

Magne Bråthen, Huafeng Zhang og Jon Rogstad

Indikatorer på diskriminering av innvandrere, urfolk og nasjonale minoriteter

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Gangen i notatet.....	7
2 Indikatorer på diskriminering og likestilling – hva finnes?	9
2.1 Internasjonale studier.....	9
2.2 Nordiske studier	12
3 Analytisk tilnærming	14
3.1 Analysemodell.....	14
3.2 Utarbeidelse av indikatorsett.....	18
4 Identifisere målgrupper	24
4.1 Innvandrere og barn av innvandrere	24
4.2 Nasjonale minoriteter og urfolk.....	25
5 Indikatorer og datakilder	28
5.1 Levekår.....	29
5.2 Erfaringer	40
5.3 Holdninger	42
5.4 Virkemidler.....	44
6 Videre arbeid	45
Referanser	47
Vedlegg 1 – To eksempler på en aggregert indeks	49
Vedlegg 2 – Datakilder	52

Forord

Retten til likhet er en grunnverdi i det norske samfunnet. Et ideal som fordrer at alle borgere skal ha lik tilgang til arbeid, utdanning, offentlige tjenester uavhengig av kjønn, alder, etnisitet eller funksjonsevne med videre. Aktiv bekjempelse av diskriminering og ekskluderende praksiser er derfor en prioritert oppgave for myndighetene. Det forutsetter måter og metoder som kan brukes for å identifisere problemets art og omfang. Temaet for denne rapporten er det sistnevnte. Mer konkret er formålet å drøfte tilgjengelig statistikk og forslag til nye undersøkelser som kan gi indikatorer som belyser diskriminerings- og likestillingssituasjonen for innvandrere, deres barn, urfolk og nasjonale minoriteter.

Vi vil gjerne takke flere som har hjulpet oss i arbeidet med dette notatet. For det første hadde vi stor glede av de mange innspillene som kom i en intern workshop, med deltakere fra sentrale miljøer i Norge. Vi vil også takke Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som foruten å finansiere prosjektet, har vært svært gode samarbeidspartnere underveis. Til slutt vil vi også takke publikasjonsavdelingen ved Fafo, som har ferdigstilt notatet.

Oslo, desember 2016

Jon Rogstad
Prosjektleder

Magne Bråthen

Huafeng Zhang

Sammendrag

I dette notatet presenteres forslag til et sett med indikatorer for å følge diskriminerings- og likestillingssituasjonen for fire grupper: innvandrere, innvandreres barn, nasjonale minoriteter og urfolk. Utgangspunktet for forslaget er et analytisk rammeverk som omfatter en beskrivelse av fire områder. Det første utgjøres av indikatorer som angir forskjeller i levekår (1), og som gir et utgangspunkt for å undersøke om de de fire målgruppene tilpasser seg eller blir behandlet forskjellig fra majoritetsbefolkningen. I tillegg til disse objektive størrelsene følger vi anbefalinger fra tidligere studier ved å inkludere subjektive indikatorer som beskriver selvopplevd diskriminering i de fire målgruppene (2), samt hvilke holdninger befolkningen som helhet og utvalgte portvoktere har til de fire gruppene (3). Rammeverket omfatter også indikatorer som kan bidra til å fange opp de politiske tiltakene som er satt i verk for å forhindre diskriminering og oppnå likestilling, det vil si virkemiddelbruk (4). Kombinert med beskrivelsene av levekår, erfaringer og holdninger, kan dette antyde mulige effekter av de tiltakene myndighetene har satt i verk for å forhindre diskriminering og bidra til likestilling. Forslagene til indikatorer omfatter definisjoner av hver enkelt størrelse, som bestemmer hvilke tall som inngår i beregningen av indikatorene. I tillegg presenteres tabeller som angir om tall eller data er tilgjengelig i form av løpende statistikk.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

En overordnet målsetting for myndighetene er at alle skal ha samme rettigheter, plikter og muligheter uavhengig av etnisk bakgrunn. Denne ambisjonen innebærer aktivt arbeid for å forhindre etnisk diskriminering, samt å fremme likestilling. *Diskriminering* er handlinger som med eller uten hensikt skaper urettmessig eller usaklig ulikhet mellom borgere, som for eksempel at jobbsøkers kjønn eller landbakgrunn har konsekvenser for hvem som får en ledig stilling (se Lunde & Rogstad 2016). Den juridiske definisjonen er formulert i diskrimineringsloven fra 2013. Loven har som formål å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av kjønn, nedsatt funksjonsevne, alder, seksuell orientering, etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

I loven skilles det mellom direkte og indirekte diskriminering. Med direkte forskjellsbehandling menes en handling eller unnlattelse som har som formål eller virkning at en person eller et foretak blir behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, og at dette skyldes etnisitet, religion eller livssyn. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre, og at dette skjer på grunn av etnisitet, religion eller livssyn. Felles for begge tilnærmingene er at loven først og fremst setter søkelyset på diskriminering som utfall, mens intensjonen bak handlingen som leder til diskriminering er av underordnet betydning.

Begrepet *likestilling* omfavner mer enn fraværet av diskriminering. I tillegg til at man ikke skal forskjellsbehandle, innbefatter begrepet også det å ha like muligheter. Disse mulighetene er gjerne knyttet til deltakelse i arbeidslivet, det å få lik lønn for likt arbeid, ha samme muligheter for å ta utdanning, og lik tilgang til offentlige tjenester. Begrepet har også en tredje dimensjon, som går på hvordan forskjeller håndteres. Likestilling fordrer dessuten at det skal være rom for å kunne akseptere ulike praksiser med hensyn til kultur og religion, at forskjeller behandles ulikt når forskjellsbehandling kan begrunnes (McCrudden & Prechal 2009; Wrench 2007). I sum betyr dette at myndighetenes oppgave ikke bare bør være rettet mot å sikre fravær av diskriminering, men også aktivt fremme likestilling. Et resultat av dette er innføringen av aktivitets- og rapporteringsplikten som er nedfelt i diskrimineringsloven. Denne pålegger offentlige myndigheter, offentlige og private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme diskrimineringslovens formål i arbeidslivet.

I tillegg til å omfatte ulike dimensjoner, er det vanskelig å identifisere diskriminering og likestilling. En utfordring for forskningen har derfor vært å finne gode metoder for å kartlegge art, omfang og årsaker (se Rogstad 2001, 2010; Midtbøen & Rogstad 2012; Midtbøen & Liden 2015). Det å fastslå at ulike grupper tilpasser seg forskjellig på ar-

beidsmarkedet, har ulik inntekt, utdanningsnivå eller helse, kan være enkelt. Å knytte disse ulikhetene til diskriminering er imidlertid svært vanskelig.

Det har vært benyttet en rekke tilnærminger for å belyse ulike sider når det gjelder likestilling og diskriminering i Norge (Midtbøen 2013; Midtbøen & Rogstad 2012; Rogstad 2001, 2002; Tronstad 2009). Dette har omfattet både kvalitative studier, kvantitative undersøkelser om holdninger og erfaringer, og eksperimentelle studier. I tillegg har forskningen gjerne fokusert på enkeltområder, som for eksempel skole- og utdannings-systemet, arbeidsmarkedet, boligmarkedet, og offentlige tjenester som velferds- og omsorgstjenester. Selv om disse studiene både har bidratt til kunnskap og motivert til debatt, har de likevel ikke fanget opp hvor utbredt diskriminering er i Norge eller mer generelt kunnet gi et overordnet bilde av likestillingssituasjonen.

Det å utvikle og oppdatere faste indikatorer kan imøtekomme behovet for en forenklet tilstandsbeskrivelse av diskriminering og likestilling. En slik tilnærming har en rekke fordeler:

- Til forskjell fra evalueringer og studier, hvor formålet er å identifisere årsakssammenhenger mellom en tilstand og mulige forklaringsfaktorer, kan indikatorer bidra til å gi en samlet situasjonsbeskrivelse og følge utviklingen over tid.
- Et formålstjenlig indikatorsett som oppdateres løpende, kan gjøre det mulig å sammenligne situasjonen og utviklingen på tvers av grupper, regioner og områder, og dermed bedre synliggjøre utfordringer som ulike etniske grupper møter i Norge.
- Ved hjelp av indikatorer kan det angis når og hvordan eventuell diskriminering har funnet sted, og i visse tilfeller også antydes mulige underliggende årsaker.
- Kvantifiserbare størrelser gjør det også mulig å gi beskrivelser i form av figurer, og det åpner for sammenligninger og rangeringer av ulike områder og ulike grupper.
- Så snart et indikatorsett er etablert, kan de aktuelle størrelsene oppdateres og beregnes uten omfattende kostnader.

Det er derfor behov for å samle og sammenstille informasjon i form av løpende statistikk og indikatorer, for å kunne gi en overordnet beskrivelse av utviklingen innenfor diskriminerings- og likestillingsområdet.

1.2 Gangen i notatet

Formålet med dette prosjektet har vært å utarbeide forslag til et sett med indikatorer som kan benyttes for å følge diskriminerings- og likestillingssituasjonen for fire definerte grupper: innvandrere, innvandreres barn, nasjonale minoriteter og urfolk. For at fremstillingen ikke skal ta form av en opplisting av mer eller mindre tilfeldige indikatorer, har vi utarbeidet en analysemodell. En slik analysemodell er hensiktsmessig av flere grunner. For det første gir den et entydig begrepsapparat og synliggjør det teoretiske grunnlaget for valg av statistikk. I tillegg bidrar modellen til å organisere drøftingen av hvilke felt

som bør belyses, og sikrer dermed at de nødvendige størrelsene blir tatt med og målt på en hensiktsmessig måte. Analysemodellen omfatter i alt fire hovedområder: levekår, erfaringer, holdninger og virkemidler. En nærmere beskrivelse er gitt i kapittel 3.

En selvsagt forutsetning for å utarbeide statistikk og analyser som skal beskrive en gitt målgruppe, er at målgruppen kan avgrenses og identifiseres. Dette gjør det mulig enten å fange opp personene i administrative registre, for så å innhente data fra ulike områder, eller til å gjennomføre målrettede spørreundersøkelser. Når det gjelder de fire målgruppene som omfattes av dette prosjektet, fører de ulike definisjonene av hvem som inngår i dem til at muligheten for å identifisere personene varierer. I kategorien innvandrere i Statistisk sentralbyrås offisielle statistikk inngår de som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og som har fire utenlandske besteforeldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge. En slik operasjonalisering av begrepet innvandrer gjør det enkelt å identifisere både førstegangsinnvandrere og deres barn. Ved hjelp av personnumre kan man dermed utarbeide registerbasert statistikk som beskriver gruppens tilpasning innenfor en rekke samfunnsområder. Man kan også gjøre uttrekk av en del populasjoner for å gjennomføre spørreundersøkelser. Begrepene nasjonale minoriteter og urfolk er knyttet til rettigheter som henger sammen med gruppenes historie i Norge, og i motsetning til landbakgrunn, registreres ikke etnisk tilhørighet i administrative registre. Dette begrenser mulighetene for å lage statistikk. I kapittel 4 drøftes mulige tilnærminger for fange opp også disse gruppene, og dermed å legge grunnlag for å gjennomføre de nødvendige undersøkelsene.

Ved hjelp av den etablerte analysemodellen presenterer vi i kapittel 5 forslag til indikatorer på de fire hovedområdene. Her gis det definisjoner på de ulike størrelsene, og i den grad statistikk eller data er tilgjengelig, refereres det til kilder for tallene.

Grunnlaget for både den analytiske tilnærmingen og forslagene til indikatorer er hentet fra tidligere studier av diskriminering og likestilling. Disse er nærmere beskrevet i kapittel 2. I tillegg ble det gjennomført et halvdagsseminar med deltakere som både representerte statistikkprodusenter og statistikkbrukere. Formålet med seminaret var å få kartlagt eksisterende statistikk og analyser utarbeidet og gjennomført i Norge, forslag til hensiktsmessige tilnærminger for å fange opp de fire målgruppene statistisk, samt til innhold og gjennomføring av fremtidige undersøkelser.

2 Indikatorer på diskriminering og likestilling – hva finnes?

Grunnlaget for de forslagene til indikatorer som presenteres i kapittel 5, er basert på en gjennomgang av norsk og internasjonal statistikk og analyser av diskriminering og likestilling, og da i all hovedsak fra nordiske og engelsk-språklige land. I utgangspunktet var formålet med denne delen av prosjektet å gi en systematisk oversikt over definisjon av populasjoner, datakilder, oppsplitting i undergrupper og indikatorer. De litteratursøkene som er gjort, har imidlertid avdekket at selv om studier av etnisk *diskriminering* og *likestilling* har en lang historie både i USA og i Europa, og analysene har vært utført med ulike kvalitative og kvantitative tilnærminger, har det vært gjort lite systematisk arbeid for å etablere internasjonale eller regionale indikatorer på dette området. Forsøk på å benytte statistikk og indikatorer for å identifisere diskriminering og likestilling har i all hovedsak blitt gjort det siste tiåret. Disse forsøkene har imidlertid i liten grad vært rettet mot ulike former for etnisk diskriminering. Så selv om det er bred enighet om at denne typen statistikk kan gi store mengder informasjon og dermed være nyttige verktøy både når det gjelder politikktutvikling og politikkomplementering, er det få eksempler på målrettet utviklingsarbeid for å opprette tilsvarende indikatorsett. I dette kapitlet gis det noen eksempler på relevante studier som er benyttet videre i utarbeidelsen av vår analysemodell.

2.1 Internasjonale studier

De internasjonale studiene som benytter indikatorer for å måle diskriminering, strekker seg lenger tilbake enn tidlig 2000-tall. Studiene vi har sett på, har hatt ulike formål. Noen er knyttet til måling av om menneskerettighetene blir overholdt, andre fokuserer på samfunnsøkonomiske mål på ulikhet, mens atter andre belyser hva som fremmer integrering av innvandrere.

Menneskerettighetsindikatorerne (human rights indicators) utviklet av FN, introduserer «ikke-diskriminering» som et viktig element i arbeidet med menneskerettigheter. Formålet med indikatorsettene er å måle landenes engasjement når det gjelder menneskerettighetsforpliktelser, hvilken politisk innsats som kreves for å oppnå de forpliktelsene som FN-samarbeidet setter, og resultatet av dette arbeidet over tid. Derfor foreslås det å etablere et indikatorsett med tre kategorier for å beskrive situasjonen når det gjelder menneskerettigheter: (1) landets politiske og juridiske struktur, (2) prosesser og tiltak som er gjennomført for å forbedre menneskerettighetspraksis, og (3) utfallet av disse prosessene/tiltakene. Indikatorerne legger stor vekt på å belyse gjennomføring av politikken og effektene den har for å overholde menneskerettigheter og motvirke diskrimi-

nering. Siden det mangler både internasjonale og nasjonale studier på dette området, kan disse «human rights»-indikatorerne være et utgangspunkt for utvikling av norske indikatorer på etnisk diskriminering.

EU-kommisjonen utlyste i 2008 et oppdrag hvor formålet var å utvikle et konseptuelt rammeverk for evaluering av innsatsen på antidiskriminerings- og likestillingsområdet¹. Resultatet av studien var et rammeverk som anbefalte tre sett av indikatorer, som skulle

1. identifiserte ulikheter,
2. belyse i hvilken grad lovverk og antidiskrimineringspolitikk ble fulgt og gjennomført, og
3. evaluere hvilke effekter politikken hadde på menneskerettighetsområdet.

Rammeverket og begrepsapparatet som ble utviklet gjennom dette oppdraget fra EU-kommisjonen, og som ligger til grunn for FNs menneskerettighetsindikatorer, understreket viktigheten av indikatorer som skal fange opp effekter av de politiske tiltakene som blir satt i verk på antidiskriminerings- og likestillingsområdet.

UNESCO etablerte i 2004 et internasjonalt nettverk av byer mot rasisme. Disse byene tok sikte på å bedre sin egen politikk for å bekjempe rasisme, diskriminering og utestenging på kommunalt nivå. I den forbindelse ble det gjort et forsøk på å konstruere indikatorer for å måle etnisk diskriminering på kommunalt nivå. På UNESCOs hjemmesider er det publisert en rekke rapporter hvor utviklingen av indikatorer og tiltak diskuteres. En oversikt over definisjoner, datainnsamling og analysemetoder, samt forslag til mulige indikatorer, er omtalt i rapporten «Study on challenges in the development of local equality indicators»². Rapporten tar også opp utfordringer, som for eksempel juridiske begrensninger for å kunne samle inn sensitive data som beskriver etnisitet og som gir tilgang til relevante opplysninger.

Rapporten foreslår videre å inkludere tall som beskriver politiske tiltak gjennomført av byene. Det introduserer et tredelt rammeverk, som omfatter

1. rasisme-/likestillingsindikatorer for å beskrive nåsituasjonen,
2. måling av implementering av juridiske verktøy og virkemidler, og
3. effektindikatorer for å vurdere eventuelle forbedringer av situasjonen.

Formålet med dette rammeverket er at det skal bidra til å bedre byenes styring av arbeidet relatert til menneskerettigheter, og oppmerksomheten når det gjelder virkemidler er derfor på bynivå.

¹ European Communities (2008) «The fight against discrimination and the promotion of equality- How to measure progress done», Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, German. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/the-fight-against-discrimination-and-the-promotion-of-equality--how-to-measure-progress-done>

² <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/coalition-of-cities/>

Andre tilgrensende studier fokuserer på ulikheter mellom forskjellige grupper mennesker. I 2009 utviklet Likestillings- og menneskerettighetskommissjonen (Equality and Human Rights Commission) i Storbritannia et rammeverk for måling av likestilling (Equality Measurement Framework - EMF) for å vurdere likestilling og menneskerettigheter på tvers av i alt ti områder: liv, helse, fysisk sikkerhet, rettssikkerhet, utdanning, levestandard, og så videre. Rammeverket dekker tre aspekter ved ulikhet: utfall (forskjeller i levekår), prosess og uavhengighet. Selve inndelingen i grupper er basert på ulike egenskaper ved individene, herunder etnisitet. En av tilnærmingene til ulikhet som blir introdusert ved EMF, er basert på ideen om «materieell frihet» eller likestilling på de områdene i livet som vurderes som sentrale og verdifulle. De fleste av EMF-indikatorene er objektive, men de inkluderer også indikatorer som ganger opp selvrapporterte opplevelser, hvor subjektive vurderinger av handlinger inngår. Eksempler på dette er om man har vært utsatt for voldelig kriminalitet (hate crimes), opplevd frykt for å komme ut for kriminelle handlinger, selvrapportert helse, vurdering av hvordan man blir behandlet i arbeidslivet, av helsetjenesten, i utdanningssystemet, i det juridiske apparatet samt av offentlige og private virksomheter. I tillegg inngår muligheter for å delta i sosiale, kulturelle og politiske aktiviteter, osv.³

Eurostat utviklet integrasjonsindikatorer for innvandrere basert på enten utvalgsundersøkelser eller registrerte opplysninger over fastboende utenlandske statsborgere⁴. Indikatorene beskriver levekårsområder som for eksempel sosial inkludering, utdanning, arbeid og aktivt medborgerskap for grupper som i hovedsak er definert på bakgrunn av statsborgerskap eller fødeland.

Et tilsvarende rammeverk ble benyttet av The Institute for State and Local Governance (ISLG) ved The City University of New York, da de i 2015 publiserte et sett med likhetsindikatorer for New York. Dette settet bestod av i alt 96 indikatorer som dekket seks ulike områder: den økonomiske situasjonen, utdanning, helse, bolig, rettslige forhold og offentlige tjenester. Ved hjelp av likehetsindikatorerne ønsket man å fange opp utviklingen for utvalgte grupper i de delene av dagliglivet hvor de er mest utsatt for forskjellsbehandling. Likhetsindikatorerne er ett av få eksempler på å utarbeide et spesifikt mål for ulikheter basert på etnisitet. Diskriminering basert på «rase» (hvit, svart, spansk, asiatisk) i New York er et av de viktigste aspektene likestillingsindikatorerne forsøker å fange opp. Indikatorene omfatter imidlertid kun objektive størrelser. Denne studien er omfattende, da den belyser flere aspekter ved ulikhet. Søkelyset er imidlertid kun rettet på sosioøkonomiske utfall av diskriminering. Det gjøres ingen eller liten innsats for å fange opp effekter av antidiskrimineringstiltak eller -politikk.

Den tredje typen av studier som er relevant for dette prosjektet, tar for seg integrering av innvandrere eller ulike etniske grupper i samfunnet. Siden begynnelsen av 2000-tallet har den europeiske kommisjonen og OECD samarbeidet om å utvikle mer effektive metoder og retningslinjer for å sikre integrering av innvandrere. Så tidlig som i 2002, foreslo OECD å inkludere både sosioøkonomisk status og befolkningens holdninger/oppfatninger som sentrale indikatorer for å måle etnisk diskriminering (Rudiger &

³ <https://www.equalityhumanrights.com/en/equality-measurement-framework>

⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/migrant-integration>

Spencer 2003).⁵ EU-kommisjonen og OECD International Migration Division publiserte første sett med indikatorer på integrering av innvandrere for OECD-land i 2012. I 2015 publiserte EU-kommisjonen og OECD i fellesskap det andre settet med indikatorer, som ble utvidet til også å omfatte EU-landene (OECD/EU 2015).⁶ Indikatorene var rettet mot å fange opp innvandreres egenskaper (kompetanse) i tillegg til sosioøkonomiske forhold, som sysselsetting, utdanning, helse, bolig og inntekt. Det ble også publisert størrelser som skulle fange opp selvopplevd diskriminering på grunn av nasjonalitet, etnisitet, avstamning eller hudfarge, og indikatorer om vertslandets holdninger til innvandring.

Tilsvarende arbeid med å utvikle indikatorer for integrering av innvandrere omfatter for eksempel Nepals flerdimensjonale indeks for sosial inkludering. Indeksen omfatter indikatorer på sosiale, økonomiske, politiske og kulturelle dimensjoner, samt kjønn og sosial samhörighet, for ulike sosiale etniske grupper (Gurung & Tamang 2014)⁷.

Videre har noen studier fokusert på diskriminering av innvandrere og etniske minoriteter på enkelte områder av folks liv; for eksempel har EU publisert flere komparative rapporter fra utvalgte områder av samfunnslivet, som sysselsetting, lovverk, utdanning, rasistisk vold og boliger (FRA 2011).⁸

2.2 Nordiske studier

Det er heller ikke i de nordiske landene gjennomført særlig mange studier som belyser utvikling og bruk av indikatorer og statistikk til måling av etnisk diskriminering. Forskningen på feltet har i stor grad vært basert på kvalitative studier eller eksperimentelle forsøk. Det eneste eksempelet som vi kan finne, som til en viss grad er beslektet, er utarbeidelsen av de såkalte «gullindikatorene» (The Gold Indicators⁹), initiert av det danske instituttet for menneskerettigheter (The Danish Institute for Human Rights). Formålet har vært å fremme gjennomføringen av FNs konvensjon om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne. Likt med de fleste indikatorene som er utviklet for å belyse ulikhet, fokuserer «gullindikatorene» på resultatmål som sammenligner situasjonen for personer med og uten nedsatt funksjonsevne. «Gullindikatorene» inneholder både subjektive og objektive størrelser, som for eksempel egenvurdert helsetilstand, utdanning og yrkesaktivitet blant funksjonshemmede, deres erfaringer og holdninger. Likevel er det ingen av størrelsene som fanger opp befolkningens og samfunnets holdninger når det gjelder gruppen. Heller ikke politiske tiltak og virkemidler mot diskriminering igangsatt av myndighetene er inkludert i indikatorene som nå benyttes.

⁵ <http://www.oecd.org/migration/mig/15516956.pdf>

⁶ <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>

⁷ <http://idsn.org/wp-content/uploads/2014/12/Nepal-Inclusion-Index-Tribuvan.pdf>

⁸ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1696-pub-migrants-minorities-employment_EN.pdf

⁹ <http://www.humanrights.dk/publications/gold-indicators>

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har tatt initiativ til å utarbeide et indikatorsett for å beskrive levekårene til en rekke grupper som direktoratet fokuserer på. I rapporten *Kartlegging av levekår blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner* (Anderssen, Buer, Olaniyan & Malterud 2016), som er utarbeidet på oppdrag fra direktoratet, presenteres en modell med tallstørrelser som i tillegg til levekår også beskriver befolkningens holdninger til og den kommunale innsatsen rettet mot LHBT-gruppene. Bufdir presenterer videre oppdaterte tall på sine hjemmesider, som beskriver levekårssituasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne.¹⁰

¹⁰ https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/

3 Analytisk tilnærming

3.1 Analysemodell

Som nevnt er formålet med en indikator eller et indikatorsett å gi en forenklet beskrivelse av et gitt fenomen. Beskrivelsen kan være av tilstanden på et gitt tidspunkt, eller endringer i denne tilstanden over tid. Ved hjelp av indikatorer kan man gi et oversiktsbilde på et gitt tidspunkt, eller det kan fokuseres på tilstanden på spesifikke områder. Det å utvikle et indikatorsett som belyser etnisk diskriminering, har imidlertid noen utfordringer.

For det første er diskriminering og likestilling vanskelig å fange opp. Ulikheter mellom majoritetsbefolkningen og minoritetsgrupper innen levekårsområder som arbeidsmarkedet, utdanningsnivå, bolig eller inntekt behøver ikke nødvendigvis ha sitt utspring i usaklig forskjellsbehandling. Observerbare forskjeller innenfor disse områdene kan enten være en konsekvens av faktorer som hver enkelt person har ansvar for selv, eller de kan være forårsaket av at ulike grupper har ulike muligheter som følge av forhold utenfor den enkeltes kontroll. Dette kan være forhold som innebærer diskriminering. Det er bred enighet om at ulikhet knyttet til faktorer som individene selv har ansvar for, kan anses som akseptabelt. Ulikhet når det gjelder muligheter er imidlertid urettferdig og bør kompenseres for. Det er vanskelig å skille disse to størrelsene ved hjelp av enkle tall.

Gjennomgangen av både de nasjonale og internasjonale studiene som benyttet indikatorer som verktøy, avdekket at søkelyset i overveiende grad var rettet mot graden av integrering og å fange opp ulikhet. Dette gjøres gjerne ved å måle forskjeller i ulike levekårsvariabler mellom gruppene det gjelder og majoritetsbefolkningen. Formålet med vårt prosjekt er mer omfattende, nemlig å knytte ulikhet til diskriminering.

For å identifisere diskriminering må følgende spørsmål besvares (Common measures for discrimination (Olli & Olsen 2006:10)):

- Behandles målgruppen (den etniske gruppen) forskjellig fra en gitt referansegruppe (majoritetsgruppen)?
- Er denne forskjellsbehandlingen ugunstig for målgruppen?
- Hva er årsaken til de observerte forskjellene?
- Er det kun diskriminering, og ingen andre momenter, som kan begrunne forskjellene?

En hovedutfordring man dermed står overfor når et indikatorsett skal utvikles, er å utarbeide en liste av størrelser som kan gi en så fullstendig oversikt som mulig over de momentene som må til for å avdekke diskriminering og måle likestilling. Manglende eller dårlig konstruerte indikatorer kan føre til at beskrivelsen av situasjonen og utvik-

lingen på feltet blir misvisende, som igjen vil gi gale konklusjoner og påvirke politikken i feil retning.

En indikator vil altså være utilstrekkelig for både å beskrive endringen når det gjelder diskriminering og likestilling, og antyde eventuelle årsaker til de observerte endringene. For å få et dekkende kunnskapsgrunnlag, må det utarbeides et sett med indikatorer som belyser ulike sider av diskriminering og likestilling. Disse indikatorene må både ses i sammenheng og følges over tid. For å velge hvilke konkrete størrelser som kan bidra til å gi et så helhetlig bilde som mulig av både tilstanden og utviklingen når det gjelder diskriminering og likestilling, samt identifisere data- og statistikkbehov, er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i et analytisk rammeverk. Dette rammeverket må angi hvilke områder/temaer som skal inngå og følges opp regelmessig.

Utgangspunktet for modellen som vil ligge til grunn for Fafos drøfting av aktuelle indikatorer og datakilder for måling av etnisk likestilling og diskriminering, er basert på et sett metodiske tilnæringer introdusert av Rogstad (2001:40ff). Et slikt analytisk rammeverk har en rekke fordeler. Det

- bidrar til å utvikle et klart og tydelig begrepsapparat for å fange opp de relevante størrelsene som skal til for å belyse et komplekst felt,
- gir en oversiktlig presentasjon av hvilke indikatorer som er relevante,
- synliggjør behovet for hvilke data og hvilken statistikk som må innhentes for å kunne produsere og oppdatere de nødvendige indikatorene, og
- medvirker til å gi en skjematisk fremstilling som illustrerer mulige analyser på tvers av områder og grupper.

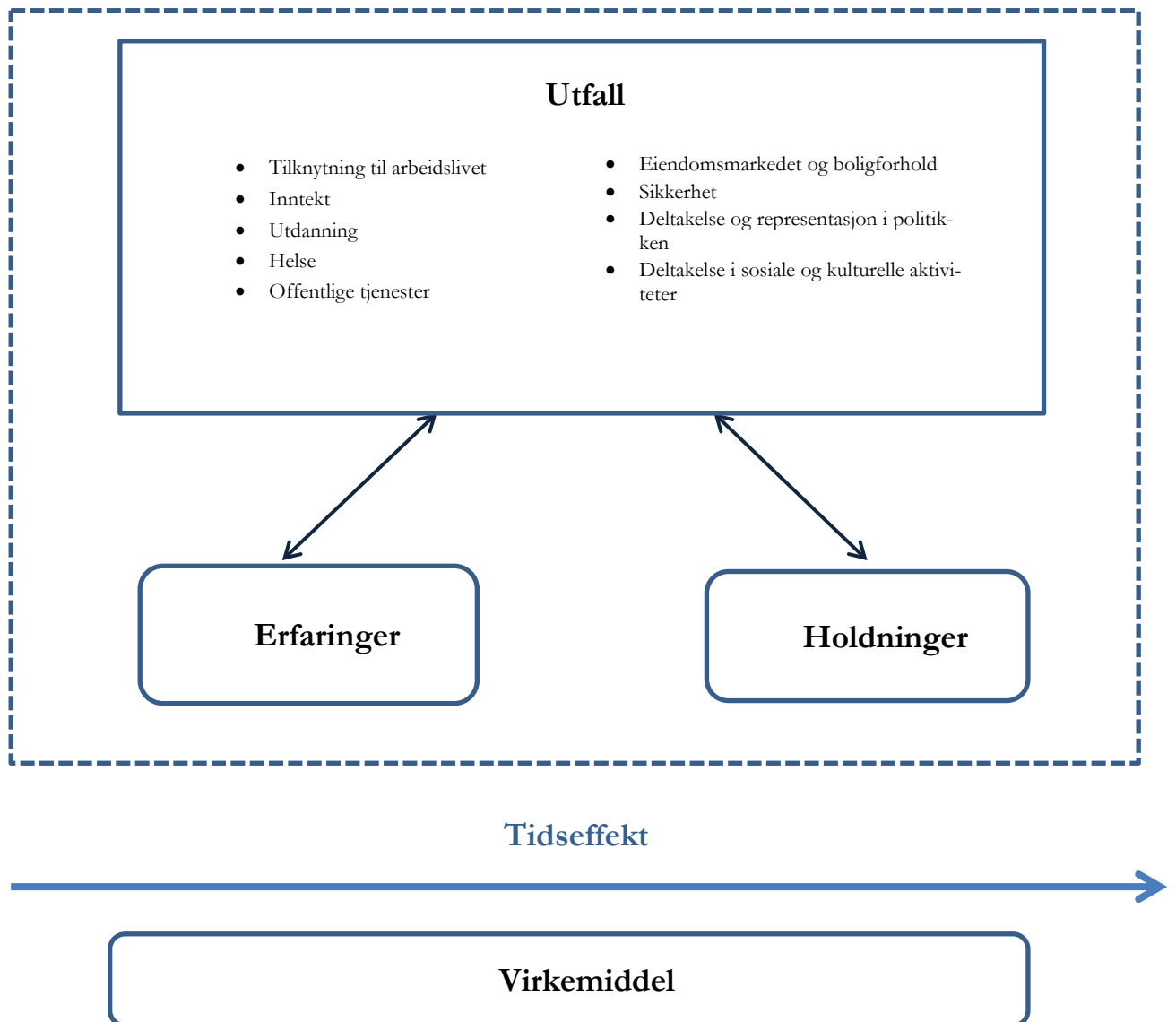
Det analytiske rammeverket omfatter fire områder. Det første er indikatorer som angir forskjeller i levekår (1), og som gir et utgangspunkt for å undersøke om de de fire målgruppene tilpasser seg eller blir behandlet forskjellig fra majoritetsbefolkningen. I tillegg til disse objektive størrelsene, følger vi anbefalinger fra tidligere studier ved å inkludere subjektive indikatorer som beskriver selvopplevd diskriminering i de fire målgruppene (2), samt hvilke holdninger befolkningen som helhet og utvalgte portvoktere har til de fire gruppene (3). Rammeverket omfatter også indikatorer som kan bidra til å fange opp de politiske tiltakene som er satt i verk for å forhindre diskriminering og oppnå likestilling, det vil si virkemiddelbruk (4). Kombinert med (1)–(3) vil dette gi muligheten til å antyde mulige effekter av de tiltakene myndighetene har satt i verk for å forhindre diskriminering.

Det å utarbeide forslag til statistikk og indikatorer som beskriver virkemiddelbruken, krever omfattende arbeid både når det gjelder å identifisere hvilke aktører som er ansvarlige for arbeidet, og hvilke tallstørrelser som bør inngå. Dette ligger utenfor prosjektets rammer. Vi har likevel valgt å inkludere området i analysemodellen for å illustrere mulighetene som følger av å beskrive omfanget av innsatsen som gjøres, og har knyttet dette opp mot de observerte utfallene i levekår, holdninger og erfaringer.

I tillegg til at utvalgte indikatorer skal gi en situasjonsbeskrivelse av disse fire områdene, er det to forutsetninger som må ligge til grunn for at modellen skal bidra til å gi et bilde av diskriminerings- og likestillingssituasjonen. For det første må utviklingen på

hvert enkelt område følges over tid. Det betyr at tallgrunnlaget må oppdateres regelmessig. For det andre er det behov for å splitte flere av størrelsene opp i undergrupper. Hvis de observerte forskjellene skal kunne knyttes til uberettiget forskjellsbehandling, vil det være nødvendig å ta hensyn til at sammensetningen når det gjelder for eksempel alder og utdanning, er forskjellig i minoritets- og majoritetsgruppene.

Figur 3.1 Analysemodell



1. Levekår (utfall)

Det første elementet i det analytiske rammeverket dreier seg om måling av tilstanden for de fire gruppene på ulike levekårsområder, og utviklingen over tid. Observerte forskjeller i levekår, eller utfall, er utgangspunktet for å identifisere diskriminering eller likestilling.

Følgende levekårsområder er inkludert i modellen:

- Tilknytningen til arbeidslivet
- Den økonomiske situasjonen (inntekt)
- Utdanning
- Helse
- Bruk av offentlige ytelser og tjenester
- Bolig
- Sikkerhet
- Deltakelse i politikk
- Deltakelse i sosiale og kulturelle aktiviteter

2. og 3. Erfaringer og holdninger

Indikatorene som beskriver levekår vil være objektive størrelser. For å kunne knytte forskjeller i disse objektive størrelsene til mulig diskriminering, må disse indikatorene ses i sammenheng med hvilke erfaringer personene i de fire målgruppene gjør seg, og hvilke holdninger de ulike aktører har til innvandrere, urfolk og minoriteter. Ved hjelp av løpende kartlegginger av de ulike etniske gruppernes erfaringer med og opplevelser av diskriminering, bør det utarbeides indikatorer som beskriver utviklingen over tid når det gjelder deres subjektive oppfatning. På samme måte kan man undersøke holdninger og eventuelle fordommer blant personer i portvokterroller (for eksempel arbeidsgivere, veiledere på NAV, helsepersonell osv.), for å fange opp om mennesker i maktposisjoner bevisst eller ubevisst bidrar til å skape ulike mulighetsstrukturer for etniske grupper i samfunnet.

4. Virkemidler

De tre elementene ovenfor skal bidra til å gi et bilde av nåsituasjonen og utviklingen når det gjelder diskriminering og likestilling. Formålet med denne beskrivelsen er at den kan benyttes i utformingen av politikk rettet mot å bekjempe etnisk diskriminering. Indikatorer kan imidlertid ikke bare fungere som et verktøy for å gjenspeile situasjonen for etnisk diskriminering, men også som et verktøy for å fange opp myndighetenes innsats for aktivt å forbedre situasjonen, og hvilken effekt denne innsatsen har hatt.

Derfor har vi valgt å inkludere et fjerde element, som skal gi en oversikt over innsatsen som gjøres på de valgte levekårsområdene, boligmarked, barnehage, skole og utdanning, arbeidsliv og offentlige tjenester. Ved å benytte denne planen som et utgangspunkt, vil vi drøfte mulighetene for å utforme indikatorer som beskriver omfanget, og som sammen med bildet av nåsituasjonen kan antyde mulige effekter av tiltakene.

Formålet med det analytiske rammeverket er som følger.

1. Fange opp innholdet i de områdene som skal måles, som her vil si fremme vilkårene for like muligheter, behandle likhet på samme måte og forskjeller forskjellig, lik fordeling av fellesgoder, og eliminering av diskriminering basert på landbakgrunn og etnisk tilhørighet.
2. Beskrive nåsituasjonen og utviklingen når det gjelder etnisk diskriminering for de fire målgruppene, som omfatter både å presentere det samlede bildet og belyse flerdimensjonale aspekter.
3. Veilede utviklingen av myndighetenes virkemidler og tiltak på antidiskrimineringsområdet.
4. Gi et grunnlag for å måle effekter av den offentlige politikken mot diskriminering.
5. Bidra tid data og statistikk som kan benyttes i internasjonale sammenligninger når det gjelder integrering og diskriminering.

3.2 Utarbeidelse av indikatorsett

Fordeler og ulemper med indikatorer som verktøy

Det er en rekke metodiske tilnærminger som kan benyttes for å få kunnskap om likestilling og diskriminering i Norge. Slike tilnærminger kan gi grunnlag for å diskutere disse temaene overordnet. Skal omfanget av diskriminering beskrives, bør dette likevel ta utgangspunkt i indikatorer som er utarbeidet ved hjelp av omfattende datasett. Indikatorer er et nyttig verktøy for å beskrive og forenkle kompliserte forhold eller sammenhenger, men mindre egnet til å identifisere årsakene til det man observerer. De kan gi en enkel sammenligning av ulike grupper og ulike geografiske regioner, og de kan fange opp trender og bidra til oppmerksomhet på problemområder. Foruten å gi en oversikt over diskriminerings- og likestillingssituasjonen på tvers av ulike områder, kan man ved hjelp av indikatorer fokusere på flere områder på samme tidspunkt. Det tallgrunnlaget som indikatorer gir, gjør det dessuten mulig å lage grafiske fremstillinger. Hvis det lar seg gjøre å basere indikatorene på offisiell statistikk, vil det også være enkelt å oppdatere størrelsene.

Til forskjell fra mer kvalitative studier, hvor årsaker til en situasjon kan studeres og drøftes, gir altså indikatorer en forenklet tilstandsbeskrivelse av en situasjon, eller endringer i denne situasjonen. Hvis man identifiserer forskjellene mellom to grupper når det gjelder sysselsetting eller inntekt, kan ikke årsaken automatisk relateres til diskriminering. Det kan være en rekke både observerbare og uobserverbare faktorer som kan påvirke det observerte mønsteret. Derfor er det en potensiell risiko for å foreta feilaktige slutninger. I vår analysemodell har vi inkludert tallstørrelser som skal beskrive erfaringer og holdninger, og som sammen med beskrivelse for ulike levekårsområder skal bidra til å belyse årsaker til eventuelle forskjeller.

Det er imidlertid andre kilder til feiltolkninger; indikatorene kan være dårlig konstruert, være basert på data av dårlig kvalitet. En annen utfordring med indikatorsett av den typen som det gis et eksempel på i dette notatet, er at det er vanskelig både å utarbeide en uttømmende liste med relevante tall og å samle inn det nødvendige datagrunnlaget som må til for å få et fullstendig bilde når det gjelder diskriminering og likestilling i Norge. En årsak til dette kan rett og slett være at data ikke er tilgjengelige, eller at det ikke er mulig å innhente ønsket informasjon.

Lykkes man med å etablere gode indikatorer, kan disse benyttes både for å dokumentere og overvåke utviklingen på diskriminerings- og likestillingsfeltet, de kan sette i gang diskusjon, og ikke minst stimulere til offentlige tiltak for å endre en uønsket situasjon.

Valg av relevante indikatorer

Det er en rekke tallstørrelser som kan benyttes for å belyse de ulike områdene som er skissert i analysemodellen. I vårt valg av indikatorer har vi lagt følgende prinsipper til grunn:

1. Velge den indikatoren som gir mest informasjon om det aktuelle området
2. Unnlate å inkludere indikatorer som gir overlappende informasjon
3. Unnlate å ekskludere indikatorer som bidrar med viktig informasjon, og som ikke fanges opp ved hjelp av andre indikatorer.

I kapittel 5 gis det forslag til spesifikke indikatorer for hvert enkelt område, som er basert på disse tre prinsippene. Ett eksempel er tilknytningen til arbeidslivet. Her presenteres tre mulige tallstørrelser basert på andel personer i arbeidsstyrken, andel arbeidsledige og den ubenyttede arbeidskraften. Disse tre indikatorene angir hvor mange som er utenfor arbeidsstyrken, hvor mange som aktivt søker arbeid, og hvor mange som er innenfor arbeidsstyrken men som ikke benytter sitt fulle arbeidskraftpotensial. Ved hjelp av disse størrelsene kan vi gi et komplett bilde av hvor mange som sliter med å etablere seg i arbeidslivet. Ekskluderes en av de tre indikatorene, fanger vi kun opp en del av de utfordringene målgruppene møter.

Et annet valg man står overfor når indikatorer skal konstrueres, er om det skal benyttes relative eller absolutte størrelser. Formålet med indikatorsett som skal måle likestilling og diskriminering er å slå fast om situasjonen for de tre målgruppene er den samme som for resten av befolkningen. Derfor består forslagene gitt i kapittel 5 som beskriver levekår, i stor grad av relative tallstørrelser. Arbeidsledighetsraten for innvandrere var 11,5 prosent i 2015. For befolkningen uten innvandringsbakgrunn var tilsvarende rate 3,2 prosent. I stedet for å angi begge tallene, foreslår vi å benytte raten mellom de to størrelsene. Denne viser at 3,6 ganger så mange innvandrere var arbeidsledige sammenlignet med resten av befolkningen. En slik indikator vil ikke påvirkes av situasjonen på arbeidsmarkedet. Objektive indikatorer benyttes kun i de tilfellene hvor det ikke er hensiktsmessig med relative størrelser, som for eksempel antall anmeldte lovbrudd knyttet til hatkriminalitet.

Et annet aspekt ved valg av indikatorer er valget mellom objektive og subjektive tallstørrelser. Når det gjelder levekårsindikatorerne, har vi som utgangspunkt valgt å benytte objektive størrelser. Det er imidlertid levekårsområder hvor tilgjengelig statistikk er hentet fra spørreundersøkelser, og hvor svarene er basert på subjektive vurderinger. I de tilfellene vil også indikatorerne bli subjektive, som for eksempel egenvurdert helse. Områdene erfaringer og holdninger er naturlig nok kun basert på subjektive størrelser.

Undergrupper

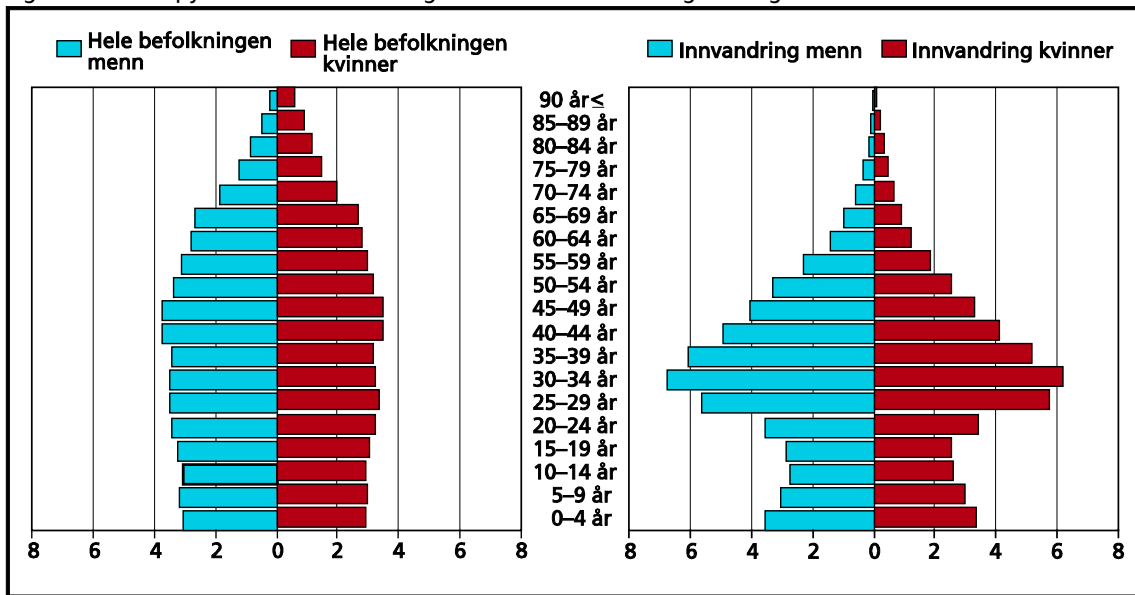
Forskjellene i levekår vil variere med ulike undergrupper. For eksempel vil yrkesdeltakelsen blant mannlige innvandrere være høyere enn for kvinner. Det er også store forskjeller i andelen som er utenfor arbeidsstyrken for innvandrere med ulik landbakgrunn. I tillegg vil det kunne være forskjeller knyttet til andre kjennetegn, som utdanningsnivå, hvor personer bor, familiebakgrunn osv. I det foreslåtte indikatorsettet anbefaler vi imidlertid å ikke splitte opp tallene i for mange undergrupper. Hvilke kjennetegn som skal ligge til grunn for en oppsplitting, må baseres på en vurdering av datagrunnlaget, og om det er gitt politiske prioriteringer til visse grupper.

En tilnærming for å fange opp mulige forskjeller mellom undergrupper, er å introdusere enkeltindikatorer som kan belyse disse ulikhetene. Et eksempel på en slik indikator er knyttet til utdanning og arbeidsliv, og angir overkvalifisering. Denne gir sammenhengen mellom utdanningsnivå og det kompetansenivået som kreves i yrket. Hvis det er store forskjeller her, kan dette indikere potensiell diskriminering i arbeidsmarkedet av utdannet arbeidskraft.

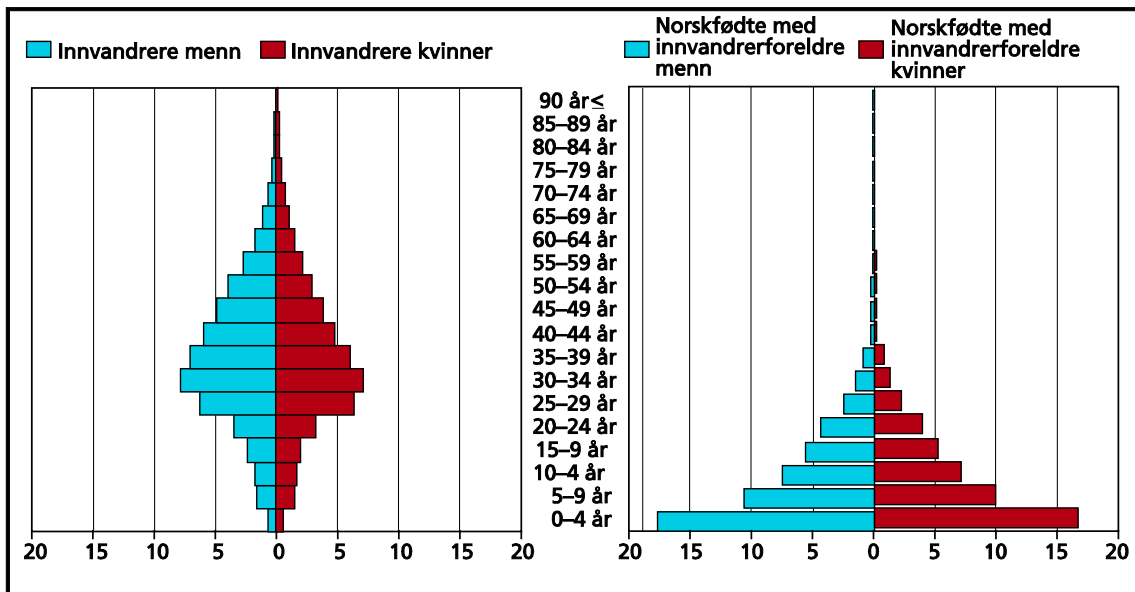
En annen tilnærming er å standardisere indikatorerne basert på et spesifikt kjennetegn. Når det gjelder innvandrere og barn av innvandrere, er alderssammensetningen svært forskjellig fra resten av befolkningen. Figur 3.2 og figur 3.3 viser alderspyramidene for alle bosatte og innvandrere og barn av innvandrere i alt, samt tall for personer født i utlandet av utenlandsfødte foreldre, og personer født i Norge med innvandrerforeldre. Andelen personer mellom 25 og 55 år er markant høyere blant innvandrere enn blant de norskfødte. De fleste barn av innvandrere er under 40 år. Dette vil påvirke de forskjellene vi observerer i levekår. Et eksempel er andelen utenfor arbeidsstyrken. Blant innvandrere var denne 27 prosent i 2015, mens tilsvarende andel blant befolkningen for øvrig var 29 prosent. Basert på disse tallene vil konklusjonen som trekkes være at innvandrere har en høyere andel i arbeidsstyrken. Tar vi hensyn til alder, får vi et annet bilde. For de mellom 25–54 år var andelen i arbeidsstyrken henholdsvis 81 prosent for innvandrere og 87 prosent for de øvrige. Tilsvarende andeler for personer under 25 år var 49 og 57 prosent. Dette betyr at de forskjellene vi først observerte, var en direkte følge av ulik aldersstruktur i de to gruppene.

For å få sammenlignbare rater, bør størrelsene aldersstandardiseres. Dette kan gjøres ved å vekte tallene i innvandrergruppene basert på aldersstrukturen i hele populasjonen.

Figur 3.2 Alderspyramide for befolkningen uten innvandrerbakgrunn og innvandrere. 2015



Figur 3.3 Alderspyramide personer født i utlandet av utenlandsfødte foreldre, og personer født i Norge med innvandrerforeldre. 2015



Diskriminerings- og likestillingsindeks

Det foreslåtte rammeverket som er lagt til grunn for utarbeidelsen av indikatorer på likestilling og diskriminering av de fire målgruppene innvandrere, barn av innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk, har en hierarkisk struktur. Denne strukturen impliserer at vi ved hjelp av en indikator eller en kombinasjon av flere, kan belyse en dimensjon eller et aspekt ved likestilling og diskriminering, som for eksempel diskriminering i arbeidsmarkedet eller på boligmarkedet. Den gir også et grunnlag for å utvikle oppsummerende indikatorer, eller indekser. Slike indekser kan benyttes til å gi en overordnet beskrivelse av likestilling og diskriminering, og de kan også illustrere situasjonen på enkeltområder, som for eksempel arbeidsmarkedet.

Det å utarbeide indekser har fått stadig større anerkjennelse som verktøy, både i politisk analyse og offentlig kommunikasjon. Ved å kombinere enkeltindikatorer på en standardisert måte, kan en bringe til veie nye statistiske mål, som letter sammenligninger over tid og retter oppmerksomheten mot konkrete problemstillinger eller undergrupper.

Ved hjelp av vår analysemodell kan det konstrueres en samleindikator (indeks) ved å summere de valgte indikatorene som utgjør det metodiske rammeverket. Videre kan det utformes delindikatorer som oppsummerer de fire hovedelementene, nemlig ulikheter når det gjelder levekår, målgruppens erfaringer med diskriminering, holdninger til de fire minoritetene blant befolkningen og portvoktere, og omfanget av myndighetenes arbeid/virkemidler for å bekjempe diskriminering og sikre likestilling. Slike delindikatorer gir et umiddelbart bilde over utviklingen over tid på hvert av de fire temaområdene. Dessuten vil de være til hjelp for å påvise mulige sammenhenger mellom de forskjellige temaområdene, som for eksempel om det er en utvikling når det gjelder forskjeller i levekår, erfaringer og holdninger, eller om økt innsats fra myndighetene for å bekjempe diskriminering gir seg utslag i endringer i folks erfaringer og holdninger.

Det er særlig fire utfordringer en står overfor når indikatorer skal samles i én indeks.

1. Den første er knyttet til hvordan de ulike størrelsene skal konverteres og skaleres før indikatorene kan oppsummeres. Her benyttes gjerne ulike metodiske tilnærminger for det som kalles datanormalisering. Metodene omfatter rangering, standardisering eller z-score, min-max Rescale, avstand til referanseåret og så videre.
2. En såkalt standardverdi («benchmark») bør defineres for hver indikator. Det vil si om den gitte indikatoren er å betrakte som en positiv eller negativ størrelse i forhold til verdien på totalindeksen. Dette følger gjerne av formålet med det på forhånd definerte formålet med rammeverket, skal man identifisere diskriminering eller grad av likestilling, og utformingen av selve indikatoren.
3. Vekting av de forskjellige indikatorene er en måte å ta hensyn til en subjektiv vurdering av indikatorenes viktighet når det gjelder å belyse likestilling og diskriminering. Selv om det ikke er uvanlig å la alle indikatorene ha samme vekt (EW – «equal weighting»), kan det være formålstjenlig å la enkelte tiltak eller underområder telle ulikt, enten for å reflektere hvor den politiske oppmerksomheten ligger, eller den statistiske kvaliteten på indikatoren. For eksempel kan det argumenteres for at tilpasningen på arbeidsmarkedet

vrurderes som viktigere enn størrelser som beskriver «det sosiale liv», og dermed tildele indikatorer som gir tilpasningen til arbeidslivet en høyere vekt. På samme måte kan man tildele indikatorene en høyere vekt hvis datagrunnlaget er ansett for å være av bedre kvalitet. En annen tilnærming er å beregne vekter ved hjelp av statistiske modeller. Hvis det for eksempel er høy korrelasjon mellom indikatorene i et gitt temaområde, kan de føre til dobbelttelling hvis de begge inkluderes i indeksen med samme vekt.

4. Valgene som gjøres når det gjelder hvilke indikatorer som skal innlemmes, er basert på subjektive vurderinger, enten av hvor viktig man vurderer den konkrete størrelsen er eller hvor lett tilgjengelig data eller statistikk er. Derfor bør indeksens robusthet testes.

4 Identifisere målgrupper

I prosjektet skal det utarbeides forslag til indikatorer som fanger opp diskriminerings- og likestillingssituasjonen for fire definerte grupper; innvandrere, barn av innvandrere, urfolk og nasjonale minoriteter. En helt avgjørende utfordring når det gjelder å produsere disse indikatorene og eventuelt å utvikle ny statistikk, er muligheten for å avgrense og identifisere de fire gruppene. I dette kapitlet gir vi en kort drøfting av hvilke mulige tilnærminger som kan benyttes.

4.1 Innvandrere og barn av innvandrere

I den offisielle statistikken til Statistisk sentralbyrå defineres innvandrere som personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og som har fire utenlandske besteforeldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge. Barn av innvandrere er avgrenset til de som er født i Norge.

En slik operasjonalisering av begrepet innvandrer gjør det enkelt å identifisere både førstegangsinnvandrere og deres barn, og dermed utarbeide statistikk som beskriver deres deltakelse innen ulike samfunnsområder. Med informasjon om fødeland til personene, foreldre og besteforeldre, kan individer klassifiseres i en av de to gruppene. Det 11-sifrede personnummeret gjør det mulig å foreta uttrekk for gjennomføring av spørreundersøkelser, enten rettet mot de to hovedgruppene eller mot undergrupper som personer med innvandrerbakgrunn fra bestemte land, unge, kvinner, og så videre. I tillegg gir det mulighet til å koble sammen opplysninger fra en rekke administrative registre, som igjen kan danne grunnlaget for statistikk på flere levekårsområder.

Selv om det samme datagrunnlaget kan benyttes for å identifisere de to gruppene og utarbeide relevant statistikk, er det flere grunner til at vi har valgt behandle dem som to separate grupper. For det første har de ulike utfordringer med hensyn til diskriminering. Innvandrere som har tilbrakt de første, viktige årene av sitt liv i utlandet, har en annen bakgrunn både når det gjelder språk, utdanning og kultur. Innvandrerbarn som er født i Norge, vil være mer integrert i det norske samfunnet. I tillegg har de to gruppene svært forskjellige aldersstrukturer, jfr. diskusjonen i kapittel 3. Det å lage et indikatorsett som slår disse gruppene sammen, vil øke muligheten for å trekke feilaktige konklusjoner av de mønstrene man observerer.

4.2 Nasjonale minoriteter og urfolk

Definisjon av nasjonale minoriteter og urfolk

Det å være innvandrere gir ikke spesielle rettigheter. De skal ha de samme mulighetene som majoritetsbefolkningen i Norge til å delta i arbeids- og samfunnsliv, og dra nytte av sosiale ytelser ved behov. Det å tilhøre nasjonale minoriteter og urfolk utløser imidlertid noen egne rettigheter. Nasjonale minoriteter omfatter kvener/norskfinner, jøder, skogfinner, rom og romanifolk/tatere. I 1999 ratifiserte Norge Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter, som ble innlemmet i den norske menneskerettsloven av 1999. Denne loven gir nasjonale minoriteter en juridisk rett til å bevare og utvikle eget minoritetsspråk, religion, tradisjoner og kultur.

Samene har status som urfolk. Siden Norge ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater i 1990, har gruppen hatt urfolks rettigheter. Dette gir samer i Norge selvstendighet når det gjelder forvaltning av grunn og naturressurser, rett til å ha eget språk og et eget parlament (Sametinget). I tillegg til ulik juridisk status har nasjonale minoriteter og urfolk et annet forhold til den norske stat historisk sett. Samene ble for eksempel som en del av myndighetenes fornorskningspolitikk tvunget til å bli assimilert i den norske majoritetskulturen fra midten av 1800-tallet og frem til andre verdenskrig.

Det er flere utfordringer knyttet til det å identifisere individene som utgjør nasjonale minoriteter og urfolk. For det første: i motsetning til landbakgrunn registreres det ikke i offentlige registre om en person inngår i en av disse gruppene. For det andre gjør definisjonen av de etniske gruppene at eventuell tilhørighet må baseres på selvrapporing. I tillegg er mange av de aktuelle gruppene skeptiske både til å la seg registrere og til å delta i spørreundersøkelser hvor tilhørighet til minoritetsgrupper er tema. Dette har historiske grunner. Registre over jøder, kvener/norskfinner, tatere og rom har blitt brukt som utgangspunkt for negative særtiltak og sosiale, kulturelle eller rasehygieniske motiverte overgrep (Midtbøen & Lidèn 2015). I tillegg utgjør minoriteter et begrenset antall personer, noe som gjør registrering vanskelig i seg selv. Det er likevel gjort enkeltundersøkelser om selvrapporert diskriminering av samer, den første i 2006 (Josefsen 2006). Heller ikke personer som inngår i gruppene nasjonale minoriteter, er registrert. Bortsett fra enkelte kvalitative studier utført av minoritetsorganisasjoner, foreligger det nær sagt ingen undersøkelser av disse gruppene. Et unntak er en kvalitativ levekårsundersøkelse og en registerbasert undersøkelse om dødelighet og utdanning som ble gjennomført i forbindelse med utredningen om politikken overfor romanifolket (Aarset & Nordvik 2015; Ellingsen & Lilleaas 2015a).

Identifisere individer som inngår i gruppene nasjonale minoriteter og urfolk

En mulig tilnærming for å identifisere innbyggere i Norge som inngår i gruppene nasjonale minoriteter og urfolk, er å dele dem opp i følgende fire undergrupper:

1. Urfolk (samer) i det geografiske området nord for Saltfjellet (STN-området¹¹)
2. Urfolk (samer) utenfor STN-området
3. Nasjonale minoriteter i «klusterområder»
4. Nasjonale minoriteter utenfor «klusterområder»

Gruppe 1 er basert på bosted, og avgrensingen gjøres på bakgrunn av hvilke kommuner personene er registrert som bosatt. Denne operasjonaliseringen gjør det enkelt å identifisere individene som inngår i gruppen ved hjelp av informasjon fra administrative registre og utvikle indikatorer som beskriver levekårsforhold, og eventuelt gjennomføre målrettede spørreundersøkelser rettet mot gruppen. Eksempler på eksisterende undersøkelser er befolkningsundersøkelsen SAMINOR, som fokuserer på helse og levekår blant samer, og som er gjennomført to ganger. I tillegg publiserer SSB Samisk statistikk annethvert år, som beskriver sammensetningen av befolkningen når det gjelder blant annet utdanning, arbeidsliv og inntekt. Også denne statistikken er i stor grad basert på en avgrensing av den samiske populasjonen ved hjelp av geografiske variabler.

For gruppe 2 og 4, det vil si samer som bor utenfor STN-området og nasjonale minoriteter som bor utenfor «klusterområder», kan såkalt Respondent Driven Sampling (RDS) benyttes for å identifisere populasjonen. RDS omtales gjerne som en kjedereferansemetode. Dette er en metode som baserer seg på at noen få opprinnelige informanter rekrutterer nye informanter gjennom sine sosiale nettverk. Metoden er som oftest benyttet innen helseforskning, for eksempel for å studere utbredelsen av HIV i høyrisikogrupper. I de senere årene har metoden blitt anvendt også på andre forskningsområder.

En RDS-rekruttering starter vanligvis med at noen få respondenter blir intervjuet og at de deretter rekrutterer noen venner som også oppfyller kriteriene til å inngå i undersøkelsen (maksimalt antall venner hver person kan rekruttere er et fast tall som er designet av undersøkelsen). RDS bruker dobbelt insentivsystem, der folk er betalt både for intervjuet de hadde selv og for vellykket rekruttering av nye respondenter. Metoden er nyttig for å rekruttere respondenter som ellers er vanskelige å nå.

Fordelen med RDS-tilnærmingen er at det kan tas kontakt med respondentene uten nødvendigvis å registrere navn, adresse eller sensitiv informasjon. I tillegg vil respondentene selv ta kontakt med intervjueren, noe som sikrer at de kun oppgir informasjon som de er villige til å dele. For det andre; det at respondentene rekrutteres av andre respondenter som kan dele erfaringer fra intervjuene, vil gi tillit og kunne bidra til å forklare viktigheten av å bidra.

¹¹ Per 2015 omfatter STN-området 21 hele kommuner og 10 delkommuneområder. Av disse 31 kommunene ligger 13 i Finnmark, 14 i Troms og 4 i den nordlige delen av Nordland.

For gruppe 3 kan det være mulig å gjennomføre en såkalt adaptive-samplingundersøkelse, noe som er en effektiv metode for å nå populasjoner som er små av størrelse og spredt over et stort geografisk område. En slik adaptive-utvalgsundersøkelse kan være rettet mot et geografisk område, og den kan være lokasjonsbasert – for eksempel samlingslokaler av ulike slag, butikker, helsestasjoner, og så videre.

I beskrivelsene av potensielle datakilder for de foreslåtte indikatorene har vi kun valgt å dele urfolk i to grupper, i og utenfor STN-området, siden det ikke finnes tilgjengelig statistikk over nasjonale minoriteter som benytter inndelingen som er gjengitt ovenfor.

5 Indikatorer og datakilder

I dette kapitlet presenteres forslag til indikatorer for hver av de fire områdene i analysemodellen. Det blir gitt en definisjon av hver enkelt størrelse, som angir hvilke tall som må inngå for å beregne indikatorene. I tillegg er det laget tabeller for om data/tall er tilgjengelig i form av løpende statistikk/data som produseres i dag. I de tilfellene det finnes løpende statistikk, er dette markert med grønt. Hvis data er tilgjengelig, men det ikke publiseres statistikk, markeres cellene med gult. Når data ikke er tilgjengelig, er cellene røde. Beskrivelsen av datagrunnlaget inneholder en del forkortelser. Disse er gjengitt i vedlegg 1.

Datagrunnlaget for nær sagt all offisiell statistikk kommer fra to typer kilder; spørreundersøkelser (surveys) eller administrative registre (registerdata). De to datakildene har begge fordeler og ulemper med hensyn til det å svare på konkrete problemstillinger. Disse er oppsummert i figur 5.1. Bruken av spørreundersøkelser som datakilde gjør det mulig å tilpasse spørsmålene slik at dataene som samles inn, belyser de problemstillingene vi ønsker direkte. Ved å gjennomføre en spørreundersøkelse kan man tilpasse spørsmålene slik at den spesifiserte populasjonen kan identifiseres.

Figur 5.1 Eksempler på fordeler og ulemper ved data hentet fra spørreundersøkelser og administrative registre (Bråthen & Svalund 2016)

	FORDELER	ULEMPER
Analyser basert på egen datainnsamling (Survey)	Tilpasse spørsmål til problemstillinger Aktualitet Sammenlignbarhet	Visse respondenter forstår ikke spørsmålet svarer unøyaktig svarer ikke (fracfall) Rapporteringsbyrde Dyrt Lav kvalitet for små grupper
Analyser basert på registerdata	God dekningsgrad Gode data for små grupper Lave kostnader Data på faste referansetidspunkt Ingen ytterligere rapporteringsbyrde Respondentene svarer omsorgsfullt på administrative viktige spørsmål	Avhengig av begrensninger/definisjoner i de administrative systemene Du kan ikke stille spørsmål selv Lang produksjonstid Endringer i de administrative systemene Lav kvalitet på variabler som er mindre viktige for de administrative systemene

For gruppene innvandrere og deres barn samt samer bosatt i STN-området, vil registerdata være en viktig datakilde, som kan gi grunnlag for en rekke relevante indikatorer. Det å identifisere urfolk bosatt i andre deler av landet og nasjonale minoriteter, er som før nevnt vanskelig. For å fange opp disse gruppene og belyse deres levekår, må det benyttes egne spørreundersøkelser.

5.1 Levekår

Det første steget for å kunne gi et bilde av likestillings- og diskriminerings situasjonen, er å kartlegge forskjeller mellom målgruppene og resten av befolkningen innenfor det som utgjør de tradisjonelle levekårsområdene. Indikatorene som skal identifisere ulikheter, er basert på forholdstall. Hvis indikatorene = 1, er det ingen forskjell mellom personene i målgruppen og personene utenfor målgruppen. Er verdien på indikatorene < 1, er andelen i befolkningen som for eksempel er i arbeidsstyrken, eller midlertidig ansatt, høyere enn hos målgruppen. Er indikatoren > 1, er målgruppen overrepresentert. De ulike indikatorene vil imidlertid være forskjellig ladet. For eksempel vil en verdi > 1 for størrelsen som angir andelen personer i arbeidsstyrken, indikere at situasjonen er bedre for målgruppen enn for befolkningen for øvrig. En tilsvarende verdi på arbeidsledighet må tolkes i motsatt retning. Derfor angis det ved siden av hver indikator om størrelsen er positivt eller negativt ladet.

Tilknytning til arbeidslivet

Begreper

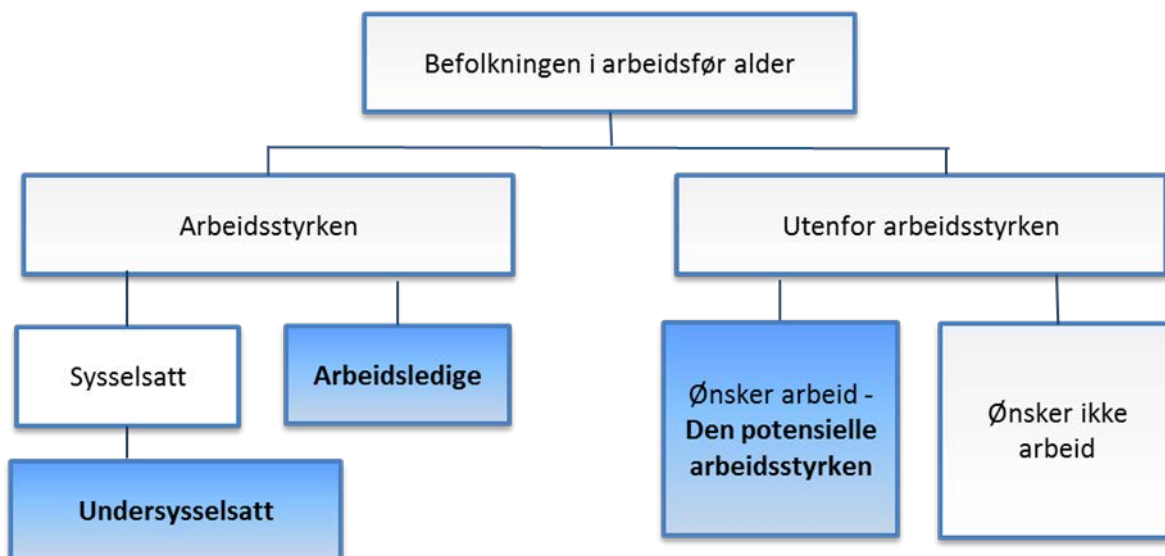
Personer i arbeidsstyrken: Sysselsatte + arbeidsledige

Arbeidsledige: Personer som aktivt søkte arbeid siste 4 uker (kilde: AKU), eventuelt personer som er registrert som arbeidsledige ved NAV-kontoret (kilde: Regled).

Den ubenyttede arbeidskraften: Figur 5.2 angir ILO¹² sin definisjon av denne størrelsen, og hvilke grupper som inngår. Beregningen tar utgangspunkt i befolkningen i arbeidsfør alder. I arbeidskraftundersøkelsen består denne av personer mellom 15 og 74 år. Befolkningen splittes opp i om den er i arbeidsstyrken, det vil si sysselsatt eller arbeidsledig, eller utenfor arbeidsstyrken. Den ubenyttede arbeidskraften utgjøres av de som har en jobb men ønsker å jobbe flere timer i løpet av uken (undersysselsatte), de som aktivt har søkt arbeid de siste fire ukene (arbeidsledige), og de som verken er sysselsatte eller ledige men ønsker arbeid (den potensielle arbeidsstyrken).

¹² ILO – FN-organet International Labour Organization

Figur 5.2 Definisjon av den ubenyttede arbeidskraften. Kilde: ILO (2013)



Midlertidig ansettelse: Personer med et ansettelsesforhold som er begrenset i tid.

Deltidsarbeid: Personer med arbeidstid under 30 timer i uken.

Overkvalifisert: Definisjonen av overkvalifisering bygger på en sammenligning av utdanningsnivå og det kompetansenivået som kreves i yrket. Overkvalifisering kan generelt defineres som å være ansatt i en jobb med arbeidsoppgaver som krever lavere kompetansenivå enn den utdanningen man har. I dette prosjektet avgrenser vi overkvalifisering til kombinasjonen fullført universitets- eller høyskoleutdanning og yrke uten krav til slik høyere utdanning.¹³

Nedsatt funksjonsevne: Definisjonen av funksjonshemning tar utgangspunkt i hvordan folk selv oppfatter sin situasjon og hva de svarer på følgende spørsmål: «Med funksjonshemning menes varige helseproblemer som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan være nedsatt syn, hørsel eller bevegelighet, lese- og skrivevansker, hjerte- eller lungeproblemer, psykiske lidelser osv. Har du etter din mening en funksjonshemning?»

Virksomhetens bruk av målgruppen: Indikator = 100 når andel innvandrere i virksomheten er lik andel innvandrere i befolkningen i regionen som virksomheten ligger i.

¹³https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/193602?_ts=1480d13ceb8

Indikatorer

Tabell 5.1 Indikatorer som beskriver ulikheter i tilknytningen til arbeidslivet

Indikator	Definisjon	Sign
Arbeidsstyrken	Andel i målgruppen i arbeidsstyrken/ Andel utenfor målgruppen i arbeidsstyrken	+
Arbeidsledighet	Andel i målgruppen som er arbeidsledige/ Andel utenfor målgruppen som er arbeidsledige	-
Den ubenyttede arbeidskraften	Andel i målgruppen som er ubenyttet arbeidskraft/ Andel utenfor målgruppen som er ubenyttet arbeidskraft	-
Midlertidige ansettelser	Andel i målgruppen som er midlertidig ansatt/ Andel utenfor målgruppen som er midlertidig ansatte	-
Deltidsarbeid	Andel i målgruppen på deltidsarbeid/ Andel utenfor målgruppen på deltidsarbeid	-
Overkvalifisert	Andel overkvalifiserte i målgruppen/ Andel overkvalifiserte utenfor målgruppen	-
Andelen med nedsatt funksjonsevne som jobber	Andel med nedsatt funksjonsevne i målgruppen/ Andel med nedsatt funksjonsevne utenfor målgruppen på deltidsarbeid	-
Indikator for virksomheters bruk av målgruppen	SSB indikatorer	+

Datakilder

Tabell 5.2 Tilgjengelighet når det gjelder statistikk og data for indikatorer som beskriver ulikheter i tilknytningen til arbeidslivet fordelt på målgruppe.

	Innvandrere	Barn av innvandrere	Samer		Nasjonale minoriteter
			Samer i STN	Samer utenfor STN	
Arbeidsstyrken	AKU, RSS	RSS	RSS		
Arbeidsledighet	AKU, RSS	RSS	RSS		
Den ubenyttede arbeidskraften	AKU				
Midlertidige ansettelser	AKU				
Deltidsarbeid	AKU, RSS	RSS	RSS		
Overkvalifisering	RSS, BHU	RSS, BHU	RSS, BHU		
Andelen med nedsatt funksjonsevne som jobber	AKU				
Indikator for virksomheters bruk av innvandrere	RSS	RSS	RSS		

I vedlegg 1 gis det et eksempel på hvordan disse indikatorene kan presenteres for å gi et oversiktsbilde over området «Tilknytning til arbeidslivet».

Inntekt

Begreper

Inntekt etter skatt per forbruksenhet: Summen av husholdningens skattepliktige og skattefrie inntekter, fratrukket skatt, fordelt på antall forbruksenheter i husholdningen. Antall forbruksenheter er beregnet ved bruk av EUs ekvivalensskala, der første voksne får vekt lik 1, neste voksne vekt lik 0,5, mens hvert barn får vekt lik 0,3. En husholdning på to voksne og to barn har dermed 2,1 forbruksenheter ifølge EU-skalaen.

Fattigdomsrate: Beregnet ut fra inntekt under 50 prosent av medianinntekt (EU-definisjon).

Indikatorer

Tabell 5.3 Indikatorer som beskriver ulikheter i inntekt

Indikator	Definisjon	Sign
Median inntekt etter skatt per forbruksenhet	Indeks av målgruppens inntekt etter skatt per forbruksenhet (hele befolkningen = 100)	+
Fattigdomsrate	Andel i målgruppen med lavinntekt/ Andel utenfor målgruppen med lavinntekt	+

Datakilder

Tabell 5.4 Tilgjengelighet når det gjelder statistikk og data for indikatorer som beskriver ulikheter i inntekt fordelt på målgruppe

	Innvandrere	Barn av innvandrere	Samer		Nasjonale minoriteter
			Samer i STN	Samer utenfor STN	
Gjennomsnittlig bruttoinntekt	IFH	IFH	IFH		
Fattigdomsrate	IFH	IFH	IFH		

Utdanning

Begreper

Høyere utdanning: Fullført utdanning på universitets- og høyskolenivå, lavere eller høyere grad.

Gjennomstrømning videregående opplæring (dropouts): Dropouts = Gjennomført VKII/gått opp til fagprøve, ikke bestått + Sluttet underveis.

Språkkompetanse: Angitt ved skalapoeng i nasjonale prøver for 9. klassetrinn.

Indikatorer

Tabell 5.5 Indikatorer som beskriver ulikheter i utdanning

Indikator	Definisjon	Sign
Høyere utdanning	Andel i målgruppen med høy utdanning/ Andel utenfor målgruppen med høy utdanning	+
Gjennomstrømning videregående opplæring (dropouts)	Andel dropouts i målgruppen / Andel dropouts utenfor målgruppen	-
Språkkompetanse	Lesing skalapoeng av målgruppen i nasjonal prøver/ Lesing skalapoeng utenfor målgruppen (9. klasse)	+

Datakilder

Tabell 5.6 Tilgjengelighet når det gjelder statistikk og data for indikatorer som beskriver ulikheter i utdanning fordelt på målgruppe

	Innvandrere	Barn av innvandrere	Samer		Nasjonale minoriteter
			Samer i STN	Samer utenfor STN	
Høyere utdanning	BHU	BHU	BHU		
Ikke fullført videregående skole (dropouts)	GVO	GVO	GVO		
Språkkompetanse	NPR	NPR	NPR		

Helse

Begreper

Egenrapportert helse: I Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser blir respondentene bedt om å besvare følgende spørsmål: *Hvordan vurderer du din egen helse sånn i alminnelighet. Vil du si at den er meget god, god, verken god eller dårlig, dårlig eller meget dårlig?*

Egenrapportert funksjonsnedsettelse: Definisjonen av funksjonshemming tar utgangspunkt i hvordan folk selv oppfatter sin situasjon og hva de svarer på følgende spørsmål: «Med funksjonshemming menes varige helseproblemer som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan være nedsatt syn, hørsel eller bevegelighet, lese- og skrivevansker, hjerte- eller lungeproblemer, psykiske lidelser osv. Har du etter din mening en funksjonshemming?»

Forventet levealder ved fødsel: Forventet levealder eller middellevetid er det antall år en nyfødt kan forventes å leve under gjeldende dødelighetsforhold (periodedødelighet).

Indikatorer

Tabell 5.7 Indikatorer som beskriver ulikheter i helse

Indikator	Definisjon	Sign
Egenrapportert helse	Andel i målgruppen med egenrapportert dårlig helse / Andel utenfor målgruppen med egenrapportert dårlig helse	-
Egenrapportert funksjonsnedsettelse	Andel i målgruppen med funksjonsnedsettelse/ Andel utenfor målgruppen med funksjonsnedsettelse	-
Forventet levealder	Forventet levealder i målgruppen/ Forventet levealder utenfor målgruppen	+

Datakilder

Tabell 5.8 Tilgjengelighet når det gjelder statistikk og data for indikatorer som beskriver ulikheter i helse fordelt på målgruppe

	Innvandrere	Barn av innvandrere	Samer		Nasjonale minoriteter
			Samer i STN	Samer utenfor STN	
Egenrapportert helse	LKU				
Egenrapportert funksjonsnedsettelse	AKU-TF				
Forventet levealder	BFS	BFS	BFS		

Offentlige tjenester

Begreper

Bruk av offentlig helsetjenester: Konsultasjoner hos fastlegen.

Personer med nedsatt arbeidsevne: personer som har behov for spesielt tilpasset oppfølging fra NAV. For en nærmere definisjon, se Bråthen og Vetvik (2011).

Helserelaterte ytelser: Personer som mottar sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd eller sosialhjelp

Funksjonshemmede som mottar uføretrygd: Personer som oppgir at de er funksjonshemmet i tilleggundersøkelsen til AKU, og som mottar uføretrygd.

Pleie- og omsorgstjenester i kommunen: Mottaker registrert med minst én helse- og omsorgstjeneste i IPLOS (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk).

Indikatorer

Tabell 5.9 Indikatorer som beskriver ulikheter i bruk av ytelser og offentlige tjenester

Indikator	Definisjon	Sign
Bruk av offentlig helsetjenester (Allmennhelsetjenesten)	Andel i målgruppen med konsultasjoner hos fastlegen/ Andel utenfor målgruppen med konsultasjoner hos fastlegen	+
Bruk av statlige og kommunale ytelser (nedsatt arbeidsevne får helserelatert ytelse)	Andel i målgruppen med nedsatt arbeidsevne som mottar en helserelatert ytelse/ Andel utenfor målgruppen med nedsatt arbeidsevne som mottar en helserelatert ytelse	+
Bruk av statlige og kommunale ytelser (arbeidsledige får dagpenger)	Andel arbeidsledige i målgruppen som mottar dagpenger/ Andel arbeidsledige utenfor målgruppen som mottar dagpenger	+
Funksjonsnedsettelse med uføretrygd	Andel funksjonshemmede i målgruppen som mottar uføretrygd/ Andel funksjonshemmede utenfor målgruppen som mottar uføretrygd	+
Pleie- og omsorgstjenester til uføre	Andel i målgruppen med uføretrygd som mottar pleie- og omsorgstjenester i kommunen/ Andel utenfor målgruppen med uføretrygd som mottar pleie- og omsorgstjenester i kommunen	+
Pleie- og omsorgstjenester til eldre	Andel i målgruppen over en viss alder som mottar pleie- og omsorgstjenester i kommunen/ Andel utenfor målgruppen over en viss alder som mottar pleie- og omsorgstjenester i kommunen	+

Datakilder

Tabell 5.10 Tilgjengelighet når det gjelder statistikk og data for indikatorer som beskriver ulikheter i bruk av ytelser og offentlige tjenester fordelt på målgruppe

	Innvandrere	Barn av innvandrere	Samer		Nasjonale minoriteter
			Samer i STN	Samer utenfor STN	
Bruk av offentlig helsetjenester (Allmennhelsetjenesten)	KUHR	KUHR	KUHR		
Bruk av statlige og kommunale ytelser (nedsatt arbeidsevne får helserelatert ytelse)	NAVREG	NAVREG	NAVREG		
Bruk av statlige og kommunale ytelser (arbeidsledige får dagpenger)	NAVREG	NAVREG	NAVREG		
Funksjonsnedsettelse med uføretrygd	AKU_TF				
Pleie- og omsorgstjenester til uføre	IPLOS	IPLOS	IPLOS		
Pleie- og omsorgstjenester til eldre	IPLOS	IPLOS	IPLOS		

Eiendomsmarkedet og boligforhold

Begreper

Trangboddhet: Husholdninger regnes som trangbodd dersom antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller én person bor på ett rom, og om antall kvadratmeter (p-areal) er under 25 kvm per person.

Indikatorer

Tabell 5.11 Indikatorer som beskriver ulikheter i eiendomsmarkedet og boligforhold

Indikator	Definisjon	Sign
Trangboddhet	Andel i målgruppen som bor trangt/ Andel utenfor målgruppen som bor trangt	-
Eierstatus	Andel i målgruppen som leier/ Andel utenfor målgruppen som leier	-
Segregering indeks	Segregering indeks=standard deviasjon (andel av målgruppen i hver bydel)	-

Datakilder

Tabell 5.12 Tilgjengelighet når det gjelder statistikk og data for indikatorer som beskriver ulikheter i eien-
domsmarkedet og boligforhold

	Innvandrere	Norskfødte med innvanderforeldre	Samer		Nasjonale minoriteter
			Samer i STN - området	Andre samer	
Trangboddhet	BOREG	BOREG	BOREG		
Eierstatus	BOREG	BOREG	BOREG		
Segregering indeks	BOREG	BOREG	BOREG		

Sikkerhet

Begreper

Anmeldte lovbrudd: Alle lovbrudd registrert av politiet og påtalemyndigheten som er anmeldt i løpet av statistikkåret.

Indikatorer

Tabell 5.13 Indikatorer som beskriver ulikheter i sikkerhet

Indikator	Definisjon	Sign
Utsatt for vold, trussel om vold, tyveri eller skadeverk	Andel i målgruppen som oppgir at de har vært utsatt for vold mm./ Andel utenfor målgruppen som oppgir de har vært utsatt for vold mm.	-
Hatkriminalitet og konflikter	Antall anmeldte lovbrudd	-

Datakilder

Tabell 5.14 Tilgjengelighet når det gjelder statistikk og data for indikatorer som beskriver ulikheter i sikkerhet

	Innvandrere	Norskfødte med innvanderforeldre	Samer		Nasjonale minoriteter
			Samer i STN - området	Andre samer	
Utsatt for vold, trussel om vold, tyveri eller skadeverk	LKU				
Hatkriminalitet og konflikter - Rasediskriminering					

Deltakelse og representasjon i politikken

Begreper

Kommunestyrerepresentanter: Personer valgt av innbyggerne i en kommune til å sitte i kommunestyret.

Valgdeltakelse kommune-/fylkestingsvalg: Antall personer som har stemt i kommune- og fylkestingsvalg/antall personer med stemmerett ved kommune- og fylkestingsvalg.

Valgdeltakelse stortingsvalg: Antall personer som har stemt ved stortingsvalg/antall personer som med stemmerett ved stortingsvalg.

Indikatorer

Tabell 5.15 Indikatorer som beskriver ulikheter i deltakelse og representasjon i politikken

Indikator	Definisjon	Sign
Kommunestyrerepresentanter	Andel kommunestyrerepresentanter i målgruppen / Andel i målgruppen med stemmerett	+
Valgdeltakelse kommune- /fylkestingsvalg	Valgdeltakelse i målgruppen / Valgdeltakelse utenfor målgruppen, kommune- / fylkestingsvalg	+
Valgdeltakelse stortingsvalg	Valgdeltakelse i / Valgdeltakelse uten innvandringsbakgrunn, stortingsvalg	+

Datakilder

Tabell 5.16 Tilgjengelighet når det gjelder statistikk og data for indikatorer som beskriver ulikheter i deltakelse og representasjon i politikken

	Innvandrere	Norskfødte med innvandrerforeldre	Samer		Nasjonale minoriteter
			Samer i STN - området	Andre samer	
Kommunestyrerepresentanter	KFV	KFV	KFV		
Valgdeltakelse kommune/fylkesting	KFV	KFV	KFV		
Valgdeltakelse stortingsvalg	SV	SV	SV		

Deltakelse i sosiale og kulturelle aktiviteter

Begreper

Deltakelse i organisasjoner: Organisasjonsmedlemskap omfatter for eksempel fagforeninger, politiske partier, korps og kor, idrettslag – i alt 11 ulike typer organisasjoner.

Fagforeningstilknytning: Innbetalt fagforeningskontingent rapportert til skattemyndighetene.

Indikatorer

Tabell 5.17 Indikatorer som beskriver ulikheter i deltakelse i sosiale og kulturelle aktiviteter

Indikator	Definisjon	Sign
Deltakelse i organisasjoner	Andel i målgruppen som er aktivt medlem i en organisasjon/ Andel utenfor målgruppen som er aktivt medlem i noen organisasjoner	+
Fagforeningstilknytning	Andel i målgruppen som er betalende medlem i en fagforening/ Andel utenfor målgruppen som er betalende medlem i en fagforening	+

Datakilder

Tabell 5.18 Tilgjengelighet når det gjelder statistikk og data for indikatorer som beskriver ulikheter i deltakelse i sosiale og kulturelle aktiviteter

Nivå III	Innvandrere	Norskfødte med innvandrerforeldre	Samer		Nasjonale minoriteter
			Samer i STN - området	Andre samer	
Deltakelse i organisasjoner	LKU				
Fagforeningstilknytning	RSS-FK	RSS-FK	RSS-FK		

5.2 Erfaringer

For å fange opp hvilke erfaringer målgruppene har med forskjellsbehandling på grunn av sin bakgrunn eller etniske tilhørighet, må det gjennomføres spørreundersøkelser rettet mot hver enkelt av de fire målgruppene. Disse spørreundersøkelsene bør dekke levekårsfaktorene definert i forrige kapittel. Indikatorene som beskriver hvilke erfaringer målgruppene har gjort seg, krever at det samles inn data som beskriver to ulike aspekter, nemlig tilgangen til ulike samfunnsarenaer («deltakelse») og følelsen av sosial tilhørighet («social belonging»).

Deltakelse og tilhørighet er to grunnleggende dimensjoner i inkludering. I mange sammenhenger vil de være nært forbundet, men det er ingen nødvendighet. For eksempel kan mennesker være i jobb uten at de dermed opplever å være en del av det sosiale fellesskapet — arbeiderkollektivet. Og motsatt, man kan oppleve tilhørighet til en sosial gruppe i samfunnet uten at man deltar på noen av samfunnets sentrale arenaer.

Søkelys på deltagelse innebærer at man identifiserer det vi kan referere til som *objektive* størrelser. Det innebærer at deltagelse forstås uavhengig av individenes opplevelse og vurderinger. Videre kan deltagelse kartlegges og dataene nyttiggjøres i en direkte sammenligning. Det kan for eksempel være interessant å peke på endring i mønsteret for deltagelse over tid, eller å avdekke at noen grupper deltar mer enn andre. I motsetning til deltagelse, er opplevd tilhørighet en typisk *subjektiv* størrelse. Konkret innebærer det at individer kan ha svært ulik opplevelse av tilhørighet, og at deres opplevelse er hva som settes i sentrum for datainnhenting. Implikasjonen er viktig, fordi det åpner for at ulike indikatorer har forskjellige formål. Vi trenger begge for å få innblikk i hvordan samfunnet fungerer inkluderende og ekskluderende for borgerne.

Som nevnt bør utgangspunktet være at spørreundersøkelsene rettes mot de fire definerte målgruppene. Når det gjelder sosial tilhørighet, ville imidlertid det ideelle være å tilrettelegge datainnsamlingen slik at undersøkelsen i tillegg omfatter personer som ikke inngår i målgruppene. Dette fordi problemer med sosial tilhørighet ikke er forbeholdt minoritetsgrupper, men også berører majoritetsbefolkningen. Et hensiktsmessig mål for disse indikatorene bør derfor være at nivået på tilhørighet er likt mellom målgruppene i dette prosjektet og resten av befolkningen.

Opplysningene som vil måtte ligge til grunn for indikatorene om erfaringer, vil i hovedsak være subjektive data, som kan innhentes ved spørreundersøkelser. For å følge utviklingen over tid, må disse undersøkelsene være løpende. Når det gjelder innvandrere finnes det noe tilgjengelig statistikk/data som det kan være aktuelt å benytte, men kun et fåtall stammer fra undersøkelser som gjentas jevnlig, og spørsmålene som inngår er ikke ideelle i utviklingen av indikatorer. Det bør med andre ord gjennomføres egne undersøkelser spesielt rettet mot dette formålet, hvor det formuleres egnede spørsmål. Disse spørsmålene kan utformes på flere måter. Man kan be om en vurdering av respondentenes følelse av diskriminering: «Føler du at du har blitt urettferdig behandlet når du har søkt jobb?» Det er viktig å få klarlagt om opplevd diskriminering er basert på innvandrerbakgrunn eller etnisk tilhørighet. Dette kan gjøres ved at man benytter oppfølgings-spørsmål: «Hva tror du grunnen til at du blir urettferdig behandlet (alder, kjønn, innvandrerbakgrunn, andre grunner)?» En annen tilnærming er å ta utgangspunkt i faktiske

erfaringer: «Har du opplevd å søke på en jobb du har vært kvalifisert for men ikke fått?» En tredje tilnærming kan være å benytte påstander som respondenten bes å ta stilling til: «Innvandrere blir urettferdig behandlet i jobbsøkerprosesser.» I utformingen av en spørreundersøkelse kan det også være hensiktsmessig å avgrense spørsmålene i tid – «..siste år». Det kan også være hensiktsmessig å spørre om hvor ofte respondenten har vært utsatt for en bestemt hendelse.

For å illustrere mulige spørsmålstillinger har vi nedenfor benyttet eksempler fra Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse blant innvandrere, som ble gjennomført i 2005/2006. Men denne levekårsundersøkelsen dekker ikke spørsmålstillinger for alle indikatorene som er foreslått med hensyn til opplevelser av diskriminering. Vi foreslår derfor mulige stikkord som ikke er dekket av datakilder, og disse er merket med grønt.

Tabell 5.19 Indikatorer som beskriver erfaringer av diskriminering

	Indikator	Eksempel
Tilgang til arenaer	Arbeidsmarkedet	Har du i løpet av de siste fem årene på grunn av din bakgrunn som «målgruppe» ikke fått et arbeid som du har søkt og var kvalifisert for?
	Skole	Har du noen gang i løpet av de siste fem årene blitt dårlig behandlet i skolen eller på en annen utdanningsinstitusjon på grunn av din utenlandske bakgrunn?
	Helse	Mener du at du har fått dårligere, samme eller bedre behandling enn en norsk person ville ha fått?
	Andre offentlige tjenester (NAV, Politi, Rettssystemet, Offentlige svømmehaller)	Har du i løpet av det siste året på grunn av din bakgrunn som «målgruppe» blitt dårlig behandlet eller fått dårlig service ved NAV?
	Boligmarkedet	Tror du at du noen gang har blitt nektet å leie eller kjøpe bolig på grunn av din bakgrunn som «målgruppe»?
	Deltakelse i politikk	Har du i løpet av det siste året på grunn av din bakgrunn som «målgruppe» blitt nektet å leie eller kjøpe noe på kreditt eller med betalingsutsettelse, for eksempel bil, tv eller lignende, eller blitt nektet å låne penger i en bank?
	Samfunnsliv	Har du i løpet av det siste året på grunn av din bakgrunn som «målgruppe» blitt nektet adgang til en restaurant, pub, nattklubb eller et annet utested?
Sosial diskriminering	Arbeidsmarkedet	Har du i løpet av de siste 12 månedene noen gang blitt utsatt for forulemping eller trakassering i ditt arbeid på grunn av din bakgrunn som «målgruppe»
	Skole	Mobbing på skolen
	Helse	Forulemping og trakassering når man bruker helsetjenester
	Andre offentlige tjenester (NAV, Politi, Rettssystemet, Offentlige svømmehaller)	Forulemping og trakassering av personale i offentlige tjenester
	Boligmarkedet	Forulemping og trakassering av naboer
	Deltakelse i politikk	Forulemping og trakassering når man uttrykker politiske meninger
	Samfunnsliv	Forulemping og trakassering av andre i samfunnsliv

5.3 Holdninger

Det å måle holdninger blant befolkningen eller til såkalte portvoktere innen arbeidsliv, helsevesen, politi eller skole, og endringer i disse holdningene, er et viktig element for å identifisere mulig diskriminering. Slike holdninger har ikke bare betydning for hvordan målgruppene opplever å leve, bo og arbeide i Norge, de kan også utgjøre barrierer som hindrer dem i å delta i arbeidslivet, å gjennomføre nødvendig utdanning, eller å få de offentlige tjenestene man har behov for, på lik linje med majoritetsbefolkningen. På samme måte som under avsnittet om erfaringer, anbefaler vi at det legges opp til å samle inn data som kan gi grunnlag for indikatorer som belyser tilgangen til sosiale arenaer og målgruppens rolle på disse arenaene. Spørreundersøkelsene bør rettes mot et tilfeldig utvalg av populasjonen. I tillegg bør det også rettes undersøkelser mot ulike portvoktere, som for eksempel NAV og arbeidsgivere (arbeid), lærere (skole), leger (helse).

Et eksempel på en løpende holdningsundersøkelse er IMDis integreringsbarometer, som i 2014 ble gjennomført for syvende gang siden 2006. Personene som trekkes ut for å delta i undersøkelsen, skal være et tilfeldig, representativt utvalg av befolkningen. Det finnes også eksempler på holdningsundersøkelser som er rettet mot arbeidsgivere. Senter for seniorpolitikk publiserer årlig Norsk seniorpolitisk barometer. Som tittelen skulle tilsa, er denne ment å fange opp holdninger til den eldste gruppen, og da arbeidstakere i særdeleshet. Spørsmålene som rettes til ledere i næringslivet omfatter imidlertid også andre grupper, som innvandrere.

Eksempelene under på mulige indikatorer og spørsmålsstillinger tar utgangspunkt i disse to undersøkelsene. Vi foreslår mulige stikkord for spørsmålstillinger som ikke er dekket av de to datakildene, og de er merket med grønt.

Tabell 5.20 Indikatorer som beskriver holdninger blant befolkning og portvoktere

Indikator	Eksempel
Arbeidsmarkedet	Alle i «målgruppe» i Norge bør ha samme mulighet til arbeid som nordmenn
Skole	Alle i «målgruppe» i Norge bør ha samme mulighet til skole og utdanning som nordmenn
Offentlige tjenester (Helse, NAV, Politi, Rettssystemet, Offentlige svømmehaller)	Alle i «målgruppe» i Norge bør ha samme mulighet til offentlige tjenester som nordmenn
Boligmarkedet	Holdning til adgang av «målgruppe» til å få leie eget hus som nordmenn
Deltakelse i politikk	Alle i «målgruppe» i Norge bør ha samme mulighet til deltakelse i politikk som nordmenn
Samfunnsliv	Holdning til adgang av «målgruppe» til å få opphold i Norge
Arbeidsmarkedet	«Målgruppe» flest gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv
Skole	«Målgruppe» flest gjør det dårlig på skolen
Offentlige tjenester (Helse, NAV, Politi, Rettssystemet, Offentlige svømmehaller)	«Målgruppe» flest misbruker de sosiale velferdsordningene
Boligmarkedet	«Målgruppe» kan du tenke deg å ha en person XX som nabo
Deltakelse i politikk	«Målgruppe» flest gjør en nyttig innsats i norsk politikk
Samfunnsliv	«Målgruppe» flest misbruker de sosiale velferdsordningene
Arbeidsgiver	Hvor godt eller dårlig ville du like å ansette «målgruppe»?
Lærer, ledelse i skole	Holdninger til å rekruttere studenter som er i «målgruppe»
Helse	Holdninger til å tilby helsetjenester til «målgruppe»
Andre offentlige tjenester (NAV, Politi, Rettssystemet, Offentlige svømmehaller)	Holdninger til å tilby offentlige helsetjenester til «målgruppe»

5.4 Virkemidler

Det å inkludere indikatorer som fanger opp myndighetenes virkemiddelbruk i indikatorsettet, gir mulighet til å se det mønsteret som observeres når det gjelder levekår, erfaringer og holdninger i sammenheng med de tiltakene som myndighetene gjør for aktivt å forbedre situasjonen for de fire målgruppene. Ved å knytte omfanget av innsatsen som settes inn for å bedre situasjonen på arbeidsmarkedet, i boligmarkedet, utdannings- og helsevesen og andre offentlige tjenester, opp mot det bildet av likestillings- og diskriminerings situasjonen som gis ved indikatorene i den foreslåtte analysemodellen, kan man få en antydning av mulige effekter.

Det er i prosjektet gjort en kort gjennomgang av aktuelle departementers budsjetter og tildelingsbrev til direktorater for å identifisere størrelser som ville kunne være aktuelle å benytte. Denne gjennomgangen har avdekket at det å avgjøre hvilke aktiviteter og programmer som eventuelt bør inkluderes, vil kreve dialog med de ansvarlige offentlige instansene, og dermed også være tidkrevende. Et slikt arbeid ligger utenfor prosjektets tidsramme. Hvis det på et senere tidspunkt skulle være aktuelt for Bufdir å igangsette en prosess for å utvikle indikatorer som beskriver virkemiddelbruken, vil følgende to momenter stå sentralt.

1. Identifisere hvilken innsats som er relevant for diskriminerings- og likestillingssituasjonen. For å sikre kontinuitet, det vil si at man har muligheten for å følge virkemiddelbruken over tid, bør det fokuseres på tiltak og programmer av en viss størrelse.
2. Vurdere hva som gir et best bilde av aktiviteten, det vil si avgjøre enheten som skal utgjøre de aktuelle indikatorene. Skal omfanget beskrives ved hjelp av antall deltakere på utvalgte tiltak, på antall forskjellige tiltak som settes i verk eller på størrelsen av midlene som blir bevilget?

Formålet med disse indikatorene vil ikke være å gi en detaljert beskrivelse av myndighetenes tiltak for å motarbeide diskriminering og sikre likestilling for de fire målgruppene, men at de på et overordnet nivå gjenspeiler myndighetenes innsats på feltet.

6 Videre arbeid

I dette notatet er det presentert et forslag til et indikatorsett som har som formål å måle diskriminering og likestilling for innvandrere, barn av innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk. Indikatorsettet er ment som et verktøy for å gi et generelt og lett tilgjengelig bilde av nåsituasjonen i Norge til bruk for beslutningsmottakere, politikere og offentligheten for øvrig. Det har vært et poeng å ikke å inkludere for detaljerte tallstørrelser, eller ha for ambisiøse mål om å gi en beskrivelse av alle former for diskriminering. Det analytiske rammeverket som ligger til grunn, kombinerer både subjektive og objektive levekårs utfall, erfaringer som er gjort av de fire målgruppene, og hvilke holdninger samfunnet har til gruppene. For at et slikt indikatorsett skal være et nyttig og troverdig verktøy til å beskrive situasjonen når det gjelder likestilling og diskriminering, og videre angi utviklingen over tid, må det samles inn data regelmessig for å oppdatere indikatorene. Det analytiske rammeverket omfatter også forholdet mellom myndighetenes innsats (virkemidler) og utfallet av diskriminering. Selv om det å utarbeide konkrete forslag til indikatorer som fanger opp denne innsatsen ligger utenfor prosjektets rammer, illustrerer det å inkludere virkemiddelområdet at det også er mulig å beskrive omfanget av tiltak og indikere mulige effekter, ved å se myndighetenes innsats i sammenheng med situasjonen til målgruppene når det gjelder likestilling og diskriminering.

Våre forslag til indikatorer som er presentert i kapittel 5, har i stor grad tatt utgangspunkt i hva som er tilgjengelig for målgruppen innvandrere. Dette fordi denne gruppen kan identifiseres ved hjelp av informasjon fra administrative registre, og fordi det i dag allerede utarbeides løpende statistikk som både belyser levekår hos og holdninger til gruppen. Når det gjelder barn av innvandrere, er tilfanget på ferdig utarbeidet statistikk noe mindre. Statistisk sentralbyrå har imidlertid informasjon som gjør det mulig å produsere tall også for denne gruppen uten å bruke store ressurser. Det samme gjelder for samer, definert og avgrenset etter om de bor i STN-området. Når det gjelder å kartlegge hvilke erfaringer med diskriminering disse gruppene har gjort seg, gjennomføres det per i dag ingen løpende undersøkelser som kan bidra med indikatorer på dette.

Oversikten over tilgjengelige data og tall har bekreftet tidligere analyser av feltet, nemlig at det finnes det så godt som ingen løpende statistikk som beskriver levekårs-situasjon for samer som er bosatt andre steder i landet, eller for de etniske minoritetene. Det utføres heller ingen undersøkelser som dekker *erfaringer* som gruppene har gjort seg, eller befolkningens *holdninger* til gruppene. Selv om det er eksempler på enkeltstudier, vet vi altså tilnærmet ingenting om likestillings- og diskrimineringsutfordringene disse gruppene står overfor.

På bakgrunn av forslagene gitt i dette notatet, kan vi skissere følgende plan for det videre arbeidet til Bufdir:

- Ved hjelp av tilgjengelig statistikk utarbeide de likestillingsindikatorerne som er foreslått. Disse er markert med grønt i diagrammene i kapittel 5.
- Bestille tallgrunnlag fra Statistisk sentralbyrå i de tilfellene hvor data er tilgjengelig, men hvor det per i dag ikke utarbeides løpende statistikk. Disse er markert med gult i diagrammene i kapittel 5.
- Planlegge innhold og gjennomføring av spørreundersøkelser som fanger opp erfaringer med diskriminering, rettet mot målgruppene innvandrere, barn av innvandrere og samer bosatt i STN-områdene.
- Planlegge innhold og gjennomføring av spørreundersøkelser som fanger opp holdninger til målgruppene innvandrere, barn av innvandrere, samer og nasjonale minoriteter. Disse kan rettes mot befolkningen generelt og mot portvoktere, som ansatte innenfor helsevesenet, NAV, politi (justis) og skole.
- Igangsette forsøk med levekårsundersøkelser rettet mot grupper av nasjonale minoriteter, som ganger opp indikatorerne oppgitt i analysemodellen, og som benytter «samplingmetodene» beskrevet i kapittel 4.2.
- Når et tilstrekkelig tallgrunnlag er samlet inn, kan det utvikles indekser basert på indikatorerne. Slike indekser vil bidra til å forenkle den overordnede beskrivelsen over tid. Slike indekser kan også utformes slik at de gir et bilde av utviklingen på enkeltområder, som for eksempel arbeidslivet.
- Utvikle presentasjoner på nett:
En av fordelene med indikatorer er at det er mulig å lage grafiske fremstillinger, som viser utviklingen av indeksen og sub-indeksen. For eksempel SWI (Sustainable Wellbeing Index)¹⁴ som er utviklet av Fafo, som presenterer hierarkisk struktur av rammeverket som et tre, der hovedstammen er den totale indeksen, og treets greiner er hvert område, mens bladene er indikatorer. JJI (JustJobs Index)¹⁵, som også er utviklet av Fafo, presenterer hierarkisk struktur av rammeverket som en person, der hodet er den totale indeksen, og armer og bein er hvert område. Forbedring eller forverring av diskriminerings situasjonen i hvert område kan lett observeres i en slik grafisk fremstilling.

¹⁴ Se: <http://chinaswi.org/swi/index.php/en/treegraphs>

¹⁵ Se: <http://www.justjobsindex.org/expand/>

Referanser

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2009). *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012*.
- Ellingsen, D. & Lilleaas, S. B. (2015). *Levekårsundersøkelse romanifolket/ taterne. Registerbasert undersøkelse om dødelighet og utdanning*. Vedlegg til NOU 2015: 7.
- FRA (2011). *Migrants, minorities and employment. Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union*. Belgium: European Union Agency for Fundamental Rights.
- Gurung, O. & Tamang, M. S. (red.) (2014). *The Nepal Multidimensional Social Inclusion Index, Diversity and Agenda for Inclusive Development*. Central Department of Sociology/Anthropology, Tribhuvan University. Kathmandu, Nepal.
- Josefsen, E (2006). *Selvopplevd diskriminering blant samer i Norge*. Alta: Norut/NIBR, Finnmark.
- McCrudden, C. & Prechal, S. (2009). *The concepts of equality and non-discrimination in Europe: A practical approach*. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Midtbøen, A. H. (2013). The Invisible Second Generation? Statistical Discrimination and Immigrant Stereotypes in Employment Processes in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40, 1657–1675. doi:10.1080/1369183x.2013.847784
- Midtbøen, A. H. & Liden, H. (2015). *Diskriminering av Samer, Nasjonale Minoriteter og Innvandrere i Norge: En Kunnskapsjennomgang*. Rapport 2015:01. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Midtbøen, A. H. & Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norske arbeidsliv*. Rapport 2012:00 1. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- OECD/EU (2015). *Indicators of immigrant Integration 2015: Settling In*. Paris: OECD.
- Rogstad, J. (2001). *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: UNIPAX.
- Rogstad, J. (2002). Diskriminering og ulikhet – forklaring og metode, *Sosiologisk tidskrift*, 10, 3–26.
- Rogstad, J. (2010). Diskriminering – kan en hvit mann fra middelklassen forstå det? I D. Album, M. N. Hansen & K. Widerberg (red.), *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Rudiger, A. & Spencer, S. (2003). Social Integration of Migrants and Ethnic Minorities, Policies to Combat Discrimination. The Economic and Social Aspects of Migration, conference jointly organized by the European Commission and the OECD. Brussels, 21–22 January 2003.
- Tronstad, K. R. (2009). *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. Rapport 2009/47. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Wrench, J. (2007). *Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU*. London: Ashgate.
- Aarset, M. F. & Nordvik, R. (2015). *Dagens situasjon. Levekår og livskvalitet blant tattere/romanifolk*. Vedlegg til NOU 2015: 7.

Vedlegg 1 – To eksempler på en aggregert indeks

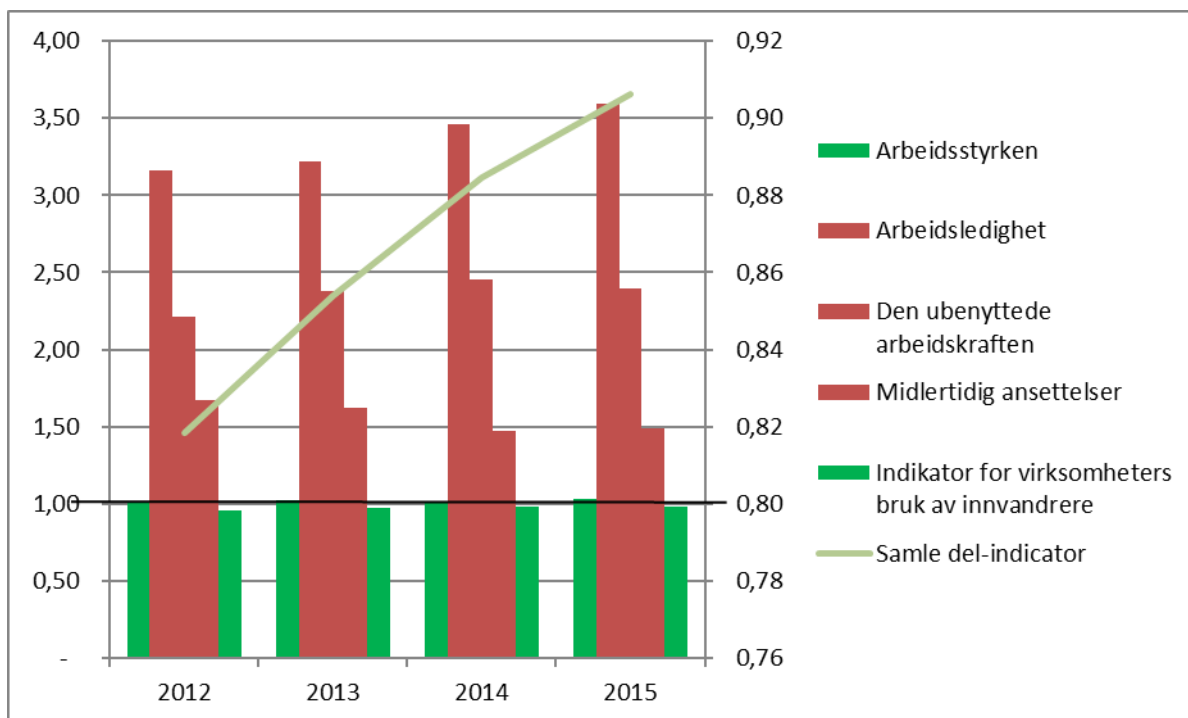
Eksemplene nedenfor er basert på tilgjengelig statistikk fra Statistisk sentralbyrås hjemmesider, og omfatter områdene arbeidsliv (Målgruppe: Innvandrere) og utdanning (Målgruppe: Innvandrere og Barn av innvandrere). De positivt ladede indikatorene er markert som grønt i figuren (eks. «I arbeidsstyrken»), mens de negativt ladede er markert med rødt (eks. «Arbeidsledig»). En økning i de positivt ladede indikatorene kan tolkes som en bedring i situasjonen for målgruppen, og vice versa for de negativt ladede indikatorene.

Eksempel 1: Tilknytning til arbeidslivet

Tabell V1: Utvalgte indikatorer som beskriver ulikheter i tilknytningen til arbeidslivet (Innvandrere)

	2012	2013	2014	2015
Arbeidsstyrken	1.00	1.02	1.01	1.03
Arbeidsledighet	3.16	3.22	3.46	3.59
Den ubenyttede arbeidskraften	2.21	2.38	2.46	2.40
Midlertidige ansettelser	1.68	1.62	1.47	1.49
Indikator for virksomheters bruk av innvandrere	0.96	0.97	0.98	0.98
Aggregert arbeidslivsindikator:	0.82	0.85	0.88	0.91

Figur V1: Utvalgt indikatorer som beskriver ulikheter i tilknytningen til arbeidslivet og aggregert arbeidslivsindikator (Innvandrere)

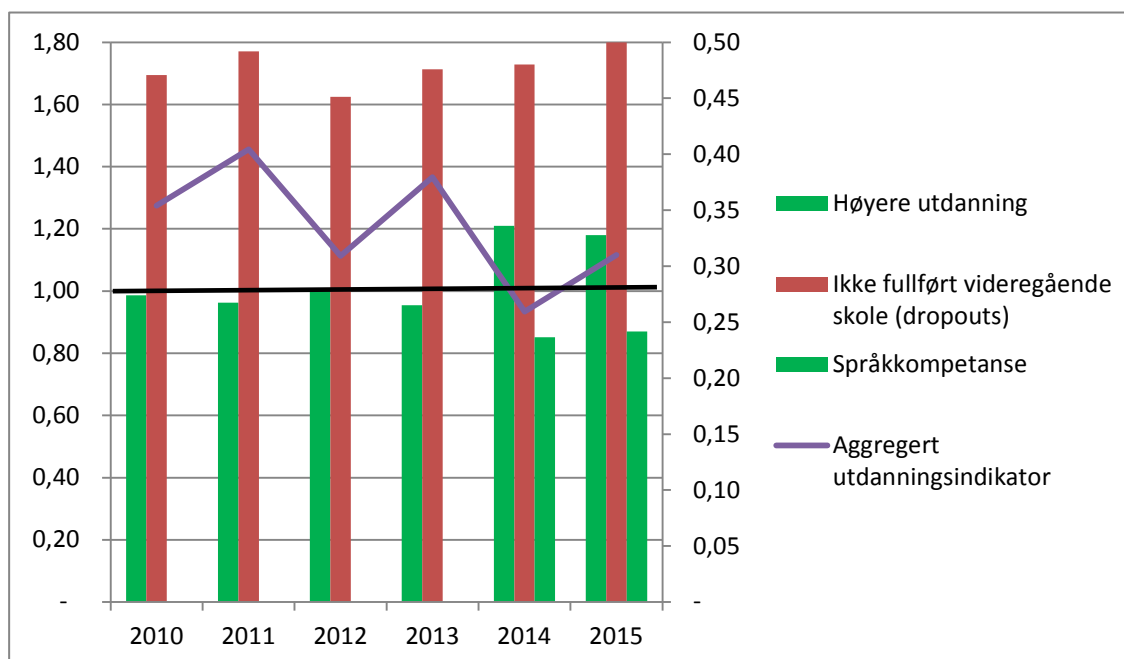


Eksempel 2: Utdanning

Tabell V2: Utvalgte indikatorer som beskriver ulikheter i utdanning (Innvandrere)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Høyere utdanning	0.99	0.96	1.01	0.95	1.21	1.18
Ikke fullført videregående skole (dropouts)	1.69	1.77	1.63	1.71	1.73	1.80
Språkkompetanse					0.85	0.87
Aggregert utdanningsindikator	0.35	0.40	0.31	0.38	0.26	0.31

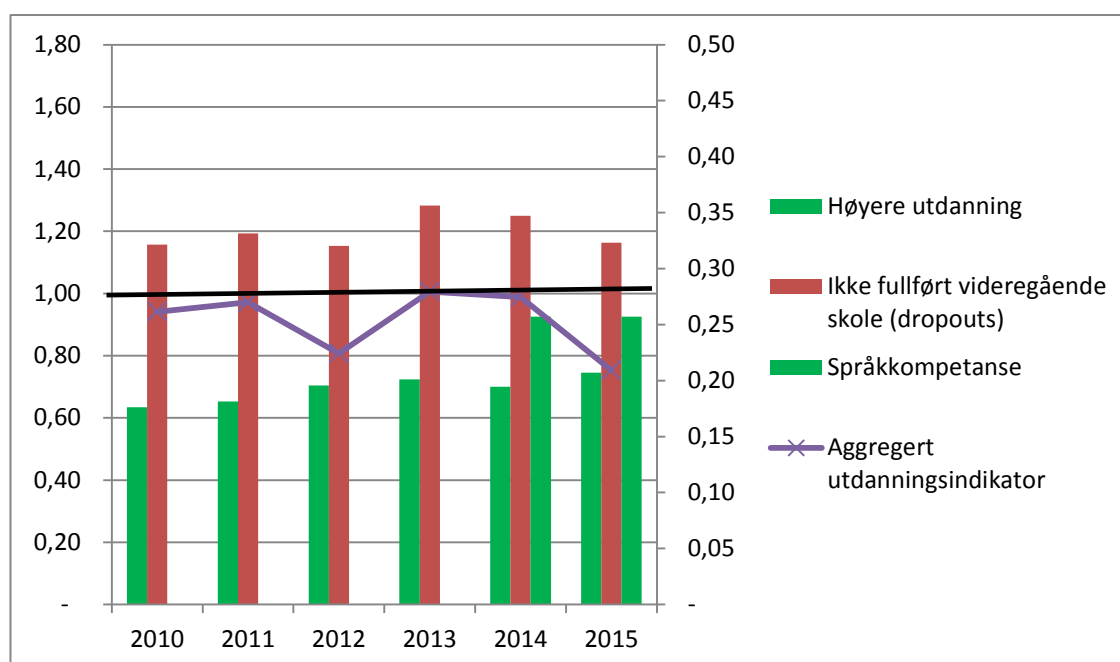
Figur V2: Utvalgte indikatorer som beskriver ulikheter i utdanning (Innvandrere)



Tabell V3: Utvalgte indikatorer som beskriver ulikheter i utdanning (Norskfødte med innvandrerforeldre)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Høyere utdanning	0.63	0.65	0.70	0.72	0.70	0.75
Ikke fullført videregående skole (dropouts)	1.16	1.19	1.15	1.28	1.25	1.16
Språkkompetanse					0.93	0.93
Aggregert utdanningsindikator	0.26	0.27	0.22	0.28	0.27	0.21

Figur V3: Utvalgte indikatorer som beskriver ulikheter i utdanning (Norskfødte med innvandrerforeldre)



Vedlegg 2 – Datakilder

AKU	– Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå
AKU-TF	– Arbeidskraftundersøkelsen – Tilleggsundersøkelsen for funksjonshemmede, Statistisk sentralbyrå
BFS	– Befolkningsframskrivinger, Statistisk sentralbyrå
BHU	– Befolkningens høyeste utdanning, Statistisk sentralbyrå
BOREG	– Boforhold, registerbasert, Statistisk sentralbyrå
GVO	– Gjennomstrømning i videregående opplæring, Statistisk sentralbyrå
IFH	– Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, Statistisk sentralbyrå
IPLOS	– Individbasert Pleie- og omsorgsstatistikk, Statistisk sentralbyrå
KVF	– Kommune- og fylkestingsvalg, Statistisk sentralbyrå
KUHR	– Kontroll og utbetaling av helserefusjoner. Utgjør datagrunnlaget for statistikk over bruk av allmennlegetjenesten. Statistisk sentralbyrå
LKU	– Levekårsundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå
RSS	– Registerbasert sysselsettingsstatistikk, Statistisk sentralbyrå
Regled	– Statistikk over registrerte ledige, NAV
SV	– Stortingsvalget, Statistisk sentralbyrå

Indikatorer på diskriminering av innvandrere, urfolk og nasjonale minoriteter

Likestilling er en grunnverdi i det norske samfunnet. Det å sikre at alle grupper har lik tilgang til arbeidsliv, utdanning, offentlige tjenester og deltakelse i samfunnslivet, er derfor en prioritert oppgave for myndighetene. For å kunne identifisere forekomsten av diskriminering og likestilling, og eventuelt iverksette målrettede politiske tiltak, er det behov for løpende situasjonsbeskrivelser i form av statistikk og indikatorer. I dette notatet presenteres forslag til slike indikatorer for fire spesifikke grupper; innvandrere, innvandreres barn, nasjonale minoriteter og urfolk.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2016:26
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10250