vekt på at bidragsyterne både blant innvandrere og i administrasjonen, fortsatt skal kjenne seg igjen i planen og beholde et eierforhold til den. Det kritiske punktet i slikt utviklingsarbeid ligger ofte i gjennomføringsfasen, og

betydningen av at de som skal gjennomføre planen har et eierforhold til den, bør ikke undervurderes.

### **Situasjonsanalysen**

Det foreligger et stort omfang av litteratur og statistikk om innvandrere i Norge. Denne analysen sammenstiller statistikk fra eksisterende kilder med statistikk utarbeidet for denne rapporten. Statistikken viser i hovedsak utviklingen i perioden 2000-2008 på landsplan og i Sarpsborg kommune. Statistikken er kombinert med analyser fra faglitteratur og offentlige rapporter, intervjuer med innvandrere og fagpersoner som arbeider med innvandrerspørsmål, og gjennom deltakende observasjon i møter og konferanser i Sarpsborg om temaet høsten 2008.

Statistikken på innvandrerområdet er ikke alltid like pålitelig. For å kontrollere tallene, er det foretatt enkelte stikkprøver, der statistikk fra sentrale organ er sammenlignet med data hentet fra lokale registre. I ett tilfelle avdekket sammenligningen store forskjeller og feil i statistikken.

Intervjuene har foregått som seminstrukturerte intervjuer, dels i gruppe, dels individuelt ansikt til ansikt og dels over telefon. De personene som er intervjuet er navngitt i vedlegg til rapporten.

Innvandringspolitikken er et stort, komplekst og interessant område. Analysen har vokst i omfang under arbeidet med den, og blitt mer omfattende en opprinnelig forutsatt. Jeg vil takke for den åpenheten og velviljen jeg har blitt møtt med i Sarpsborg kommune, og som har gjort fremstillingen av rapporten mulig. Informantene både blant ansatte i kommunen og andre i lokalsamfunnet har vært til uvurderlig hjelp. Jeg vil også takke Kjeld Qvortup ved Høgskolen i Østfold for mange nyttige kommentarer til manuskriptet.



Rapporten benytter blant annet statistikk og rapporter fra Statistisk Sentralbyrå SSB, det rådgivende ingeniørselskapet COWI, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste NSD, Grunnskolens Informasjonssystem GSI, Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet IMDi, Østfold Analyse ØA, Arbeids- og inkluderingsdepartementet AID, Arbeids- og Velferdsdirektoratet NAV, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring NOVA, Norsk Språktest og Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning NIFU STEP. Arve Negaard er ansvarlig for måten dataene er bearbeidet og brukt i denne rapporten. Tabeller og figurer som er bearbeidet av Arve Negaard er merket AN.

## ***Oppbygging av rapporten og sammendrag***

### **Oppbygging**

Situasjonsrapporten er et grunnlagsdokument for en kommunedelplan om *kommunens oppgaver* i forbindelse med *integrering av innvandrere*. Den offentlige debatten om integrering har vist at det er forskjellige tolkninger av alle disse tre nøkkelbegrepene. Sarpsborg kommune vil være tjent med å avklare hva den velger å legge i disse begrepene, for å gjøre det tydelig hvordan kommunen har valgt å utforme sin integreringspolitikk. Situasjonsrapporten begynner derfor med å drøfte disse tre nøkkelbegrepene.

De følgende kapitlene setter utviklingen av integreringsarbeidet i Sarpsborg inn i en nasjonal og lokal ramme. Rapporten peker på utviklingstrekk i Norge og den tilsvarende utviklingen i Sarpsborg. For de enkelte tjenestene blir det først gjort rede for innhold og omfang i tjenesten generelt, før tilbudet for innvandrere beskrives nærmere. Statistikk over tilbudet til innvandrere blir supplert med intervjuer som forteller nærmere om tjenestene.

## **Innvandrere**

”Innvandrere” defineres i kapittel 2 som personer som er født i utlandet, som faktisk har «vandret inn» til Norge, og som ikke har foreldre eller besteforeldre som er født her i landet. De er også kalt ”førstegenerasjonsinnvandrere”. Barn av to førstegenerasjonsinnvandrere kalles ”etterkommere”, og er også regnet med som innvandrere i denne rapporten. Migrasjon omfatter både innvandring og utvandring. Differansen mellom innvandring og utvandring viser hva nettoinnvandringen har vært. Fra 1972 har nettoinnvandringen til Norge vært positiv i alle år, bortsett fra ett. Statistikk for økingen i antall innvandrere, viser økingen i nettoinnvandringen.

Det er større forskjeller innenfor innvandrergruppene enn det vi kjenner fra majoritetsbefolkningen i Norge, og innvandrere kan være svært fremmede i forhold til hverandre. Det gjelder ikke bare forholdet mellom personer fra ulike land som Afghanistan, Kongo og Chile, det gjelder også personer fra samme land, både med hensyn til språk, kultur, inntekt, utdanning og politiske holdninger. Innvandrere er overrepresentert både blant de innbyggerne som er uten formell utdanning og de som er høyest kvalifisert. Noen kommer fra land i borgerkrig, og bærer med seg utryggheten, konfliktene og mistilliten til motparten. Innvandrere er ingen enhetlig gruppe, og kommunen kan heller ikke forvente at de skal kunne opptre som det.

Rapporten peker på at innvandrere, som alle andre, har flere roller og identiteter, og ønsker normalt å bli respektert som de sammensatte individene de er.

Rapporten advarer mot i for stor grad å låse innvandrere fast i rollen som ”innfødte” som egentlig hører hjemme i kulturen på landsbygda i opprinnelseslandet. Den anbefaler heller å se dem som ”borgere i byen”. Byen har fra gammelt av vært et møtested for ulike kulturer og klasser. Bykulturen blir til i møtet mellom forskjellige mennesker som kan berike hverandre. I en by

kan både innvandrere og den stedlige befolkningen sammen være bærere av en felles bykultur.

## **Integrering**

Integrering forstås i denne rapporten som en gjensidig prosess, der ulike befolkningsgrupper møtes og tilpasser seg hverandre i en ny helhet, som både har felles normer og institusjoner, og en romslighet som gir de ulike gruppene mulighet til å videreutvikle sin identitet.

Integrering er noe annet enn segregering, der ulike befolkningsgrupper kan bo nær hverandre, men lever atskilt fra hverandre. Det er også noe annet enn assimilering, der en minoritet mister sin opprinnelige identitet og blir en del av majoriteten.

Rapporten belyser hva integrering innebærer gjennom eksempler fra Vinje i Telemark, norske utvandrere til USA og tamilske innvandrere til Norge. Den peker på at fravær av integrering, og diskriminering på arbeidsmarkedet, boligmarkedet og i det sosiale livet for øvrig, kan føre til alvorlige sosiale konflikter, slik man opplevde i Frankrike høsten 2005.

Integrering av innvandrere i Sarpsborg omfatter en rekke forskjellige sosiale arenaer. Integrering i et lokalsamfunn begynner ofte med møtet med andre fra samme opprinnelsesland som bor der. Så omfatter det møtet med majoritetsbefolkningen, integrering i arbeidsmarkedet og arbeidslivet, i boligmarkedet og naboforhold, i lag og organisasjoner, samt i uformelle sosiale sammenhenger. Integrering reiser spørsmålet om offentlig tjenesteyting er tilpasset innvandrernes behov. Integrering dreier seg om omgangsformer, bekjentskap og vennskap.

## **Kommunens oppgaver i integreringspolitikken**

Kommunen er både et instrument for staten i utøvelse av statlig politikk, og en selvstendig politisk institusjon. Kommunens overordnede oppgave er å utvikle samfunnet, gjennom å utøve myndighet, yte tjenester til befolkningen og å samordne innsatsen fra kommunen og andre aktører.

Kommunen spiller en viktig rolle i integreringspolitikken, men den verken kan eller skal gjøre alt selv. Integrering skjer i et samfunn, og krever at alle parter i samfunnet, både offentlige organer, privat næringsliv, frivillige organisasjoner og enkeltindivider, alle tar et selvstendig ansvar for utviklingen. Arbeidsformen som ble introdusert gjennom Lokal Agenda 21 arbeidet, har relevans også i innvandringspolitikken. Kommunen skal få de andre aktørene til å forplikte seg på sine deloppgaver og sitt delansvar i integreringsarbeidet, og så gå inn i rollen som koordinator og tilrettelegger.

Integreringsarbeidet krever blant annet samarbeid i offentlig sektor mellom kommune, fylkeskommune og stat. Staten ønsker at kommuner som Sarpsborg spiller en aktiv rolle i arbeidet med å integrere innvandrere. I dette arbeidet trenger kommunene relevant og pålitelig statistikk som gjør at de både kan følge utviklingen i egen kommune, kartlegge områder som krever spesiell innsats, og sammenligne seg med andre kommuner. Det må være en statlig oppgave å utarbeide slik statistikk for kommunene.

Arbeidet med denne situasjonsrapporten har vist at det finnes mye informasjon på området. Men informasjonen er dels spredd og dels vanskelige tilgjengelig. Kommuner som Sarpsborg må spesialbestille nødvendige data fra SSB. Rapporten viser også at på enkelte områder er det knyttet så stor usikkerhet til dataene at de mister sin relevans i kommunal planlegging.

Rapporten anbefaler Sarpsborg kommune å ta kontakt med staten for å be den om å utvikle prosedyrer for løpende registrering av data, som gjør statistikken mer presis, pålitelig og relevant. Rapporten anbefaler også Sarpsborg kommune om å be staten å bryte ned all relevant statistikk på innvandrersområdet til kommunenivået og gjøre den lett tilgjengelig for kommunene. Kommunene er avhengige av det i planarbeidet sitt, og staten er avhengig av at kommunene engasjerer seg på dette området.

### **Innvandrerbefolkningen i Sarpsborg**

I 1950 var bare 1.4 % av befolkningen i Norge født i utlandet. Fra 1970-tallet økte antallet innvandrere langsomt, og fra slutten på 1990-tallet har antallet økt betydelig. I 1999 bodde det 2219 innvandrere i Sarpsborg, i 2007 var antallet økt til 5367 og innvandrerne utgjorde 10,5 % av hele befolkningen i kommunen.

Hoveddelen av innvandrerne i Sarpsborg kommer fra Asia, Afrika og landene som tidligere lå i Øst-Europa. Det er flest innvandrere fra Bosnia-Hercegovina, deretter fra Irak, Polen, Serbia/Kosovo og Sverige. Innvandrerbefolkningen er ung, det er forholdsvis få over 50 år, og blant etterkommerne er de aller fleste under 15 år. Fordeling mellom kvinner og menn er en forholdsvis lik.

For alle innvandrergupper, bortsett fra innvandrere som kom før 1990 og innvandrere fra Norden, har SSB registrert grunnen til at de har innvandret til Norge. Av alle innvandrerne i Sarpsborg den 1.1.2008 som vi kjenner innvandringsgrunnen til, kom 41,2 % på grunn av flukt, 40,3 % på grunn av familie, 17,0 % på grunn av arbeid, 1,2 % på grunn av utdanning, og 0,2 % av andre grunner. Over 80 % hadde altså kommet på grunn av flukt og familie.

Slik innvandrerguppen i Sarpsborg er sammensatt ut fra innvandringsgrunn, vil endringene i fremtiden sannsynligvis være mer avhengig av hvordan antallet

som får oppholdstillatelse i landet ut fra flukt og familie utvikler seg, enn hvordan arbeidsmarkedet utvikler seg.

Innvandrerne i Sarpsborg bor spredd i alle barnetrinnskretsene i kommunen, men andelen varierer mye. Den er høyest i Alvimhaugen krets, der 31 % av befolkningen er innvandrere. Deretter kommer Sandesundveien med 21 % innvandrere, Lande med 15 % og Hafslund med 12 %.

### **Oppvekst, helse og opplæring for barn og unge**

Staten har pekt på behovet for at innvandrerbarn og familiene deres lærer norsk så tidlig som mulig. Den anbefaler et tverrfaglig samarbeid mellom helsestasjon, barnehage, skole og språkopplæring for voksne, for å skape et målrettet, helhetlig og mest mulig effektivt tilbud. Gjennom Prosjekt Nærmiljøhuset har kommunen mulighet til å møte innvandrerbarns behov der de bor. Det vil ha stor betydning for integreringsarbeidet, dersom innvandrerbarn som vokser opp i Sarpsborg, lærer seg så godt norsk før de begynner på skolen, at de kan følge den vanlige undervisningen fra første klasse.

Denne rapporten kartlegger dekningsgraden for de forskjellige tjenestene for barn og unge innvandrere. Rapporten viser at dekningsgraden til helsestasjonene er god. Antall minoritetsspråklige i barnehage har økt hvert år fra 2000 til 2007, men antall innvandrerbarn har økt enda mer, og de siste årene har barnehagedekningen for minoritetsspråklige barn gått ned. Andelen av alle barn i kommunen som mottar kontantstøtte har gått nedover parallelt med at barnehagedekningen har gått oppover. Barnevernet har registrert et økt antall barn med utenlandske navn i mottaket og blant barna som undersøkes. I grunnskolen er antall timer per elev som får særskilt norskopplæring blitt mer enn halvert fra 2002 til 2007, mens nedgangen i de samlede ressursene til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring har vært mindre.

Intervjuene indikerer at de ansatte har et behov for etterutdanning i integreringsarbeidet, tiltak bør settes inn tidligere og tjenestene bør bli mer målrettet og sterkere koordinert. Ressurssituasjonen har med andre ord blitt mer anstrengt, samtidig som kravene til tjenesteytingen øker. Det gir kommunen en betydelig utfordring.

Når det gjelder eksamensresultatene til innvandrerelever fra grunnskolen og videregående skole i hele landet, indikerer dataene som legges frem i denne rapporten at foreldrenes utdanning og inntekt har større betydning enn foreldrenes landbakgrunn.

### **Voksenopplæring og høyere utdanning**

SSB har ikke kunnet gi kommunen presis og relevant statistikk som viser hvordan innvandrerne i Sarpsborg fordeler seg på de forskjellige nivåene av høyeste fullførte utdanning. Rapporten anbefaler at Sarpsborg kommune anmoder staten om å utarbeide slik statistikk.

Statistikken for hele landet viser at innvandrere er overrepresentert blant dem som har ingen utdanning eller utdanning på grunnskolenivå, men utdanningsnivået varierer fra land til land. Innvandrere fra enkelte asiatiske land har et høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet for hele befolkningen i Norge. De siste årene har det vært en større andel av etterkommerne som tar høyere utdanning enn gjennomsnittet for hele befolkningen, og utenlandske statsborgere er overrepresentert blant dem som tar doktorgrad i Norge. Variasjonene i innvandrerbefolkningen er med andre ord store.

Rapporten redegjør for hvilke grupper som har rett og plikt til opplæring i norsk med samfunnskunnskap og hvilke grupper som faller utenfor denne ordningen. Den viser hvor mange som har deltatt i denne undervisningen, hvor mange som har gått opp til eksamen og hvor mange som har bestått.

Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger varer normalt inntil 2 år og gir både opplæring i norsk med samfunnskunnskap, og en forberedelse til aktivt arbeidsliv eller motivering for utdanning. Erfaringene fra ordningen er gode, men den når bare frem til en liten del av alle innvandrerne i Sarpsborg. Prosjektet Ny sjanse gir et lignende tilbud til innvandrere med mer enn to års botid i Norge, som er uten fast tilknytning til arbeidslivet og som har vært avhengig av sosialhjelp i lengre tid. Prosjektet omfatter nå også Sarpsborg kommune. I tillegg gir Kvalifiseringsprogrammet til NAV et lignende tilbud til alle sosialhjelpsmottakere om hjelp over i arbeid og andre aktiviteter.

Over halvparten av alle som tar grunnskole for voksne i Sarpsborg er innvandrere. Hvert av de siste tre skoleårene har bare en av dem som har fått spesialundervisning for voksne vært innvandrer.

### **Arbeid og inntekt**

Rapporten viser at medianinntekten for hele befolkningen i Sarpsborg er noe lavere enn i landet som helhet, og sysselsettingsgraden er også noe lavere. I Sarpsborg er det forholdsvis mange innvandrere som har kommet til landet på grunn av flukt, og forholdsvis få på grunn av arbeid og utdanning. Siden innvandrere som kommer på grunn av flukt har en lavere sysselsettingsgrad enn arbeidsinnvandrere, er det ikke overraskende at innvandrerne i Sarpsborg også har en lavere sysselsettingsgrad enn det man finner for innvandrere i hele landet. Forskjellene er ikke større enn man kunne forvente, og de har blitt reduserte fra 2003 til 2007.

Rapporten indikerer samtidig at det foregår en diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet i Sarpsborg. Kommunen bør vurdere hva den kan gjøre for å skape en holdningsendring blant dem som har tilsetningsmyndighet i bedriftene i kommunen. Kommunen bør også vurdere sin egen tilsetningspolitikk. Andelen



innvandrere tilsatt i Sarpsborg kommune kan bli høyere, og kommunen kan ha behov for den internasjonale kompetansen som de har.

### **Helsetjenester**

Rapporten drøfter behovet for etter- og videreutdanning av ansatte i kommunen til å møte de spesielle behovene som flyktninger og andre innvandrere har. Den drøfter også behovet for spisskompetanse i helsetjenestene og viser til forslaget i Handlingsplanen om å opprette en ”Migrasjonshelsetjeneste” for grundig kartlegging av nybosatte innvandrere.

Rapporten peker på at en slik Migrasjonshelsetjeneste vil få en sentral plass i Helseforumet for innvandrere, slik at det kan bidra både i den interne etterutdanningen i kommunen og i arbeidet med vanskelige saker.

Kommunen anbefales å drøfte hvordan arbeidsdelingen og samarbeidet bør være mellom Migrasjonshelsetjenesten, virksomheten Kompetansesenter rus og psykisk helse, og Distriktpsykiatrisk senter i Sarpsborg. Dette er et krevende område. Rapporten illustrerer med noen eksempler hvilke skader enkelte flyktninger har, hvilken behandling de har behov for, og hvilke utfordringer både flyktingene selv, deres nærmeste omgivelser og de ansatte i kommunen må lære seg å håndtere.

### **Kultur**

Kulturområdet er svært sammensatt og gir kommunen et bredt register å spille på i integreringsarbeidet. Rapporten kartlegger lag, foreninger og institusjoner som kommunen bevilger penger til som et ledd i integreringsarbeidet.

Støtten går til lag og foreninger med medlemmer under 18 år. Det samlede tilskuddet har blitt redusert de senere årene, bortsett fra i 2007. Da ble tilskuddet per lag økt mer enn reduksjonen i antall lag som fikk tilskudd, slik at den

samlede summen gikk noe opp. Men den nådde likevel ikke det nivået den lå på i 2004.

Også folkebiblioteket, som er en viktig møteplass for innvandrere, har fått reduserte bevilgninger de siste årene. Kommunen har med andre ord en betydelig utfordring også på kulturområdet med reduserte ressurser og et økt behov for innsats i integreringsarbeidet for å møte en stadig større innvandrerbefolkning.

Rapporten anbefaler kommune å utarbeide en oversikt over alle lag og foreninger, samt tros- og livssynssamfunn i Sarpsborg kommune, som kan spille en aktiv rolle i integreringsarbeidet. En sjakkklubb kan være interessert i å komme i kontakt med innvandrere som har spilt sjakk i opprinnelseslandet. Her vil det ikke være aktuelt med noen kommunal støtte, men kommunen kan spille en rolle som formidler og koordinator.

Det finnes allerede et uformelt samarbeid om integreringstiltak mellom så forskjellige organisasjoner som Samorg, Filadelfiamenigheten, Røde Kors og Frivillighetssentralen. Et slikt samarbeid kan ikke bare skape integrering mellom innvandrere og majoritetsbefolkning, det kan også skape integrering på tvers av gamle skillelinjer i lokalsamfunnet. De som tar initiativ til slike tiltak, vil kunne ha behov for en veileder og koordinator i kommunens administrasjon.

Kommunene bør avklare fordelingen av oppgaver og myndighet mellom fylke og kommune, ikke minst i forhold til innvandrersorganisasjonene. Sekretæren for Flerkulturelt Kontaktutvalg i Østfold peker på at det er lite hensiktsmessig hvis disse organisasjonene blir for små. Det kan være hensiktsmessig at fylke og kommune sammen stimulerer etablering av organisasjoner på fylkesnivå.

SSBs undersøkelser av nordmenns holdninger til innvandrere indikerer at polariseringen som preget samfunnsdebatten for noen år siden, har blitt dempet

noe ned. Kravene om at innvandrere må lære norsk, og at samfunnet bør legge til rett for det, har blitt allment akseptert. Samtidig er det en økt forståelse for at innvandrere har kommet for å bli, og at de har blitt en del av det norske samfunnet med sin identitet knyttet til opprinnelseslandet.

Sarpsborg kommune har allerede kommet langt i arbeidet med å sette integrering av innvandrere på dagsorden. Men her som ellers i landet, må både nordmenn og innvandrere videreutvikle egne holdninger, kunnskaper og ferdigheter for at integreringsarbeidet skal lykkes. Kommunen har en sentral samfunnsoppgave både innen holdningsskapende arbeid, kunnskapsformidling og koordinering.



## 2 Innvandrere

### *Hvem er innvandrere? Definisjoner og avgrensninger*

Denne rapporten bygger i stor grad på statistikk fra SSB. Rapporten tar derfor utgangspunkt i SSB's definisjoner av begrepet "innvandrer." Høsten 2008 har SSB valgt å avgrense begrepet "innvandrer" til bare å omfatte personer som er født i utlandet, som faktisk har «vandret inn» til Norge, og som ikke har foreldre eller besteforeldre som er født her i landet. Innvandrerne var med andre ord ikke norske statsborgere da de innvandret. De som er født i Norge med to foreldre som er innvandrere, blir nå omtalt som "norskfødte med innvandrerforeldre". Den tidligere definisjonen av "innvandrer" omfattet både dem som selv har innvandret til Norge, og barn av to foreldre som har innvandret til Norge. Siden mye av både statistikk og rapporter som er brukt i denne analysen, legger den tidligere definisjonen til grunn, omfatter begrepet "innvandrer" i denne analysen både personer som selv har innvandret til Norge, og barn av to foreldre som har innvandret til Norge. Den først gruppen er også omtalt som "førstegenerasjonsinnvandrere", den andre som "etterkommere", slik at vi kan skille mellom de to gruppene.

Personer med annen innvandringsbakgrunn, er ikke regnet med i begrepet "innvandrere" i denne rapporten. Det gjelder personer som er:

- norskfødte med en utenlandsfødt forelder
- utenlandsfødte med en norskfødt forelder
- utenlandsfødte med to norskfødte foreldre (inkluderer utenlandsadopterte)

Vi skiller altså mellom begrepene "landbakgrunn" og "fødeland". En innvandrers fødeland er som hovedregel mors bosted da personen ble født, men landbakgrunnen kan være en annen. Et par eksempler illustrerer dette forholdet.

En gravid kvinne med en sønn flyktet fra Irak. Hun fødte en datter i Hellas, før hun kom til Norge, fikk oppholdstillatelse og ble bosatt her. I denne rapporten er landbakgrunnen for datteren den samme som morens og brorens, nemlig Irak. At hun tilfeldigvis ble født i Hellas har mindre betydning i denne sammenhengen enn at moren hennes kommer fra Irak. Hun teller med som en innvandrer fra Irak på lik linje med moren og broren.

Et norsk par med to barn arbeidet i fire år for et norsk firma i Singapore. Mens de var der fikk de sitt tredje barn. Så reiste familien tilbake til Norge. Det tredje barnets fødeland er Singapore, men i denne rapporten teller vi det ikke som en innvandrer fra Singapore. Siden både mor og barn er norske statsborgere, er landbakgrunnen også for det tredje barnet Norge.

De som har innvandret til Norge er personer som er registrert som flyttet til Norge. Asylsøkere, turister og arbeidstakere på korttidsopphold (under 6 måneder) registreres ikke som bosatte i Norge, og er derfor heller ikke regnet med i begrepet ”innvandrer”.

Antall utenlandsfødte og deres etterkommere som bor i Sarpsborg kommune, kan derfor være større enn antallet innvandrere som bor i Sarpsborg kommune.

### ***Om å lese statistikken for antall innvandrere***

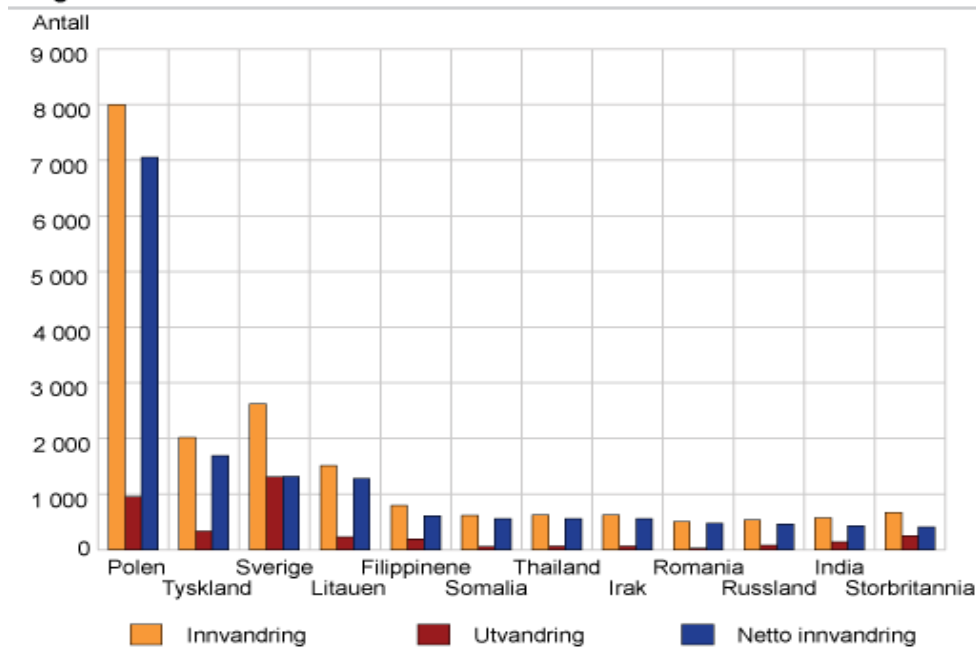
Antall innvandrere telles ved hvert årsskifte. Det er viktig å legge merke til telledatoen. I KOSTRA legges antall innvandrere per 31.12. til grunn, i andre statistikker legges antall per 1.1. til grunn. Antall innvandrere per 31.12.2007 er det samme som antall innvandrere per 1.1.2008. Antall innvandrere i 2007 kan altså i en annen sammenheng bli fremstilt som antall innvandrere i 2008.

## ***Innvandring, utvandring og nettoinnvandring***

Personer flytter både til og fra Norge. Tabellen nedenfor viser hvor mange som har innvandret til Norge, hvor mange som har utvandret og nettoinnvandringen i først halvår 2008. Nettoinnvandringen er differensen mellom innvandring og utvandring.

Tabell 1.1. Kilde: SSB

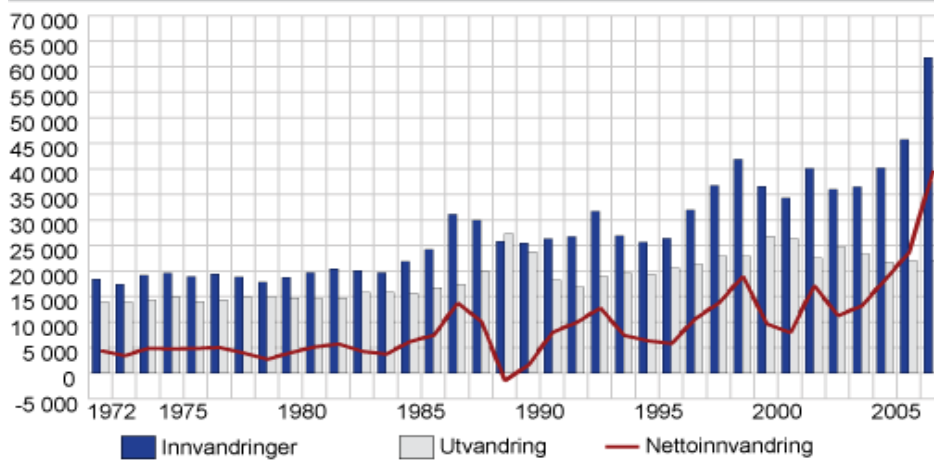
**Innvandring, utvandring og nettoinnvandring, etter statsborgarskap.  
1. og 2. kvartal 2008**



Nettoinnvandringen kan både være negativ og positiv. Tabellen nedenfor viser at den samlede nettoinnvandringen i Norge har vært positiv i hele perioden fra 1972 til 2007, med unntak av ett år, 1989. Da var utvandringen større enn innvandringen.

Tabell 1.2. Kilde: SSB

Flyttinger til/fra utlandet. 1972-2007



Det flytter innvandrere både til Sarpsborg og fra Sarpsborg hvert år. Når vi sammenligner antall innvandrere fra et bestemt land i Sarpsborg over flere år, da undersøker vi endringene i nettoinnvandringen.

### ***Enhet og mangfold***

Når vi setter en navn på en gruppe mennesker, som ”innvandrere”, retter vi oppmerksomheten mot hva disse menneskene har til felles. Det kan skape en illusjon av at vi har med en ensartet gruppe å gjøre. Det er ikke alltid tilfelle.

Forskjellene mellom personer fra Afghanistan, Kongo og Chile kan være minst like store som forskjellene mellom nordmenn og personer fra disse landene. En politikk for integrering og inkludering, må både omfatte forholdet mellom majoritetsbefolkningen og minoritetene, og forholdet mellom de forskjellige minoritetene. Det som gjelder for én innvandrerguppe, gjelder ikke nødvendigvis for andre. Skikk og bruk, regler for hva som passer seg og hva som ikke passer seg, varierer fra kultur til kultur. De fleste kjenner sin egen kultur og oppfatter normene i den som selvsagte. Men vi ser ikke like lett når vi bryter normene for hva som er akseptabelt i en annen kultur. Skal vi unngå unødvendige konflikter, må de forskjellige gruppene lære hverandre å kjenne.



Også for innvandrere fra det samme landet, kan forskjellene være vesentlig større enn forskjellene blant nordmenn. Norge har en liten befolkning. Med 4,8 millioner innbyggere i hele landet, er det ikke stort flere nordmenn enn antall innbyggere i en litt større by i andre land. Samtidig er forskjellene i språk, inntekt, utdanning og kultur forholdsvis liten blant nordmenn. Land som Irak, Iran og Kongo har flere innbyggere og store etniske grupper med ulike språk og kulturer.

Innvandrergruppene er ofte mer polarisert enn det vi kjenner fra Norge. Innvandrere er overrepresentert både blant de innbyggerne som er uten utdanning og de som er høyest kvalifisert. Forskjellene mellom fattige og rike er større i de fleste landene som innvandrene kommer fra, og flyktninger kommer ofte fra land med borgerkriger som har splittet befolkningen ytterligere. De kan naturlig nok bære med seg utryggheten, konfliktene og mistilliten når de flykter.

Majoritetssamfunnet kan ikke forvente at minoriteter som dels er fremmede overfor hverandre, dels bærer med seg konflikter i forhold til hverandre, skal fremstå som en samlet, velorganisert gruppe i Norge. Integrering dreier seg derfor også om integrering mellom de forskjellige innvandrergruppene.

### ***Flere identiteter***

Det er vanlig å ha flere roller og identiteter. En innbygger i Sarpsborg kan være yrkessjåfør, forelder, ektemake, nordlending, bridgespiller, Sparta-tilhenger og pasient samtidig. De forskjellige rollene gir oss forskjellige identiteter. Hvilken rolle og hvilken identitet som er den dominerende, er avhengig av situasjonen som hun eller han er i. Personen oppfører seg ikke på samme måte sammen med barna, ved bridgebordet, i Sparta Amfi og hos legen.

Også innvandrere har flere identiteter. Hvilken identitet og hvilken rolle som er dominerende, kan variere med situasjonen også for innvandrere. En teknisk

vurdering fra en ingeniør fra Iran, vil være preget av at den er gjort av en kvalifisert ingeniør. At den er gjort av en iraner kan være helt uvesentlig.

Heller ikke identitetene som nordlending, østlending eller iraner er entydige og enhetlige størrelser. Slike kulturelle betegnelser forenkler og tildekker det mangfoldet som finnes i de enkelte gruppene. Det er lettere å akseptere generelle beskrivelser av de andre enn av den gruppen som vi selv tilhører, for i egen gruppe kjenner vi til mangfoldet.

Øivind Fuglerud peker på at samfunnsvitenskapene tidligere tok utgangspunkt i at en kultur var noe som hørte til på et bestemt sted og burde forbli der.

Sosialantropologene studerte de ”innfødte”, som var født et bestemt sted, hørte til der og burde forbli der. Hver kultur var et helhetlig system for mening som hørte hjemme et bestemt sted. Kulturforskernes oppgave var, ut fra denne forståelsen, å formidle i mellomrommet mellom forskjellige kulturer og ulike systemer for mening.

I et slikt virkelighetsbilde representerer migrantene unntakene som ikke bor i sine naturlige kulturelle omgivelser. Den omfattende migrasjonen de siste tiårene, har forstyrret samfunnsvitenskapenes bilde av ulike kulturer. Fuglerud peker på at i den faglige debatten i samfunnsvitenskapene det siste tiåret, har det blitt reist kritikk mot det tidligere virkelighetsbildet av kulturer. ”De innfødte” av alle kategorier har flyttet inn i mellomrommet til kulturforskerne, overtatt regien av ”kulturmøtene” og på egen hånd produsert fortolkninger som har politisert og polarisert i kulturbegrepet i en slik grad at det har blitt vanskeligere å bruke det som analyttisk begrep. (Fuglerud 2007:7-16)

Fuglerud stiller samtidig et spørsmålstegn ved hvor dypt kritikken i samfunnsvitenskapene mot det tidligere perspektivet på kultur egentlig har gått. Flytter vi oppmerksomheten fra ”innfødte på landsbygda” til ”borgere i byene”,

kan vi utvikle en forståelse som passer bedre som grunnlag for integreringspolitikken i Sarpsborg.

Fra gammelt av har byene vært møtestedet for den lokale makteliten, omreisende handelsfolk, håndverkere og intellektuelle, og lokale bønder og arbeidere. Byen har vært et møtested for folk fra forskjellige steder, med forskjellige språk og skikker. Bergen er stolt av sine røtter som Hansaby, som møteplass for handelsfolk fra Nord-Tyskland og Lofoten, og tradisjonene fra hansatiden lever fortsatt videre i byen. Bykulturen er et rammeverk som sikrer institusjoner og individer i et felles bysamfunn. Bykulturene har på den ene siden vært preget av høflighet, imøtekommenhet, dannelse og romslighet i forhold til de andre. På den andre siden har den vært langt fra harmonisk og konfliktfri. Når mennesker bor tett og må samhandle, blir også forskjeller og motsetninger synlige og tydelige. Spenningene i bykulturen mellom enhet og mangfold, regulering og frihet, makt og avmakt, rikdom og fattigdom, gir den et dynamisk element og gir grunnlag for læring og kulturutvikling. Kulturen i en by er noe som *blir til*, ikke noe som *er*, uforanderlig over tid. Bykulturen blir til i møtet mellom forskjellige mennesker som kan berike hverandre.

I en by trenger ikke innvandrere å bli forstått som ”de fremmede” som har forlatt sine naturlige kulturelle omgivelser. I en by kan både innvandrerne og den stedlige befolkningen sammen være bærere av bykulturen.

”Kjenn deg selv” sa de gamle grekerne. Et viktig element i integreringspolitikken, er å utvikle vår kunnskap om oss selv og hverandre som medlemmer i grupper, og ikke glemme at både innvandrere og nordmenn er individer med mange roller og identiteter. En person ønsker som regel å bli vurdert ut fra hva hun eller han selv står for, uansett hvilken landbakgrunn hun eller han måtte ha.



### **3 Integrering**

#### ***Innledning***

Begrepet ”å integrere” er avledet av det latinske verbet ”integrare” som betyr å innpasse noe i et hele, og gjøre noe delt til noe helt. Når to atskilte befolkningsgrupper blir integrert, oppstår en ny helhet, som er noe annet enn det de to gruppene var hver for seg, før de ble integrert. Osmund Kaldheim, direktøren for IMDI, fremholder at integrering er en gjensidig prosess. Integrering av innvandrere dreier seg om hvordan innvandrere og den norske majoritetsbefolkningen gjensidig skal møte hverandre og bygge samfunn sammen. Integrering innebærer at majoritet og minoriteter har utviklet en felles forståelse av hvilke regler og normer som gjelder likt for alle i samfunnet, og hvilke muligheter til mangfold og ulikheter som denne rammen åpner for.

Skal vi være litt mer presise i beskrivelsen av hva vi legger i uttrykket ”integrering av innvandrere i Sarpsborg kommune”, kan det være nyttig å avgrense begrepet ”integrering” fra andre begrep som ”assimilering” og ”segregering”, og belyse det med noen eksempler.

#### ***Segregering***

Integrering av to befolkningsgrupper innebærer langt mer enn at de bor innenfor det samme geografiske området. Innenfor en kommune kan ulike befolkningsgrupper leve forholdsvis atskilt, eller segregert fra hverandre, uten å kommunisere noe særlig med hverandre, uten å samhandle og uten å kjenne særlig mye til hverandre. Gjennom mange århundrer har roma-folket, ortodokse jøder og reindriftssamer levd side om side med andre folk i europeiske lokalsamfunn, men segregert fra dem, med egne språk og egne samfunnsmessige institusjoner. Gruppene har ikke vært integrert i et felles samfunn. Segregering

kan på kort sikt være en vei til fredelig sameksistens, men fører ofte til dype konflikter når det melder seg interessekonflikter og når det er nødvendig å finne frem til felles løsninger. Da mangler segregerte samfunn de sosiale strukturene og de felles institusjonene som kan brukes til å arbeide frem slike løsninger. Flere av konfliktene mellom samer og nordmenn og mellom ulike etniske grupper i europeiske storbyer, er eksempler på at segregering kan være konfliktfremmende.

### ***Assimilering***

Med ”integrering”, sikter vi også til noe annet enn ”assimilering”. Når en gruppe blir assimilert av en annen, mister den sin opprinnelige identitet, smelter sammen med den andre, og blir helt eller delvis lik den andre. Små minoriteter, som ikke skiller seg for mye ut fra majoriteten, og som tas inn i majoritetens institusjoner gjennom arbeid, inngifte og sosialt liv, kan lett bli assimilert. Assimileringen blir gjerne sterkere for hver generasjon som går, etter hvert som båndene mellom majoritetssamfunn og minoritetssamfunn blir sterkere og skillene mellom dem blir svakere. Under industrireisningen i tiårene før og etter år 1900, hadde byene i Østfold et forholdsvis stort antall innvandrere fra Sverige (Dehli 1973:77), som i løpet av to generasjoner i stor grad ble assimilert i befolkningen.

Bevisste forsøk fra majoritetsbefolkningen på å assimilere minoriteter, har derimot ofte vært mislykket, både fordi den ble møtt med motstand, fordi den har hatt store skadevirkninger for de berørte, og fordi den til dels ikke har ført til den forutsatte assimileringen. Den norske stat hadde tidligere som politisk mål å assimilere samer og roma-folket inn i det norske majoritetssamfunnet, og møtte betydelig motstand helt til politikken ble forlatt.

## ***Integrering er en gjensidig prosess***

Askim kommune har hatt en forholdsvis stor innvandrerbefolkning, fra industri og kraftutbyggingen på slutten og 1800-tallet og frem til i dag. Askim Gummevarefabrikk var en av få bedriftene i Norge som før 1975 aktivt hentet arbeidere fra utlandet (Kjeldstadli 2007:10). Kommunen fikk tidlig en stor innvandrerbefolkning og har erfaringer fra integreringsarbeidet.

I en rundebordsamtale om levekår for innvandrere i Østfold i fylkeshuset den 17. oktober 2008, sa varaordfører i Askim kommune, Thor Hals, at de hadde spurt seg selv om hvordan *de* kunne integrere seg med innvandrerne som kom til kommunen. Integrering er ikke bare et spørsmål om hva innvandrere gjør for å bli integrert i det norske samfunnet. Det er også et spørsmål om hva nordmenn gjør for å integrere seg med innvandrerne. Det reiser et spørsmål om hvordan det norske samfunnet kan og må endre seg slik at integrering mellom de forskjellige gruppene skal bli mulig.

I oktober 2008 mottok Vinje kommune Amnestypriisen for sitt integreringsarbeid. I takketalen reflekterte ordfører Arne Vinje over hva som har skjedd siden de første somalierne kom til bygda for tyve år siden, og sa blant annet:

"Er det rart at me i Vinje er stolte av somaliarane våre? Og takksame, for at dei gjev bygda ein dimensjon som me hadde vori fattigare utan. Me har komi så nær kvarandre gjennom desse åra at kjennskapen til det levande mennesket har erstatta den stereotypien me bar på før." ...

”Juryen har i grunngjevinga si sagt mykje om dei faktorane som var avgjerande for at integreringa i Vinje gjekk som ho skulle: kommunen sytte for tett, individuell oppfølging med stor vekt på norskundervisning og generell samfunnsinformasjon.

Tilsvarande viktig var at mange menneske i lokalsamfunnet brydde seg, dei stod opp for flyktningane og opna dørene sine for dei, og dei skipa friviljuge nettverk der gruppa *Kjeringråd* spela ei avgjerande rolle for å

gjeva dei somaliske kvinnene eit miljø der dei kunne trivast, kjenne seg trygge og få hjelp til å nærme seg steg for steg den norske kvardagen, veremåten og tenkjemåten. Så var det arbeidsgjevarane som gav flyktningane jobbsjansar – og snautt trega på det! – og idrettslaget, som i alle desse åra har drivi eit svært viktig integreringsarbeid for born og unge.

Og det var ikkje minst somaliarane sjølve. Dei møtte utfordringane sine i Vinje med ein sterk og konstruktiv vilje til å gjera det beste ut av situasjonen, til å delta i lokalsamfunnet på line med andre og til å nytte dei moglegheitene som samfunnet gjev dei.” (Amnesty 2008)

Ordfører Arne Vinje kommer inn på en rekke sider ved integreringsarbeidet som vi skal komme tilbake til i denne rapporten. Han beskriver et samfunn som var trygt nok på seg selv til å møte innvandrerne med åpenhet, interesse, respekt og vennlighet. Det smitter. Den som blir tatt vennlig imot, oppfører seg som regel med vennlighet og respekt tilbake.

Et vellykket integreringsarbeid krever innsats fra begge parter. Men i møtet mellom en majoritet og en minoritet, er det som regel majoriteten som slår an tonen og setter dagsorden. En av kommunens oppgaver i integreringsarbeidet, er å utvikle bevisstheten i befolkningen om disse forholdene.

### ***Integrering av utvandrede nordmenn i USA***

Skal majoritetsbefolkningen i Norge utvikle forståelsen for hva som skjer når innvandrere møter det norske samfunnet, kan det være nyttig å se på hvordan nordmenn som har utvandret til USA har tilpasset seg det nye samfunnet de har blitt en del av.

Det er selvfølgelig store forskjeller mellom samfunnene i Norge og USA. I USA har majoriteten vært innvandrere fra forskjellige land, majoritetskulturen har vært preget av innvandrer kulturer. Erfaringene fra USA kan ikke overføres mekanisk til norske forhold. Men erfaringene fra USA kan si noe om hva som



skjer i et samfunn som har assimilering av innvandrere fra forskjellige land i en ”felles smeltedigel” som ideal.

Norskamerikanere er ofte store patrioter for USA og identifiserer seg fullt og helt med sitt nye hjemland. Samtidig er de seg bevisst hvor de kommer fra og setter sin ære i å ta vare på sitt kulturelle særpreg. De tar vare på og videreutvikler sin kultur, fordi den etter deres vurdering har noe å tilføre samfunnet i USA. Stor patriotisme for sitt nye hjemland, lar seg forene med et kritisk blikk på det nye samfunnet man blir integrert i, ut fra normene i det samfunnet man kommer fra. Det gjelder både for norskamerikanere og innvandrere i Norge, og er med på å skape en dynamikk i samfunnet.

Integrering innebærer at både majoritet og minoritet møter hverandre med gjensidige kjennskap, forståelse og respekt. Når grupper blir integrert med hverandre, utvikler de både en fellesidentitet og beholder samtidig noe av sin gamle som blir farget av det nye samfunnet de har blitt en del av. Integrering forutsetter at også majoriteten skaffer seg kunnskaper om minoritetene, slik at majoriteten kan forstå og respektere hvordan minoritetene tenker og handler.

Integrering av samfunnsgrupper innebærer at det oppstår noe nytt. Odd S. Lovell peker på hvordan Texas-bunaden til Norwegian Society of Texas inkorporerer snirklete symboler fra Texaskulturen i broderiene på et gammelt norsk festantrekk (Lovoll 1999:169). Den kan være et symbol på hvordan det har oppstått noe nytt gjennom integreringen av nordmenn i det amerikanske samfunnet.

En levende kultur er i et samspill med sine omgivelser. Det gjelder både for norskamerikanere, innvandrere i Sarpsborg og bedrifter i Norge og utlandet. IKEA markedsfører seg i hele verden med sine røtter i Småland i Sverige, men tilpasser seg endringer i samfunnet. Av hensyn til muslimske medarbeidere har IKEA designet en arbeidsuniform for ansatte som ønsker å bruke hijab, som

passer sammen med de alminnelige arbeidsuniformene i IKEA. (VG 25.08.2005). Det er en klesdrakt som det ikke har vært maken til tidligere i Småland. Den var noe nytt som forente to kulturer, og den tok brodden av hele diskusjonen om det skulle være lov å bruke hijab til arbeidsuniformen i bedriften.

Etter flere generasjoner kan kulturen fra opprinnelseslandet få mindre betydning



enn tidligere, men den trenger ikke å forsvinne helt, selv for grupper som har villet dra ut og som ikke har noe ønske om engang å flytte tilbake til opprinnelseslandet. Når de aller fleste norskamerikanere er tredje og fjerde generasjons innvandrere eller enda lenger ut i rekken, er det ikke lenger viktig å kunne snakke norsk grammatikalsk riktig, men bare å kunne noen ord som symbol på hvilken gruppe man tilhører. Bildet ved siden av viser et skilt ved

veien ut av Story City i Iowa som skal si ”Takk for besøket” og ”Velkommen igjen”. (Lovoll 1999:156) Hovedspråket har blitt engelsk med lånord fra hele verden.

Til tross for ideologien om at USA skal være en smeltedigel der innvandrere fra alle land blir assimilert i den nye nasjonen, har erfaringene vist at enkelte innvandrergupper beholder noe av sin kultur og egenart gjennom mange generasjoner, uten at det nødvendigvis er et problem. Tvert imot, det kan være en ressurs for det samfunnet som har tatt imot innvandrerne.

Integrering krever på den ene siden en stor romslighet overfor et kulturelt mangfold. På den andre siden krever det også klare, tydelige normer som setter rammer for alle samfunnsgruppene, og som gjør det mulig for de forskjellige gruppene å leve sammen og samhandle.

## ***Dit vi ikke vil***

I en bok om planlegging peker Ottar Brox på at det ofte er lettere å bli enige om hvor man ikke vil enn hvor man vil. Er man først enige om hvor man ikke vil, er det lettere å samles om tiltak som bør gjennomføres for å unngå å komme dit. Så kan man skritt for skritt avklare i hvilken retning man *vil* bevege seg. Velger man ett mål som det eneste riktige tidlig i prosessen, kan valget virke undertrykkende. Alternativt kan man slite med å få bestemt seg om hvilket mål man skal etterstrebe å nå. Mens man bruker all oppmerksomhet i å velge det ene målet, kan situasjonen utvikle seg i en retning av det man ikke ville. (Brox 1995).

Tankene til Ottar Brox kan også ha gyldighet i innvandringspolitikken i Sarpsborg kommune. Vi lever i et land der folk forholdsvis fritt kan velge hvor de vil bo, og mange innvandrere velger å bosette seg i Sarpsborg. Men både blant innvandrere og nordmenn i Sarpsborg, virker det som det er en bred enighet om å unngå en utvikling preget av segregering, gettodannelser, og de sosiale konfliktene som kan vokse frem av atskilte etniske grupper. Det er en bred enighet om hva man ønsker å unngå.

I etterordet til boka ”Grenser for kultur? Perspektiv på norsk minoritetsforskning”, skriver Tomas Hylland Eriksen blant annet:

En generell innsikt fra forskingen om etnisitet er at utdanning, arbeid og bolig er avgjørende med hensyn til et flerkulturelt samfunns suksess eller fiasko. Systematisk ulik fordeling av eller tilgang til disse godene, er en oppskrift på konflikt. Når en slik konflikt kalles kulturell eller religiøs (som i Frankrike høsten 2005), bør samfunnsvitene ha anledning til å påpeke at den strengt tatt har null med kultur og religion å gjøre, og alt å gjøre med ulik fordeling av goder.” (Eriksen 2007:331)

Det kan være et godt utgangspunkt for integreringsarbeidet.

### ***Sarpsborgsamfunnets forutsetninger for integrering***

Det krever mange generasjoner å bygge en bykultur, og de aller fleste byene i Norge er unge bysamfunn. Det gjelder også Sarpsborg, til tross for at byen har historiske røtter tilbake til Olav den hellige. Kommunen fikk bystatus i 1839 og så sent som i 1890 hadde den bare 2 904 innbyggere. Året før ble The Kellner Partington Paper Pulp Co. Ltd. etablert i Manchester og året etter var firmaets første fabrikk i Sarpsborg bygget ferdig. I 1909 var bedriften Norges største industribedrift med 2000 ansatte. I 1914 var innbyggertallet i Sarpsborg økt til 11 800. (Coldevin 1950:336-337). Før denne industrireisningen var jord- og skogbruket den viktigste næringsveien i det området som utgjør Sarpsborg i dag, og de fleste innbyggerne bodde i landkommunene rundt byen. Innen Sarpsborgs nåværende grenser bodde det 13 640 innbyggere i 1890, 25 039 i 1910 og 46 587 i 1990. (SSB)

Fremveksten av Sarpsborg som bysamfunn er uløselig knyttet til industrireisningen rundt år 1900. Den er preget av et møte mellom et norske skog- og jordbrukssamfunn, og engelsk kapital, ingeniørkompetanse og industrikultur. Det har satt sitt preg på Sarpsborg som industrisamfunn. I 1918 kjøpte norske kapitalinteresser Borregård, og den engelske industrikulturen ble gradvis omdannet og tilpasset norske forhold.

Den historiske bakgrunnen gir Sarpsborg kommune en mulighet til å forstå seg selv som et samfunn med internasjonale røtter, og som et ungt bysamfunn under utvikling, der innvandrere har en naturlig plass i videreutviklingen av bykulturen.

### ***Tamiler som eksempel på integrering***

Kirsten Danielsen peker på at migranter som nylig har forlatt hjemlandet, er ivrige etter å bygge nettverk innenfor egen etnisk gruppe. Det er gjennom vennskap og kjennskap de får sin første jobb. Kontakten med de offentlige går

ofte gjennom mellommenn. Mellommennene har kjennskap til de to system- og erfaringsverdenene og kan formidle mellom dem. De tilhører kjernen i de ulike etniske gruppenes middelklasse. Har en ikke en slik kontakt, unngår en så godt en kan kontakten med det offentlige byråkratiet. (Danielsen 2004:127-134)

Kontakten med egen gruppe på det stedet de flytter til, er det første skrittet i integreringsarbeidet. Blant de innvandrerne som ytre sett er godt integrert i Norge, finner vi tamilene fra Sri Lanka, som samtidig er en velorganisert gruppe med et aktivt nettverk. Tamilenes egne foreninger i Norge har hatt en viktig funksjon i integreringsarbeidet, på liknende vis som Sons of Norway i USA. At tamiler tar vare på sine kulturelle røtter og har omgang med sine landsmenn i Norge, trenger ikke å være i konflikt med integreringsarbeidet.

I 2004 hadde tamilske familier i Norge en høyere deltakelse på arbeidsmarkedet enn gjennomsnittet i den norske befolkningen og 70 % av tamilene eide sin egen bolig. (Engebrigtsen og Fuglerud 2007:210-211). Den vellykkede integreringen har sammenheng med innvandreernes bakgrunn fra Sri Lanka.

Sri Lanka er delt i en rekke sosiale og etniske grupper. De største er singalesere (74 %), Sri Lanka-tamiler (11 %), indiske tamiler (7 %) og muslimer (7 %). (Fuglerud 2004:94). Under det britiske kolonistyre hadde deler av den tamilske middelklassen muligheter til å gå på britiske kostskoler og utdanne seg til leger, ingeniører og ledende offentlige stillinger. Da Sri Lanka ble selvstendig i 1948, ble offentlig sektor stengt for tamiler og unge mennesker i middelklassen mistet de karrieremulighetene foreldregenerasjonen hadde hatt. Noen søkte ut for å sikre posisjon og karriere. (Danielsen 2004:120)

### **Tre forskjellige grupper tamiler**

De første tamilene kom til Norge som arbeidsimmigranter i perioden 1968-1980. De fant veien til Norge gjennom utviklingsprosjekt i fiskeindustrien i Sri Lanka.

Etter innvandringsstoppen i 1975, ble yngre slektninger av arbeidsimmigrantene rekruttert til Norge som studenter på folkehøyskolene. Den andre gruppen kom i perioden 1980-1986 og var flyktninger på grunn av borgerkrigen i Sri Lanka. Etter 1986 kom det en tredje gruppe med flere asylsøkere.

De få som kom i den andre gruppen var knyttet til den tamilske frigjøringsbevegelsen LTTE og har preget tamilsamfunnet i Norge.

Støtteorganisasjoner for LTTE samler inn penger til frigjøringskampen i Sri Lanka, driver nyhetsformidling, organiserer sosiale møtesteder og driver søndagsskoler for barn med språkopplæring, kulturformidling osv.. (Fuglerud 2004:95-96).

Fuglerud peker på at de forskjellige gruppene med tamiler som har kommet til Norge har forskjellige oppfatninger av samfunnet de kommer fra, eksiltilværelsen og de sosiale omgivelsene i Norge.

De første utvandrerne dro ut for å komme bort fra kaos og krig. De ønsket å ta vare på familiene økonomisk og videreføre den tradisjonelle, hierarkiske samfunnsformen knyttet til alder, kjønn og sosial bakgrunn. De så muligheten til å leve et tamilsk liv i de landene de bosatte seg, og la vekt på å arbeide hardt, bli akseptert og skape seg en fremtid i landene de kom til.

Den andre bølgen innvandrere var knyttet til LTTEs revolusjonære politiske program om å skape sosialt rettferdig i et frigjort Elam, basert på den tamilske kulturens tusenår gamle materialske prinsipper med likestilling mellom kjønnene og uten noe kastevesen. Målet var ikke bare å ta vare på en levemåte, men å bygge et land for seg selv på Sri Lanka. De ønsker å komme hjem til et frigjort Elam.

De som kom i den første bølgen satte sin ære i å klare seg selv uten statlig støtte. De ser med bekymring på asylsøkere i den tredje bølgen som får alt gratis og tar

imot utdanning og annen hjelp, uten selvrespekt og uten respekt for nordmenn. En av de tidlige innvandrerne beskriver overfor Fuglerud ”de unges uforstand som vårt folks tragedie... De er blitt korruperte. De har blitt som nordmenn.” ”Å bli som nordmann”, forklarer Fuglerud, ”er en oppsummering av hva det ikke vil si å være tamil: man er preget av individualisme, egeninteresse, materialisme, moralsk utglidning, og mangel på respekt overfor eldre.”  
(Fuglerud 2004:96-105)

Verken den første tradisjonelle gruppen tamiler som innvandret til Norge, eller den andre mer revolusjonære, var innstilt på å la seg assimilere i det norske samfunnet, men alle de tre gruppene er godt integrert, men med ulike tidsperspektiv og fremtidshåp. Eksempelet viser at selv overfor en så avgrenset gruppe som tamiler fra Sri Lanka er det påkrevd med en nyansert og differensiert integreringspolitikk.

### **Fortellingen til en tamil fra Sri Lanka i Sarpsborg**

Historien til enkeltpersoner kan bekrefte og nyansere bildet som de mer generelle fremstillingene danner. Flyktningkonsulenten ved NAV Sarpsborg er tamil og har vært villig til å fortelle sin historie, slik at vi kan bruke den som en illustrasjon i denne rapporten.

Han kom til Norge i 1981 som student, utdannet seg ved Universitetet i Bergen, tok en cand. mag. eksamen i samfunnsvitenskapelige fag, og har arbeidet som flyktningkonsulent i Alta, Svelvik og i Sarpsborg.

Han beskriver hvordan han og kona har arbeidet seg opp og gjennomført høyere utdanning, til tross for språkproblemer, trang økonomi, forsørgeransvar og liten plass. Han peker på verdien i den gjensidige støttet tamiler gir hverandre og er irritert over folk som kommer til Norge og krever, uten selv å være villige til å

gi. Grunnholdningen han gir uttrykk for er at den som kommer, må selv være utadvent, kontaktsøkende og ærlig. Da kommer du langt.

Han beskriver hvordan den første generasjonen med tamilske innvandrere var innstilt på å ta stillinger de var overkvalifisert for, for å tjene seg opp penger. Om lag 500 tamiler jobbet i fiskeforedlingsfabrikkene i Finnmark. De fleste var i 20-årene og flyttet etter hvert sørover. De holder fortsatt sammen og i Lørenskog er det en liten koloni med tamiler fra Båtsfjord.

Han er positiv til LTTEs mål om å gjenskape et Elam med sosial rettferdighet, uten kastevesen og med likestilling mellom kjønnene, og forteller hvordan tamilene i Østfold ved dugnad og egne midler driver søndagsskole for barna sine på Steinerskolen i Fredrikstad, med opplæring i språk, musikk og dans.

Samtidig beskriver han hvordan det daglige arbeidet sammen med nordmenn etter hvert har preget hans tenkemåte og reaksjonsmønstre. Dess mer vi er sammen, dess mer preger vi hverandre. Vi speiler hverandre, sier han. Arbeidet gjør at han har mindre tid til å omgås egne landsmenn, og bidrar til at han blir mer norsk og mindre tamilsk. Før hadde han en sterkere kollektiv identitet, nå er han mer opptatt med hva som skjer men hans egen familie og deres liv. Han er oppvokst i en streng romersk-katolsk tradisjon, men er i dag ikke religiøs og tilhører ikke noe trossamfunn.

Fra 1990 til 2003 hadde han og kona ikke mulighet til å besøke familien på Sri Lanka. I 2003 reiste de hjem, og møtet med landsbyen etter 13 år ble et sjokk:

Jeg var hjemme, i mitt eget samfunn, men samtidig var jeg en fremmed. Vi var bevisst forsiktige og brukte ikke utenlandske klær. Men kroppsspråket avslørte oss, de små ubevisste handlingene du gjør uten å tenke over det, avslørte at vi var blitt fremmede.



Jeg måtte være forsiktig med hva jeg kunne si til mine foreldre. Jeg kunne ikke akseptere alt de sa, men jeg protesterte ikke. De var gamle og hadde ikke lenge igjen å leve. Jeg så ingen grunn til å uroe dem unødvendig.

Erfaringene til flyktningkonsulentene viser at en kultur ikke er noe statisk, men noe som hele tiden er i utvikling og som preges av møtet mellom mennesker. Fortellingen viser hvilken betydning utdanning, bolig og arbeid har i integreringsarbeidet. Gjennom utdanning og arbeid kan det gradvis skje en integrering, også i grupper som legger stor vekt på å ta vare på kulturen fra opprinnelseslandet.

### ***Flere stadier i integreringsprosessen***

Eksemplene vi har nevnt ovenfor viser at det er flere stadier når det gjelder integrering av innvandrere i Sarpsborg. Integreringen er avhengig av:

- Hvem som ønsker å innvandre til Norge og hvem som den norske stat gir tillatelse til å innvandre.
- Hvilke innvandrere i Norge som ønsker å bosette seg i Sarpsborg og hvilke praktiske muligheter til bosetting og inntekt som samfunnet i Sarpsborg faktisk gir innvandrerne.
  - Hvordan boligmarkedet fungerer.
  - Hvordan arbeidsmarkedet fungerer.
- Hvordan den offentlige tjenesteytingen fungerer
- Hvordan den sosiale integreringen fungerer
  - Egen gruppe lokalt
  - Lag og organisasjoner
  - Omgangsformer, bekjentskap, vennskap
  - Utvikling av en felles identitet.

Kommunen som et politisk og administrativt organ har forskjellige roller i de forskjellige stadiene i integreringsarbeidet, som vi skal komme nærmere inn på i de følgende kapitlene.

## **4 Kommunens oppgaver i integreringspolitikken**

### ***Kommunens oppgaver er mer enn tjenesteyting***

Kommunens organisering, finansiering og oppgaver er regulert av staten gjennom lovbestemmelser og budsjettvedtak.

Kommuneloven slår innledningsvis fast at formålet med loven ”... er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling”.(Kommuneloven § 1)

Kommunen skal både være:

- et instrument for staten i gjennomføringen av nasjonal politikk, og
- en selvstendig politisk institusjon som skal være et politisk redskap for innbyggerne, med selvstyre, direkte valg og frihet til å ta opp de sakene som tjener lokalsamfunnet

I Plan- og bygningsloven har staten bestemt at ”Kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder” (Plan- og bygningsloven § 20-1)

Kommunens oppgaver er både å styre utviklingen i samfunnet, forvalte myndighet og yte tjenester.

I likhet med andre politikkområder, omfatter integreringspolitikken til kommunene både samfunnsutvikling, myndighetsforvaltning og tjenesteyting. De tre områdene er ikke atskilte, men vevd inn i hverandre.

Integreringspolitikken er ikke et isolert politikkområde, men omfatter tiltak på en rekke forskjellige områder, og må innarbeides i politikken på disse områdene. Den omfatter alt fra økonomisk politikk til bolig og næringspolitikk, barnehage, barnevern, skole, voksenopplæring, helse- og sosialpolitikk, og kulturpolitikk.

Kommunen har ansvaret for å samordne utviklingen innen sitt område. Det innebærer at den for det første skal samordne arbeidet til de tre nivåene i offentlig sektor, stat, fylkeskommune og kommune. For det andre skal den samordne innsatsen til offentlig sektor med innsatsen fra næringslivet og tredje sektor, det vil si organisasjoner og enkeltpersoner. Kommunen verken kan eller skal gjøre alt selv i integreringspolitikken.

Integrering skjer i et samfunn og krever at alle parter i samfunnet, ikke bare de offentlige organene, tar et selvstendig ansvar for utviklingen av fellesskapet. Det blir vesentlig å kartlegge hva for eksempel næringslivet og foreningslivet gjør i integreringsarbeidet, hva de kan og bør gjøre, og hvordan andre parter kan og skal bistå dem i dette arbeidet. Skal man unngå polarisering mellom nordmenn og innvandrere, og skape integrering i Sarpsborg-samfunnet, må også det private næringslivet være på banen og ta et aktivt og selvstendig ansvar for å gi innvandrere muligheten til arbeid ut fra egen kompetanse og kvalifikasjoner.

Integrering i et samfunn krever bevisst innsats både fra den enkelte borgeren og fra lag og foreninger. Selv kommuner med få innbyggere, som Vinje i Telemark, har fått til gode integreringsprosesser fordi majoritetsbefolkningen har hatt en positiv og realistisk holdning til dette arbeidet, og har brukt egne ressurser for å få det til å lykkes. Også på dette tredje området har kommunen en koordinerende rolle.

Arbeidsformen som ble introdusert av Brundtlandkommisjonen er relevant også i integreringspolitikken. På grunnlag av Brundtlandkommisjonens innstilling, vedtok FNs miljøkonferanse i Rio de Janeiro i 1996 en plan for miljø og

utvikling for det 21. århundre, Agenda 21. I denne planen ble oppmerksomheten blant annet rettet mot nødvendigheten av å tenke globalt og handle lokalt. De lokale kommunale myndighetene i alle land ble oppfordret til å samarbeide med innbyggerne, lokalt næringsliv og lokale foreninger om å utvikle en lokal Agenda 21. (Agenda 21: en kort innføring. 1996) Også i innvandringspolitikken er det en oppgave for kommunen å få de andre aktørene til å forplikte seg på sine deloppgaver og sitt delansvar i integreringsarbeidet, og så gå inn i en rolle som koordinator og tilrettelegger.

En plan for integrering og inkludering av innvandrere må med tiden omfatte langt mer enn kommunens egen tjenesteyting. Men det kan være klokt å begynne med den, før en går videre og involverer andre parter i sterkere grad.



## **5 Innvandrerbefolkningen i Sarpsborg kommune - antall, utvikling og bosetting**

### ***Den nasjonale og historiske rammen for innvandringen i Sarpsborg***

#### **Innvandring til og utvandring fra Norge**

Så lang tilbake i historien som kildene gir oss informasjon, har det vært både innvandring til og utvandring fra Norge. På 1800-tallet, utviklet det seg en enestående utvandring fra Europa og Norge til oversjøiske land. Mellom 1815 og 1915 utvandret 50 millioner innbyggere fra Europa til oversjøiske land, og av dem 35 millioner til USA. Utvandringen fra Norge gikk først og fremst til USA og var størst i perioden fra 1865 til 1930. I den perioden alene utvandret det 780 000 personer fra Norge til USA. Noen vendte tilbake, men de fleste ble. I den føderale folketellingen i USA i 1990 oppga 3,9 millioner amerikanere norsk som første eller andre etniske tilhørighet, 2,5 millioner oppga norsk som første etniske tilhørighet. Men i 1990 var bare 47 396 innbyggere i USA født i Norge. Den store bølgen av utvandring fra Norge til USA var for lengst over. (Lovoll 1999:9). Selv om USA for hundre år siden var et annet samfunn enn det vi møter i Sarpsborg i dag, kan erfaringene til norske innvandrere i USA være til nytte i arbeidet med å utvikle en politikk for integrering og inkludering i Sarpsborg.

Byene i Østfold var blant de områdene i landet med forholdsvis liten utvandring. I Sarpsborg var årene fra 1890 til 1914 preget av industrireising, innflytting fra landsbygda, innvandring fra Sverige og stor befolkningsvekst (Coldevin 1950:336-337) (Kjeldstadli 2006).

SSB har publisert tall om utenlandsfødte helt tilbake til Folketellingen i 1865. Den gang var 1,2 prosent av befolkningen på 1,7 millioner født i utlandet, flertallet i Sverige. I 1920 hadde andelen som var født i utlandet økt til 2,8

prosent. I mellomkrigstiden var det lite innvandring, og i 1950 var 1,4 prosent av befolkningen født i utlandet. (SSB 2008:Innvandring).

Etter annen verdenskrig kom flyktningene fra Øst-Europa, senere kom arbeidsinnvandrere både fra Europa og resten av verden. Etter at det ble stopp for arbeidsinnvandring i 1975, er antall flyktninger fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS økt. Med EU-utvidelsen har det skjedd en markant økning i innvandring fra EU-landene i det tidligere Øst-Europa. (SSB 2008:Innvandring). I de siste 35 årene har liberaliseringen av verdensøkonomien, utviklingen av kommunikasjons- og transportsystemer og store regionale konflikter, bidratt til den økte innvandringen til Norge.

### **Tidligere innvandring til Sarpsborg**

I Sarpsborgs historie for perioden 1945 til 1991 skriver Ivar Roset:

”Det var få overraskelser å se i Sarpsborgs gater før krigen, og hvis noen dukket opp med annen hudfarge eller fremmedartet klesdrakt, snudde folk seg og glodde på det merkelige fenomenet. Slik er det ikke lenger. Folk har vennet seg til et mer fargerikt, kosmopolitisk gatebilde. Ved årsskiftet 1990/91 bodde det 373 utenlandske statsborgere i Sarpsborg, dvs. 3,1 % av befolkningen. Et flertall av disse (206) kommer fra europeiske land, flest fra nabolandene. Men noen kommer også langsveisfra: Amerika (58), Asia (88), Afrika (21).” (Roset 1994:57)

I 1992 ble Sarpsborg slått sammen med nabokommunene og folkemengden ble firedoblet fra 11 826 i 1991 til 46 611 i 1992. I løpet av 1990-tallet ble antall innvandrere seksdoblet, fra 373 til 2219. Frem til utgangen av 2007 har antallet fortsatt å vokse til 5367. Nå har sammensetningen blitt en annen, med det store flertallet fra Asia, Afrika og Øst-Europa. I dag kan det høres rart ut at bare 106 innvandrere til sammen fra andre land enn de europeiske, skulle gi gamle Sarpsborg et mer fargerikt, kosmopolitisk gatebilde. Men inntrykket er avhengig av hvilke erfaringer man bygger på, og i 1990 representerte de 106 noe nytt og



fargerikt som varslet om at en ny tid var i ferd med å komme. Om ti år kan situasjonen igjen være radikalt forandret i forhold til det vi har kommet i dag.

### ***Innvandringen til Sarpsborg fra 1999 til 2007***

#### **Antall innvandrere**

Tabellen nedenfor viser at innvandrerbefolkningen i Sarpsborg har blitt mer enn fordoblet fra år 1999 til 2007 og er på 5367 personer. Innvandrere i alderen 0-16 har blitt tredoblet, det samme gjelder aldergruppen 0-5 år.

**Tabell 5.1 Antall innvandrere i Sarpsborg kommune 1999-2007, per 31.12.**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Innvandrerbefolkning	2219	2379	2621	3269	3644	3971	4375	4795	5367
Innvandrerbefolkning 0-5 år	160	174	190	233	300	342	380	422	464
Innvandrerbefolkning 0-16 år	426	483	528	721	855	988	1081	1188	1333
Innvandrerbefolkning 6-16 år	266	309	338	488	555	646	701	766	869

Kilde: SSB KOSTRA/AN

Tabellen viser at til tross for stor arbeidsinnvandring de senere årene, har det likevel vært antall barn og unge som har vokst mest. Det gir utfordringer til kommunens tjenesteyting innenfor helse, skole, barnehage og barnevern. Vi kommer tilbake til denne tabellen i kapitlene som omhandler disse tjenestene.

#### **Andelen innvandrere**

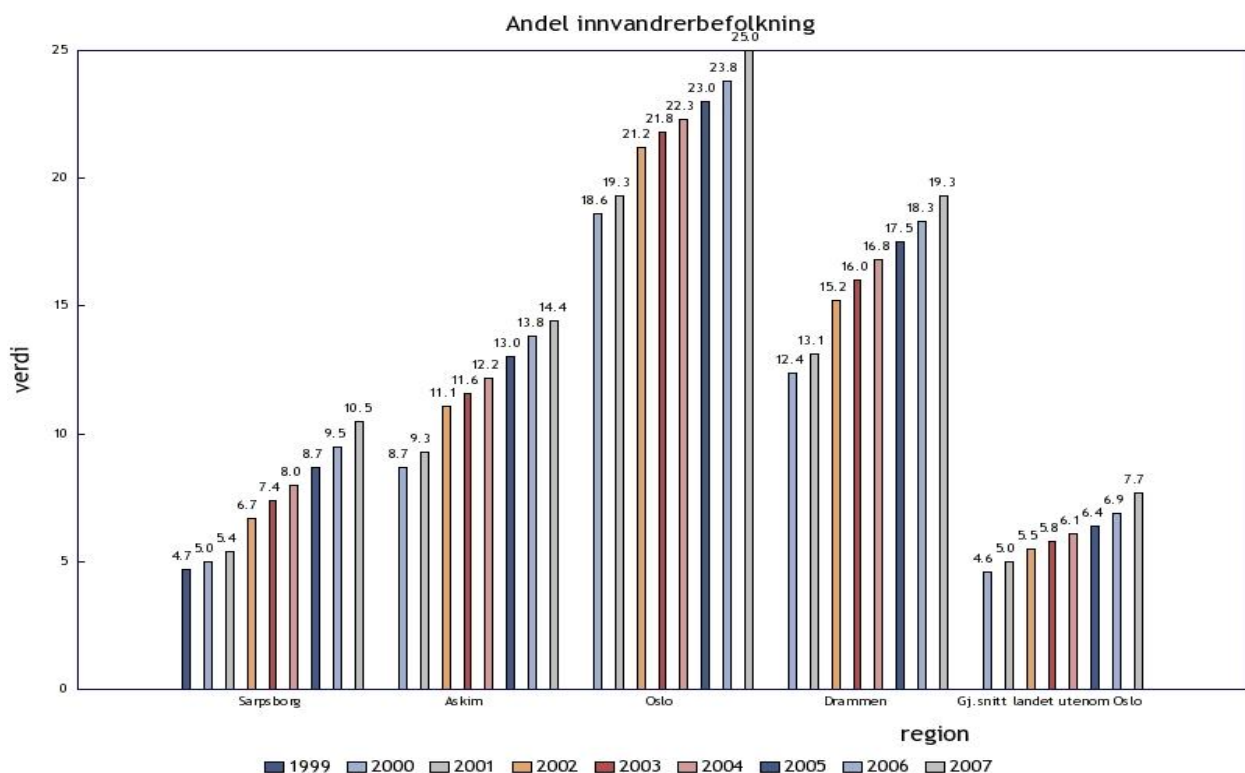
Tabellen nedenfor viser hvor stor andel innvandrerbefolkningen utgjør av hele befolkningen i Sarpsborg, Askim, Oslo, Drammen og hele landet utenom Oslo.

Oslo er den kommunen i landet som har størst andel innvandrere, i desember 2007 var andelen på 25 %. Det går flyttestrømmer fra hele landet til Oslo og Oslofjordområdet, både når det gjelder innvandrere og nordmenn.

Boligmarkedet i Oslo har lenge vært trangt, og andelen innvandrere har etter hvert blitt høy også i kommunene rundt Oslo. I Drammen var den i 2007 kommet opp i 19,3 %, i Askim var den på 14,4 %. De siste årene har denne flyttestrømmen også kommet til Sarpsborg.

Andelen innvandrere i Sarpsborg ligger litt over landsgjennomsnittet, men den har økt sterkt de siste årene. Fra å være unntak og noe midlertidig, har innvandrerne de siste årene blitt en del av det alminnelige bildet i byen, og en permanent del av byen. Stadig flere har fått med seg familien, etablert seg i Sarpsborg og fått barn her. Mange innvandrerne har kommet for å bli.

**Tabell 5.2 Andel innvandrerbefolkning 1999 – 2007, per 31.12.**



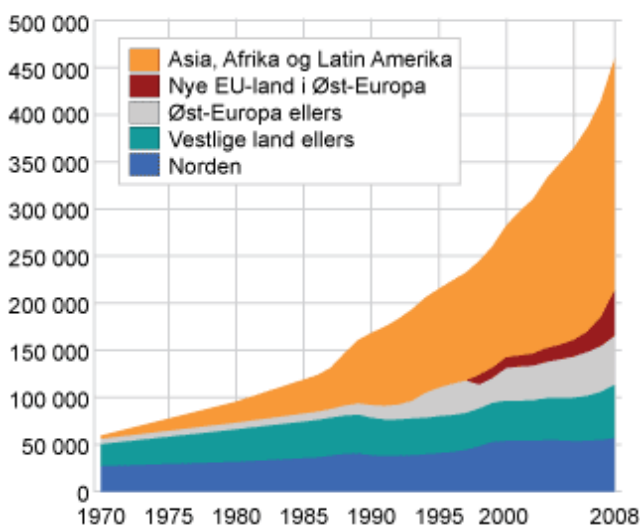
Kilde: SSB KOSTRA

## Hvor kommer innvandrerne fra?

### Innvandring til Norge

Vi har sett at det er en økt andel innvandrere i befolkningen, både i Sarpsborg og i landet som helhet. Tabellen nedenfor viser hvordan antall innvandrere på landsplan fordeler seg på de forskjellige verdensdelene. I 1970 kom de fleste innvandrerne fra Norden og andre vestlige land. Tabellen nedenfor viser at innvandringen fra disse landene har holdt seg forholdsvis stabil frem til 2007. Men fra 1980-tallet har det vært en markant øking i antall innvandrere fra Asia, Afrika og Latin-Amerika.

**Tabell 5.3 Innvandrere pr 1.1., etter landbakgrunn 1970-2008**



Kilde: SSB

få arbeid, og lønns- og arbeidsvilkår, har arbeidsinnvandringen fra EU-land til Norge ikke blitt så stor som noen fryktet.

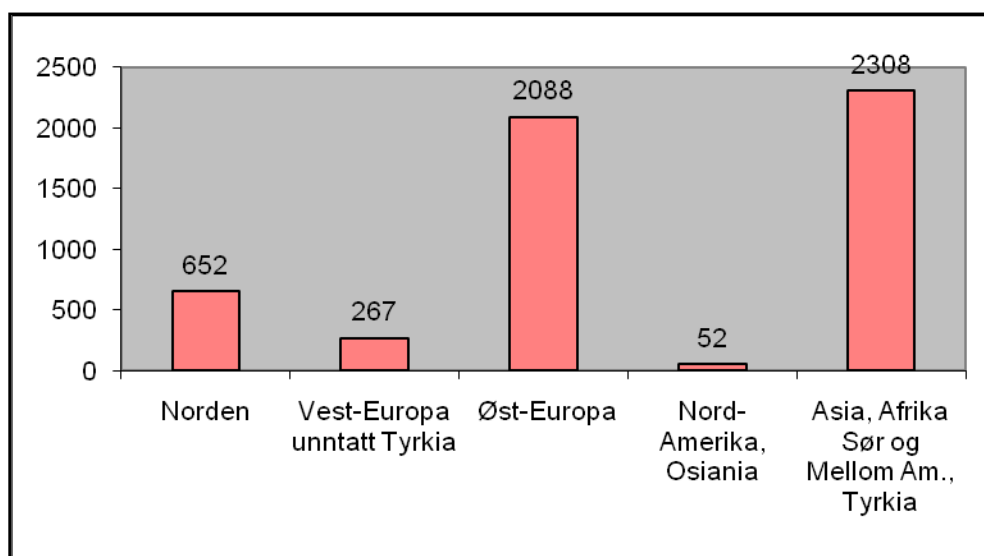
### Innvandrergrupper i Sarpsborg fordelt på regioner

Tabellen nedenfor viser at veksten i antall innvandrere til Sarpsborg, følger det samme hovedmønsteret som vi ser på landsplan. Flertallet av innvandrerne

Også innvandringen fra Øst-Europa har økt. I tabellen ved siden av er de nye EU-landene i Øst-Europa skilt ut fra slutten av 1990-tallet. En av de fire frihetene som EU er basert på, er fri flyt av personer over landegrensene. Norge er en del av dette felles arbeidsmarkedet gjennom EØS avtalen. Tar en hensyn til at det er store forskjeller mellom de nasjonale arbeidsmarkedene i EU/EØS området, både med hensyn til mulighetene til å

kommer nå fra Asia, Afrika og Øst-Europa. Sammen med innvandrerne fra Sør-Amerika, Mellom-Amerika og Tyrkia, utgjør de 82 % av alle innvandrere i Sarpsborg. De 652 innvandrerne fra Norden utgjør 12 %, de 267 fra resten av Vest-Europa 5 % og de 52 fra Nord-Amerika og Oseania knapt 1 %.

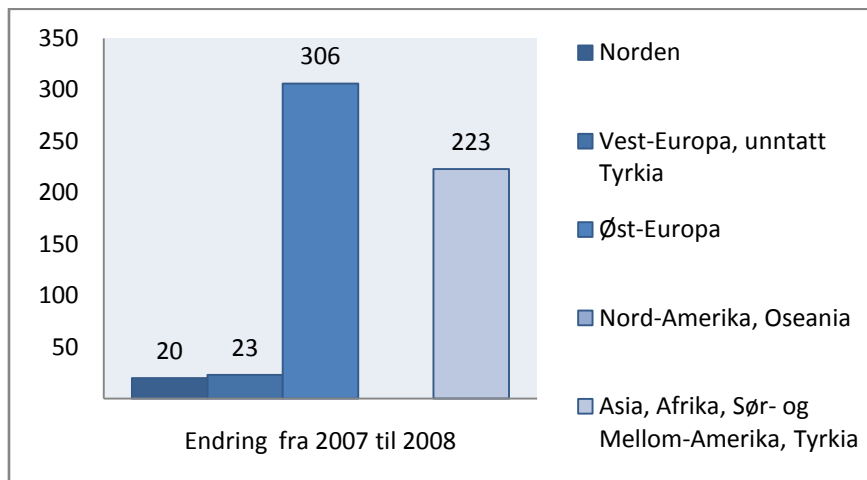
**Tabell 5.4 Innvandrere i Sarpsborg kommune januar 2008, fordelt på regioner**



Kilde: SSB/Cowi/AN

Fra januar 2007 til januar 2008 økte antall innvandrere i Sarpsborg kommune med i alt 572 personer. Tabellen nedenfor viser at gruppen som økte mest var innvandrerne fra Øst-Europa, som alene står for mer enn halvparten av veksten i antall innvandrere, deretter følger innvandrere fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia. Antallet for Norden økte bare med 20 og fra resten av Vest-Europa med 23. I antall innvandrere fra Nord-Amerika og Oseania var det ingen forandringer.

**Tabell 5.5 Nettoinnvandring i Sarpsborg fra januar 2007 til januar 2008**



Kilde: SSB/Cowi/AN

### **Innvandrere i Sarpsborg fordelt på land**

I tabellen nedenfor har vi gått nærmere inn i tallmaterialet, og sett på hvilke land innvandrerne kommer fra. Figuren viser de 14 landene som det kommer flest innvandrerne fra. Innvandrerne i Sarpsborg kommer fra i alt 116 land, men antallet innvandrerne fra hvert land varierer mye. Den tidelen av landene som det kommer færrest innvandrerne fra, kommer det bare én innvandrer fra hvert land. Fra den halvparten av landene som det kommer færrest innvandrerne fra, var det i januar 2008 til sammen 213, eller 4 %, av alle innvandrerne. Det landet som det har kommet flest innvandrerne fra er Bosnia Hercegovina. Herfra alene har det kommet 738 innvandrerne, med Irak, Polen, Serbia pluss Kosovo og Sverige på de neste plassene. Fra disse fem landene alene kommer halvparten av alle innvandrerne i Sarpsborg.

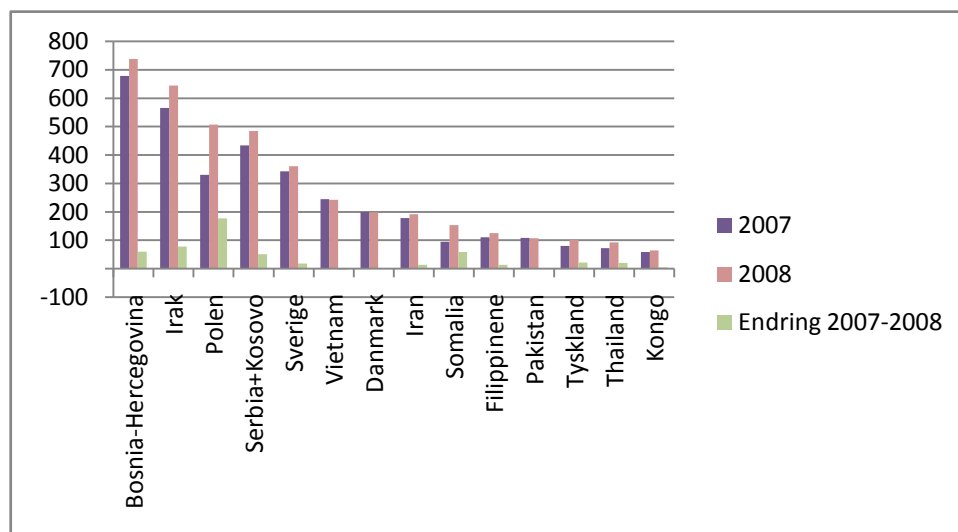
Tabellen viser i tillegg hvor mye antall innvandrerne økte i hvert av de fjorten landene fra januar 2007 til januar 2008.

I tabellen er tallene for Serbia og Kosovo slått sammen. Kosovo var en del av Serbia i 2007 og derfor er det ikke registrert noen innvandrerne fra Kosovo i

2007. Ser man tallene for Serbia og Kosovo samlet i 2007 og 2008, er antall innvandrere fra disse to landene til sammen økt med 51.

Tabellen viser at økingen fra 2007 til 2008 har vært størst for Polen, hvor den har vært på 177 personer. Deretter kommer Irak med 78, Bosnia-Hercegovina med 60, og Somalia med 59.

**Tabell 5.6 Innvandrere i Sarpsborg i januar 2007 og 2008 fordelt på land**



Kilde: SSB/Cowi/AN

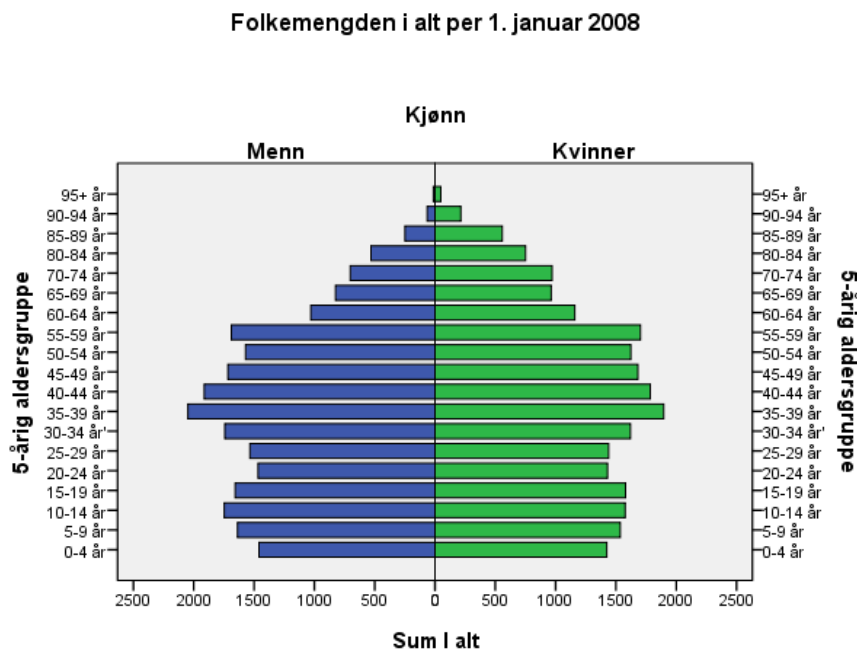
### **Aldersfordeling**

De fire følgende tabellene viser hvordan innbyggerne i Sarpsborg fordeler seg mellom menn og kvinner, og hvordan menn og kvinner igjen er fordelt på alder i grupper på fem år.

Den første tabellen viser aldersfordelingen for alle innbyggere i Sarpsborg, den andre viser aldersfordelingen for alle innvandrere, den tredje viser førstegenerasjonsinnvandrerne og den fjerde viser etterkommerne. Når en sammenligner de fire tabellene, ser en tydelig hvordan de fire gruppene skiller seg fra hverandre.

Tabell 5.7 nedenfor synliggjør endringsbølgene i hele befolkningen. Store årskull får forholdsvis mange barn, små årskull får færre. Det er forholdsvis mange innbyggere i aldersgruppen 35-44 år, og mange barn i aldergruppen 5-14 år, men færre i gruppen 0-4 år. At det er få innbyggere i aldergruppen 20-29 år, har blant annet sammenheng med at unge mennesker drar ut av byen for å ta utdanning og finne arbeid. Vi ser at gruppen over 70 år begynner å bli stor, spesielt blant kvinnene. Levealderen øker også blant folk i Sarpsborg.

**Tabell 5.7 Aldersfordeling for innbyggere i Sarpsborg kommune**



Kilde: SSB/Cowi

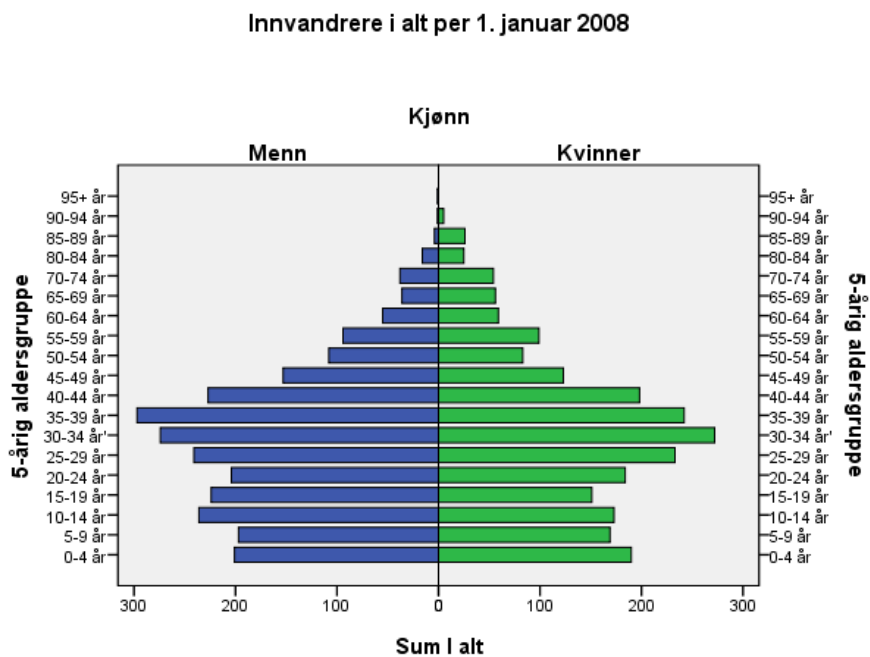
### Aldersfordeling blant innvandrerne i Sarpsborg kommune

Tabellen nedenfor illustrerer hovedforskjellene mellom aldersstrukturen til hele befolkningen og innvandrerbefolkningen i kommunen. Innvandrerbefolkningen i Sarpsborg er fortsatt en forholdsvis ung befolkning. Mens aldergruppen 50 år og

over utgjør vel 35 % av hele befolkningen, utgjør den ikke mer enn 19 % av innvandrerbefolkningen.

Tabellen viser også at Sarpsborg har forholdsvis mange barn og unge blant innvandrerne.

**Tabell 5.8 Aldersfordeling blant innvandrere i Sarpsborg januar 2008**



Kilde: SSB/Cowi

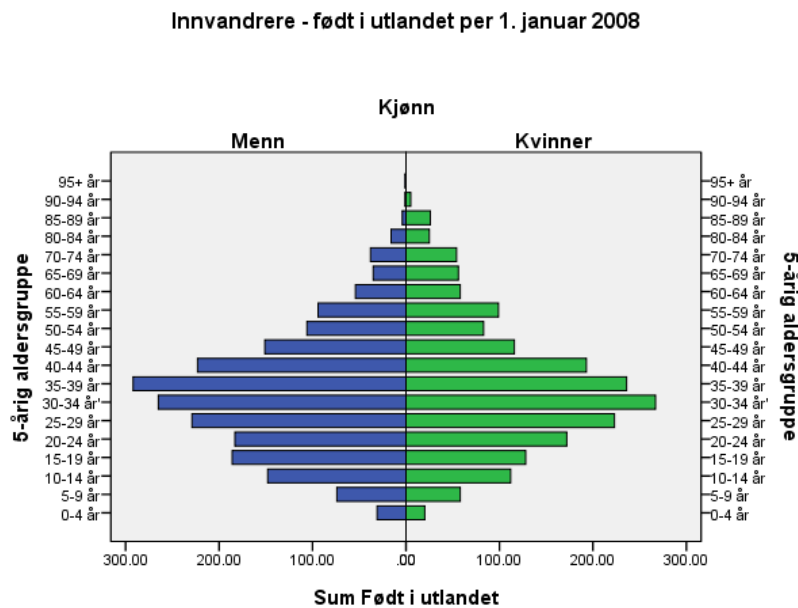
Når vi deler opp innvandrerbefolkningen i førstegenerasjonsinnvandrere og etterkommere, slik det er gjort i de to tabellene nedenfor, ser vi tydelig at innvandrerne i stor grad har etablert seg og fått barn etter at de kom til Norge. Førstegenerasjonsinnvandrerne er i hovedsak voksne personer mellom 20 og 44 år, mens etterkommerne i hovedsak er barn under 10 år.

Tabell 5.9 viser at blant førstegenerasjonsinnvandrerne er det litt flere menn i aldersgruppene under 55 år enn i befolkningen som helhet. I aldersgruppen 60 år



og over er det flere kvinner enn menn, men forskjellene er forholdsvis små. Familiegjennforeninger har antagelig bidratt til kjønnsbalansen.

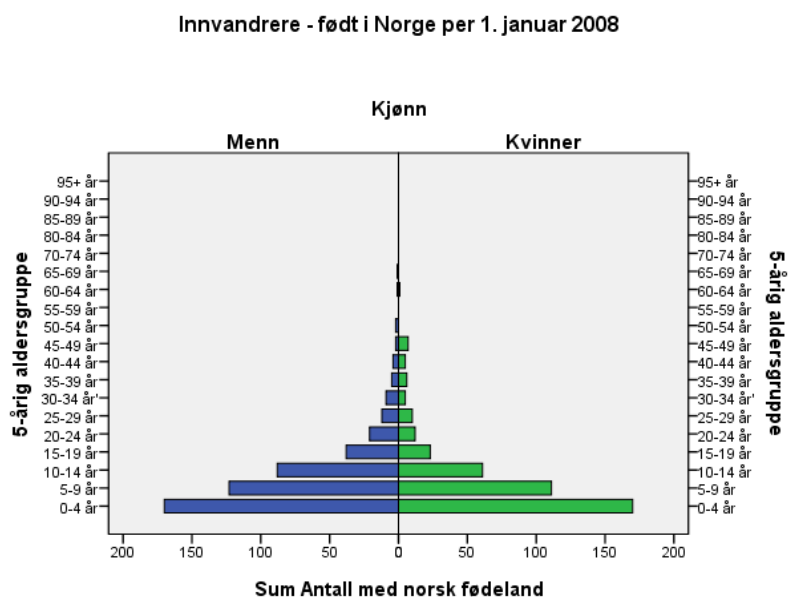
**Tabell 5.9 Aldersfordeling, første generasjonsinnvandrere i Sarpsborg jan. 2008**



Kilde: SSB/Cowi

Tabell 5.10 illustrerer at hoveddelen av innvandrerbefolkningen i Sarpsborg har kommet til landet i løpet av de aller siste årene, det er få etterkommere som har rukket å bli voksne. Tabellene indikerer at i årene som kommer vil antagelig antall etterkommere i Sarpsborg øke i antall og vokse inn i de eldre aldersgruppene.

**Tabell 5.10 Aldersfordeling blant etterkommere i Sarpsborg januar 2008**



Kilde: SSB/Cowi

Tabellen nedenfor viser at andelen barn og unge blant innvandrerne i Sarpsborg kommune er større enn det vi finner i befolkningen som helhet. Den viser også at vi finner det samme forholdet i andre kommuner, som Oslo, Drammen og Askim. 24,8 % av innvandrerne i Sarpsborg er i gruppen 0-16 år, mens andelen i hele befolkningen for denne gruppen er på 21,0 %. Det har blant annet sammenheng med at der få personer over 50 år blant innvandrerne.

**Tabell 5.11 Andelen innvandrere 0-16 år, januar 2008**

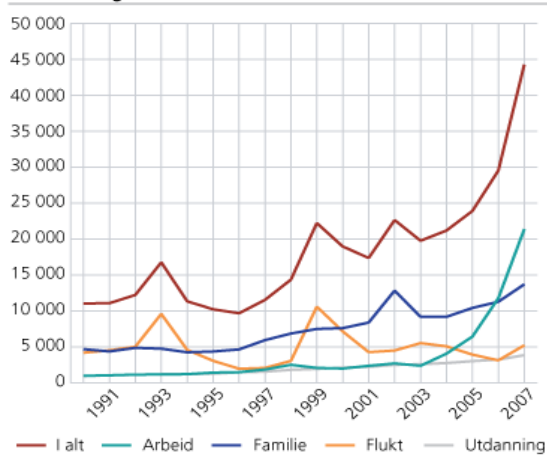
	Sarpsborg	Askim	Oslo	Drammen
Folkemengde i alt	51 053	14 472	560 484	60 145
Antall 0-16 år i alt	10 716	3 140	106 339	12 249
Andel 0-16 år i alt i %	<b>21,0</b>	<b>21,7</b>	<b>19,0</b>	<b>20,4</b>
Innvandrerbefolkning i alt	5 367	2 079	139 878	11 624
Innvandrerbefolkning 0-16 år	1 333	535	32 185	3 061
Andel innv. 0-16 år i %	<b>24,8</b>	<b>25,7</b>	<b>23,0</b>	<b>26,3</b>

Kilde: KOSTRA/AN

## Hvorfor kommer innvandrere til Sarpsborg?

**Tabell 5.12**

Innvandringer etter innvandringsgrunn og innvandringsår. 1990-2007



Kilde: SSB

familiegjenforente holdt seg på et forholdsvis høyt nivå.

Kommunene har bare innflytelse på antall førstegangsbosatte flyktninger i kommunen. Kommunene regulerer ikke hvor andre innvandrere bosetter seg. De utgjør det store flertallet av innvandrere i landet, og omfatter de som kommer på grunn av arbeid, utdanning, familiegjenforening, familieetablering, sekundærbosatte flyktninger og andre.

I kapittel 3 pekte vi på at integreringsprosessen er avhengig av grunnen til at en innvandrer har flyttet. Flyktninger som har blitt tvunget til å forlate opprinnelseslandet, og som håper på å kunne flytte tilbake for godt, er i en annen situasjon enn innvandrere som har ønsket å flytte ut og som har villet komme til Sarpsborg for å bli en integrert del av dette samfunnet. Graden av assimilering vil variere, men erfaringer har vist at begge grupper kan integreres både i arbeidsliv og samfunnsliv.

Tabellen nedenfor gir et detaljert bilde av grunnen til at førstegenerasjons innvandrerne i Sarpsborg har kommet til Norge. Tabellen viser antallet i

Tabellen ved siden av viser at det er fire hovedgrunner til at innvandrere kommer til Norge; flukt, arbeid, utdanning og familiegjenforening. Familiegjenforening omfatter også personer som kommer til Norge for å gifte seg og etablere en familie.

Tabellen viser at størrelsen på de fire hovedgruppene varierer fra år til år. De siste årene har antall arbeidsinnvandrere økt, antall flyktninger gått ned, og antall

01.01.2007 og 01.01.2008, og andelen som de enkelte gruppene utgjør av alle førstegenerasjons innvandrere i kommunen. Tabellen er inndelt i hovedkategoriene arbeid, flukt, utdanning, familiegjenforening/etablering og annet. Tabellen viser samtidig fordelingen på underkategorier under hovedkategoriene.

**Tabell 5.13 Førstegenerasjons innvandrere i Sarpsborg etter innvandringsgrunn**

	01.01.2007		01.01.2008		Endring 07-08	
	Antall	Andel i %	Antall	Andel i %	Antall	Endring i %
<b>I alt</b>	<b>3990</b>	<b>100,0</b>	<b>4468</b>	<b>100,0</b>	<b>478</b>	<b>12,0</b>
<b>Arbeid</b>	<b>398</b>	<b>10,0</b>	<b>590</b>	<b>13,2</b>	<b>192</b>	<b>48,2</b>
<b>Flukt</b>	<b>1321</b>	<b>33,1</b>	<b>1429</b>	<b>32,0</b>	<b>108</b>	<b>8,2</b>
Søkt asyl og fått opphold på humanitært grunnlag og vern	156	3,9	171	3,8	15	9,6
Søkt og fått politisk asyl	66	1,7	60	1,3	-6	-9,1
Overføringsflyktning	293	7,3	328	7,3	35	11,9
Øvrig flukt	806	20,2	870	19,5	64	7,9
<b>Utdanning</b>	<b>33</b>	<b>0,8</b>	<b>43</b>	<b>1,0</b>	<b>10</b>	<b>30,3</b>
Utdanning	22	0,6	27	0,6	5	22,7
Au pair	11	0,3	16	0,4	5	45,5
<b>Familiegjenforening, -etablering</b>	<b>1199</b>	<b>30,1</b>	<b>1398</b>	<b>31,3</b>	<b>199</b>	<b>16,6</b>
Familiegjenforent med flyktninger	346	8,7	415	9,3	69	19,9
Familiegjenforent med andre	381	9,5	456	10,2	75	19,7
Familieetablering med førstegenerasjon innvandrere	171	4,3	194	4,3	23	13,5
Familieetablering med etterkommere	10	0,3	9	0,2	-1	-10,0
Familieetablering med den øvrige befolkningen	291	7,3	324	7,3	33	11,3
<b>Andre</b>	<b>6</b>	<b>0,2</b>	<b>7</b>	<b>0,2</b>	<b>1</b>	<b>16,7</b>
<b>Uoppgitt</b>	<b>1033</b>	<b>25,9</b>	<b>1001</b>	<b>22,4</b>	<b>-32</b>	<b>-3,1</b>

Kilde:SSB/AN

Tabellen viser at grunnen til at innvandringen til Norge ikke er oppgitt for 25,9 % av alle førstegenerasjons innvandrerne i 2007 og 22,4 % i 2008. Kristina Kvarv Adreassen i SSBs seksjon for befolkningsstatistikk, forteller at byrået ikke har opplysninger om innvandringsgrunn for personer som innvandret før 1990 eller de som er fra Norden. 590 av dem som er kategorisert under ”uoppgitt” er fra Norden. De andre innvandret til Norge før 1990. Statistikken

gir et presist og pålitelig bilde av innvandringsgrunnen til alle innvandrere, bortsett fra dem som kommer fra Norden og dem som innvandret før 1990.

Tabellen viser at de to største innvandrergruppene i Sarpsborg den 1.1.2008, var de som kom på grunn av flukt og familie. Blant de ikke-nordiske innvandrerne i Sarpsborg, som har innvandret til landet etter 1990, utgjorde innvandrere som kom på grunn av flukt 41,2 %, innvandrere som kom på grunn av familie 40,3 %, innvandrerne som kom på grunn av arbeid 17,0 %, og innvandrere som kom på grunn av utdanning 1,2 %. De tilsvarende tallene på landsplan for ikke-nordiske innvandrere som har innvandret etter 1990 er 26,7 % på grunn av flukt, 41,1 % på grunn av familie, 20,7 % på grunn av arbeid og 11,0 % på grunn av utdanning. Sarpsborg kommune har altså forholdsvis mange innvandrere som har kommet til landet på grunn av flukt, og forholdsvis få på grunn av arbeid og utdanning.

Arbeidsinnvandrerne har blitt lagt merke til, dels fordi de har økt forholdsmessig mye de siste årene, og dels fordi det i tillegg til dem som blir registrert som innvandrere, også er utenlandske statsborgere som arbeider i Sarpsborg uten å bli regnet som innvandrere, fordi arbeids- og oppholdstillatelsen er kortere enn seks måneder.

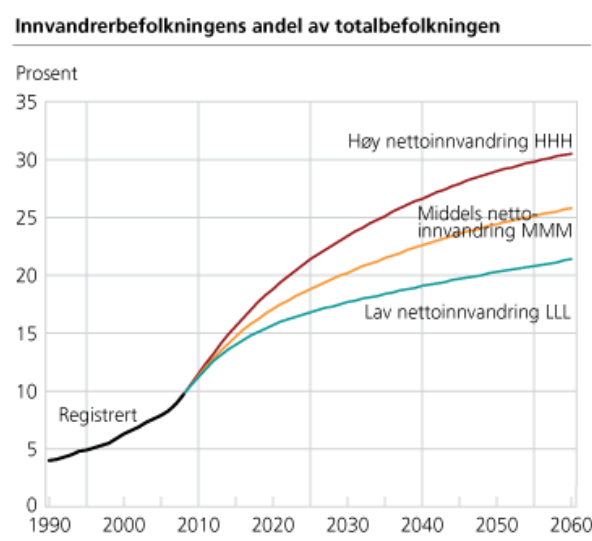
Selv om andelen arbeidsinnvandrerne økte forholdsmessig mye i Sarpsborg fra 2007 til 2008, var det likevel antallet innvandrerne som kom på grunn av familie som økte mest i antall.

### ***Hvordan vil antallet innvandrere utvikle seg?***

SSB utarbeider prognoser for hvordan befolkningen i Norge vil utvikle seg i årene som kommer. Prognoser har alltid en viss usikkerhet ved seg, og dess lenger frem i tid de går, dess mer usikre blir de. Derfor utarbeider SSB alternative prognoser som viser mulige utviklinger av befolkningen. I tabellen

nedenfor har SSB utarbeidet tre alternativer med høy, middels og lav andel av innvandrere, basert på netto innvandring, fruktbarhet og dødelighet. Det høyeste alternativet er basert på en høy nettoinnvandring, høy fruktbarhet og lav dødelighet. Alle de tre alternativene viser at andelen innvandrere i befolkningen vil øke i årene som kommer. I 2025 vil den sannsynligvis ligge et sted mellom 17 % og 22 % av totalbefolkningen.

**Tabell 5.14 Prognose for innvandrerbefolkningen**



Det er vanskelig å si noe presist om utviklingen av innvandrerbefolkningen i Sarpsborg. Utviklingen vil sannsynligvis følge den nasjonale utviklingen, og mønsteret som har vist seg de siste årene, med netto tilflytting av innvandrere fra andre deler av landet til området i og rundt Oslo, vil sannsynligvis fortsette i årene som kommer. Selv om innvandringen til Norge blir redusert i tiden fremover, kan med andre ord Sarpsborg kommune likevel få et økt antall innvandrere.

Den usedvanlige sterke arbeidsinnvandringen Norge har hatt de siste årene, kan selvfølgelig bli dempet av den økonomiske krisen i verdensøkonomien. De som i en lavkonjunktur sannsynligvis vil bli borte forholdsvis raskt, er arbeidsinnvandrere med oppholdstillatelse på under seks måneder. De er

imidlertid ikke regnet med i innvandrerbefolkningen. For arbeidsinnvandrere som har tillatelse til å bosette seg her i mer enn seks måneder, vil forholdet være andreledes. Den økonomiske krisen vil antagelig også ramme deres hjemland. Det kan være at mange foretrekker å bli boende i Sarpsborg fremfor å reise tilbake til hjemlandet, hvis det er arbeidsledighet som venter dem der.

Selv om det både er en innflytting og en utflytting av innvandrere i Sarpsborg, har mange innvandrerne kommet for å bli. Det er mange sekundærbosatte i Sarpsborg, som har flyttet fra andre steder i Norge til det stedet der de vil bli boende. Mange innvandrerne er ikke på et midlertidig opphold før de flyttet tilbake til hjemlandet, de har blitt en permanent del av befolkningen i Sarpsborg. Ordene vi bruker skaper bilder som det av og til kan være nyttig å stoppe opp ved og vurdere på nytt. I Landstinget på TV 2, den 26. november 2008, fremholdt en innvandrer fra Afrika: ”Vi er ikke lenger innvandrere. Vi er ferdigvandret. Vi er her for å bli.” Hun hadde bosatt seg for godt.

Tabell 5.2 illustrerer at kommuner som allerede har mange innvandrere, trekker til seg flere, og at veksten i Sarpsborg kan sammenlignes med veksten i kommuner med mange innvandrere, som Oslo, Drammen og Askim. Tilflyttingen til Sarpsborg startet senere enn i disse kommunene, men har fulgt det samme mønsteret de senere årene. Utviklingen som skjer i Sarpsborg, er i hovedsak parallell med den i Fredrikstad (IMDI rapport 5D-2007).

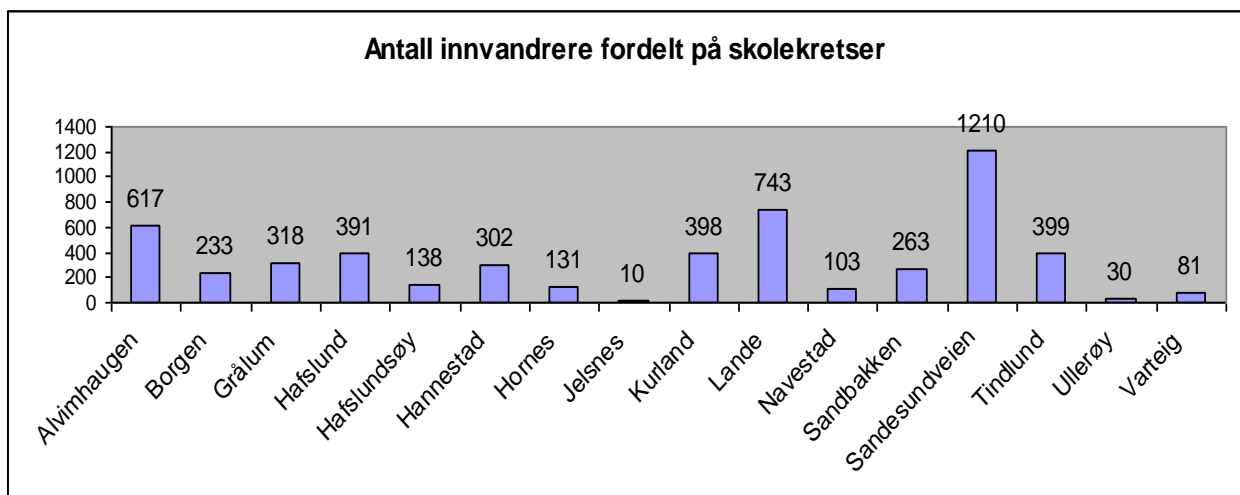
Slik innvandrergruppen i Sarpsborg er sammensatt ut fra innvandringsgrunn, vil endringene i fremtiden sannsynligvis være mer avhengig av hvordan antallet som får oppholdstillatelse i landet ut fra flukt og familie utvikler seg, enn hvordan arbeidsmarkedet utvikler seg.

## Hvor bor innvandrere i Sarpsborg?

For å få et bilde av hvor innvandrerne bor i Sarpsborg kommune, er adressene sortert ut fra hvilken av barneskolenes veiledende opptakskretser som de ligger i. Kartet på neste side viser de veiledende skolekretsene for grunnskolenes barnetrinn i Sarpsborg, og er kommunens mest ajourførte. Men på enkelte punkt er kretsnavnene justert i forhold til dette kartet. Greåker på kartet er Tindlund krets, Sarpsborg Nord er Kurland krets, Sarpsborg Syd er Alvimhaugen og Sandesundveien krets. I tillegg har Agnalt blitt en del av Jelsnes krets.

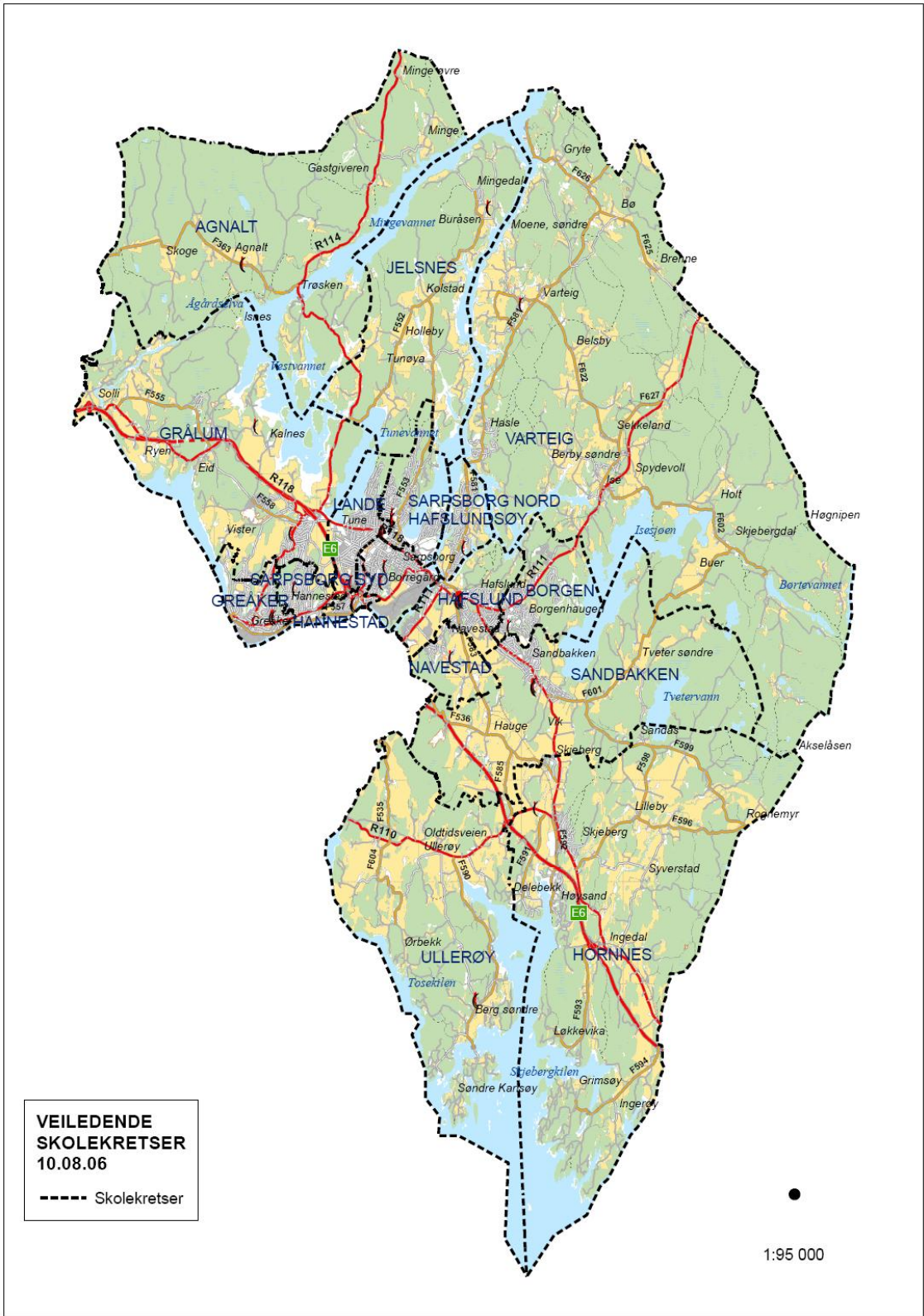
Resultatet av fordelingen av innvandrere på skolekretsene der de bor, er gjengitt i tabellen nedenfor. Den viser at de 5 367 innvandrere i Sarpsborg per 31.12.2007, var fordelt på alle skolekretsene, men antallet varierer sterkt. Det er flest i Sandesundveien med 1 210 og færrest på Jelsnes med 10. Det er ikke overraskende, siden det samlede antallet innbyggere også varierer sterkt mellom de forskjellige kretsene.

**Tabell 5.15 Bosted til innvandrere i Sarpsborg 2007, fordelt på skolekretser**



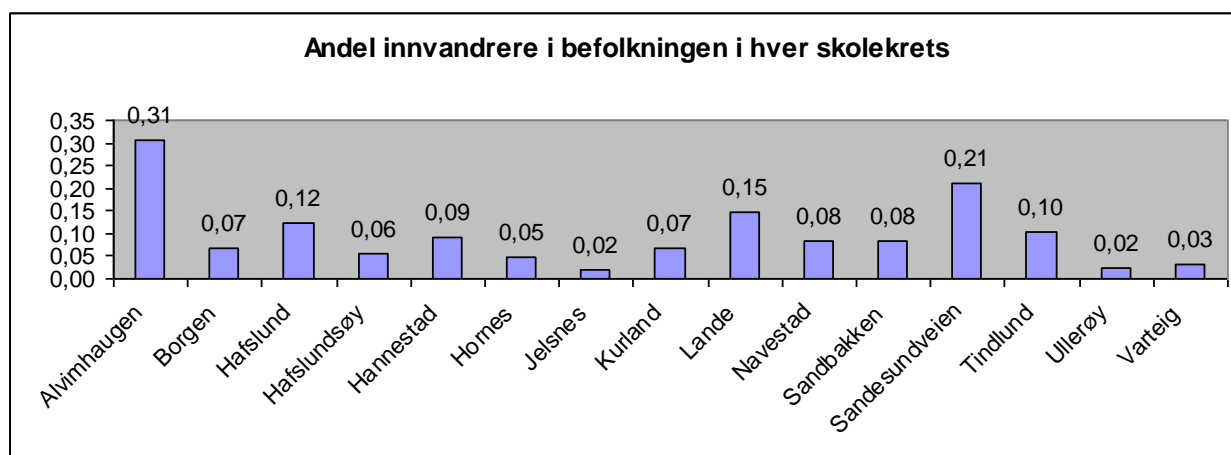
Kilde: SSB/Cowi/AN





I tabellen nedenfor er det beregnet hvor stor *andel* av hele befolkningen som innvandrerne utgjør i de enkelte skolekretsene. Her er det Alvimhaugen som utmerker seg med 31 % innvandrere, Sandesundveien har 21 %, Lande har 15 % og Hafslund har 12 %. Alle de elleve andre skolekretsene har færre innvandrere enn gjennomsnittet for hele kommunen. I disse fire skolekretsene bor 55 % av alle innvandrerne i Sarpsborg. Tabellene og kartet viser at vi har å gjøre med et sentrum-periferi forhold. De fleste innvandrerne bor i sentrumsnære skolekretser, mens få bor i de kretsene som har liten befolkning og ligger lengst fra sentrum, som Varteig, Ullerøy og Jelsnes. Til tross for disse forskjellene mellom skolekretsene, er det likevel en viss spredning av innvandrerne i kommunen som den bør kunne bygge videre på i integreringsarbeidet.

**Tabell 5.16 Andel innvandrere i Sarpsborg 2007, fordelt på skolekretser**



Kilde: SSB/Cowi/AN

I det to tabellene nedenfor er innvandrerne i de enkelte skolekretsene delt opp ut fra hvilken region de kommer fra. Tabell 5.17 viser alle skolekretsene, tabell 5.18 viser de samme tallene for Alvimhaugen skolekrets.

At store deler av innvandrerbefolkningen er bosatt i noen få skolekretser, betyr imidlertid ikke at det er i ferd med å bli dannet tradisjonelle gettoer i disse skolekretsene med en ensartet befolkning med samme landbakgrunn. Tabellene viser at de skolekretsene som har et stort antall innvandrere fra land i Øst-Europa også har et stort antall innvandrere fra land i Asia.

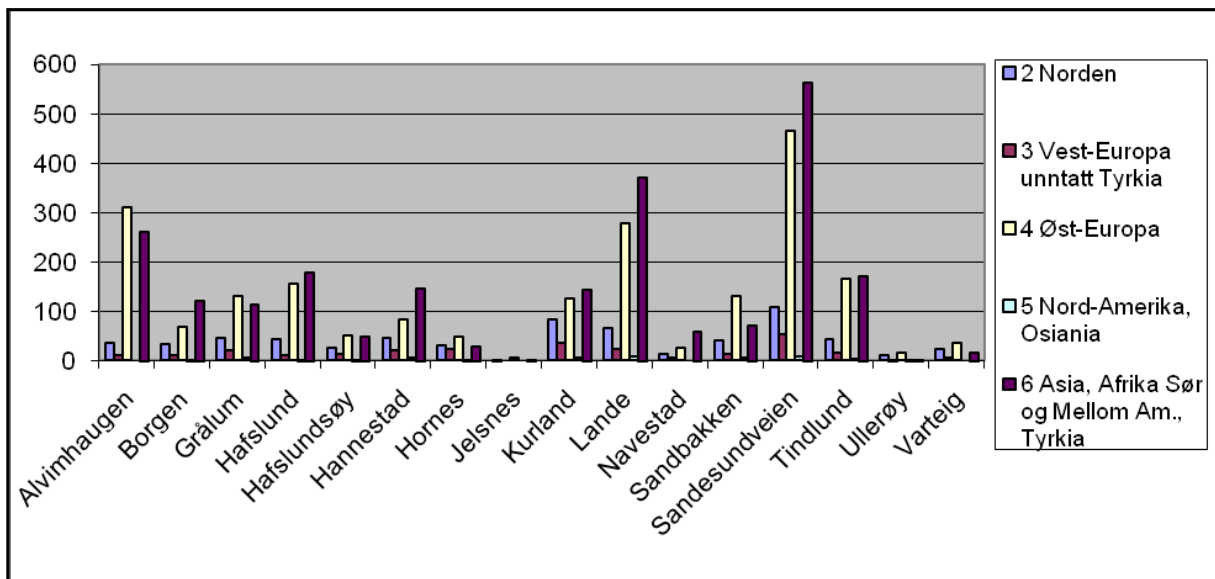
I Sarpsborg kommune er det flyktningkonsulenten ved NAV Sarpsborg Arbeid som har ansvar for alt som skjer før bosetning av en flyktning i Sarpsborg, som fremskaffer bolig og formidler kontakt mellom barnefamilier og helsestasjonen, barnehagen og skolen de sogner til. Etter bosetningen overtar introduksjonsprogrammet, som også ligger under NAV Sarpsborg Arbeid.

Flyktningkonsulenten bekrefter at innvandrerbefolkning i Østre bydel i Sarpsborg sentrum kommer fra mange nasjonaliteter. Innvandrerne fra Øst-Europa omfatter polakker, bosniere, kosovoalbanere og rom. Fra Midt-Østen har det kommet både kurdere og arabere fra flere land.

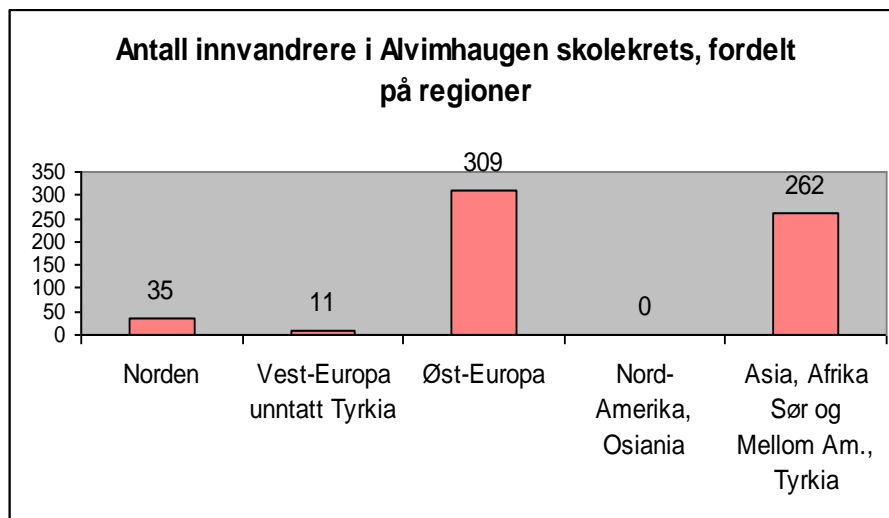
Han peker også på at når innvandrerne flytter til Sarpsborg, bosetter de seg gjerne i utleie leiligheter i sentrum. Når de har fått etablert seg og skal kjøpe seg egen bolig, er det mange som flytter ut av sentrum til andre deler av kommunen der de anser oppvekstmiljøet for barna som bedre. Han oppfordrer dem til dette, og forteller at mange hører på ham.

Helsesøster i introduksjonsprogrammet sier at ut fra hennes vurdering bor en del innvandrere trangt og i lite tilfredsstillende leiligheter med høye kostnader i forhold til standard og kvalitet, og dette kan forsterke eventuelle helseproblemer som allerede har oppstått.

**Tabell 5.17 Innvandrere fordelt på regioner og skolekretser**



**Tabell 5.18 Innvandrere i Alvimhaugen skolekrets**



Det forekommer diskriminering av innvandrere på boligmarkedet i Sarpsborg. Men flyktningkonsulentene peker på at forholdet mellom enkelte innvandrergupper har en mer alvorlig karakter enn forholdet mellom nordmenn og innvandrere, og fremstår som ren rasisme. Han beskriver nordmenns diskriminering av innvandrere med et eksempel fra egen erfaring:

Da jeg bodde i Alta, ønsket jeg å kjøpe meg en bolig, og så en annonse for en leilighet i en tomannsbolig som så interessant ut. Jeg fant frem til huset og banket på. En eldre dame kom ut og jeg spurte om det var denne leiligheten som var til salgs. Hun svarte ikke, bare pekte på leiligheten ved siden av og så på meg med et mistenksomt blick. Hun virket som en rasist. Jeg ga likevel bud, fikk leiligheten og flyttet inn i mai. Hun hilste ikke.

Hagen utenfor min leilighet var ikke vedlikeholdt. Hennes hage og de andre hagene i borettslaget, var velholdte. Jeg snakket med landsmenn fra Sri Lanka, og ti venner kom og hjalp til med å få orden på hagen. Da kom hun ut og spurte om hun kunne hjelpe. Jeg sa at jeg ikke viste hva vi skulle gjøre med alt ugresset og andre ting vi måtte rydde bort. Hun viste oss hva vi skulle gjøre og hvordan vi fant frem i til komposthaugen og andre ting vi trengte. Så serverte hun oss kaker og saft. Isen var brutt og vi fikk et godt naboforhold.

Da vi skulle flytte sørover etter ett og halvt år, sa nabokona at hun ville savne oss. Så ba hun om at vi ikke solgte leiligheten til en nordmann, men til en av våre egne landsmenn.

Flyktningkonsulenten fremholder at diskrimineringen til nordmenn som hovedregel ikke stikker dypere enn at det mulig å bryte gjennom den og etablere gode relasjoner.



## **6 Oppvekst, helse og opplæring for barn og unge**

### ***Samordning av tjenester***

I rundskriv F 02-08 fra Kunnskapsdepartementet om tilskudd til drift av barnhager, er det et eget kapittel om tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Her heter det blant annet:

Målrettede språkstimuleringstiltak i førskolealder, herunder tospråklig assistanse i barnehage, vil kunne bidra til en bedre skolestart for barn som ikke har norsk som morsmål og på sikt øke barnas deltakelse på alle samfunnets arenaer.

Barnehagen er den viktigste integrerings- og språkopplæringsarena for barn i førskolealder. Språkstimuleringstiltak bør derfor primært tilbys i barnehagen. Et delmål med tilskuddsordningen er å stimulere kommunene til å rekruttere flere minoritetsspråklige barn til barnehagen.

Et annet delmål er å bidra til at kommunene utformer helhetlige tiltak på tvers av de ulike tjenestetilbudene. Samarbeid mellom helsestasjon, barnehage, skole og språkopplæring for foreldre er nødvendig for et helhetlig, målrettet og mest mulig effektivt tilbud til minoritetsspråklige barn og familier. (Rundskriv F 02-08:21)

Målene som er beskrevet i rundskrivet, er aktuelle også for Sarpsborg kommune. I prosjekt Nærmiljøhuset har kommunen laget en helhetlig plan for hvordan blant annet disse målene skal nås gjennom systematiske tverrfaglige tiltak. Kartleggingen nedenfor gjelder situasjonen før prosjekt Nærmiljøhuset ble satt i verk.

### ***Jordmortjenesten og helsevern for barn og unge***

Jordmortjenesten, helsestasjonene og skolehelsetjenesten har en sentral rolle i integreringsarbeidet ovenfor barn og barnefamilier. De opptrer som fagpersoner,

kulturformidlere begge veier og kontaktpersoner som kan bygge tillitt mellom innvandrere og det offentlige byråkratiet.

Den første tabellen nedenfor viser omfanget av sentrale deler av tjenesteytingen innen jordmortjenesten og helsevern for barn og unge. Den andre viser dekningsgraden på noen områder.

Tabellen nedenfor viser at antall fødte har svingt mellom 507 og 585 i perioden. De fødselsforberedende kursene hadde en sterk nedgang frem til 2005, men har tatt seg opp igjen de to siste årene. Gravide som har møtt til svangerskapskontroll har steget jevnt gjennom hele perioden, mens de øvrige tjenestene er stabile på et høyt nivå.

**Tabell 6.1 Jordmortjenesten og helsestasjonstjenesten generelt**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antall fødte i løpet av året	507	581	563	561	509	547	562	585
Antall gravide som har fullført fødselsforberedende kurs	100	84	91	77	66	38	65	82
Antall nyinnskrevne gravide som har møtt til svangerskapskontroll	246	254	301	342	334	390	407	443
Antall førstegangs hjemmebesøk til nyfødt	421	460	419	517	474	510	535	486
Antall spedbarn som har fullført helseundersøkelse innen utg. av 8. leveuke	520	509	492	511	538	563	595	594
Antall barn som har fullført helseundersøkelse ved 2-3 års alder	509	509	548	579	660	582	532	533
Antall barn som har fullført helseundersøkelse ved 4 års alder	:	:	:	:	:	594	567	623

Kilde: KOSTRA

### **Dekningsgrad for jordmortjenesten og helsestasjonstjenesten generelt**

Helsesøster ved Introduksjonsprogrammet peker på at det er vanskelig å få innvandrere til å delta i barselgrupper. For øvrig er det hennes inntrykk at de alminnelige ordningene ovenfor barn og unge fungerer godt også for



innvandrerne. Det er ikke satt i verk mange spesielle tiltak for innvandrerbarn. De fleste blir fanget opp ved undersøkelsene ved to og fire år. Er det spesielle behov, blir de tatt inn også ved tre år. Helsesøster ved Sentrum Helsestasjon bekrefter dette inntrykket. Sentrum Helsestasjon har ansvaret for barna i de veiledende skolekretsene til Alvimhaugen, Sandesundsveien og Kurland skole, med andre ord de to kretsene med flest innvandrere.

Tabellen nedenfor viser andelen barn som har fått tjenester fra helsestasjonene. Andelen er beregnet ut fra antall barn som har fått tjenesten og antall innbyggere i aldersgruppen som bor i Sarpsborg. Tabellen viser at dekningsgraden gjennomgående er meget god og viser at helsestasjonen kommer i kontakt med så godt som alle småbarnsfamilier, dermed også de aller fleste innvandrere. Ingen av dem som er spurt, har en forklaring på hvorfor dekningsgraden for enkelte tjenester er på over 100 %.

**Tabell 6.2 Dekningsgrader for helsestasjonstjenester**

	Andel i %
Andel nyfødte med hjemmebesøk innen to uker etter hjemkomst	83
Andel spedbarn som har fullført helseundersøkelse innen utg. av 8. leveuke	102
Andel barn som har fullført helseundersøkelse ved 2-3 års alder	94
Andel barn som har fullført helseundersøkelse ved 4 års alder	103
Andel barn som har fullført helseundersøkelse innen utgangen av 1. skoletrinn	101

Kilde: KOSTRA

## **Barnehage**

### **Antall barn i barnehage**

Tabellen nedenfor viser at antall barnehager i Sarpsborg kommune har økt fra 34 i år 2000 til 44 i 2007, og antall barn i barnehage har økt fra 1 553 til 2 389. Det er en øking på mer enn 50 %. Antall innvandrerbarn i barnehage har i den samme perioden økt enda mer. Barnehagestatistikken skiller ikke ut alle innvandrerbarn, men skiller ut barn i barnehage med annen morsmål enn norsk,

samisk, svensk, dansk eller engelsk. Disse barna fra språklige minoriteter har blitt tredoblet fra 65 i 2000 til 195 til i 2007. Høsten 2007 utgjorde barna fra de språklige minoritetene i alt 8,2 % av barna i barnehage i Sarpsborg.

Åpen barnehage har i hele perioden vært et tilbud til barn som ikke har fast barnehageplass. Tilbudet har i stor grad blitt brukt av hjemmeværende innvandrere med barn i barnehagealder. Antall plasser har vært stabilt mellom 65 og 72 i hele perioden fra år 2000 til 2007.

**Tabell 6.3 Barnehager. Antall barn, barn fra språklige minoriteter**

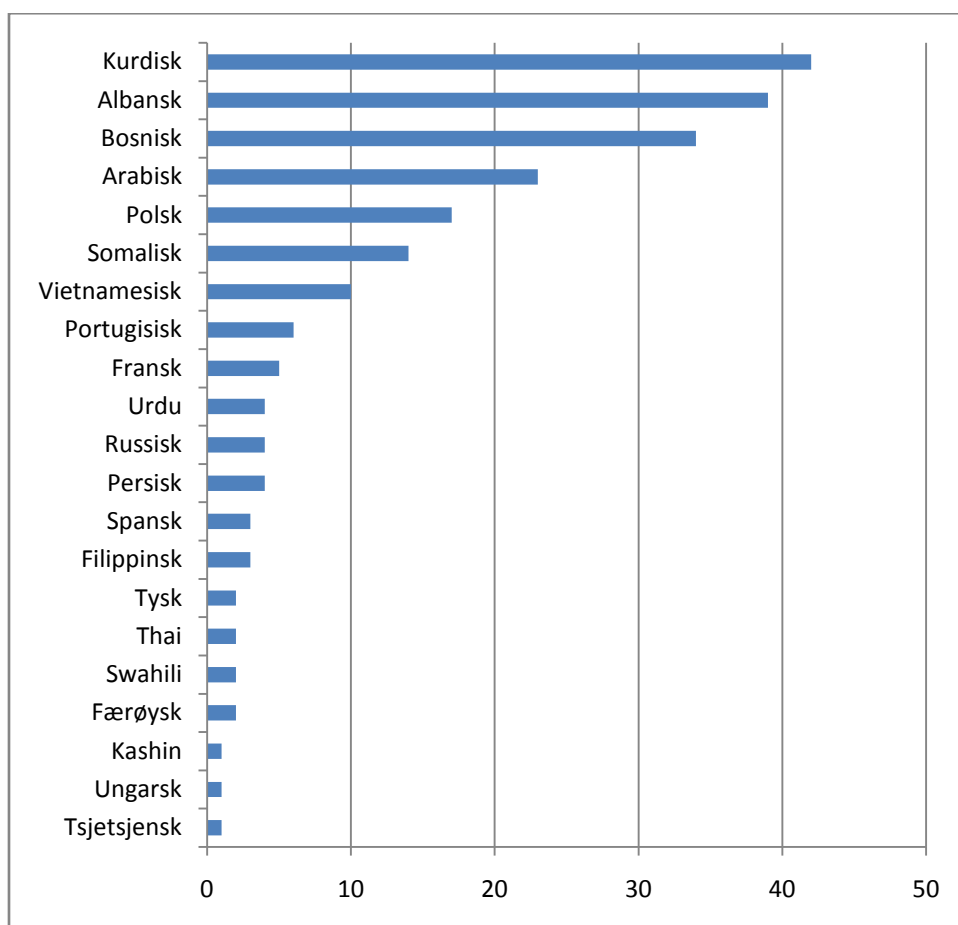
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antall barnehager	34	33	34	34	42	45	43	44
0-5 åringer i barnehage	1553	1588	1623	1664	1972	2193	2349	2389
0-5 åringer fra språklige minoriteter i barnehage	65	68	49	83	151	185	182	195
<b>Språklige minoriteter i % av alle</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>	<b>3,0</b>	<b>5,0</b>	<b>7,7</b>	<b>8,4</b>	<b>7,7</b>	<b>8,2</b>
Barn i åpen barnehage	65	68	68	68	72	72	67	67

Kilde: KOSTRA/AN

I oktober 2008 var det i alt 229 innvandrerbarn med annen morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk eller engelsk i barnehagene i Sarpsborg kommune.

Tabellen nedenfor viser hvordan de er fordelt mellom de ulike språkene. Det er registrert i alt 21 forskjellige morsmål. De fleste innvandrerbarna i barnehage har kurdisk som morsmål, med albansk, bosnisk, arabisk, polsk, somalisk og vietnamesisk på de neste plassene.

**Tabell 6.4 Antall barn fra språklige minoriteter i barnehage fordelt på morsmål**



Kilde: Sarpsborg kommune/AN

### **Barnehagedekning**

Antall barn i aldersgruppen 0-5 år i Sarpsborg kommune har nesten ikke forandret seg i perioden fra år 2000 til år 2007, den har ligget mellom 3520 og 3600, men antall barn i barnehage og barnehagedekningen har økt.

Tabellen nedenfor viser i den øverste delen den samlede barnehagedekningen for barn i aldergruppen 0-5 år i Sarpsborg kommune. Den har økt fra 44,1 % i år 2000 til 67,8 % i år 2007. Dekningen for barn i aldergruppen 1-5 år var på 80,1 % i 2007.

Den nederste delen av tabellen viser barnehagedekningen for innvandrerbarn. Her er utgangspunktet et annet. Antall innvandrerbarn i alderen 0-5 år i Sarpsborg kommune har økt betydelig i perioden, fra 174 i år 2000 til 474 i år 2007. Det får betydning for dekningsgraden.

Når vi skal beregne dekningsgraden for innvandrerbarn, må vi ta utgangspunkt i at vi kjenner antall innvandrerbarn i aldergruppen 0-5 år totalt, og antall barn fra språklige minoriteter i barnehage, slik det er definert ovenfor. Tallene for innvandrerbarn og språklige minoriteter er ikke umiddelbart sammenlignbare, siden språklige minoriteter ikke omfatter alle innvandrere. Skal tallene sammenlignes, må de justeres.

Den 31.12.07 hadde Sarpsborg atten barn fra Norden i alderen 0-5 år, av dem hadde to med færøysk som morsmål, resten hadde dansk og svensk som morsmål. Kommunen hadde ett barn fra Nord-Amerika og Oseania, og antagelig to barn fra Storbritannia i alderen 0-5 år med engelsk som morsmål. Det gir i alt 19 innvandrerbarn med svensk, dansk eller engelsk som morsmål, og som ikke skal regnes med blant barn fra språklige minoriteter. Barn med svensk, dansk eller engelsk som morsmål utgjorde i 2007 ikke mer enn 4 % av alle innvandrerbarn. I tabellen nedenfor er det forutsatt at andelen var om lag den samme i hele perioden fra 2000 til 2007. På det grunnlaget er det samlede antall barn i alderen 0-5 år fra de språklige minoriteter beregnet. Disse tallene kan sammenlignes med tallene for barn fra språklige minoriteter i barnehagene for å beregne dekningsgraden for barn fra språklige minoriteter.

Tabellen nedenfor viser at dekningsgraden for barn fra språklige minoriteter har vært lavere enn for andre barn i hele perioden, og den har gått ned de siste årene. Mens dekningsgraden for de språklige minoritetene var 5,2 % lavere enn for alle barn i år 2000, var den 23,6 % lavere i 2007.

Forskjellen i dekningsgrad er stor og den er en utfordring. Barnehagen er den arenaen der forholdene er lagt best til rette for at innvandrerbarn kan lære norsk og bli integrert og inkludert i barnas hverdag i nærmiljøet. Barnehagen er samtidig et sted der foreldrene kan møte andre foreldre og bli kjent med dem. Barnehagen er viktig i integreringsarbeidet, både for barn og foreldre.

### **Tabell 6.5 Dekningsgrader.**

#### **Andelen barn i aldersgruppen 0-5 år med barnehageplass**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0-5 åringer	3525	3585	3600	3583	3560	3520	3565	3523
0-5 åringer i barnehage	1553	1588	1623	1664	1972	2193	2349	2389
<b>Dekningsgrad 0-5 år i %</b>	<b>44,1</b>	<b>44,3</b>	<b>45,1</b>	<b>46,4</b>	<b>55,4</b>	<b>62,3</b>	<b>65,9</b>	<b>67,8</b>
Innvandrere 0-5 år	174	190	233	300	342	380	422	464
Språklige minoriteter 0-5 år beregnet	167	182	223	288	328	364	405	441
Språklige minoriteter i barnehage	65	68	49	83	151	185	182	195
<b>Dekningsgrad språklige minoriteter i %</b>	<b>38,9</b>	<b>37,3</b>	<b>21,9</b>	<b>28,8</b>	<b>46,0</b>	<b>50,8</b>	<b>45,0</b>	<b>44,2</b>

Kilde: SSB/COWI/AN

Det kan være flere grunner til at det fortsatt er forholdsvis få barn fra språklige minoriteter i barnehage. Ikke alle er fortrolige med hva en barnehage er og søker ikke om plass.

For andre er økonomien et problem. Rådgiver for barnehagesaker i seksjon oppvekst i Sarpsborg kommune peker på at for en familie med flere barn, en hjemmeværende mor og en samlet inntekt på kr 250 000, kan foreldrebetalingen bli for høy. Mange vegrer seg for å ta kontakt med NAV og finner heller andre løsninger enn barnehage.

Alle som søkte innen fristen 1. mars 2008 fikk tilbud om plass, men ikke alle fikk tilbud på den barnehagen der de søkte primært. Rådgiveren for barnehagesaker viser til at det er stor søkning til de sentrumsnære barnehagene,

og at noen innvandrere ikke har bil og er lite mobile. Det er grunnen til at noen sier fra seg den plassen de har fått tildelt.

Noen innvandrere drar på langtidsferie med barna til hjemlandet, og sier opp barnehageplassen. Andre flytter mer enn gjennomsnittet, både innen kommunen, og inn og ut av kommunen. Det betyr at det kommer flere søknader om barnehageplass fra minoritetsspråklige barn gjennom hele året. De blir vurdert når det oppstår ledige plasser. De som ikke får plass, må søke på nytt neste år.

Rådgiveren for barnehagesaker opplyser at per 1. desember 2008 var det 96 barn på venteliste for barnehage i Sarpsborg som ønsket plass per 1. januar 2009. Av disse 96 barna var 40 minoritetsspråklige.

### ***Tiltak for å utvikle ferdigheter i norsk hos innvandrerbarn***

Å oppdra barn er en krevende oppgave, uansett om man er nordmann eller innvandrer. Foreldre har behov for å bruke et språk i oppdragelsen som de er fortrolige med og som de kan uttrykke seg presist og nyansert på. Det er bred faglig enighet om at innvandrerforeldre, som selv ikke behersker norsk godt, bør bruke sitt morsmål i oppdragelsen av barna, slik at de lærer barna å beherske ett språk godt. I tillegg kan selvfølgelig barn og foreldre lære seg norsk sammen. I familier der foreldrene har begrensede norskkunnskaper vil morsmålet normalt være talespråket i hjemmet. Barna vil ha behov for andre arenaer, som et tilrettelagt tilbud i en barnehage, for å lære seg norsk.

Det finnes en rekke tiltak for å fange opp barn med spesielle behov. Når barna møter til helseundersøkelse, registrerer helsestasjonene for eksempel hvilke barn som har svak utviklet språklig ferdighet. Barn i førskolealder kan, etter en faglig vurdering av PP-tjenesten, få spesialpedagogisk hjelp ut fra bestemmelsene i Opplæringsloven § 5-7. Hjelpen gis ofte i tilknytning til barnehage. Rundskriv F

02-08 fra Kunnskapsdepartementet forutsetter lignende ordninger for utviklingen av språkforståelsen hos minoritetsspråklige barn.

Helsesøster ved Sentrum Helsestasjon opplyser at når hun registrerer at et barn ikke utvikler språkferdigheter i morsmål og norsk så raskt som andre, anbefaler hun foreldrene å la barna leke med andre barn, og viser til tilbudet om barnehageplass. Problemet er at mange ikke har økonomi til å betale for en barnehageplass. Hun ber foreldrene som er i denne situasjonen om å ta kontakt med NAV, men har også registrert at ikke alle ønsker det. Hun anbefaler dem derfor å bruke Åpen barnehage, som er et gratis tilbud, og fremholder at det ut fra hennes vurdering er et godt tilbud også for utviklingen av språkferdigheter i norsk. To helsesøstre i Sarpsborg som arbeider med forebyggende tjenester, har avtale med Åpen barnehage om å være tilstede noen timer to ganger i uka, og på den måten bistå med sin kompetanse overfor brukerne og i samarbeid med de ansatte i barnehagen.

Hun peker imidlertid på at det ennå ikke er laget noen system i Sarpsborg kommune for å kartlegge språkferdighetene hos minoritetsspråklige barn og utvikle dem.

Åpen barnehage i Sarpsborg er i stor grad rettet inn mot innvandrerbarn og mødrene deres. Rådgiver for barnehagesaker i seksjon oppvekst bekrefter det helsesøstre sier. Åpen barnehage gir et godt bidrag til den sosiale integreringen av mødre og barn. Den er et godt pedagogisk tilbud som også bidrar til språkutviklingen til mødrene og barna. Men tiltakene i Åpen barnehage er ikke tilstrekkelige til å nå målet om at alle innvandrerbarn som vokser opp i Sarpsborg skal beherske norsk så godt når de begynner på skolen at de skal kunne følge vanlig undervisning. Det krever en annen kontinuitet og systematikk enn det Åpen barnehage har mulighet til å gi. Åpen barnehage er et supplement til barnehagene, men ikke et alternativ.

Sarpsborg kommune kan ha nytte av erfaringer til andre kommuner som fikk en stor innvandrerbefolkning tidligere enn Sarpsborg og som har prøvd ut forskjellige tiltak i språkopplæringen av barn. Drammen er en slik kommune.

### **Erfaringer fra Drammen kommune**

For noen år siden vedtok bystyret i Drammen at ”Elever som begynner i 1. klasse skal beherske norsk. Det må etableres tester og tiltak for barna i god tid før skolepliktig alder slik at dette målet nås.” Vedtaket dannet grunnlaget for prosjektet ”Språkskatt” som ble gjennomført i perioden 2003 – 2006, og som blant annet resulterte i en veileder om språkstimulering i barnehagen. Prosjektet bygde på en bred tverrfaglig tilnærming, der innvandrerforeldre ble invitert med som ressurspersoner og samarbeidspartnere. Morsmålsopplæring og opplæring i norsk språk ble behandlet som to sider av samme sak. Prosjektet omfattet blant annet:

- Systematisk kompetanseutvikling for ansatte i skoler, barnehager, helsestasjoner, PP-tjenesten og Introduksjonssenteret, med vekt på både holdninger, kunnskaper og ferdigheter.
- Systematisk foreldreveiledning, ut fra prinsippene i veiledningsprogrammet ICDP, for å styrke foreldrenes kunnskaper, slik at de kan være en ressurs for egne barn i deres språkopplæring.
- Innføring av et felles verktøy ved alle helsestasjoner i kartlegging av barns språkferdigheter i norsk, der blant annet en spesialpedagog fra barnehagene arbeidet ved helsestasjonene for å følge opp 4-åringer uten barnehageplass og 2-åringer med lav score etter språktesten SATS.

Arbeidet i Drammen er dels parallelt til det som er gjort i Sarpsborg, som opplæring i ICDP, dels noe annet, som kan gjøre erfaringsutveksling nyttig. Det



finnes mer informasjon om prosjektet på Drammen kommunes hjemmesider, og kommunen tar gjerne imot studiebesøk. (Drammen kommune).

Ved å ta selvstendige initiativ i arbeidet med integrering av innvandrere, har Drammen kommune blitt en nyttig samarbeidspart for staten. Drammen kommune søkte og fikk finansiert prosjektet med statlige midler.

I 2007 bevilget Arbeids- og inkluderingsdepartementet ytterligere 2,1 mill. kroner for å utvikle et tilbud om gratis kjernetid i barnehagene i Drammen for førskolebarn fra 3 år og oppover. (AID pressemelding 147:2007)

Tidligere samme år var det satt i gang et tilsvarende prosjekt i Oslo kommune, med gratis kjernetid for alle femåringer i bydelene Alna, Grorud, Furuset, Bjerke og Søndre Nordstrand, der andelen innvandrere er stor. (AID Nyhet 2007).

Gjennom prosjekt Nærmiljøhuset har Sarpsborg en mulighet til å bygge videre på egne erfaringer og erfaringene fra kommuner som Drammen, og utvikle en dialogbasert, helhetlig og tverrfaglig tilnærmingen enda lenger.

### **Kontantstøtte**

Kontantstøtte kan gis for barn mellom ett og tre år og for adoptivbarn som ikke har begynt på skolen. Støtten gis maksimalt i 23 måneder og barnet må ikke ha heltidsplass i barnehage med offentlig driftstilskudd.

Andelen barn i kontantstøttealder som foreldrene mottar kontantstøtte for, varierer mer fra landsdel til landsdel, enn mellom ikke-vestlige innvandrere og nordmenn. Tabellen nedenfor viser at andelen er vesentlig lavere i Oslo og Akershus enn i resten av landet. I Oslo og Akershus ligger den på 54 %, mens den i Agder og Rogaland ligger på 84 %. I Hedemark og Oppland ligger den på 81 %, og på Østlandet ellers på 79 %.

**Tabell 6.6 Kontantstøtte. Andel barn i kontantstøttealder med kontaktstøtte**

Landsdel	Prosent	Mors fødeland	Prosent
Akershus og Oslo	54	Norge	72
Hedmark og Oppland	81	Europa ellers, Nord- og Mellom-Amerika, Oseania	72
Østlandet ellers	79	Afrika, Asia, Sør-Amerika	80
Agder og Rogaland	84		
Vestlandet	75		
Trøndelag	79		
Nord-Norge	67		

Kilde: SSB

Disse tallene er bemerkelsesverdige når vi sammenligner dem med tallene fordelt på mors fødeland. Oslo og Akershus er den delen av landet der det bor flest innvandrere fra Afrika, Asia og Sør-Amerika, både i absolutte tall og som andel av befolkningen. Samtidig viser tabellen at andelen barn i kontantstøttealder med kontantstøtte, er på 80 % for barn med mødre fra Afrika, Asia og Sør-Amerika, men bare på 72 % for barn med mødre fra Norge. Ut fra andelen innvandrere i Oslo og Akershus, skulle en ventet at denne landsdelen hadde en høyere andel barn med kontantstøtte enn landsgjennomsnittet, men forholdet er motsatt. Andre forhold, som boligutgifter og mors utdanning og arbeid, ser ut til å ha større utslag på gjennomsnittsberegningen. Andel barn med kontantstøtte for barn fra resten av Østlandet og for barn med mødre fra Asia, Afrika og Sør-Amerika, ligger på det samme nivå.

For å gi innvandrerbarn mulighet til utvikle seg som tospråklige, med gode ferdigheter i å bruke norsk ved siden av morsmålet, er det ønskelig at de så tidlig som mulig får den stimuleringen i utviklingen av norsk språk som et tilrettelagt opplegg i barnehagen kan gi. Kontantstøtte kan virke forsinkende på denne stimuleringen.

Det er ikke grunn til å tro at bruken av kontantstøtte i Sarpsborg skiller seg vesentlig fra resten av Østlandet og landet for øvrig. Men tabellen nedenfor viser

at andelen barn i Sarpsborg som mottar kontantstøtte er synkende, fra 956 i år 2001 til 610 i år 2007. Tabellen viser gjennomsnittstall for hvert år.

**Tabell 6.7 Antall barn i Sarpsborg som mottar kontantstøtte**

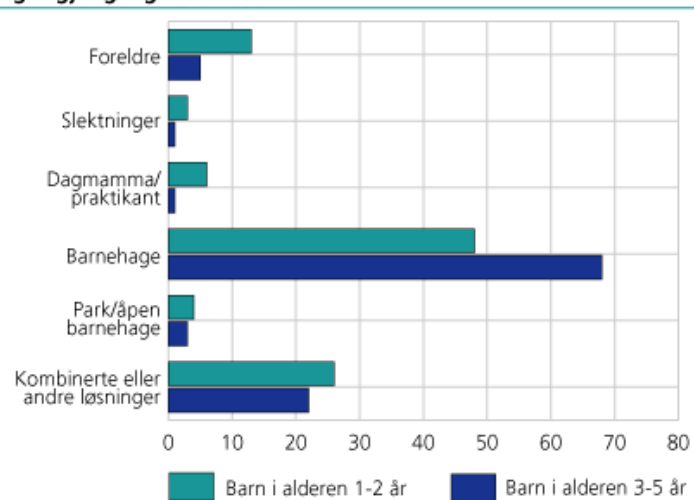
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
922	956	950	938	924	836	646	610

Kilde: NSD 2008

Nedgangen i bruk av kontantstøtte har antagelig en sammenheng med utbyggingen av barnehagene og den økte barnehagedekningen. Tabellen nedenfor indikerer at denne utviklingen er ønsket av barnefamiliene. Den viser hvilken tilsynsordning mødre ville ha valgt, dersom de kunne velge fritt, uavhengig av pris og tilgjengelighet. Med utbyggingen av barnehagene, har tilgjengeligheten blitt bedre og maksimalprisene blitt redusert.

**Tabell 6.8 Mødrenes foretrukne tilsynsordninger for barna sine**

Barn i ulike aldersgrupper, etter mødres valg av hovedtilsynsordning for dem, dersom de kunne velge fritt, uavhengig av pris og tilgjengelighet. Prosent



Kilde: SSB

om tilbudet, tillit, tilgjengelig, pris og trygghet for mødre.

Tabellen til venstre viser at flertallet av mødre ønsker barnehage for sine barn, enten som hovedtilsyn eller i kombinasjon med andre løsninger. Det gjelder både for barn i alderen 1-2 år og 3-5 år.

Spørsmålet om innvandrerbarn skal bruke barnehageplasser er i stor grad et spørsmål kunnskap

## Barnevern

Av alle barn og unge i Sarpsborg mellom 0 og 17 år, er det 2,2 % som i 2007 var til undersøkelse i barnevernet og 3,6 % som hadde tiltak fra barnvernet. (SSB KOSTRA). Det dreier seg med andre ord om en liten del av alle barn og unge.

Tabell 6.9 viser at antall barn med tiltak fra barnevern økte fra 393 i 2000 til 448 i 2004 og gikk så ned igjen og ligger på 411 i 2007. Tabellen viser hvordan disse tiltakene er fordelt på hjelpetiltak og omsorgstiltak, og hvordan de er fordelt på tiltak i opprinnelig familie og utenfor opprinnelig familie. De mest alvorlige og ressurskrevende sakene finner en som regel blant barn med tiltak utenfor den opprinnelige familien. Her har det vært en oppgang i perioden, fra 129 i 2000 til 175 i 2007. Disse sakene får gjerne mest offentlig oppmerksomhet. Gjennom hele perioden har imidlertid flertallet av barna hatt tiltak i den opprinnelige familien.

**Tabell 6.9 Barn med tiltak fra barnevernet i Sarpsborg kommune  
2000- 2007**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Barn med tiltak i løpet av året	393	385	413	403	448	430	405	411
Barn med bare hjelpetiltak i løpet av året	:	295	331	312	349	330	306	292
Barn med omsorgstiltak i løpet av året	:	90	82	91	99	100	99	119
Barn med tiltak i opprinnelig familie	264	238	308	266	305	287	251	236
Barn med tiltak utenfor opprinnelig familie	129	147	105	137	143	143	154	175

Kilde: SSB KOSTRA

Blant innvandrerne finnes det familier i en svært vanskelig livssituasjon.

Barnevernslederen og temaledere i barnevernet bekrefter at det gjenspeiler seg i meldingene til barnevernet. De har ingen registre over innvandrere, men om lag 30 % av dem som er registrert i mottaket og som undersøkes, har utenlandske navn. Når det gjelder de tyngste sakene, med plassering utenfor hjemmet, ser det imidlertid ikke ut til å være noen markant øking av antall innvandrere.

Barnvernet minner om man skal være forsiktig med å trekke omfattende slutninger av dette tallmaterialet. Antallene i alt er små og noen få familier kan gjøre store utslag. Barnevernet teller barn, og enkelte innvandrerfamilier har mange barn. Et par familier kan derfor gi statistiske utslag.

Barnevernet i Sarpsborg har likevel registrert at situasjonen er ny og annerledes, og har lagt vekt på etterutdanning av personalet for å få den nødvendige kompetansen som situasjonen krever.

Barnevernslederne har registrert unge innvandrere som har fått en fot i to verdener, kommet i opposisjon til og konflikt med foreldrene, og utviklet atferdsproblematikk.

Noen flyktninger har gjennomlevd forhold som har gjort dem traumatisert. De første årene går det gjerne greit. Oppmerksomheten er rettet mot å flykte, få oppholdstillatelse og etablerere seg. Først når situasjonen har stabilisert seg og falt på plass, kommer reaksjonen på traumene. Det kan ta mange år. (Vi har sett en lignende utvikling hos krigsseilere, krigsfanger og andre nordmenn som hadde traumatiske opplevelser under andre verdenskrig. Reaksjonene kom ofte flere år etter krigen.)

Barnevernslederne er likevel forbauset over at det ikke blir reagert raskere overfor traumatiserte familier. Hjelpeapparatet har mye informasjon om hva familiene har opplevd, og barna trenger ofte hjelp fra første dag. Det kan imidlertid virke som om usikkerheten i forhold til hvordan en skal gå frem, gjør mange engstelige for å ta kontakt med familiene.

Barnevernslederne ser et behov for å videreutvikle det tverrfaglige samarbeidet som er startet i Helseforum for innvandrere i Sarpsborg, og peker på at det bør legges større vekt på forebyggende tiltak, før det blir barnevernssaker.

Problemenes bør normaliseres, skolen bør bli mer frimodig til å konfrontere

innvandrerfamiliene når lærere ser en uheldig utvikling hos elevene, og snakke med foreldrene om hva som skjer med ungdom i vårt samfunn. De peker på muligheten som ligger i en bred tilnærming gjennom skole, morsmåslærere og vennefamilier, slik Røde Kors organiserer. Men de peker samtidig på behovet for mer psykologhjelp.

For å hjelpe barna og familiene, tar barnevernet i Sarpsborg ofte rollen til flere instanser. De har kontakt med Krisesenteret, politiet og den statlige Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat), men peker på at tiltakene til Bufetat ikke er tilpasset minoritetsfamilienes behov, og at det er vanskelig å finne alternativer.

Barnevernslederne minner om at det tar tid for innvandrere å venne seg til norsk forvaltningskultur. Noen er vant til å forholde seg til lederen og er ukjent med at tilsatte arbeider ut fra delegert myndighet. De er vant til at beslutningsmyndigheten ligger hos lederen alene, som gjerne er en mann i uniform. I barnevernet møter de ofte kvinnelige saksbehandlere i sivil tøy. Noen kommer fra en forhandlingskultur der et nei og et avslag på en klage, ikke er et endelig vedtak, med bare starten på en forhandlingsprosess som kan ta lang tid. Mange er vant til at avstanden mellom innbyggerne og det offentlige byråkratiet er stor, jevnfør Danieldsens beskrivelse av funksjonen til mellommenn for tamiler i kapittel 3. Den norske formen for medvirkning mellom innbyggere og tjenesteytere kan virke fremmed og truende. Medvirkning forutsetter gjensidig tillit. Mangler den, beskytter man seg og gir ikke mer informasjon enn det man må.

Barnevernslederne peker på nødvendigheten av å være seg bevisst slike forskjeller, og på å opptre med vennlighet, tydelighet og fasthet. Da går det som regel greit.

## **Grunnskole**

### **Norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring**

Innvandrerbefolkningen er sammensatt. Noen innvandrerbarn er oppvokst i Norge og snakker norsk så godt når de begynner på skolen, at de ikke har behov for noen særskilte tiltak. Andre mangler tilstrekkelige språkferdigheter i norsk til å kunne følge undervisningen, og har rett til særskilt norskopplæring. Blant disse elevene er det igjen noen som i tillegg har behov for morsmålsopplæring, tospråklig opplæring eller begge deler, for å kunne ha utbytte av undervisningen. Jevnfør opplæringslovens § 2-8. Hvor mange som vil ha behov for slike tiltak, vil blant annet være avhengig av antall innvandrere og sammensetningen av gruppen.

Tabell 5.1 viser at antall innvandrere i aldersgruppen 6-16 år økte fra 309 i år 2000 til 869 i 2007, det vil si en øking på 281 %. Gruppen omfatter ett årskull mer enn grunnskoleelevene, men den prosentvise økingen i antall innvandrere i aldersgruppen 6-15 år og blant grunnskoleelevene er sannsynligvis om lag den samme.

Tabellen nedenfor viser at antall elever med særskilt norskundervisning økte i den samme perioden fra 229 til 565, det vil si med 246 %. Det er litt lavere enn elevtallsveksten for innvandrergruppen. Antall elever med morsmålsopplæring økte fra 138 til 437, det vil si med 316 %. Det er litt høyere enn elevtallsveksten for innvandrergruppen, og ikke uventet siden det er antall ikke-vestlige innvandrere, med morsmål som er svært forskjellige fra norsk, som har økt mest i perioden.

Tabellen viser først antall elever som har fått særskilt norskopplæring, antall årstimer i særskilt norskopplæring, og så er antall årstimer per elev til særskilt norskopplæring, beregnet ut fra det to radene over.

**Tabell 6.10 Årstimer til særskilt norskopplæring**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antall elever i kommunale grunnskoler	5 691	5 843	6 016	6 234	6 308	6 354	6 395	6 460
Antall elever med særskilt norskopplæring	229	307	320	357	445	500	529	565
Årstimer til særskilt norskopplæring, 60 min	:	:	9 947	15 533	16 872	16 676	16 389	12 071
Årstimer til særskilt norskopplæring, pr elev	:	:	31	44	38	33	31	21

Kilde: SSB KOSTRA/ korrigeret av AN

Når en skal sammenligne antall årstimer, må man ta hensyn til at frem til og med år 2005 ble antall årstimer regnet i skoletimer på 45 minutter. Fra og med 2006 er antall årstimer regnet som klokketimer på 60 minutter. Både i tabell 6.10 og 6.11 er dataene fra KOSTRA justert for dette forholdt, og alle årstimene er regnet om til klokketimer, slik at tallene skal være sammenlignbare med hverandre. Til tross for denne justeringen viser tabell 6.10 at antall timer per elev har gått ned.

Antall årstimer per elev som får særskilt norskopplæring var på 31 i 2002 og steg til 44 i 2003, før den sank hvert år til 21 i 2007. Fra 2003 til 2007 er ressursinnsatsen per elev mer enn halvert.

Tabell 6.11 nedenfor viser hvor mange årstimer det ble gitt til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring til sammen, og hvor mye det utgjør per elev til de elevene som fikk morsmålsopplæring. Tabellen viser at det i perioden har vært en forskyvning fra timer til morsmålsopplæring til timer til tospråklig fagopplæring, slik det også ut fra faglige vurderinger er gjort i andre kommuner. Timene til morsmålsopplæring bør sees i sammenheng med timene til tospråklig fagopplæring. Antall elever med morsmålsopplæring omfatter antagelig også elever med bare tospråklig opplæring. I beregningen av timer per



elev er det forutsatt at antall elever med morsmålsopplæring omfatter begge gruppene.

**Tabell 6.11 Årstimer til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antall elever med morsmålsopplæring	138	202	247	313	375	412	441	437
Årstimer til morsmålsopplæring, 60 min	:	:	5 729	4 646	4 507	6 773	504	2 248
Årstimer til tospråklig fagopplæring, 60 min	:	:	5 629	8 437	10 217	12 038	14 814	15 126
Sum årstimer til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring			11 357	13 082	14 724	18 811	15 318	17 374
<b>Sum årstimer til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, pr elev</b>			<b>46</b>	<b>42</b>	<b>39</b>	<b>46</b>	<b>35</b>	<b>40</b>

Kilde: SSB KOSTRA/korrigert av AN

Antall elever som har fått morsmålsopplæring har økt jevnt i hele perioden, mens antall årstimer har variert sterkt. De steg til 6773 i 2005, for så å falle til 504 i 2006, og stige igjen til 2248 i 2007.

Antall årstimer til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring til sammen per elev, har holdt seg noe mer stabil i perioden. Antall årstimer per elev varierer mellom 46 og 35 og ligger på 40 i 2007.

Endringene kan til en viss grad være faglig begrunnet. Når antallet minoritetsspråklige elever har økt, har det blitt mulig å organisere opplæringen i større grupper, som gir mer effektiv ressursbruk. Reduksjonen i særskilt norskopplæring er imidlertid så store, at det er grunn til å tro at den også har fått innvirkningen på kvaliteten på den opplæringen som det pedagogiske personalet har hatt muligheten til å gi.

## **Eksamensresultater til grunnskoleeksamen for innvandrere**

Svaret kan ofte ligge i måten man stiller spørsmålet, og statistikk kan virke mer villedende enn veiledende. Det gjelder også i innvandringspolitikken.

Tabellen nedenfor er hentet fra HiØ rapport 2007:4 om produktivitet og resultater i grunnskolen i Sarpsborg kommune. Den viser en sammenligning av gjennomsnittlige grunnskolepoeng til barn av ikke-vestlige innvandrere i Norge, sammenlignet med resultatene for alle grunnskoleelever i Norge. Så er de samme dataene inndelt på en annen måte, etter barn av foreldre som har lav eller ingen formell utdanning, er arbeidsledige, fattige og lever av sosialhjelp, og barn av foreldre som minst har fullført videregående utdanning.

Tabellen viser at i gjennomsnitt får barn av ikke-vestlige innvandrere vesentlig lavere grunnskolepoeng enn gjennomsnittet av alle elever i grunnskolen. Det kan skape et inntrykk av at det er en sammenheng mellom foreldrenes landbakgrunn og barnas resultater fra avsluttende grunnskoleeksamen. Men det trenger ikke å være tilfelle. Bak gjennomsnittsberegninger kan det skjule seg en stor variasjon, og variasjonen kan ha sammenheng med andre forhold enn foreldrenes landbakgrunn.

Når resultatene blir delt opp etter foreldrenes utdanning og inntekt, blir bildet et ganske annet. I begge de to gruppene er det lite forskjell mellom resultatene til innvandrere og alle elever. Men mellom gruppen der foreldrene har lav utdanning og gruppen der foreldrene har høy utdanning, er det vesentlige forskjeller, både for ikke-vestlige innvandrerne og for alle elevene.

Konklusjonen må bli at det er en sterk samvariasjon mellom foreldrenes utdanning, arbeidsforhold og økonomi på den ene siden og barnas gjennomsnittlige grunnskolepoeng på den andre. (Igjen må vi minne om at dette er gjennomsnittsberegninger, også innen disse gruppene er det store variasjoner.

Man kan ikke slutte fra landsgjennomsnitt ned til små grupper og enkeltindivider.)

Når det gjelder foreldrenes landbakgrunn derimot, ser den ut til å ha forholdsvis liten betydning på elevenes resultater. Når elever som er ikke-vestlige innvandrere samlet sett har forholdsvis lave gjennomsnittlige grunnskolepoeng, har det i større grad sammenheng med at en stor andel kommer fra familier med lav utdanning, høy arbeidsledighet og lav inntekt, enn deres landbakgrunn. Det har betydning for valg av politisk strategi. Folks levekår kan en kommune gjøre noe med, hvilket land innbyggerne kommer fra kan kommunen derimot ikke styre.

**Tabell 6.12 Gjennomsnittlige grunnskolepoeng ut fra foreldrenes landbakgrunn, utdanning og inntekt**

		Foreldrenes utdanning og inntekt		
		Lav, fattig	Videregående	Alle
Foreldrenes landbakgrunn	Alle	34,45	43,93	43,75
	Ikke-vestlige	34,40	43,87	39,44

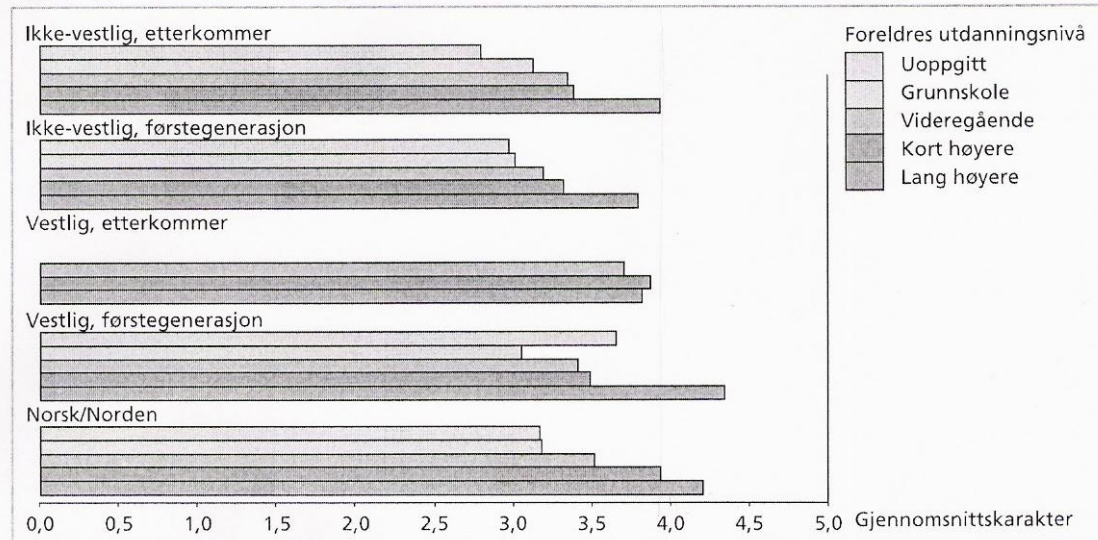
Kilde SSB rapport 2005-33/Negaard 2007

### ***Videregående skole***

Det samme forholdet som vi har vist for grunnskolen, viser seg også i videregående opplæring. I en artikkel i IMDi's Integreringskart 2006, peker Kristian Rose Tronstad med flere på at skoleprestasjonene i videregående skole avhenger vel så mye av elevenes sosiale bakgrunn som deres innvandrerbakgrunn. Tabellen nedenfor har forfatterne av artikkelen hentet fra en annen artikkel av Liv Anne Støren i Utdanning 2005, Statistiske analyser 74, fra SSB.

## Tabell 6.13 Gjennomsnittskarakterer fra grunnkurs i videregående skole, etter innvandrerbakgrunn og foreldrenes utdanning

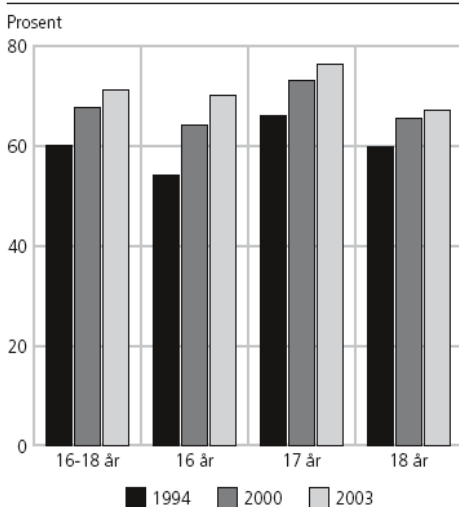
Figur 6: Gjennomsnittskarakterer fra grunnkurs, etter innvandrerbakgrunn og foreldres utdanning. Kilde: Støren 2005



Tabellen viser at forskjellene mellom ungdom som er første generasjonsinnvandrere, etterkommere og ungdom fra hele befolkningen, blir mye mindre når vi kontrollerer for foreldrenes utdanningsnivå. De viser til at en ser

### Tabell 6.14 Deltakelse i videregående opplæring

Figur 1. Andel som er registrert i videregående opplæring 16–18 år. Førstegenerasjonsinnvandrere med ikke-vestlig bakgrunn, ulike år. Prosent



Kilde: Utdanningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

tilsvarende positiv effekt på ungdommens resultater i videregående skole av foreldrenes arbeidstilknytning.

Førstegenerasjonsinnvandrere har i mindre grad tatt videregående utdanning enn etterkommere og ungdom i befolkningen som helhet. Men også dette bildet har endret deg i løpet av de siste 15 årene. Tabellen ved siden av er hentet fra SSBs innvandringsstatistikk, og viser at andelen førstegenerasjonsinnvandrere i videregående utdanning har økt markert fra 1994 til 2003.

## 7 Voksenopplæring og høyere utdanning

### *Innvandrerne høyeste fullførte utdanning*

Tabellen nedenfor viser hvordan førstegenerasjons innvandrere fordeler seg på de ulike kategoriene for høyeste fullførte utdanning. Tabellen viser antall og andel av alle per 01.01.2007 og 01.01.2008, samt endringen fra 2007 til 2008.

**Tabell 7.1 Førstegenerasjons innvandrere i Sarpsborg etter høyeste fullførte utdanning**

	01.01.2007 (utd. pr. 1.10.06)		01.01.2008 (utd. pr. 1.10.07)		Endring 2007-2008	
	Antall	Andel i %	Antall	Andel i %	Antall	Endring i %
I alt	3990	100,0	4468	100,0	478	12,0
Ingen utdanning og utdanning på førskolenivå	44	1,1	46	1,0	2	4,5
Barneskoleutdanning	63	1,6	63	1,4	0	0,0
Ungdomsskoleutdanning	1100	27,6	1207	27,0	107	9,7
Videregående utdanning	797	20,0	823	18,4	26	3,3
Universitets- og høgskoleutdanning, lavere grad	331	8,3	328	7,3	-3	-0,9
Universitets- og høgskoleutdanning, høyere grad	71	1,8	72	1,6	1	1,4
Uoppgitt	1584	39,7	1929	43,2	345	21,8

Kilde: SSB/AN

Det mest bemerkelsesverdige med tabellen, er at andelen med uoppgitt høyeste utdanning var på 39,7 % den 01.01.2007, og at andelen økte til 43,2 % den 01.01.2008. Det gir stor usikkerhet knyttet til hele statistikken.

I tabell 5.13 "Førstegenerasjons innvandrere i Sarpsborg etter innvandringsgrunn", var det også et stort antall med uoppgitt innvandringsgrunn. Men her omfattet de med uoppgitt grunn to klart avgrensede grupper, nemlig innvandrere fra Norden og innvandrere som hadde kommet til landet før 1990. Tabellen ga derfor relevant informasjon om andre grupper. I tabell 7.1 oppgir ikke SSB noen tilsvarende avgrensing av gruppen med uoppgitt høyeste fullførte utdanning. Anne Marie Rustad Holseter ved SSB Utdanning opplyser at SSB for tiden mangler en løpende systematisk registrering av hvilken utdanning innvandrere har med seg til landet. Det medfører at de med

uoppgitt høyeste fullførte utdanning kan være spredd på alle kategoriene, uten at det er oppgitt noen indikasjoner på hvordan de fordeler seg. Når det er uoppgitt hvordan hele 43,2 % av alle førstegenerasjons innvandrere fordeler seg på de ulike kategoriene for høyeste fullførte utdanning, blir usikkerheten knyttet til hele statistikken så stor at den mister sin relevans. Det er overraskende at SSB anser at denne statistikken tilfredsstiller de faglige kravene som skal stilles til statistikk som SSB selger til kommuner og andre.

I en e-melding til SSB Utdanning av 21. januar, minner Arve Negaard om at staten ønsker at kommuner som Sarpsborg spiller en aktiv rolle i arbeidet med å integrere innvandrere. I dette arbeidet trenger kommunene relevant og pålitelig statistikk som gjør at de både kan følge utviklingen i egen kommune, kartlegge områder som krever spesiell innsats, og sammenligne seg med andre kommuner. Det må være en statlig oppgave å utarbeide slik statistikk for kommunene.

Han peker på svakhetene i statistikken som er gjengitt ovenfor, og anmoder samtidig SSB om å ta et initiativ til at staten utvikler en systematisk og løpende registrering av innvandreres høyeste fullførte utdanning, slik at kommunene i fremtiden kan få relevant og pålitelig statistikk også på dette området.

Han anbefaler samtidig at staten gjør all statistikk på innvanderområdet, brutt ned på kommunenivå, lett tilgjengelig for kommunene. Kommunene er avhengige av det i planarbeidet sitt, og staten er avhengig av at kommunene engasjerer seg på dette området.

I sin svarmelding samme dag, den 21. Januar 2009, takker Anne Marie Rustad Holseter ved SSB Utdanning for tilbakemeldingen og fortsetter: ”Denne typen tilbakemeldinger er svært verdifull i forhold til det pågående arbeidet med å forbedre denne statistikken. Det er viktig å kunne synliggjøre behovet for denne typen statistikk i forhold til de aktuelle departementene.” (Holseter 2009).

## ***Rett og plikt til opplæring i norsk med samfunnskunnskap***

For å få bosettingstillatelse, må en utlending ha opphold seg sammenhengende i landet i de siste tre årene og ha gjennomført norskopplæring etter introduksjonsloven.

Rett og plikt til opplæring i norsk med samfunnskunnskap, gjelder som hovedregelen for innvandrere mellom 16 og 55 år, med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. De har rett og plikt til å gjennomføre 300 timer opplæring, 250 timer i norsk og 50 timer i samfunnskunnskap. Retten kan utvides til inntil 3000 timer hvis det er behov for det. Det er kommunen som har ansvar for opplæringen.

Bestemmelsen har noen viktige unntak. Arbeidsinnvandrere fra EU-EØS området har for eksempel verken rett eller plikt til denne opplæringen. Det samme gjelder for familiemedlemmene deres. Erfaringene fra arbeidsinnvandringen tidlig på 1970-tallet, hvor det heller ikke ble gitt noen opplæring i norsk og samfunnskunnskap, indikerer at dette kan bli problematisk. Selv om norskkunnskapene til arbeidsinnvandrerne i denne perioden var mangelfulle, fungerte de likevel godt på arbeidsmarkedet mens det var høykonjunktur. Integreringen i samfunnslivet gikk derimot langsommere, og da arbeidsmarkedet endret seg, hadde arbeidssøkere med begrensede norskkunnskaper et vanskelig utgangspunkt.

Tabell 7.2 nedenfor viser hvilke innvandrergupper som har rett og plikt til opplæringen. Opplæringen er organisert i tre spor og leder frem eksamen i språkprøve 2 og 3. Tabell 7.3 viser hvor mange deltakere det har vært i de tre sporene de siste årene. Tabell 7.4 viser hvor mange som har gjennomført og bestått språkprøve 2 og 3 i 2008.

**Tabell 7.2 Rett og plikt til opplæring i norsk med samfunnskunnskap**

Retts og plikt	Plikt men ikke rett	Verken rett eller plikt
Asylsøkere og flyktninger	Arbeidsinnvandrere utenfor EØS/EFTA-området	Studenter
Familiegjenforente med gruppen ovenfor	Familiegjenforente med gruppen ovenfor	Au parirer og andre med midlertidig opphold
Familiegjenforente med norske eller nordiske borgere		Nordiske borgere
Familiegjenforente med personer som har bopsetningstillatelse		Personer med opphold etter EFTA/EØS-regelverket

Kilde: UDI

Språkopplæringen er delt inn i tre spor, og disse erstatter tidligere A- og B-løp. Spor 1 er tilrettelagt for deltakere med liten eller ingen skolegang. Spor 2 er tilrettelagt for deltakere som har en del skolegang, mens spor 3 er beregnet på deltakere med god allmennutdanning. (GSI 2008)

Det var i alt 8 deltakere fra andre kommuner ved denne opplæringen i Sarpsborg i skoleåret 2005-2006, 17 i skoleåret 2006-2007, og 16 i skoleåret 2007-2008.

Tabellen nedenfor viser det samlede antallet deltakere i de tre sporene, og summen av deltakere fra Sarpsborg. Summen av deltakere fra Sarpsborg kommune er derfor lavere enn summen av alle deltakerne i de tre sporene.

Tabellen viser at antall deltakere fra Sarpsborg har holdt seg stabil på rundt 175 i de tre årene. For alle deltakerne har det skjedd en viss forskyvning i antallet fra spor 1 og 3 til spor 2.

**Tabell 7.3 Antall deltakere i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere i Sarpsborg kommune**

År	Spor 1			Spor 2			Spor 3			SUM
	menn	kvinner	alle	menn	kvinner	alle	menn	kvinner	alle	Sarp.
2005-06	32	36	<b>68</b>	34	33	<b>67</b>	11	36	<b>47</b>	<b>174</b>
2006-07	13	48	<b>61</b>	17	73	<b>90</b>	15	28	<b>43</b>	<b>177</b>
2007-08	7	49	<b>56</b>	24	86	<b>110</b>	6	19	<b>25</b>	<b>175</b>

Kilde: GSI 2008

Målet for deltakerne i spor 2 og 3, er at de skal bestå språkprøven, først på nivå 2, så på nivå 3. Språkprøven har en muntlig del og en skriftlig. Den skriftlige



omfatter tre prøver, en lyttprøve, en leseprøve og en skriveprøve. Tabellene nedenfor viser hvor mange deltakere i Norsk og samfunnskunnskap i Sarpsborg som *gjennomførte* språkprøven nivå 2 og 3, muntlig og skriftlig, i 2008, og hvor mange av dem som gjennomførte, som *besto* prøven i antall og i prosent.

**Tabell 7.4 Språktesten 2008 i Sarpsborg kommune**

	Muntlig 2			Skriftlig 2			Muntlig 3			Skriftlig 3		
	Gjennom- ført	Bestått		Gjennom- ført	Bestått		Gjennom- ført	Bestått		Gjennom- ført	Bestått	
		antall	%		antall	%		antall	%		antall	%
Februar	16	14	87,5	30	17	56,7	24	14	58,3	6	2	33,3
Juni	40	38	95	43	23	53,5	31	21	67,7	20	6	30,0
November	5	5	100	7	6	85,7	7	4	57,1	23	17	73,9
<b>Sum 2008</b>	<b>61</b>	<b>57</b>	<b>93,4</b>	<b>80</b>	<b>46</b>	<b>57,5</b>	<b>62</b>	<b>39</b>	<b>62,9</b>	<b>49</b>	<b>25</b>	<b>51,0</b>

Kilde: Sarpsborg kommune

Det er en viss usikkerhet knyttet til offentlig statistikk også på dette området. Når data fra kommunene sammenfattes til statistikk på landsplan, og så brytes ned til statistikk for den enkelte kommunen igjen, gjennomføres det mange bearbeidinger av tallene hvor det kan oppstå feiltolkninger og feil.

Norsk Språktest oppga i november 2008 at det var mellom to og tre ganger så mange som hadde gjennomført språktestene i juni 2008 i Sarpsborg kommune, som det Sarpsborg kommune selv hadde oppgitt, jevnfør tabellen ovenfor. Arve Negaard orienterte Sarpsborg kommune og Norsk Språktest om avviket mellom de to statistikkene. Sarpsborg kommune sjekket tallene sine på individnivå og konkluderte med at kommunes tall stemte. Norsk Språktest oppdaget at det var feil i statistikken deres og har korrigert dem. Nå stemmer de over ens med tallene til Sarpsborg kommune.

Norsk Språktest er ikke alene om å ha problemer med statistikken for innvandrere. Teamansvarlig for introduksjonsprogrammet i Sarpsborg opplyser at kommunen har hatt problemer med rapporteringen til staten. Kommunen har kjøpt inn og installert et dataprogram for administrasjon av språkopplæringen og

introduksjonsordningen, men programmet er ikke tatt i bruk fullt ut ennå på grunn av liten bemanning. Han peker på at introduksjonsordningen verken har kunnet ivareta den lovfestede rapporteringsplikten overfor staten ved Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR), eller kommunes eget behov for relevant styringsinformasjon på området. Men etter at introduksjonsordningen nå er lagt inn under NAV, er bemanningen tatt opp til ny vurdering og situasjonen kan bedre seg.

Antall innvandrere har økt de siste årene og det offentlige apparatet for integrering av innvandrere er fortsatt under oppbygging. Rutinene for registrering av relevant og pålitelig styringsinformasjon er fortsatt under utvikling.

### ***Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger***

Flyktninger er ofte i en vanskeligere livssituasjon enn mange andre innvandrere, og kommunen har et ansvar for å hjelpe dem tilrette. Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger omfatter mer enn norsk med samfunnskunnskap, og skal bidra til en lettere og raskere integrering i det norske samfunnet. Alle kommuner som bosetter flyktninger har plikt til å tilby introduksjonsprogrammet. Deltakelse i kommunale introduksjonsprogram er obligatorisk for flyktningene.

De kommunale introduksjonsprogrammene tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk samt innsikt i norsk samfunnsliv. Det skal forberede deltakerne på et aktivt arbeidsliv eller motivere til utdanning. Personer som deltar i programmet har krav på en introduksjonsstønad. Det er lagt opp til et nært samarbeid mellom kommune og NAV i arbeidet med programmet. (IMDI 2008).

Retten til introduksjonsordningen gjelder bare for flyktninger mellom 18 og 55 som er bosatt i den kommunen det er gjort avtale om, og personer som er familiegjenforent med dem. I Sarpsborg har det vært et problem at flyktninger som har vært bosatt i andre kommuner, har flyttet i introduksjonsperioden, sekundærbosatt seg i Sarpsborg og søkt om sosialhjelp. Kommuner som Sarpsborg har avslått slike søknader, med begrunnelsen at søkeren allerede har fått innvilget et tilbud i en annen kommune. På fylkeskommunens rundebordskonferanse i oktober 2008 om levekår for innvandrere i Østfold, ble det pekt på at fylkesmennene har blitt mer restriktive med å godkjenne slike søknader. Det har bidratt til færre sekundærbosetninger i introduksjonsperioden og gjort ordningen mer effektiv.

Normalt skal introduksjonsprogrammet vare inntil 2 år, noen kvalifiserer seg på litt kortere tid, andre trenger lenger tid.

Tabellen nedenfor viser antall deltakere i introduksjonsordningen i Sarpsborg, Askim, Oslo og Drammen i årene 2005, 2006 og 2007. Antallet har sammenheng med primærbosatte flyktninger og tiden deltakerne bruker på programmet. Bruker de i gjennomsnitt rundt to år, innebærer tabellen at det kommer mellom 25 og 30 nye deltakere hvert år. Tabell 5.1 viser at fra 2006 til 2007 økte antall innvandrere i Sarpsborg med netto 572 personer. Tabell 7.2 viser at introduksjonsprogrammet bare når frem til en liten del av alle innvandrerne som kommer til kommunen.

Tabell 7.6  
Mottakere av introduksjonsstønad

	2005	2006	2007
Sarpsborg	61	58	52
Askim	13	20	14
Oslo	665	742	868
Drammen	140	151	146

Kilde: KOSTRA/AN

## ***Ny sjanse***

Erfaringene fra introduksjonsprogrammet har vært gode, og regjeringen har ønsket å ta lignende ordninger i bruk overfor andre grupper. For å fange opp andre innvandrere med tilsvarende problemer som de nyankomne flyktningene, startet staten i 2005 prosjektet "Ny sjanse". Målgruppen er innvandrere mellom 18 og 55 år med mer enn 2 års botid i Norge, som er uten fast tilknytning til arbeidslivet og som har vært avhengige av sosialhjelp over lengre tid. Tretten prosjekter i syv kommuner fikk midler til å prøve ut lønnet kvalifisering for denne gruppen etter modell av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger.

På sine hjemmesider skriver IMDI at prosjektet nå er utvidet til også å gjelde kommuner med egne NAV-kontor, slik Sarpsborg har. De kan søke om midler. I Statsbudsjettet for 2009 er det avsatt 23,52 mill kr til prosjektet, og søknadsfristen er 14. januar. Tiltak overfor kvinner og ungdom fra utvalgte landgruppene (Pakistan, Marokko, Tyrkia, Somalia, Afghanistan og Irak) vil bli prioritert.

## ***Kvalifiseringsprogrammet***

Gjennom Kvalifiseringsprogrammet til NAV har regjeringen tatt i bruk lignende ordninger som Introduksjonsprogrammet og Ny sjanse for å hjelpe alle sosialhjelpsmottakere over i arbeid eller aktiviteter. På sine hjemmesider skriver NAV at Kvalifiseringsprogrammet benytter en tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Samtidig får deltakerne rett til en kvalifiseringsstønad, som gir forutsigbarhet og mulighet for å planlegge økonomien over tid.

Ved utgangen av november hadde 4 617 personer søkt seg til kvalifiseringsprogrammet. 3 483 av dem deltar nå i programmet. NAV vurderer dette som gode tall. Målet er at programmet skal omfatte 5400 ved utgangen av

2008. Nesten ingen av dem som søker om deltakelse får avslag, men siden dette er en krevende målgruppe, tar det litt tid å lage individuelle planer for deltakerne.

Kvalifiseringstiltak som begynte som særtiltak for flyktninger har altså gradvis blitt utvidet, til å omfatte flere innvandrere gjennom Ny sjanse, og til å bli alminnelige tiltak i arbeidet mot fattigdom gjennom Kvalifiseringsprogrammet.

### ***Grunnskole for voksne***

Gjennomført grunnskole er et nødvendig grunnlag for videregående opplæring og yrkesfaglig kvalifisering. For dem som har behov for det, skal kommunen tilby grunnskoleopplæring for voksne. Alle som er over opplæringspliktig alder, og som trenger grunnskoleopplæring, har rett til det etter Opplæringslovens § 4A-1, såfremt de ikke har rett til videregående opplæring. Tilbudet gjelder både nordmenn og innvandrere.

Antall elever i denne voksenopplæringen varierer fra år til år. Tabellen nedenfor viser at tilbudet brukes både av menn og kvinner, og både av innvandrere og andre. De siste skoleårene har elevtallet til sammen variert mellom 52 og 28, og foredelingen har vært rimelig jevn mellom de forskjellige gruppene. Tilbudet har også nådd frem til innvandrerkvinner. Skoleåret 2007-2008 var det imidlertid få deltakere fra de språklige minoritetene, både blant menn og kvinner. Kommunen bør følge utviklingen for å se nedgangen i antall innvandrere fortsetter. Hvis den gjør det, bør kommunen kartlegge om nedgangen skyldes at det ikke er et like stort behov for denne voksenopplæringen, eller at kommunen ikke når frem med tilbudet til målgruppen.

**Tabell 7.7 Grunnskoleopplæring for voksne i Sarpsborg kommune**

År	Andre			Språklige minoriteter			SUM		
	menn	kvinner	alle	menn	kvinner	alle	menn	kvinner	alle
2005-06	9	10	<b>19</b>	14	12	<b>26</b>	23	22	<b>45</b>
2006-07	8	11	<b>19</b>	10	23	<b>33</b>	18	34	<b>52</b>
2007-08	9	8	<b>17</b>	3	8	<b>11</b>	12	16	<b>28</b>

Kilde: GSI

Når det gjelder spesialundervisning for voksne, viser tabellen nedenfor at dette tilbudet først og fremst når frem til nordmenn. Også her kan årsaken være både at behovet faktisk ikke er større, og at behovet er der, men ikke blir registrert.

**Tabell 7.8 Spesialundervisning for voksne i Sarpsborg kommune**

År	Andre			Språklige minoriteter			SUM		
	menn	kvinner	alle	menn	kvinner	alle	menn	kvinner	alle
2005-06	20	19	<b>39</b>	0	1	<b>1</b>	20	20	<b>40</b>
2006-07	15	19	<b>34</b>	0	1	<b>1</b>	15	20	<b>35</b>
2007-08	15	16	<b>31</b>	1	0	<b>1</b>	16	16	<b>32</b>

Kilde: GSI

### **Høyere utdanning**

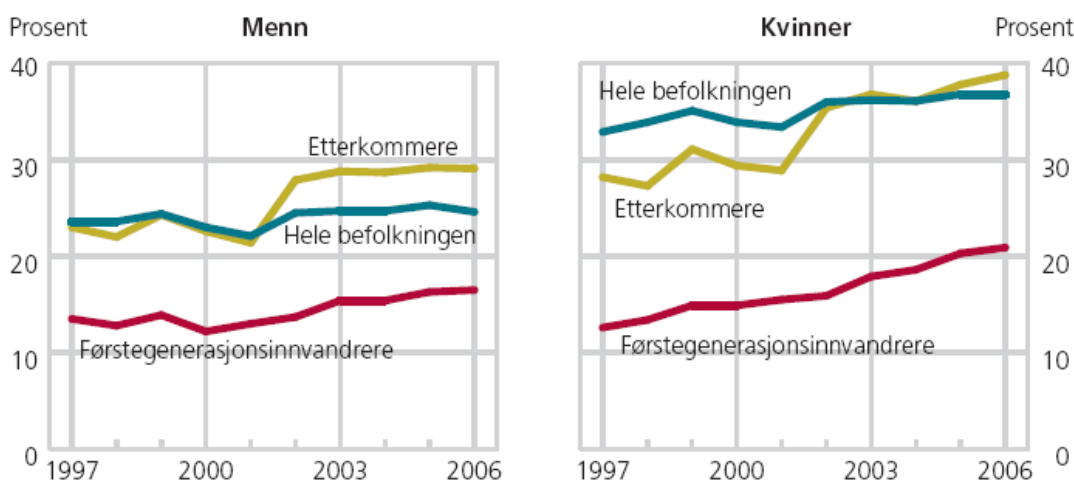
I perioden fra 1994 til 2003 har vi sett at førstegenerasjonsinnvandrere i større grad har tatt videregående utdanning. I løpet av de siste årene har etterkommerne i større grad tatt høyere utdanning. For hele befolkningen har det i flere år vært flere kvinner enn menn som tar høyere utdanning. Det nye i perioden etter 2002 er at andelen etterkommere i alderen 19-24 år som tar høyere utdanning ikke bare har kommet opp på samme nivå som andelen i befolkningen som helhet, den har blitt høyere.

Tabellen nedenfor viser at utdanningsnivået blant førstegenerasjons innvandrere ligger lavere enn for befolkningen som helhet, men forskjellen blir mindre.

For etterkommerne er bildet et annet. Andelen menn blant etterkommere i alderen 19-24 år som tar høyere utdanning, gikk forbi gjennomsnittet for hele befolkningen i 2002 og har blitt liggende flere prosent over. De kvinnelige etterkommerne nådde de det samme nivået i 2002 og gikk forbi i 2005-2006.

## Tabell 7.9 Studenter i høyere utdanning 1997-2006

Figur 17. Studenter i høyere utdanning, 1997-2006. Prosent av årskullene 19-24 år



Kilde: Østfold Analyse, Torodd Hauger

### Doktorgrader

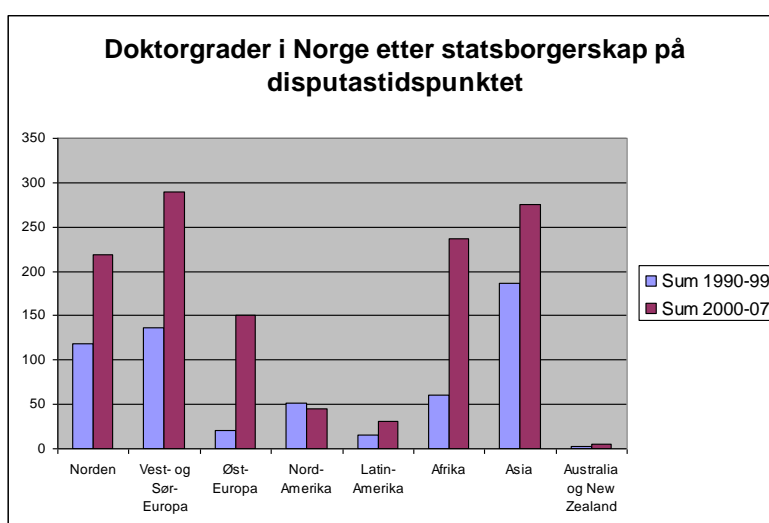
Fra 1977 og frem til 2007 har i alt 203 000 utenlandske statsborgere fått norsk statsborgerskap (SSB 2008). Antall innbyggere med utenlandsk statsborgerskap er derfor lavere enn antall innvandrere.

For å ta en doktorgrad i Norge er det normalt behov for en så lang arbeidsperiode i landet at kandidater fra utlandet registreres som innvandrere. I perioden 1990-1999 var det 592 doktorander i Norge med utenlandsk statsborgerskap, som utgjorde 11 % av alle doktorandene i landet. I perioden 2000-2007 var det 1251 doktorander med utenlandsk statsborgerskap, og andelen var økt til 20 %. Andelen doktorander med utenlandsk statsborgerskap er mer enn dobbelt så stor som andelen innvandrere i Norge med utenlands statsborgerskap skulle tilsi. Innvandrerne er med andre ord overrepresentert i den gruppen som tar den høyeste formelle utdanningen. Dette forholdet blir modifisert av at noen utlendinger som tar doktorgrad i Norge ikke blir boende i

Norge, men flytter tilbake til opprinnelseslandet eller et annet land etter at utdanningen er fullført.

Tabellen nedenfor viser hvordan statsborgerskapet til disse doktorandene fordeler seg på de forskjellige regionene i verden. Antallet øker for alle regioner, bortsett fra Nord-Amerika. De fleste kommer fra Europa, med Asia og Afrika på de to neste plassene. Den relative veksten er størst blant afrikanerne.

**Tabell 7.10 Doktorgrader i Norge etter statsborgerskap**



Kilde: Doktorgradsregisteret/NIFU-Step/AN



## 8 Arbeid og inntekt

### *Inntekt*

Inntektene til en familie er avhengig av hvor mange som har yrkesinntekt, eller om familien er avhengig av andre kilder til sitt livsopphold, som trygd eller økonomisk sosialhjelp. Når yrkesinntekt er den største husholdningsinntekten, har normalt familien en rimelig god inntekt. Familier som mottar økonomisk sosialhjelp har normalt en lav inntekt.

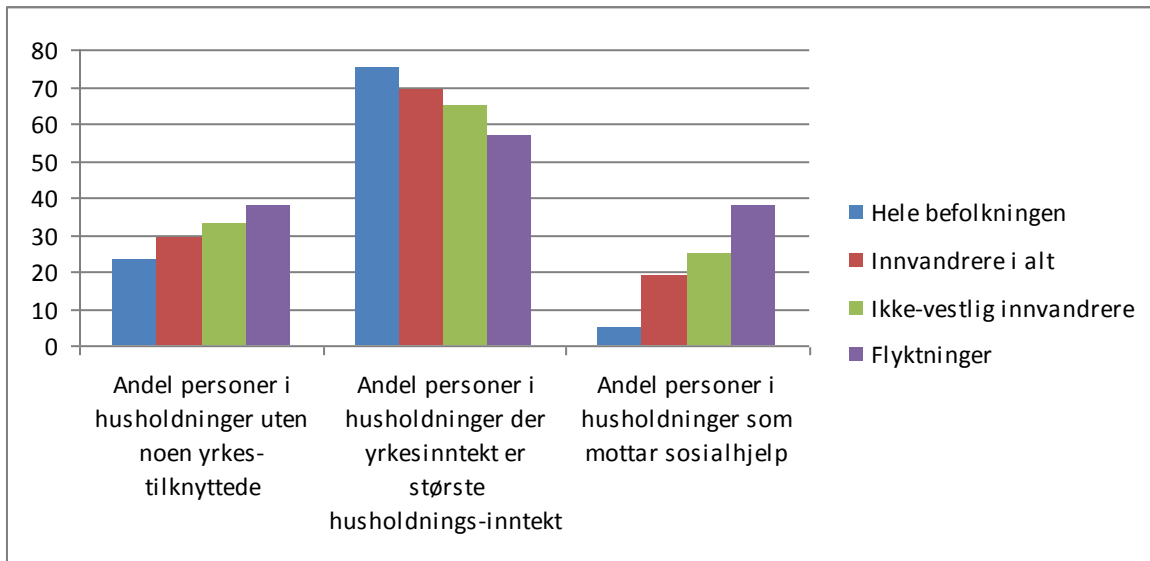
Tabellen nedenfor viser hvordan inntektsgrunnlaget varierer for ulike befolkningsgrupper. Den skiller mellom hele befolkningen, innvandrere i alt, ikke-vestlige innvandrere og flyktninger.

Tabellen viser at hele befolkningen og flyktninger utgjør ytterpunktene for de valgte indikatorene. Hele befolkningen er i størst grad i husholdninger med yrkesinntekt som største husholdningsinntekt, de er i minst grad i husholdninger der ingen har noen yrkestilknytning og i minst grad i husholdninger som mottar sosialhjelp. For flyktningene er forholdene motsatt.

Ikke-vestlige innvandrere plasserer seg mellom flyktninger og alle innvandrere. Det overrasker ikke, siden hoveddelen av flyktningene er ikke-vestlige innvandrere.

Tabellen indikerer at husholdningene til flyktninger har det laveste inntektsgrunnlaget, og at innvandrere i alminnelighet har et lavere inntektsgrunnlag enn befolkningen som helhet. Vi må imidlertid minne om at bak slike gjennomsnittsbetraktninger, skjuler det seg ofte store variasjoner.

**Tabell 8.1 Indikatorer på inntektsgrunnlaget for husholdninger i Norge i 2006**



Kilde SSB/AN

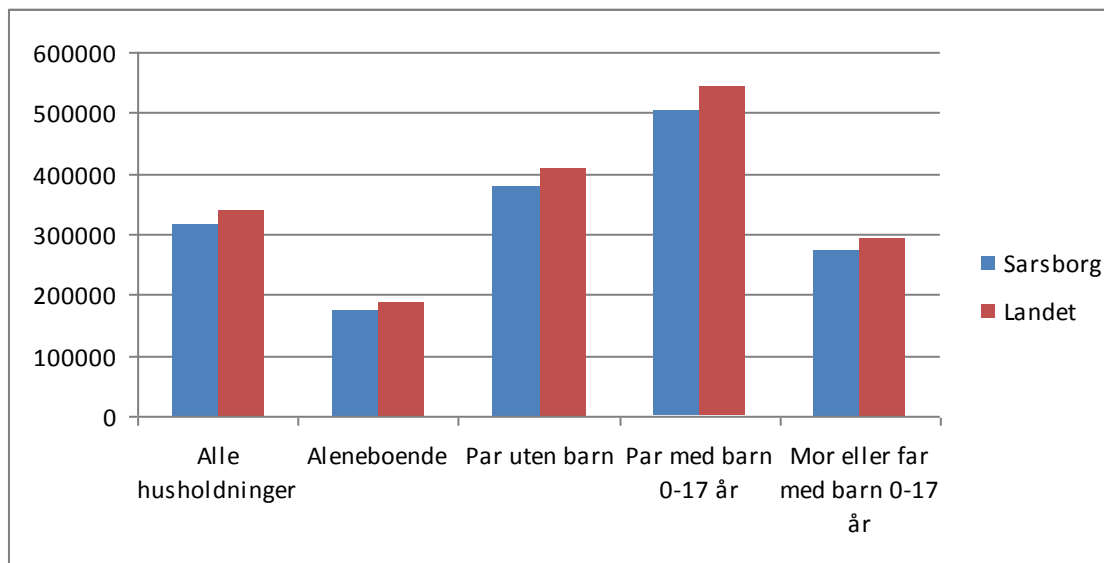
### **Inntekt etter skatt i Sarpsborg**

Ordner man en liste over alle innbyggere i Sarpsborg etter inntekt, sortert fra den høyeste til den laveste, er medianinntekten den som ligger i midten.

Medianinntekten er noe annet enn gjennomsnittsinntekten. I kommuner med noen få ekstremt rike innbyggere kan gjennomsnittsinntekten bli forholdsvis høy, selv om de fleste har en forholdsvis lav inntekt. Medianinntekten avspeiler i større grad inntekten til ”folk flest”.

Tabellen nedenfor viser medianinntekten for alle husholdninger i Sarpsborg og hele landet, og medianinntekten for bestemte grupper. Tabellen gir et entydig bilde av at både for alle husholdningene, og for de forskjellige gruppene, har innbyggerne i Sarpsborg en lavere medianinntekt enn den vi finner for de samme gruppene i hele landet.

**Tabell 8.2 Medianinntekt for hele befolkningen, i Sarpsborg og landet, 2006**



Kilde: SSB, AN

### ***Arbeidsmarkedet i Norge***

Antall arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak har variert, også i løpet av de senere årene. På begynnelsen av 1990-tallet var arbeidsledigheten forholdsvis høy, men falt betydelig i andre halvdel av 1990-tallet. Fra sommeren 2003 til sommeren 2004 var om lag 110 000 personer i landet helt arbeidsledige eller på tiltak, så gikk antallet arbeidsledige ned igjen. I januar 2008 var antallet ledige og på tiltak nede i om lag 50 000, før det begynte å stige igjen i andre halvår 2008. Men ved utgangen av 2008 ligger antallet fortsatt langt under nivået det lå på i 2003-2004. (NAV 2008)

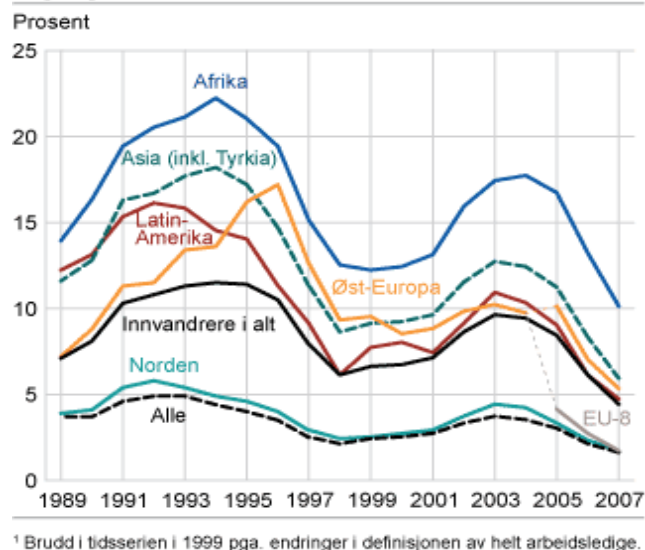
Ser en nærmere på hvordan arbeidsledighet rammer ulike grupper, viser det seg at den rammer innvandrere mer enn befolkningen som helhet, og for eksempel innvandrere fra Afrika mer enn innvandrere fra andre regioner. Tabellen nedenfor viser hvor mange prosent av aldersgruppen 16-74 år som var registrert helt arbeidsledige i perioden 1989 til 2007. Tabellen viser at arbeidsledigheten i

størst grad rammet innvandrere fra Asia og Afrika. Når arbeidsmarkedet bedrer seg, øker sysselsettingen igjen også blant disse innvandrerne.

For innvandrere fra Øst-Europa er det et brudd i 2004-2005, da åtte østeuropeiske land ble medlemmer i EU. Tabellen viser at arbeidsledigheten etter 2005 blant innvandrere fra disse landene ikke skiller seg vesentlig ut fra arbeidsledigheten i befolkningen som helhet.

**Tabell 8.3 Registrerte helt arbeidsledige etter landbakgrunn**

**Registrert helt arbeidsledige i alderen 16-74 år etter landbakgrunn. Prosent av arbeidsstyrken. Utgangen av november 1989-2007<sup>1</sup>**



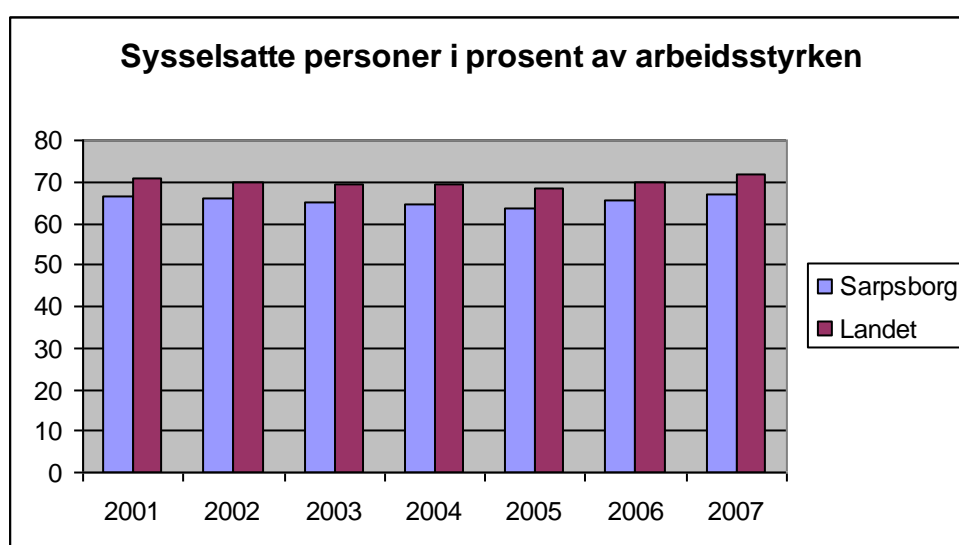
Kilde: SSB

Ut fra erfaringene i perioden fra 1989 til 2007, må en være forberedt på at en lavkonjunktur i 2009 vil kunne gi vesentlig høyere arbeidsledighet blant innvandrere fra Afrika og Asia enn i hele befolkningen, hvis det ikke settes inn tiltak rettet mot denne gruppen.

## Antall sysselsatte i Sarpsborg

Antall arbeidsledige og antall sysselsatte, varierer også fra landsdel til landsdel, og fra kommune til kommune. Tabellen nedenfor viser at fra 2001 og fremover har andelen sysselsatte i hele arbeidsstyrken ligget lavere i Sarpsborg enn i landet som helhet. Den har ligget rundt 65 %. Når en sammenligner sysselsettingen blant innvandrere, er det en viktig del av bildet.

**Tabell 8.4 Sysselsatte personer i prosent av arbeidsstyrken**

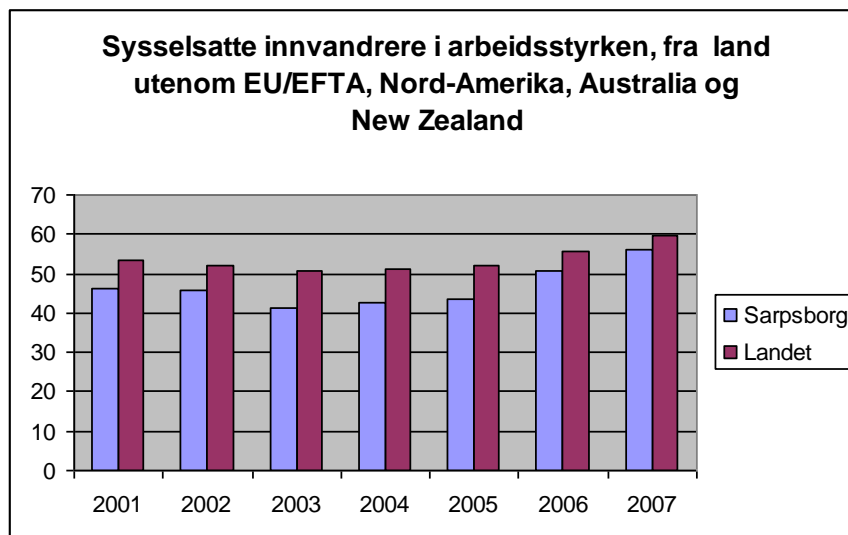


Kilde: SSB

Tabell 8.3 viser at arbeidsledigheten har vært størst blant ikke-vestlige innvandrere. Tabell 8.5 nedenfor viser andelen sysselsatte i arbeidsstyrken blant ikke-vestlige innvandrere i Sarpsborg og hele landet. Tabellen viser for det første at sysselsettingen blant ikke-vestlige innvandrere i Sarpsborg ligger lavere enn for ikke-vestlige innvandrere i hele landet, slik vi også har sett for hele arbeidsstyrken. Men tabellen viser for det første at forskjellen mellom Sarpsborg og hele landet blir mindre i løpet av perioden, og for det andre at andelen sysselsatte har økt mer enn det tabell 8.4 viser for hele befolkningen.

Fortsatt ligger sysselsettingen vel ti prosent lavere for ikke-vestlige innvandrere enn for resten av befolkningen i Sarpsborg. Det kan ha flere årsaker. Det er forholdsvis mange innvandrere i Sarpsborg som har kommet til landet på grunn av flukt, og forholdsvis få på grunn av arbeid og utdanning. Sysselsettingsgraden blant arbeidsinnvandrerne er høyere enn sysselsettingsgraden blant flyktingene. Innvandrerne har forholdsvis mange barn. Barnehagedekningen er lav blant de minoritetsspråklige, og en større andel av mødrene velger antagelig å være hjemmeværende med barna. Det gir utslag på sysselsettingsgraden.

**Tabell 8.5 Sysselsetting av ikke-vestlige innvandrere i Sarpsborg**



Kilde: SSB

Samtidig foregår det en diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet også i Sarpsborg. Ansatte ved Jobbkonsulentene avdeling Sarpsborg og teamansvarlig for introduksjonsprogrammet i Sarpsborg bekrefter at det forekommer diskriminering av innvandrere i arbeidsmarkedet i Sarpsborg. Jobbkonsulentene avdeling Sarpsborg er en del av Fredrikstad Attføringscenter i Blå Kors Fredrikstad, og arbeider på oppdrag fra NAV Sarpsborg Arbeid. En kurdisk innvandrer, som ønsker å være anonym, fortalte at broren søkte flere stillinger i Sarpsborg, som han var godt kvalifisert for. Han ble aldri innkalt til intervju og

fikk aldri svar. Så skiftet han navn til et norsk navn, søkte en ny stilling, ble innkalt til intervju og tilsatt. Andre har fortalt om lignende opplevelser.

Men både tallene i tabellen ovenfor og fortellingen til innvandrerens er tvetydige. Tallene forteller også om en forholdsvis høy grad av sysselsetting blant ikke-vestlige innvandrere, når man tar hensyn til et mer tradisjonelt kjønnsrollemønster og en større andel hjemmeværende mødre. Fortellingen viser at da kurderen kom til intervju, og arbeidsgiveren utvilsomt måtte registrere at han ikke kom fra Østfold, ble han likevel ansatt.

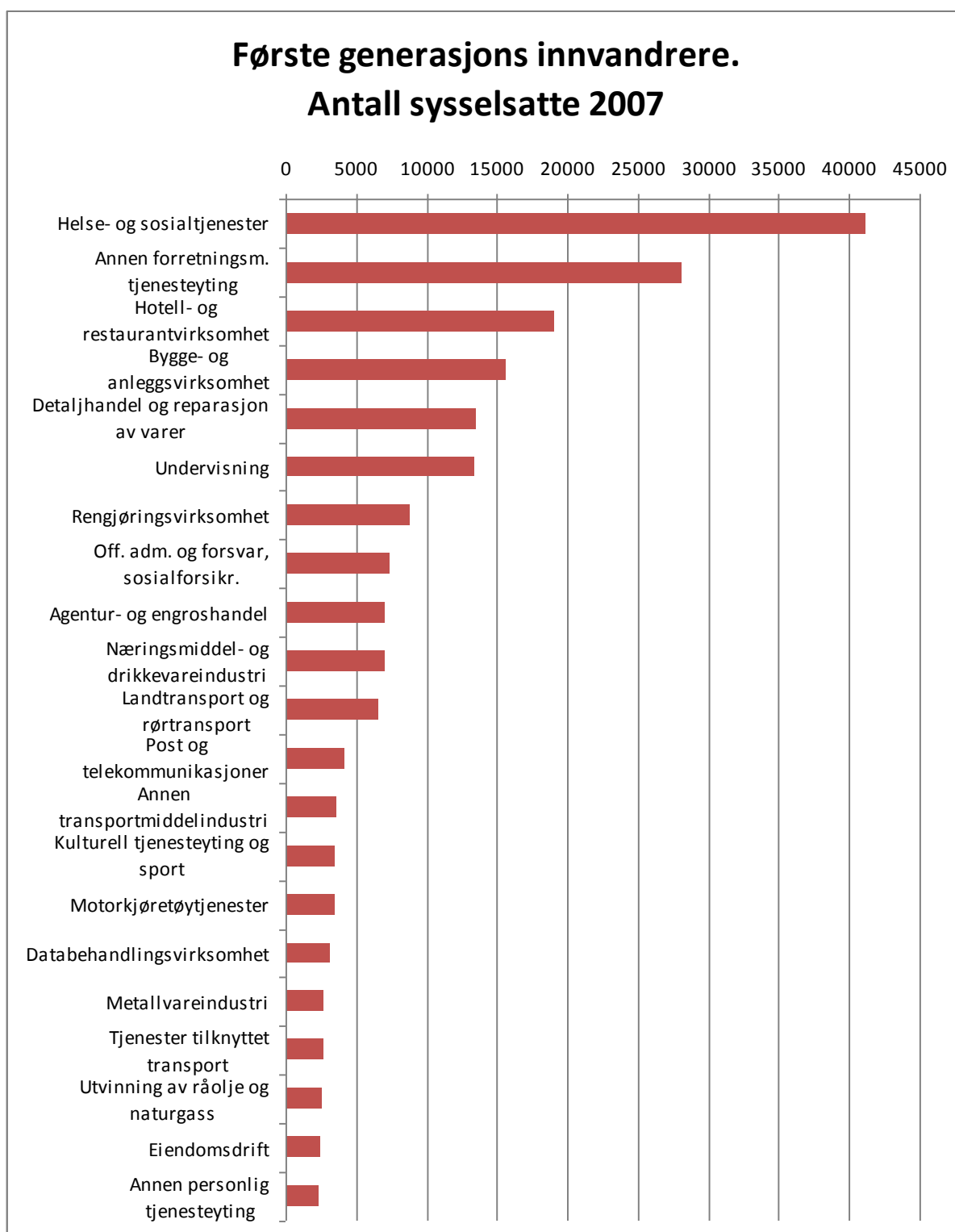
### **Innvandrere fordelt på bransjer**

Tabellene på de to følgende sidene viser hvor førstegenerasjons innvandrere var ansatt i 2007. Den første viser *hvor mange* som var ansatt i forskjellige bransjer. Bransjene er sortert etter antall ansatte, og de 21 største er tatt med. Den andre viser hvilke bransjer hvor *andelen* innvandrere var størst, og de 20 med størst andel er tatt med.

Den første tabellen viser at det er langt flere innvandrere i helse og sosialsektoren enn i noen andre bransjer. Men den andre tabellen viser at andelen innvandrere i helse og sosialsektoren likevel ligger godt under 10 %. Det er med andre ord færre innvandrere tilsatt i helse- og sosialsektoren enn det andelen innvandrere i befolkningen skulle tilsi.

Tabellene viser at innvandrere dominerer noen bransjer, som renholdsbransjen,

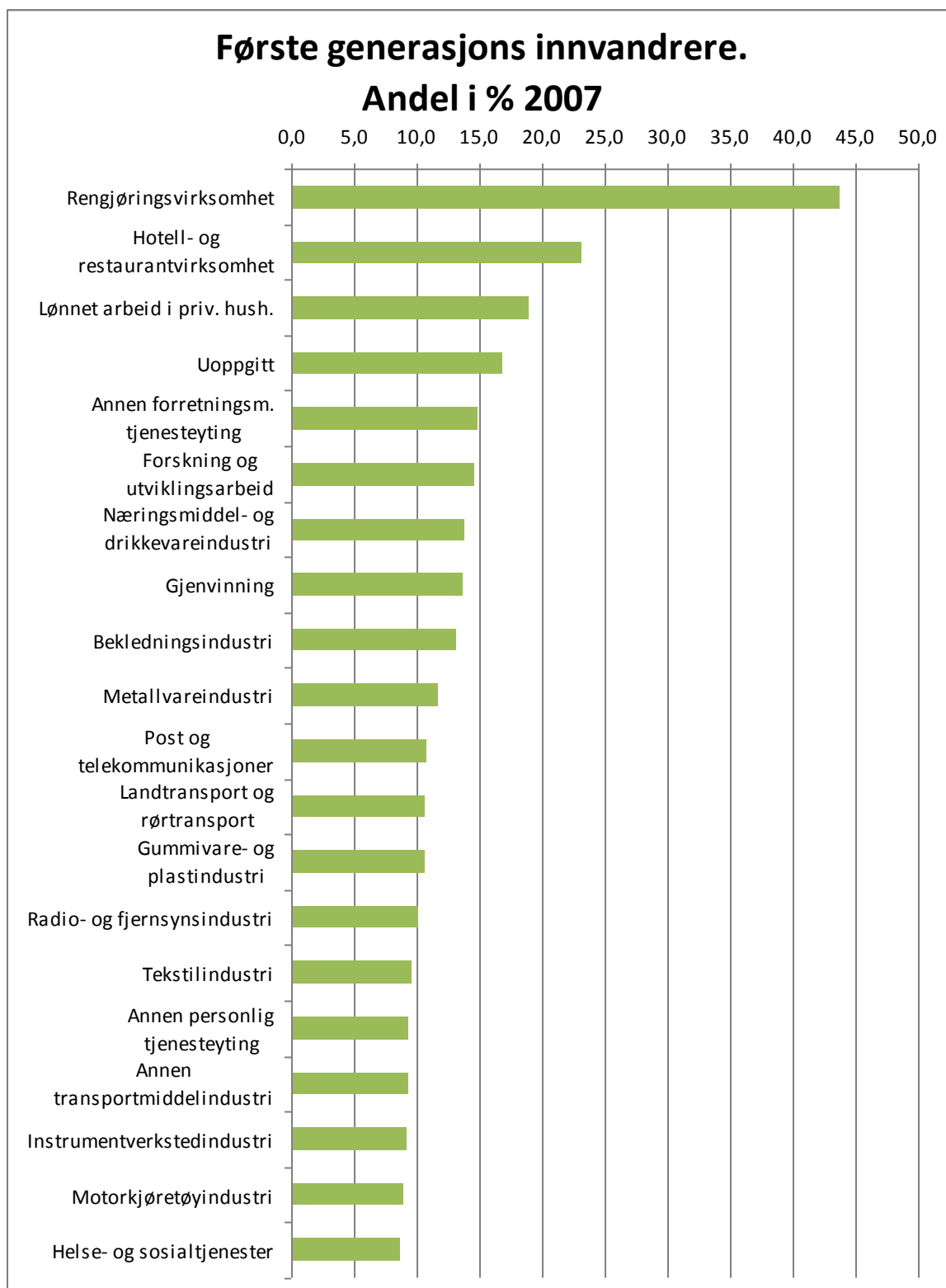
**Tabell 8.6 Antall sysselsatte første generasjons innvandrere i hele landet, fordelt på bransjer**



Kilde: SSB/AN



**Tabell 8.7 Andelen sysselsatte første generasjons innvandrere i hele landet, i de bransjene med størst andel første generasjons innvandrere**



Kilde: SSB/AN

Den andre tabellen viser at det ikke er noen andre bransjer hvor det er en så stor andel innvandrere som i renholdsbransjen. Men den første tabellen viser at renholdsbransjen bare kommer på en syvendeplass over antall ansatte. Det er tilsatt flere innvandrere i undervisning enn i renhold.

Den andre tabellen viser at ved siden av rengjøring, er andelen førstegenerasjonsinnvandrere også høy i hotell- og restaurantvirksomhet, lønnet arbeid i private husholdninger og forskjellige former for foretningmessig tjenesteyting. Det er bransjer med et stort innslag av arbeidsplasser for ikke faglært arbeidskraft. Men andelen førstegenerasjonsinnvandrere er stor også i forskning og utviklingsarbeid, som er blant de mest kompetansekrevende bransjene. I den første tabellen har vi også sett et stort antall innvandrere i undervisning, som også krever høy kompetanse.

Selv om førstegenerasjonsinnvandrere er overrepresentert i bransjer med et stort innslag av stillinger som krever lav kompetanse og med et relativt lavt lønnsnivå, er bildet likevel ikke entydig. Situasjonen er fortsatt åpen, den gir muligheter til endringer, en jevnere fordeling og en bedre integrering.

### **Arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak**

Tabellen nedenfor viser andelen arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak i Sarpsborg kommune i prosent av alle bosatte i kommunene. Tabellen viser tallene for fjerde kvartal hvert år fra 2002 til 2007. Tabellen viser tallene totalt for Sarpsborg kommune, tallene for vestlige førstegenerasjons innvandrere og ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrere. De vestlige førstegenerasjonsinnvandrere er innvandrere fra EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. I denne gruppen har det i løpet av perioden kommet inn nye land fra det tidligere Øst-Europa. Arbeidsinnvandrerne fra Polen er for eksempel med i denne gruppen nå. De ikke-vestlige

førstegenerasjons innvandrere er innvandrere fra resten av verden. Hoveddelen av disse kommer fra Asia, Afrika og resten av Øst-Europa.

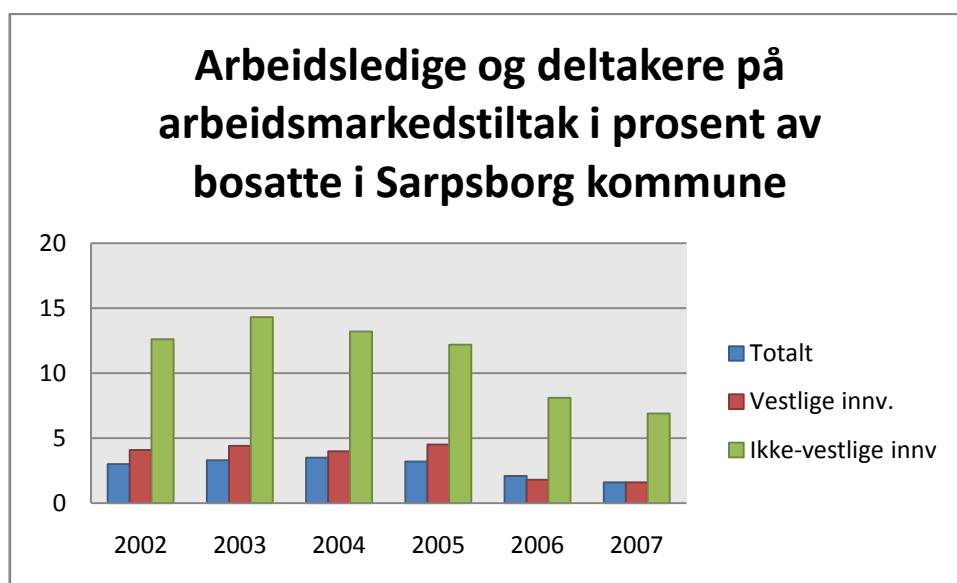
Figuren viser at de vestlige innvandrere i hovedsak følger den samme utviklingen som totalbefolkningen i Sarpsborg.

Gjennom hele perioden var det vesentlig flere arbeidsledige og på tiltak i blant de ikke-vestlige enn blant de vestlige og resten av befolkningen. Figuren viser at andelen blant de ikke-vestlige som var arbeidsledige eller på tiltak nådde en topp i 2003 med 14,3 %. Så har andelen sunket hvert år til den har kommet ned i 6,9 % i 2007. Det utgjør 209 personer.

Figuren nedenfor viser med andre ord at arbeidsledigheten i Sarpsborg følger det hovedmønsteret som vi har sett for hele landet. I lavkonjunkturer øker den mest for ikke-vestlige innvandrere.

NAV Sarpsborg Arbeid opplyser at det er flere usikkerhetsfaktorer knyttet til statistikken over arbeidsledige førstegenerasjons innvandrere. Innvandrere er ikke kjent med det norske systemet, registreringen som arbeidsledig er mer varierende for denne gruppen og de flytter mer enn andre. Det gjør registreringsarbeidet vanskelig.

**Tabell 8.8 Arbeidsledige og deltakere på tiltak i Sarpsborg 2002-2007**



Kilde: SSB/AN

## ***Erfaringer fra sysselsettingsarbeidet***

### **Jobbkonsulentene i Sarpsborg**

Jobbkonsulentene i Sarpsborg er en avdeling i Fredrikstad Attføringscenter, som igjen er en del av Blå Kors Fredrikstad. Jobbkonsulentene avdeling Sarpsborg arbeider med individuell oppfølging av arbeidssøkere på oppdrag fra NAV Sarpsborg Arbeid. Det er et lavterskeltilbud for klienter som har vært lenge i systemet og der tidligere tilbud er mislykket. De trenger som regel tett oppfølging over lang tid. Nå arbeider Jobbkonsulentene innenfor Kvalifiseringsprogrammet.

Fra 2000 har Jobbkonsulentene i Sarpsborg hatt 222 ordinære arbeidssøkere som klienter. 22 av dem har hatt innvandrerbakgrunn, hvorav 4 er i arbeid eller skole, 4 er på tiltak og 14 enten har eller har søkt om uføretrygd.

Klientene til Jobbkonsulentene representerer en liten del av innvandrergruppa, men den delen som har størst problemer på arbeidsmarkedet. Mange kan lite

norsk og har ikke bestått språkprøven, noen er analfabeter, og mange har store fysiske og psykiske problemer. Arbeidet med denne gruppa avdekker svake punkt i integreringsarbeidet.

De ansatte i Jobbkonsulentene Sarpsborg peker på at integreringsarbeidet overfor deres klienter kan forbedres på flere områder. Det krever både en bedre kartlegging av klientenes situasjon og en større realisme i arbeidet.

Språkbarrierene er et problem. Skal informasjonsmateriell nå frem med sitt budskap, må det i større grad oversettes til innvandrernes morsmål, slik at klientene enten kan lese det selv eller få det lest høyt for seg på et språk som de forstår.

Samtidig bør tolketjenesten i helsevesenet bygges ut. Jobbkonsulentene får klienter som har vært lenge i systemet og som tydelig har store psykiske skader med dype depresjoner og angst. Men selv blant dem som har vært til utredning er det sjeldent en presis diagnose og heller ikke et behandlingsopplegg. Psykiske lidelser registreres som somatiske lidelser. Angst og depresjoner blir registrert som en vond rygg eller hodesmerter i følge informantene.

Også testmaterialet som brukes i NAV-systemet kan forbedres. Testene bør for det første oversettes til klientenes morsmål, og for det andre utbygges slik at de bedre kartlegger klientenes personlighet, evner og problemer. Da vil de ha større verdi i arbeidet med klientene.

Tiltakskjeden bør forenkles, slik at den blir mer oversiktlig og slik at klienter med lignende situasjoner i større grad behandles likt. Det arbeidet har NAV Østfold allerede satt i gang.

Samtidig bør det komme inn en større realisme i tiltaksarbeidet. De ansatte i Jobbkonsulentene har full forståelse for at restarbeidsevne skal brukes, og antall

uføretrygdede ikke skal bli større enn høyst nødvendig. Men det er fortsatt klienter som blir gående på tiltak i årevis, uten at det er grunn til å tro at de kan komme i arbeid. Det ene tiltaket blir lenket til det neste, for noen er det 10-15 år siden de har vært i jobb. En klient har gjennomført syv typer jobbsøkerkurs siden 2003, uten å ha vært i nærheten av en stilling. Stadig nye tiltak blir til stadig nye nederlag og virker personlig demotiverende på klienten.

Samtidig vil urealistiske utplasseringer i arbeidslivet redusere mulighetene til å komme i arbeid for dem som faktisk har en mulighet til å lykkes. Når en arbeidsgiver har stilt seg åpen til å ta imot en av klientene til Jobbkonsulentene, og utplasseringen mislykkes, reduseres motivasjonen til å prøve igjen. Har forsøkene mislykkes flere ganger, blir arbeidsplassen ofte stengt for nye henvendelser.

Viljen til å ta imot klienter fra Jobbkonsulentene varierer mye. Gjennomgående er det private næringslivet mer villig til å ta imot enn offentlig sektor. Stat og kommune fremstår som sinker sier informantene, de er flinke til å ivareta dem som allerede er tilsatt, gjennom ordningene for inkluderende arbeidsliv, men tar ikke imot nye som trenger en tilpasset arbeidsplass.

### **Arbeidslivets organisasjoner**

Landsorganisasjonen i Østfold og Samorganisasjonen i Sarpsborg har en bred tilnærming til spørsmålet om diskriminering og sysselsetting av innvandrere.

LO Østfold setter arbeidet i sammenheng med arbeidet mot diskriminering overfor kvinner, ungdom og andre grupper, og arbeidet for likeverdige lønns- og arbeidsvilkår i hele arbeidslivet. LO har jevnlig arrangement rundt disse temaene. Sammen med Norske Idrettsutøveres Sentralorganisasjon NISO, Norsk Folkehjelp og kampanjen Gi rasismen rødt kort, har LO Østfold høsten 2008 invitert alle niendeklassinger i Sarpsborg og Fredrikstad til en skrivekonkurranse

om arbeidslivet for å øke bevisstheten om arbeidslivsspørsmål som kollegialitet, diskriminering og likestilling.

På spørsmål om LO Østfold når frem overfor dem som har tilsettingsmyndighet i Østfold, svarer Ulf Lervik, distriktssekretær LO Østfold, at det ikke alltid går så fort. Arbeidsgiverne bruker styringsretten sin. Men det finnes positive eksempler, som Nortura Hærland AS i Eidsberg, som blant sine 400 ansatte har 46 nasjoner.

Lervik peker på at LO Østfold har et godt samarbeid med NHO Østfold. Regionsdirektør i NHO Østfold, Nils Einar Nesdam, bekrefter at de har deltatt i konferanser i fylket om tilsettinger og lønns- og arbeidsforhold for innvandrere. Men han understreker at det er på grensen av hva organisasjonen makter, og henviser til NHO sentralt som arbeider med spørsmålet.

LO Østfold legger vekt på å organisere innvandrere, som andre tilsatte i arbeidslivet. Men arbeidet er av og til utfordrende. Lervik peker på at noen innvandrere har med seg erfaringer fra hjemlandene som gjør at de vegrer seg for å organisere seg også i Norge. I Latin-Amerika har det foregått systematisk kamp mot fagbevegelsen i mange tiår og hundrevis av tillitsvalgte har blitt drept. Det er forbundet risiko med å organisere seg. I Øst-Europa var fagbevegelsen en del av maktapparatet til Sovjetunionen og innvandrerne derfra har lært at å fagorganisere seg er det siste de må gjøre. Det tar tid å bygge tillit.

Samtidig arbeider LO med egen organisasjon. De tillitsvalgte eier LO, og tillitsvalgte på lavere nivå velger tillitsvalgte på høyere. Det fører til at ledelsen er dominert av erfarne tillitsvalgte, men få innvandrere. LO ønsker at også innvandrere skal bli bedre representert på alle nivå blant de tillitsvalgte.

Leder i Samorganisasjonen i Sarpsborg, Aase Mary Furali, har sett arbeidet mot diskriminering av innvandrere som et ledd i arbeidet for å forsvare et solidarisk

arbeidsliv med likeverdige lønns- og arbeidsvilkår for alle, og som et ledd i motarbeidingen av at det utvikler seg en ny underklasse i Sarpsborg. Hun bekrefter at det fortsatt er mye å ta tak i, og at det foregår en diskriminering på arbeidsmarkedet. Afrikanere er fortsatt verst berørt. Vi etniske nordmenn må våge å bli kjent med nye nordmenn, sier hun. Hun peker på at forbundene i LO og de tillitsvalgte på arbeidsplassene, kan påvirke i forbindelse med tilsetninger.

I dette arbeidet har Samorg i Sarpsborg gått nye veier. Da Samorg hadde lokaler på gateplan i gågata, opprettet de en internasjonal kafé i egne lokaler, som hadde åpent hver lørdag fra klokken 12.00 til klokken 15.00. Det fungerte som en møteplass og ga rom for mange samtaler på tvers av sosiale og etniske skillelinjer. I integreringsarbeidet er slike uformelle møteplasser viktige.

Sarpsborg Samorg har også lagt vekt på å samarbeide med andre lokale aktører som ønsker å bidra i integreringsarbeidet. Arbeidet har gått på tvers av gamle skillelinjer i det norske samfunnet. Aase Mary Furali har selv, sammen med representanter for Filadelfiamenigheten, Røde Kors og Frivillighetssentralen, vært initiativtaker til en internasjonal kvinnegruppe som har arrangert møter for innvandrerkvinner på Kruseløkka skole hver onsdag mellom klokken 18.00 og 19.00. Ordfører Arne Vinje fremhevet at nettopp slike initiativ hadde hatt stor betydning for at Vinje kommune har lyktes i arbeidet med å integrere innvandrere fra Somalia.

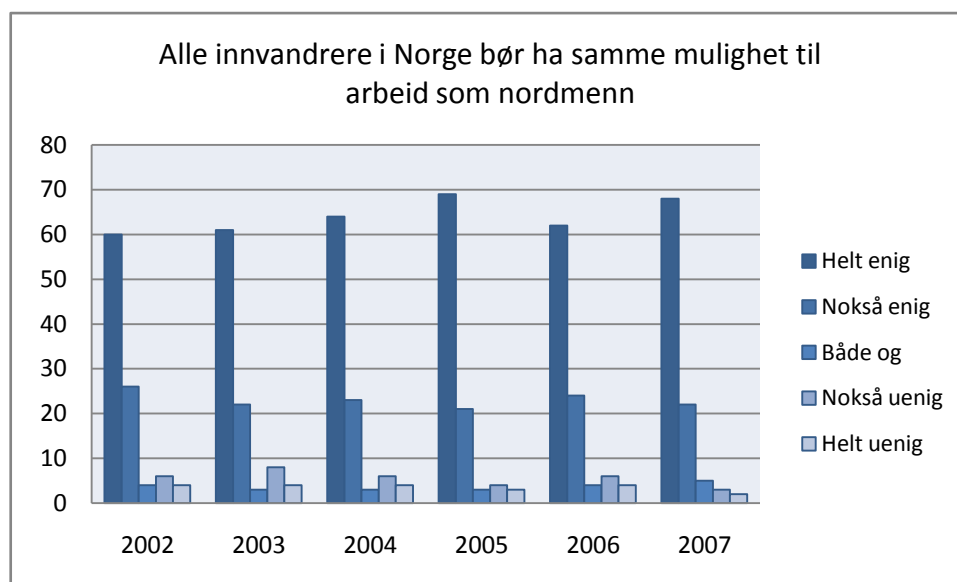
De som arbeider på tvers av etablerte skillelinjer i lokalsamfunnet, bidrar på den ene siden til en integrering i dette samfunnet, men på den andre siden kan arbeidet oppfattes som en trussel mot den tryggheten som de gamle skillelinjene har skapt. De tar en risiko og må være forberedt på å møte motstand. En kommune som ønsker slike initiativ, bør påta seg en koordinerende rolle som gir legitimitet til dem som våger å ta risikoen og skape integrering.



## Holdninger til innvandrere på arbeidsmarkedet

SSB gjennomfører hvert år en undersøkelse av befolkningens holdninger til innvandrere. Ett av spørsmålene er i hvilken grad de er enige i at alle innvandrere i Norge bør ha samme muligheter til arbeid som nordmenn. Svarene har i mange år vært entydige, i 2002 var 60 % helt enige i dette utsagnet, og andelen har vært økende. Legger en til dem som er nokså enige, blir andelen mellom 83 % og 90 %. Samtidig har de svært få som er helt uenige blitt stadig færre. Tabellen nedenfor viser fordelingen av svarene i perioden 2002-2007.

**Tabell 8.9 Holdninger til innvandrere på arbeidsmarkedet**



Kilde: SSB/AN

Prinsipielt sett ønsker altså det store flertallet av nordmenn at innvandrere skal ha de samme mulighetene som nordmenn på arbeidsmarkedet. I praksis viser det seg at de som tilsetter diskriminerer innvandrere.

Systematisk diskriminering på arbeidsmarkedet over tid kan bidra til sosiale konflikter og en situasjon ingen ønsker. I kapittel 3 siterte vi Tomas Hylland Eriksens vurdering av at konflikter mellom innvandrere og storsamfunnet, som i Frankrike høsten 2005, ikke har noe med kultur og religion å gjøre, men har alt å gjøre med ulik fordeling av goder.

Systematisk diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet, er ikke bare ødeleggende for innvandrere og samfunnet, men også for næringslivet selv. På sine hjemmesider understreker Nortuna Hærland AS at det er viktig for bedriften at alle ansatte har høy faglig kompetanse, og at bedriften derfor også satser på fagutdanning på en rekke områder. Nortuna Hærland AS tilsetter ikke innvandrere av veldedighet, men fordi de representerer en kompetanse som bedriften har behov for.

De senere årene har arbeidslivet etterspurt arbeidssøkere med teknisk kompetanse. Det foregår en omfattende satsing på realfag i utdanningssystemet fra barnehage til universitet for å møte dette behovet. Samtidig går innvandrere med ingeniørkompetanse både fra Norge og utlandet uten relevant arbeid for ingeniører. Når industrien ikke er i stand til å gjøre seg nytte av denne kompetanse, ødelegger det konkurranseevnen til norsk industri.

Det er med andre ord mange grunner for kommunen å stimulere de kreftene som gjør en innsats for at diskrimineringen i det lokale arbeidsmarkedet skal bli mindre.

### **Sosialklienter**

Andelen sosialklienter blant innbyggerne i Sarpsborg har vært lavt, og har blitt redusert betydelig de senere årene, til tross for at kommunen har hatt en lavere sysselsetting enn i landet som helhet. I 2004 var 4,4 % av innbyggerne sosialklienter. Deretter har antallet sunket hvert år, til 2,9 % i 2007. (SSB KOSTRA)

Også blant innvandrere har andelen sosialklienter vært lavt, til tross for en økt innvandring og et større innslag av ikke-vestlige innvandrere med større arbeidsledighet og lavere sysselsetting enn det en finner i gjennomsnitt blant andre innvandrere og i befolkningen som helhet. Tallene for antall sosialklienter

med innvandrerbakgrunn er hentet fra saksbehandlingssystemet til sosialetaten av Flemming Johnsen, og viser at også her har andelen gått ned, fra 4,9 % i 2005 til 4,1 % i 2007 og ligger bare fra 0,7 % til 1,2 % over tallene for hele befolkningen. Det foreligger ikke endelige tall for 2008 når dette skrives. Midlertidige tall fra august 2008 indikerer at andelen sosialklienter blant innvandrerne vil bli noe større i 2008 enn i de foregående årene. Men andelen vil fortsatt være lav og avkrefter myten om at de fleste innvandrerne lever av sosialhjelp.

**Tabell 8.10 Andel sosialklienter i Sarpsborg kommune 2005-2007**

	Innvandrere			Hele befolkningen
	Antall i alt	Antall sosialklienter	Andel klienter i %	Andel klienter i %
2005	4375	215	4,9	3,7
2006	4795	188	3,9	3,3
2007	5367	221	4,1	2,9

Kilde: Sarpsborg kommune/SSB KOSTRA

### ***Sarpsborg kommune som arbeidsgiver***

Sarpsborg kommune har om lag 4000 ansatte. Av dem er 250, eller 6,3 %, innvandrere. Tabellen nedenfor viser at de 4000 ansatte i Sarpsborg kommune utgjør 7,8 % av alle innbyggerne i Sarpsborg, mens de 250 innvandrerne som er ansatt i Sarpsborg kommune, utgjør 4,7 % av alle innvandrere i byen. For de ikke-vestlige innvandrerne er andelen enda mindre. Bildet er skjevare enn disse tallene gir inntrykk av, fordi en større andel av innvandrerne er i yrkesaktiv alder. Jevnfør tabell 5.8 i kapittel 5.

**Tabell 8.11 Ansatte i Sarpsborg kommune, andel innvandrere av alle innvandrere**

	I alt	Innvandrere i alt	Vestlige Innvandrere	Ikke vestlige innvandrere
Innbyggere	51053	5367	971	4396
Ansatte	4000	250	65	185
Andel	7,8 %	4,7 %	6,7 %	4,2 %

Kilde: SSB/Sarpsborg kommune/AN

Tabellen nedenfor viser hvordan de 250 innvandrerne som er ansatt i Sarpsborg kommune er fordelt på de forskjellige sektorene. Tabellen viser at så godt som alle er tilsatt i helse og sosialsektoren og i skole, oppvekst og kultur. Sarpsborg kommune opplyser i tillegg at ingen av de 250 er tilsatt i lederstillinger eller i nøkkelstillinger som utreder saker for politisk beslutning. Kommunen tar imidlertid et forbehold. Det er ikke utarbeidet systematisk statistikk på dette området. Tallene er foreløpige og det kan forekomme feil eller mangler.

**Tabell 8.12 Ansatte innvandrere i Sarpsborg kommune, fordelt på sektorer**

	Helse og sosial	Skole, oppvekst og kultur	Teknisk	Sentraladministrasjonen
Antall ansatte innvandrere	133	81	5	1

Kilde: Sarpsborg kommune

Det grunnleggende argumentet for at Sarpsborg kommune bør rekruttere innvandrere som arbeidstakere, er at Sarpsborg kommune trenger deres kompetanse. Kommunen trenger internasjonal kompetanse på alle nivåer både i forhold til samfunnsutvikling av Sarpsborg kommune, tjenesteytingen og myndighetsutøving. Kommunen trenger å utvikle sin kollektive kompetanse på det å være innvandrere, slik at den kan gi et tilpasset tilbud til en internasjonal befolkning.

For å mestre disse oppgavene, trenger Sarpsborg kommune ansatte med innvandrerbakgrunn både blant fagarbeidere, ansatte med høyere utdanning som lærere og helsepersonell, blant saksbehandlere og ledere. De bør bli ansatt, ikke bare fordi de er innvandrere, men fordi de både har fagkompetansen for oppgavene og samtidig den kompetansen deres bakgrunn som innvandrere gir dem i tillegg.

Samtidig skal selvfølgelig Sarpsborg kommune, som andre arbeidsgivere, bidra til sysselsettingen av befolkningen ved å tilsette og kvalifisere arbeidsledige

innbyggere. Men dette er et tilleggskrav, på samme måte som for private bedrifter. Kommunen er ikke til for å sysselsette en del av befolkningen, den er til for å yte tjenester av god kvalitet, utvikle samfunnet og utøve myndighet med godt skjønn. Innenfor dette hovedkravet, bør det også være rom for å ivareta tilleggskravet om å bidra til sysselsettingen av arbeidsledige. Det er bra når Sarpsborg tilsetter arbeidsledige innvandrere i stillinger som ufaglærte, men det er ikke tilstrekkelig.



## 9 Helsetjenester

### *Allmenne tjenester eller særtiltak?*

Behovet for helsetjenester er stort blant barn og de aller eldste. I kapittel 5 har vi beskrevet alderssammensetningen i innvandrerbefolkningen, og vist at det er en forholdsvis ung gruppe, med få i aldersgruppen over 50 år. Helsetjenestene til barn og unge er behandlet i kapittel 6, Oppvekst, helse og opplæring for barn og unge.

I Integreringsplan Del II, kapittel 6 Helse, er det både en grundig situasjonsbeskrivelse av alle helsetjenestene i Sarpsborg kommune, og detaljerte forslag til tiltak. Vi henviser til dette kapittelet, og vil i denne sammenhengen bare kommentere enkelte sider ved helsetjenestene til voksne.

I den faglige debatten om tiltak for å fremme integrering av innvandrere, har det vært en diskusjon om man bør satse på at de alminnelige tjenestene også skal dekke innvandrernes behov, eller om det bør etableres særlige tiltak for innvandrere, eller om løsningen ligger i en kombinasjon. Sarpsborg kommune har valgt en kombinert løsning, og administrasjonen forslår at den skal utvikles videre. Det er gode faglige argumenter for en slik tilnærming.

Enkelte innvandrere har særlige behov som krever en spesialisert kompetanse som det alminnelige tjenesteapparatet ikke har i utgangspunktet. Skal det alminnelige tjenesteapparatet kunne fungere godt, har det behov for noen med spisskompetanse, som kan bidra både i det innledende diagnostiske arbeidet, videreutdanning av personalet, og drøfting av vanskelige saker.

Flere av informantene til denne analysen har pekt på at det svikter på dette området, og at svikten får negative ringvirkninger for integrering både i arbeids- og samfunnsliv.

Sarpsborg har allerede et helseforum for innvandrere som er et tverrfaglig samordnings- og veiledningsorgan for fagarbeidere i kommunen med oppgaver overfor innvandrere.

I Handlingsplanen foreslås det kommunen oppretter en ”Migrasjons-helsetjeneste” for grundig kartlegging av nybosatte innvandrere. Hensikten er at innvandrerne skal få nødvendig og tilpassede helsetjenester så snart som mulig. Det foreslås at ”Migrasjonshelsetjenesten” skal bestå av et team bestående av lege, helsesøster, psykiatrisk sykepleier, tannlege og legesekretær. Teamet skal både gjennomføre kartlegging av nybosatte og kunne gi tjenester i inntil ett år etter bosetting, avhengig av behov, og inntil det ordinære tjenesteapparatet er operativt.

En slik migrasjonshelsetjeneste vil få en sentral plass i helseforumet for innvandrere, slik at det kan bidra både i den interne etterutdanningen i kommunen og i arbeidet med vanskelige saker.

Kommunen bør også drøfte hvordan arbeidsdelingen og samarbeidet bør være mellom migrasjonshelsetjenesten, virksomheten Kompetansesenter rus og psykisk helse, og Distriktpsikiatrisk senter i Sarpsborg. Dette er et krevende område og vi skal belyse det med noen eksempler.

### ***Psykisk helsevern for innvandrere***

Distriktpsikiatrisk Senter (DPS) for Sarpsborg-Halden regionen er lokalisert til Sarpsborg og Halden. Det har til sammen vel 111 stillingshjemler. I stillingsrammen inngår blant annet 30 sykepleiere og spesialsykepleiere i psykiatri, 5 vernepleiere, 35 hjelpepleiere og omsorgsarbeidere, 11 psykologer og psykologspesialister, 8 leger og legespesialister, og 2 kliniske sosionomer.

DPS Halden/Sarpsborg er inndelt i to seksjoner, en felles seksjon for døgnbaserte tjenester plassert i Halden, og en seksjon for polikliniske tjenester i



hver av byene. Seksjon for polikliniske tjenester har to hovedarbeidsområder, utredning, diagnostikk og behandling av mennesker med ulike typer psykiatriske lidelser, og rehabilitering av pasienter med mer langvarige psykiske lidelser av betydelig alvorlighetsgrad. (Sykehuset Østfold).

Enkelte flyktninger hører hjemme i den siste gruppen. Psykolog Helge Kristofer Smebye ved poliklinikken i Sarpsborg har arbeidet med flyktninger i denne gruppen pasienter de siste årene. Han bekrefter at mange innvandrere fra krigsområder, som det tidligere Jugoslavia, Iran, Irak og Tyrkia, har betydelige psykiske lidelser.

I den første fasen etter en voldsom opplevelse, skjer det normalt en naturlig bearbeidings- og helbredelsesprosess. De nyeste kliniske retningslinjene fra Den internasjonale foreningen for studier av traumatisk stress ("International Society for Traumatic Stress Studies"), anbefaler at fagfolk i de fleste tilfellene i større grad bør la disse normale prosessene få gå sin naturlige gang den første perioden. De anbefaler å sikre at berørte personer får god psykisk støtte, informasjon om naturlige stressreaksjoner i kroppen, hvordan de best kan hjelpe seg selv og søke hjelp hos andre. Debriefingsopplegg både for enkeltpersoner og for grupper, som var populære på 80- og 90-tallet, har vist seg å gi liten gevinst, og har endog i noen studier vist seg å kunne hindre de normale prosessene å gå sin gang.

Noen mennesker greier ikke å komme seg gjennom reaksjonene på det de har vært gjennom, uten å få profesjonell hjelp. Ikke alle lidelsene gjør seg gjeldene med det samme, noen reaksjoner kan komme først etter ti år. Samtidig reagerer mennesker svært forskjellig på traumatiske opplevelser som krig, tortur, voldtekt, ulykker og naturkatastrofer. Noen kommer gjennom opplevelsene forholdsvis uskadd, andre er preget av posttraumatisk stress (PTSD). National Institute for Clinical Excellence NICE i Storbritannia, som tilsvare

Helsetilsynet i Norge, peker på at de mest vanlige symptomene på PTSD er a) gjenopplevelse av den traumatiske hendelsen i form av flashback's om dagen eller kraftige mareritt om natten, b) aktiv unngåelse av situasjoner / ting som kan vekke minnene om disse hendelsene, c) følelsemessig nummenhet eller mangel på interesse for sine omgivelser, d) være overdrevent årvåkne eller skvetne / lettskremte. (NICE 2005). Senere forskning har vist at symptomene kan bli alvorligere og mer krevende å behandle dersom de berørte mennesker opplever at de selv har skyld i det som skjedde eller føler skam knyttet til den traumatiske hendelsen. Menneskets iboende søken etter mening i tilværelsen vil lett føre til en helt feilaktig oppfatning av egen skyld og skam dersom man ikke får hjelp til å bearbeide det som faktiske skjedde.

Smebye peker på at vi i dag vet mer om hva som forårsaker PTSD enn for noen få år siden. Vi vet hvilke sentra i hjernen som lagrer bildene for å hindre at vi kommer i tilsvarende situasjoner igjen. Når pasienten kommer i situasjoner med en del likhetstrekk, kan det oppstå falske alarmer, og pasienten kan reagere instinktivt ut fra de traumatiske erfaringene. Disse reaksjonene er utenfor viljestyrt kontroll, de fremstår oftest som ukontrollerte, biologisk betingede reaksjoner. Vi gjenkjenner mange av disse reaksjonene også hos dyr når de kommer i tilsvarende livstruende situasjoner.

Den nye forståelsen av hvilke sentra og prosesser i hjernen som er involvert i PTSD, har ført til en endring av prinsippene for behandling av disse pasientene. De fleste nasjonale retningslinjer som er utarbeidet, anbefaler tiltaksmetoder utviklet spesielt for traumatisert pasienter basert på prinsipper fra kognitiv terapi. De beste resultatene er oppnådd med mennesker som har opplevd enkeltstående traumatiske hendelser. Mange flyktninger har opplevde årelange traumatiske hendelser av mange ulike typer og grader. Dette gjør behandlingen mer krevende og langvarig. Men også i møte med slike mennesker har de nye behandlingsmetodene vist seg å kunne gi mange en lette i sine symptomer, selv

når full helbredelse ikke er mulig. Smebye trekker fram følgende eksempler fra litteraturen og egen praksis som illustrerer problemer en alvorlig PTSD kan skape både for personen som er rammet, men også for menneskene rundt:

Kjernen i problemene mennesker med PTSD opplever, er at kroppen sender ut alarmer om at den katastrofen de opplevde, er i ferd med å skje på nytt. Dette får kroppen til å igangsette reaksjoner som skal redde personen fra den sikre undergang. Slike beskyttelsesmekanismer er avgjørende for at vi skal lære av våre feil og unngå å bli drept ved stadig å komme i livsfarlige situasjoner: Et lite barn som har brent seg på en varm kokeplate, trekker hånden tilbake før det rekker å tenke. Ved neste syn av komfyren setter kroppen inn tilsvarende automatiske reaksjon: Det får barnet til å trekke seg unna uten at det tenker eller forstår hva som skjer. Uten en slik avverge-reaksjon ville barnet bli brent så ofte at hånden kunne gå tapt. Når en person har vært i en livstruende situasjon, vil minner fra denne hendelsen lagres i det samme systemet. Alt som vekker opp disse minnene, vil kunne utløse de samme avverge-reaksjonene.

Hos mennesker som opplever alvorlige, livstruende hendelser, vil dette systemet lett komme ut av kontroll: Varslene som sendes ut, er falske alarmer. Både personen selv og de som står rundt vil ofte ikke forstå hva det er som skjer. Problemet kommer bl.a. fra at mange alvorlige traumatiske situasjoner er så uoversiktlige at det er tilfeldig hvilke minner som blir lagret i det spesielle minnesystemet som er knyttet til beskyttelsesmekanisme. Særlig dersom opplevelsen har vært så vond at personen aldri har orket å snakke ordentlig om den, kan ”faresignalene” bli veldig tilfeldig og ikke knyttet til tid og sted. De er oftest utenfor vår umiddelbare bevissthet.

Noen slike falske alarmer er uforståelige for utenforstående: En kvinne som opplevde at resten av familien ble drept da en gruppe soldater stormet inn i huset deres, blir vettskremt og prøver å stikke unna idet hun ser en uniformert person. De som kjenner forhistorien, vil lett forstå sammenhengen. Men en uniformert person fra Biltilsynet som skal ta en stikkprøve på promille, vil oppfatte henne som en mistenkelig person og begynne å stille mer utfordrende spørsmål. Resultatet kan bli at kvinnen får helt panikk – og betjenten får styrket sin mistanke om at hun har noe å skjule.

Noen faresignaler er uforståelig også for den traumatiserte personen selv: En kvinne får et panikkanfall idet hun kommer inn til samtale hos psykologen sin – som hun har full tillit til. Både psykologen og kvinnen

må bruke tid og samarbeide for å finne ut hva som skjedde: Kvinnen hadde opplevd å nesten bli drept i det hun ble fanget inn i skuddlinjen mellom opprørske fotballtilhengere og politi. Det lå en blå ringperm framme på skrivebordet på psykologkontoret. Da psykologen til slutt gikk inn på hjemmesiden til fotballklubben, fant de sammenhengen: Fotballdraktene til denne klubben hadde samme blåfarge som ringpermen. Kvinnen hadde ikke bevisst lagt merke til ringpermen da hun kom inn på kontoret, men øynene hennes fanget opp fargen. Det å hjelpe personer å forstå hva det er som utløser de kraftige angstreaksjonene, kan være med på å dempe den psykiske belastningen.

Vi bærer med oss flere biologisk styrte reaksjonsmønstre som vi bruker i ekstremt farlige situasjoner: Det vanligste er at kroppen øker spenningen for å hjelpe oss til å flykte eller slåss. Dette vil oppleves som at pusten går raskere, hjertet dunker som aldri før, vi svetter i hele kroppen og føler en enorm anspenning. Kroppen kan imidlertid også reagere helt motsatt – ved å ”spille død.” Vil blir helt numne i bein og armer, faller helt sammen, orker ingen ting.

Elitesoldater og livvakter kan læres opp til å overstyre disse naturlige reaksjonsformene. Dersom USAs president blir beskyttet, vil hans livvakter kaste seg mot den som skyter og mot presidenten for å beskytte andre – uten tanke på egen sikkerhet. Dette viser at selv slike medfødte mekanismer lar seg kontrollere. Men en slik trening kan føre til uante konsekvenser når en elitesoldat utvikler en PTSD og opplever at det kommer en falsk alarm:

En tidligere elitesoldat fra Bosnia sparker over ende guttungen sin og kaster seg over ham mens de er ute i hagen sammen for å klippe gresset. Verken faren selv eller enda mindre gutten forstår hva som skjer: Farens unnskyldning er: ”Jeg bare kodd!” Dersom naboen bivåner det hele, må han være overbevist om at dette viser hvor voldelig disse eks-soldatene er! Klart det er viktig å være skeptiske i møtet med disse nye landsmennene våre! I samtaler hos psykologen blir det avdekket en helt annen virkelighet: Faren var en av de dyktigste soldatene i sin tropp under krigen i hjemlandet og var en av få fra troppen som overlevde krigen uten fysiske skader. Mange andre i troppen kunne takke ham for at de fortsatt levde: Under et angrep, mistet en av kameratene besinnelsen mens de lå i dekning og ble beskyttet. Han reiste seg opp for å flykte. Før de andre rakk å registrere hva som hadde skjedd, hadde elitesoldaten reist seg halvveis opp, sparket over ende kameraten sin og kastet seg over ham slik at de begge falt tilbake på bakken. Sekundet etter var treet bak dem pepret med

geværskudd som skulle ha truffet kameratens kropp! Elitesoldaten var drillet til å handle før han tenkte. Dette reddet livet til kameraten.

Det som skjedde på plenen var at en gressklipper var i stykker. Da gutten forsøkte å starte denne uten at faren fulgte ordenlig med, kom det et kraftig smell. I bevisstheten hos eks-soldaten dukket et bilde av en stridsvogn opp med kanonløpet rettet mot sønnen. Faren kastet seg over ham for å forsøke å redde ham med sin egen kropp! Men nå var det ingen stridsvogn i hagen. Det hele var en falsk alarm. Det som av naboen ville blitt oppfattet som ”en aggressiv handling fra en farlig mann,” var i virkeligheten uttrykk for en far som var villig til å ofre livet sitt for guttungen sin.

Skal behandlingen ha positiv virkning overfor disse pasientene, fremholder Smebye at den må være intensiv med to behandlinger i uka de første ukene, så en behandling i uka. Den første delen av behandlingen er ofte slitsom for pasientene, og de blir ofte verre først. Derfor bør denne perioden gjøres så intens og kort som mulig. Dette blir bekreftet av alle de nasjonale retningslinjer som er utarbeidet.

De fleste DPS-poliklinikker i vårt land får så mange pasienter å forholde seg til, at det i praksis ofte blir vanskelig med en så intensiv oppstart. Den behandlingen som normalt gis, er en gang hver andre eller tredje uke. For flere av pasientene med alvorlig PTSD kan dette gjøre det vanskelig å komme i gang med den behandlingen de trenger for å få til den bedringen de faktisk har mulighet for. Det er en fare for at en for dårlig intensitet, tilsynelatende og feilaktig kan bekrefte den pessimismen som møtte disse menneskene i tidligere tider.

Smebye fremholder at med en mer intensiv behandling, vil vi muligens kunne hjelpe flere mennesker som sliter med PTSD til et bedre liv. Selv de som må leve videre med en PTSD, kan livet bli lettere: Det er mulig å skape en bedre forståelse hos pasientene og omgivelsene for pasientenes situasjon og dermed unngå mange misforståelser. Pasientene kan lære seg til å mestre situasjonene

med de ukontrollerte reaksjonene bedre. Noen har med en orientering fra behandleren som de viser til politiet og andre når det oppstår situasjoner – noe som kan hindre unødvendige forhør / arrestasjoner. Det har vært til hjelp. Og noen får faktisk lettere symptomer etter behandlingen.

Det kan være vanskelig å integrere mennesker med PTSD i arbeids- og samfunnslivet. Samtidig representerer denne gruppen de menneskene som har størst behov for et trygt tilfluktssted. Som et sivilisert samfunn er Sarpsborg med på å gi dem det. Et enda nærmere samarbeid mellom førstelinjetjenesten i Kompetansesenter rus og psykisk helse og andrelinjetjenesten i Distriktpsikiatrisk Senter, kan gi den tette oppfølgingen som er nødvendig for å gi også denne gruppen et bedre liv.

## 10 Kultur

### *Lag og organisasjoner*

Kulturbegrepet er vidt og omfatter det som gir innhold og mening i livet for mange. I Norge utfolder kulturlivet seg i mindre grad i det offentlige rom enn i mange andre land. Utlendinger opplever ofte norske byer som kjedelige og forlatte. Vi er et organisasjonssamfunn. Den som vil finne frem til kulturlivet i byer som Sarpsborg, må undersøke organisasjonene.

Sarpsborg kommune har kontakt med en rekke lag og foreninger som mottar driftstilskudd. Det er foreninger med medlemmer under 18 år eller foreninger som eier eller drifter et grendehus. I alt dreier det seg om 24 grendehus, 20 kor, 14 korps, 24 speiderforeninger, 23 kristelige barne- og ungdomsforeninger, 24 andre lag som omfatter en bredt spekter fra bondeungdomslag til sjakkklubb og diabetesforening for ungdom.

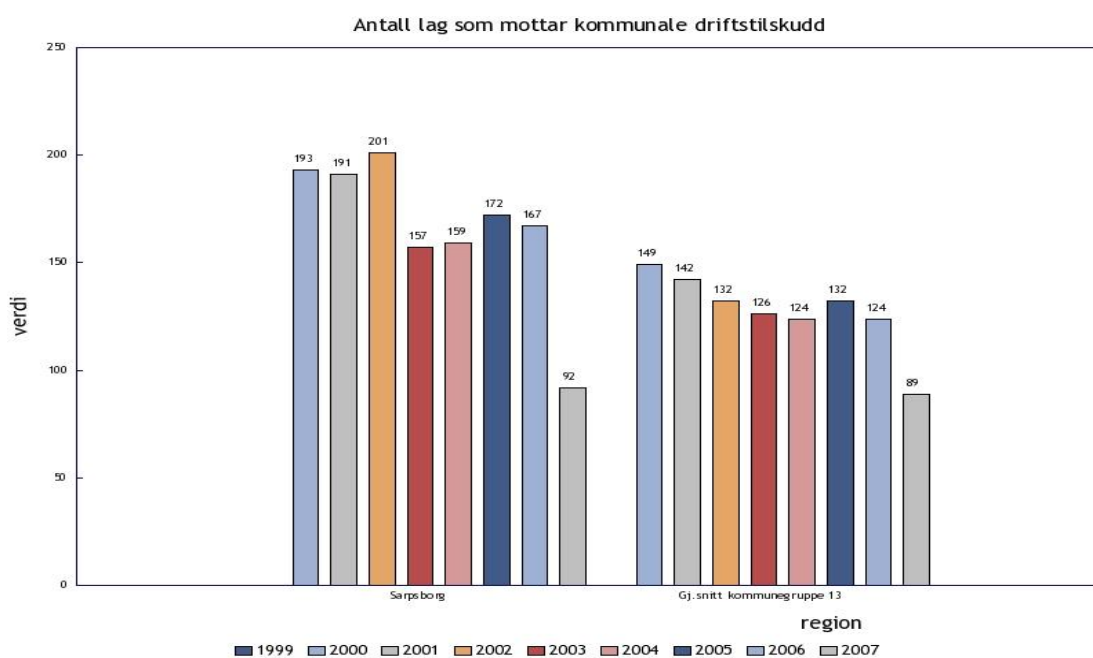
Sammen med idrettsforeningene, utgjør dette om lag 150 lag og foreninger med til sammen over 7 700 medlemmer. (Sarpsborg kommune 2008)

Tabell 10.1 nedenfor viser at antall lag og foreninger som har mottatt støtte fra kommune har variert fra 201 i 2002 til 92 i 2007. I tabellen er Sarpsborg sammenlignet med gjennomsnittet for de 38 andre kommunene som har flere enn 20 000 innbyggere og færre enn de fire største kommunene. Disse kommunene er kommunegruppe 13 i KOSTRA. Tabellen viser at også for gjennomsnittet i disse kommunene har antall lag som har mottatt støtte sunket i perioden, men ikke så mye som i Sarpsborg.

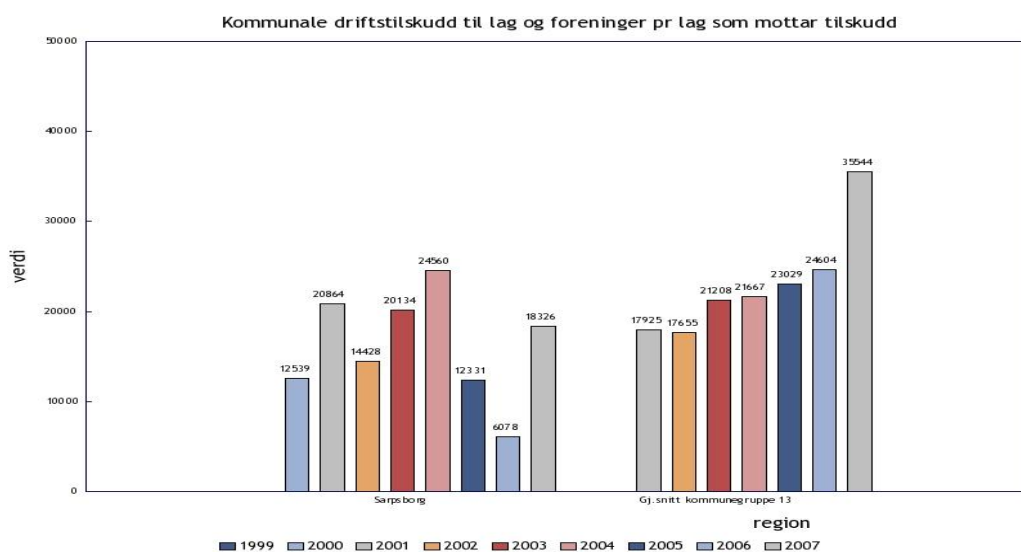
Tabell 10.2 viser at også det gjennomsnittlige driftstilskuddet per lag har variert. I perioden har det samlede tilskuddet til lag og foreninger blitt redusert vesentlig, men det siste året har reduksjonen i antall lag blitt oppveid av økingen per lag som har fått støtte. Tabellene viser at i 2004 fikk lagene i Sarpsborg til

sammen 3,9 mill kr, i 2006 1,0 mill.kr og i 2007 1,7 mill. kr. De tilsvarende tallene for gjennomsnittet i kommunegruppe 13 er 2,9 mill kr i 2004, 3,1 mill kr i 2006 og 3,2 mill kr i 2007. Utviklingen i Sarpsborg skiller seg med andre ord fra gjennomsnittet i kommunegruppe 13, og viser en reduksjon i tilskuddene til lag og foreninger for barn og unge.

**Tabell 10.1 Antall lag som får kommunalt driftstilskudd i Sarpsborg**



**Tabell 10.2 Kommunalt driftstilskudd per lag som mottar tilskudd**





I tillegg til foreningene for barn og unge, som får kommunale tilskudd, kommer foreninger bare for voksne, som ikke har rett til noe støtte fra kommunen. Det dreier seg om alt fra hobbyforeninger som husflidslag, til veldedige foreninger som Sanitetskvinnene og Lions. Kommunen har ikke noe register over denne typen lag og foreninger. I integreringsarbeidet spiller denne typen lag og foreninger en viktig rolle. Det finnes folk som spiller sjakk i hele verden. Kommer en sjakkspiller fra Irak til Sarpsborg, vil en kontakt med Østfold sjakkrets kunne være et viktig skritt mot integrering i samfunnet, og Østfold sjakkrets kan få et interessert medlem.

Teamlederen i Introduksjonsprogrammet i Sarpsborg sier at de legger vekt på å få integrert barna i lag og foreninger. Kommunen bidrar til dekning av medlemsavgiften for familier som ikke har råd til det. Kommunen bruker også de voksnes kompetanse på dette området. En nasjonal basketballtrener fra Somalia, som tidligere har trent amerikanske basketballag, er for eksempel nå trener for ungdom i Sarpsborg.

Men når det gjelder de voksnes interesser og behov, fremholder han at mulighetene ikke er utnyttet ennå, men er ikke fremmed for at dette kan bli et interessant område både for lag og foreninger som ønsker nyrekruttering, og for innvandrerne.

På deler av kulturområdet er kommunens rolle å koordinere og samordne aktivitet, mens ansvaret for planlegging og drift ligger hos lagene og foreningene. Lagene og foreningene kan bli nyttige medspillere i integreringsarbeidet, på linje med tros- og livssynssamfunn. Kommunen kan ha nytte av å skaffe seg en oversikt både over lagene, foreningene og tros- og livssynssamfunn, slik at den lettere kan samspille med dem i kultur- og integreringsarbeidet.

## **Tros- og livssynssamfunn**

Det er trosfrihet i Norge og kommunen skal ikke på noen måte blande seg inn i om innbyggerne er medlemmer i trossamfunn eller ikke, og eventuelt hvilke de er medlemmer i.

Men for noen innvandrere spiller tros- og livssynssamfunnene en viktig rolle i integreringsarbeidet. I de fleste tilfellene kan de bli en port inn til en bredere integrering i samfunnet i Sarpsborg. Et eksempel er samarbeidet som er nevnt mellom Filadelfiamenigheten, Samorganisasjonen i Sarpsborg, Røde Kors og Frivillighetssentralen. Blir trossamfunn og andre organisasjoner møtt med fiendtlighet, som noe fremmed og uønsket, kan utviklingen gå i motsatt retning. Da kan de få behov for å forsvare seg ved å bygge skiller mellom dem som er innenfor og dem som er utenfor. Sarpsborg kommune kan ha nytte av å utvikle en informert og vennlig relasjon til de forskjellige tros- og livssynssamfunnene. Den første oppgaven i et slikt arbeid, er å lage en oversikt over hvilke tros- og livssynssamfunn som faktisk eksisterer og hvor mange medlemmer de har. Nedenfor følger en slik oversikt.

De aller fleste innbyggerne i Sarpsborg kommune er medlemmer i Den norske kirke, men andelen er synkende. I år 2000 var 86,2 % av befolkningen medlemmer, i 2007 80,1 %. Nedgangen i andelen fødte som blir døpt er enda større.

Om lag 20 % av innbyggerne i Sarpsborg er ikke medlemmer i Den norske kirke, og om lag halvparten av dem er ikke medlemmer i noe tros- eller livssynssamfunn.

Den andre halvparten er medlemmer i 151 forskjellige tros- og livssynssamfunn. Av dem er 101 kristne trossamfunn og 39 muslimske. Tabellen nedenfor viser hvor mange trossamfunn det var i hver gruppe, hvor mange medlemmer hver

gruppe hadde i Sarpsborg kommune til sammen i desember 2008, og hvor stor andel de utgjør av hele befolkningen i kommunen.

**Tabell 10.3 Tros- og livssynssamfunn i Sarpsborg 2007**

Tros- og livssyns-samfunn	Antall samfunn	Antall medl.	Andel av hele befolkningen i prosent
Den norske kirke	1	40900	80,1
Sum andre	151	5399	10,6
Andre kristne	101	3422	6,7
Islamske	39	1357	2,7
Human-etiske	1	463	0,9
Buddhistiske	4	136	0,3
Hinduiske	3	18	0,0
Andre	3	3	0,0

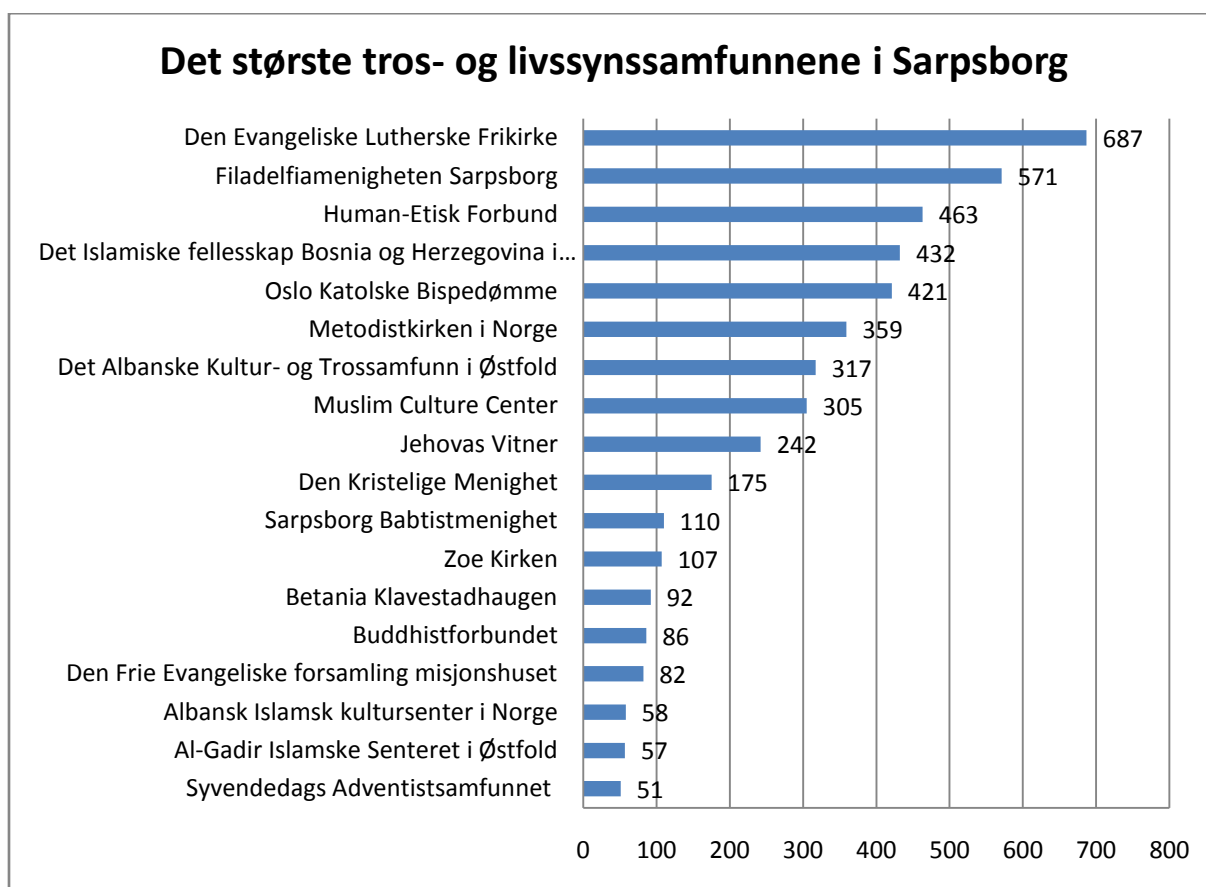
Kilde: Sarpsborg kommune 2008/SSB KOSTRA 2007/AN

Tabellen viser at 6,7 % av innbyggerne i Sarpsborg er medlemmer i andre kristne trossamfunn, 2,7 % i islamske, og 0,9 % i Human-Etisk Forbund. De øvrige utgjør en utbetydelig andel av befolkningen som helhet. De fleste av disse trossamfunnene har svært få medlemmer. 55 samfunn har bare ett medlem i Sarpsborg, 109 har færre enn ti medlemmer. Tabellen nedenfor viser de atten samfunnene som har flere enn femti medlemmer i Sarpsborg kommune.

Tabellen viser at ved siden av Den norske kirke, er det fortsatt kristne frimenigheter og Human-Etisk Forbund som er de største tros- og livssynssamfunnene.

Den økte innvandringen har bidratt til at det har vokst frem muslimske og buddhistiske trossamfunn. Men også Den romersk katolske kirke har vokst betydelig gjennom innvandrere. Frimenigheter som Filadelfiakirken og Metodistkirken tilhører store internasjonale kirker og har flere innvandrere som medlemmer. Både de ikke-kristne trossamfunnene, Den romersk katolske kirken og Filadelfiakirken har innvandrere, dels fra Asia, dels fra Afrika, som ledere.

**Tabell 10.4 De største tros- og livssynssamfunnene i Sarpsborg utenom Den norske kirke, 2008**



Kilde: Sarpsborg kommune/AN

For de fleste trossamfunn må en skille mellom registrerte medlemmer, aktive medlemmer, og de som i alle saker står på samme linje som lederne i trossamfunnet. Ikke alle medlemmer i Den norske kirke deler biskopenes syn i alle saker, det gjelder også faste kirkegjengere. Sammenligner en tallene over antall medlemmer i muslimske trossamfunn og antall innvandrere fra muslimske land i kapittel 5, viser det seg at ikke alle innvandrere fra muslimske land er medlemmer i et muslimsk trossamfunn. Blant dem som er det, varierer den religiøse praksisen. Imamene er ikke alltid representative for det medlemmene i moskeen mener. Det kan være store meningsforskjeller og heftig debatt i de fleste miljøer. Det er et tegn på at det hersker ytringsfrihet.

Kommunen bør ta hensyn til dette mangfoldet, og ikke behandle innvandrere som homogene grupper, men som individer med stor variasjonsbredde.

### ***Innvandrerorganisasjoner***

Sekretæren for Flerkulturelt Kontaktutvalg i Østfold fylkeskommune holder kontakten med innvandrerorganisasjonene i fylket, og administrerer de statlige støtteordningene for integreringsarbeidet, etter retningslinjer fra Arbeids- og Inkluderingsdepartementet AID og Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet IMDi.

Hun peker på at mange av innvandrergruppene i Østfold er små, og skal en organisasjon være noe annet enn en utvidet vennekrets, bør den ha flere enn 25 medlemmer. For svært mange innvandrergrupper vil det derfor være mer hensiktsmessig å ha organisasjoner på fylkesnivå enn på kommunenivå.

For at organisasjoner skal kunne samhandle med offentlige organer, kreves det en betydelig kompetanse. Lederne må kjenne spillereglene med hensyn til skriftlighet, skjemaer, hva det er mulig å søke om med hvilken begrunnelse og til hvilke frister. De må sørge for at organisasjonene oppfyller kravene fra det offentlige med hensyn til budsjett og regnskap, samt medlemsregistre som dokumenterer hvor mange og hvem de representerer.

Noen innvandrerorganisasjoner klager over at ”norske organisasjoner” som for eksempel Frivillighetssentralen og Røde Kors, får penger gjennom statlige støtteordninger til integreringstiltak, som fylkeskommunen administrerer. Sekretæren for Flerkulturelt Kontaktutvalg peker på at de kjenner spillereglene og skriver godt begrunnede søknader. Dessuten er det et mål for støtteordningene å stimulere samarbeid mellom norske organisasjoner og innvandrerorganisasjoner. For tiden får ”norske organisasjoner” om lag en tredel av ressursene som er bevilget til integreringsarbeidet. Hun registrerer at det

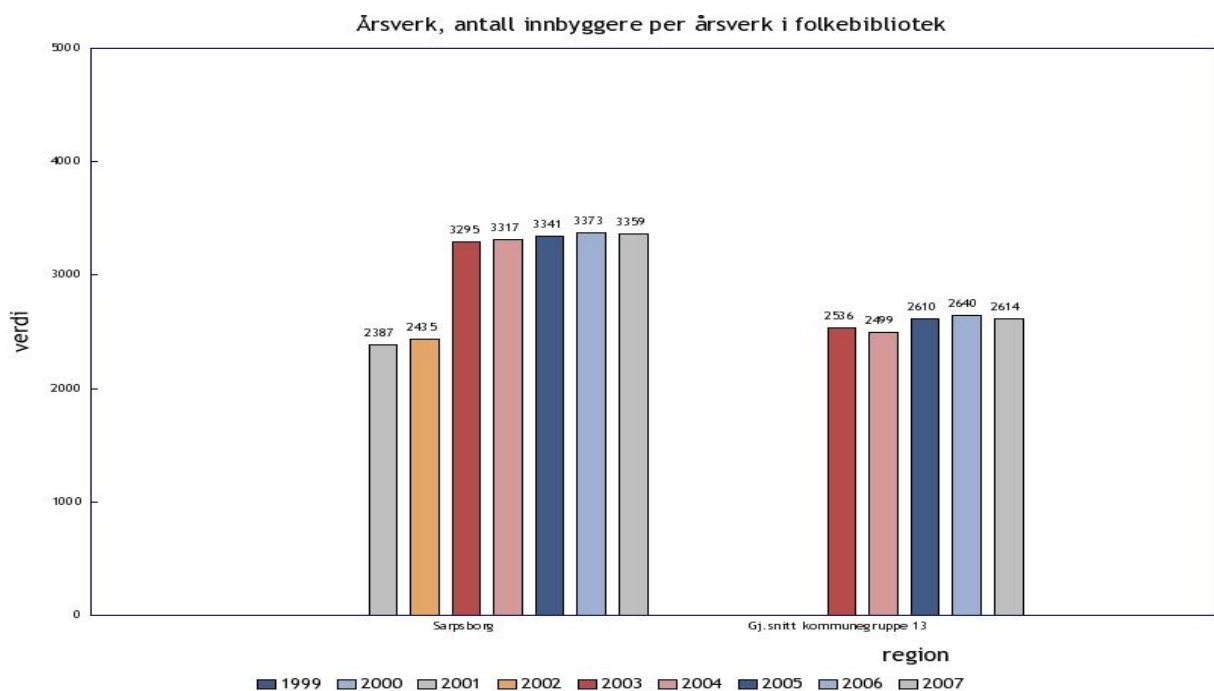
foregår en læring og at de nye innvandringsorganisasjonene har blitt mer profesjonelle.

### ***Uformelle møteplasser***

Sekretæren for Flerkulturelt kontaktutvalg sier at møteplasser for nordmenn og innvandrere har en viktig funksjon i det holdningsskapende arbeidet. Det mest hensiktsmessige er å bruke både de formelle og uformelle alminnelige møteplassene, som arbeidsplasser, utdanningsinstitusjoner, biblioteker, kafeer, og lag og foreninger med brede målgrupper. Det faller mest naturlig.

Vårt samfunn har ikke de samme uformelle møteplassene i det offentlige rom som en finner i de samfunnene mange av innvandrerne kommer fra. Mange er vant til forholdsvis små boliger og et myldrende liv store deler av døgnet på gater, markeder, torg, og i offentlige bygninger. Noen opplever byer som Sarpsborg som folketomme og kjedelige. En av de uformelle møteplassene vi har, og som mange innvandrere bruker, er folkebibliotekene.

**Tabell 10.5 Antall innbygger per årsverk i folkebiblioteket**



Tabellen ovenfor viser antall innbyggere per årsverk ved folkebiblioteket i Sarpsborg. Årsverkene er, ved siden av samlingene og bygningene, den viktigste ressursen for bibliotekene. Når antall innbyggere per årsverk øker, er det et tegn på at ressursinnsatsen går ned. Det blir færre ansatte igjen for å yte tjenester til befolkningen. Tabellen viser at antall innbyggere per årsverk ved folkebiblioteket i Sarpsborg økte fra 2435 i 2002 til 3295 i 2003, og har siden holdt seg på dette nivået. Tabellen ovenfor viser at ressursinnsatsen har blitt redusert, også i forhold til gjennomsnittet i kommunegruppe 13 i KOSTRA.

### ***Holdninger til innvandrere***

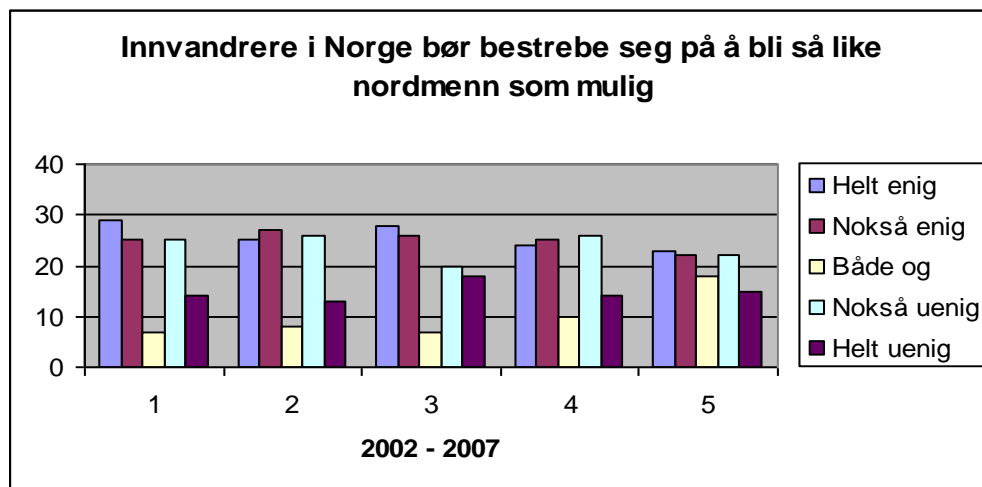
Integrering av forskjellige befolkningsgrupper tar tid. Det krever tro på at det nytter, håp om en skal lykkes og gjensidig respekt. Arbeidet er til tider konfliktfyllt. Det er lettere å kreve at andre skal tilpasse seg egne normer, enn å forandre egen måte å være på. Pastor Laila Flatland i Filadelfiamenigheten minner om at mange innvandrere ikke kjenner seg velkomne i Norge. Nordmenn møter dem med forutinntatte meninger og virker ikke interessert i å lære dem å kjenne. Småpratene stopper opp etter standardfrasene som mange kommer med: Hvor kommer du fra? Har du bodd her lenge? Jeg kjente deg ikke igjen, alle fra Afrika ser så like ut. Nordmenn har kanskje noe å lære av innvandrere som kommer fra kulturer med lange tradisjoner i gjestfrihet, åpenhet og samtaler med fremmede. Samtalen med fremmede er en kunst som krever trening, både av holdninger, kunnskaper og ferdigheter.

Flere informanter minner om at på den andre siden har noen innvandrere problemer med å forstå betydningen av tid og punktlighet i vårt samfunn. I vårt samfunn er avtaler om når noe skal gjøres som regel forpliktende. I andre deler av verden er tidspresset ikke så stort. Det skaper problemer når enkelte innvandrere ønsker å ta på seg oppgaver og får et ansvar, men møter ikke opp til avtalt tid.

Vi skrev innledningsvis at holdningene til innvandrere og integrering har forandret seg i løpet av det siste tiåret, både blant forskere og i befolkningen.

Tabellen nedenfor viser resultatene av SSBs spørsmål til et representativt utvalg av nordmenn i perioden 2002 til 2007. Spørsmålet var om innvandrere i Norge bør bestrebe seg på å bli så like nordmenn som mulig.

**Tabell 10.6 Nordmenns holdninger til innvandrere**



Svarene i 2002 var sterkt polarisert, mellom dem som var enige og dem som var uenige. Svarene kan avspeile de forholdsvis steile motsetningene i samfunnet til ulike kulturer. Noen mente av innvandrere så raskt som mulig burde bli som nordmenn, andre argumenterte ut fra en mer kulturel relativistisk holdning om at alle kulturer var verdifulle i seg selv.

Fra 2002 til 2007 dempes polariseringen i svarene betydelig. Den gruppen som øker mest, er "både-og" gruppen. Kravet om at innvandrere må lære norsk, og at samfunnet bør legge til rette for det, har blitt allment akseptert, både blant nordmenn og innvandrere. Samtidig er det en økt forståelse for at innvandrere har kommet for å bli, og har blitt en del av vårt samfunn, med sin identitet også knyttet til opprinnelseslandet. Debatten har blitt mer nyansert.



## Litteratur og andre kilder

### Litteratur

- Agenda 21: en kort innføring. (1996) Oslo: ProSus og Stiftelsen Idébanken
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007) Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen - styrket innsats 2008. Mål for inkludering. Oslo: AID
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007) Nyheter
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007) Pressemelding 147
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008) Stortingsmelding nr. 18 (2007-2008)
- Arbeidsinnvandring. Oslo: AID
- Arnesen, Helga m.fl. (2006) Norskopplæring for voksne I: IMDi-rapport 1-2006. Oslo: IMDi
- Biamont, Alfredo (2006) Kistene. I: IMDi-rapport 1-2006. Oslo: IMDi
- Brochmann, Grete m.fl. (2002). Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Brox, Ottar (1995), Dit vi ikke vil: Ikke-utopisk planlegging for neste århundre. Halden: Exil forlag
- Coldevin, Axel (1950) Sarpsborg gjennom hundre år 1839-1939. Sarpsborg: Sarpsborg kommune
- Danielsen, Kirsten. Med kostskole i bagasjen. Migrasjon og sosial mobilitet.(2004) I: Fuglerud, Øivind, red. Andre bilder av "de andre". Transnasjonale liv i Norge. Oslo: Pax forlag
- Dehli, Martin (1973) Fredrikstad Bys Historie III Sagbrukstiden 1860-1914. Fredrikstad: Fredrikstad kommune
- Djuve, Anne Britt (2006) Virker integreringsarbeidet? I: IMDi-rapport 1-2006. Oslo: IMDi
- Drammen kommune (2006). Veileder tospråklig opplæring i barnehagen. Sluttrapport Prosjekt "Språkskatt" 2003-2006.
- Engebriqtsen, Ada, Anders Bakken og Øivind Fuglerud (2004) Somalisk og tamilsk ungdom. I: Fuglerud, Øivind, red. Andre bilder av "de andre". Transnasjonale liv i Norge. Oslo: Pax forlag
- Fredrikstad kommune (2008) Rapport fra Prosjekt mangfold og integrering i Fredrikstad
- Engebriqtsen, Ada, og Øivind Fuglerud (2004) Ekteskap, slektskap og vennskap. Nettverksanalyse som inntak til kulturelle prosesser. I: Fuglerud, Øivind, red. Andre bilder av "de andre". Transnasjonale liv i Norge. Oslo: Pax forlag
- Eriksen, Thomas Hylland (2007) Etterord: En fotnote om etnisitet og klasse. I: Øivind Fuglerud og Eriksen, Thomas Hylland, red. Grenser for kultur? Perspektiver fra norsk minoritetspolitikk. Oslo: Pax forlag
- Flerkulturelt kontaktutvalg i Østfold (2008). Referat fra rundbordsamtale om levekår for innvandrere, 17.10.2008
- Foa, E.B., Keane, T.M., Friedman, M.J., & Cohen, J.A., (2008), Effective Treatments for PTSD: Practice Guidelines from the International Society for Traumatic Stress Studies, Second Ed. New York: Guilford publications
- Fuglerud, Øivind (2007) Innledning. I: Øivind Fuglerud og Eriksen, Thomas Hylland, red. Grenser for kultur? Perspektiver fra norsk minoritetspolitikk. Oslo: Pax forlag
- Fuglerud, Øivind, (2004) Innledning. I: Fuglerud, Øivind, red. Andre bilder av "de andre". Transnasjonale liv i Norge. Oslo: Pax forlag
- IMDi Rapport 1-2006. Integreringskart 2006. På vei mot en kunnskapsstatus ved etableringen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Oslo: IMDi

IMDi-rapport 4-2008. Fra sosialhjelp til arbeid. Resultater av 25 Ny sjanse-prosjekter. Oslo: IMDi

IMDi-rapport 5D-2007. Fakta om innvandrerbefolkningen i Fredrikstad. Oslo: IMDi

IMDi-rapport 7-2008. Deltakelse og måloppnåelse. Resultatrapportering fra introduksjonsordningen 2007. Oslo: IMDi

IMDi-rapport 9-2007. Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring - en kunnskapsstatus. Oslo: IMDi

IMDi-rapport 9-2008. Integrert, men diskriminert - en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika. Oslo: IMDi

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2008) Faktahefte om innvandrere og integrering. Oslo: IMDi

Introduksjonsloven. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere, av 04.07.2003

Johansen, Erling, Lauritz Opstad og Martin Dehli (1976) Sarpsborg før 1839. Sarpsborg: Sarpsborg kommune

Kavli, Hanne Cecilie (2006). Med rett til å lære. Det offentlige kvalifiseringsregimet for innvandrere og flyktninger. I: IMDi-rapport 1-2006. Oslo: IMDi

Kjeldstadli, Knut (2007). Arbeidsmigrasjon - noe å lære av historien? I: IMDi-rapport 9-2007 Oslo: IMDi

Kommuneloven. Lov om kommuner og fylkeskommuner, av 25.09.1992

Kunnskapsdepartementet (2008). Rundskriv F 02-08. Statstilskudd til barnehager – nye tilskuddssatser for 2008 mv.

National Institute for Clinical Excellence (2005) Post-traumatic stress disorder. The management of PTSD in adults and children in primary and secondary care. National Clinical Practice Guideline Number 26. London: Gaskell and the British Psychological Society

NAV (2008). Arbeidsmarkedet nå og prognoser fram til 2010. Notat av 29.10.2008.

Negaard, Arve (2007). Produktivitet og resultater i grunnskolen i Sarpsborg kommune: en analyse ut fra KOSTRA-tall for 2006. HiØ rapport 2007:4. Halden: HiØ

Opplæringslova. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, av 17.07.1998

Plan- og bygningsloven. Lov om planlegging og byggesaksbehandling, av 27.06.2008

Roset, Ivar (1994) Sarpsborg 1945-1991 Vekst – Velstand – Vansker. Sarpsborg: Sarpsborg kommune

Tronstad, Kristian Rose mfl. (2006) Integrering i et nøtteskall. I: IMDi Rapport 1-2006. Oslo: IMDi

Utlendingsloven. Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, av 15.05.2008

WCED World Commission on Environment and Development, Gro Harlem Brundtland, (1987) Vår felles framtid. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. Oslo: Tiden Norsk Forlag

Østfold Analyse (2007). En presentasjon av nøkkeltall for Østfoldkommunene (KOSTRA 2006). Sarpsborg: Østfold Analyse

## Nettkilder

Amnesty 2008 URL: [www.amnesty.no](http://www.amnesty.no)

Drammen kommune. URL: [www.drammen.kommune.no](http://www.drammen.kommune.no)

GSI URL: [www.wis.no/gsi](http://www.wis.no/gsi)

IMDi URL [www.imdi.no](http://www.imdi.no)

NAV URL [www.nav.no](http://www.nav.no)

NIFU STEP URL: [www.nifustep.no](http://www.nifustep.no)

Nortura Hærland AS URL: [www.priorherland.no](http://www.priorherland.no)  
NSD URL: [www.nsd.uib.no](http://www.nsd.uib.no)  
Sarpsborg kommune. URL: [www.Sarpsborg.com](http://www.Sarpsborg.com)  
SSB KOSTRA URL: [www.ssb.no](http://www.ssb.no)  
SSB Innvadring URL: [www.ssb.no](http://www.ssb.no)  
SSB Arbeid URL: [www.ssb.no](http://www.ssb.no)  
SSB Befolkning URL: [www.ssb.no](http://www.ssb.no)  
Sykehuset Østfold URL: [www.sykehuset-ostfold.no](http://www.sykehuset-ostfold.no)  
TV2 Landstinget URL: [www.tv2.no](http://www.tv2.no)  
UDI URL: [www.udi.no](http://www.udi.no)  
VG 25.08.2008 URL: [www.vg.no](http://www.vg.no)  
Østfold Analyse. URL: [www.ostfoldanalyse.no](http://www.ostfoldanalyse.no)

## **Intervjuede personer og upublisert materiale**

Informantene er ført opp under hovedtemaet for intervjuet, noen har uttalt seg om flere tema

### **Befolkning**

COWI 2008 Befolknings- og innvandrerstatistikk

### **Introduksjonsordningen, voksenopplæring, yrkesutdanning, bolig m.v.**

Flemming Johnsen, *tidligere konsulent ved fylkesarbeidskontoret i Østfold, distriktsarbeidssjef i Sarpsborg og sosialsjef i Sarpsborg*

Per K. Bertelsen, *prosjektleder Prosjektet mangfold og integrering i Fredrikstad*

Rohan Christopher, *flykningkonsulent NAV Sarpsborg Arbeid*

Peter Schönen, *teamansvarlig, introduksjonsprogrammet Sarpsborg*

Eli Hjelseng, *helsesøster, introduksjonsprogrammet Sarpsborg*

Tone Bjørnvold, *virksomhetsleder for språk og voksenopplæringscenteret i Sarpsborg*

Britt Engeseth, *nasjonal koordinator, Norsk språktest*

Torodd Hauger, *seniorrådgiver, Østfold Analyse*

### **Oppvekst og helse**

Karianne Darum, Trond Gunnesen, *rådgivere seksjon oppvekst, Sarpsborg kommune*

Kari Hansen, *rådgiver seksjon oppvekst, barnehage, Sarpsborg kommune.*

Else-Grethe Mathisen, Solveig Sletholen, Lene Nygård Eriksen, Elsie Torkildsen, Britt Hege

Engeset, Undis Agerup Bjerke, *leder og temaledere i Barnevernet i Sarpsborg*

Marianne Finstad, *helsesøster Sentrum Helsestasjon Sarpsborg*

Helge Kristofer Smebye, *psykolog, DPS Sarpsborg*

Anne Marie Rustad Holseter (2009), *SSB Utdanning, e-melding av 21.01.2009*

### **Arbeid**

Kristian Hjortkjær Hansen, *NAV Østfold*

Leif Coward, *distriktsarbeidssjef NAV Sarpsborg Arbeid*

Tom Egil Ljungberg, Birgith Gellein, Bente Stene, Anette Kristiansen, *Jobbkonsulentene, avdeling Sarpsborg*

Nils Einar Nesdam, *regionsdirektør NHO Østfold*

Ulf Lervik, *distriktssekretær LO Østfold*

Aase Mary Furali, *leder Sarpsborg Samorg*

**Organisasjoner, kultur, fritid**

Majken Jul Sørensen, *sekretær for Flerkulturelt kontaktutvalg Østfold Fylkeskommune*

Gunnar Falck, *rådgiver, kultur, Sarpsborg kommune*

Laila J. Flatland, *pastor Filadelfiamenigheten i Sarpsborg*

**Møter**

Flerkulturelt Kontaktutvalg i Sarpsborg kommune, 29.09.2008 og 10.11.2008

Seminar om oppretting av innvandrerråd for Østfold, kulturkvartalet i Sarpsborg, 9.10.2008

Rundbordsamtale om levekår for innvandrere, arrangert av Flerkulturelt kontaktutvalg i Østfold, 17.10.2008

Hovedutvalg for helse og sosial i Sarpsborg kommune, 4.11.2008

Hovedutvalg for skole og oppvekst i Sarpsborg kommune, 5.11.2008