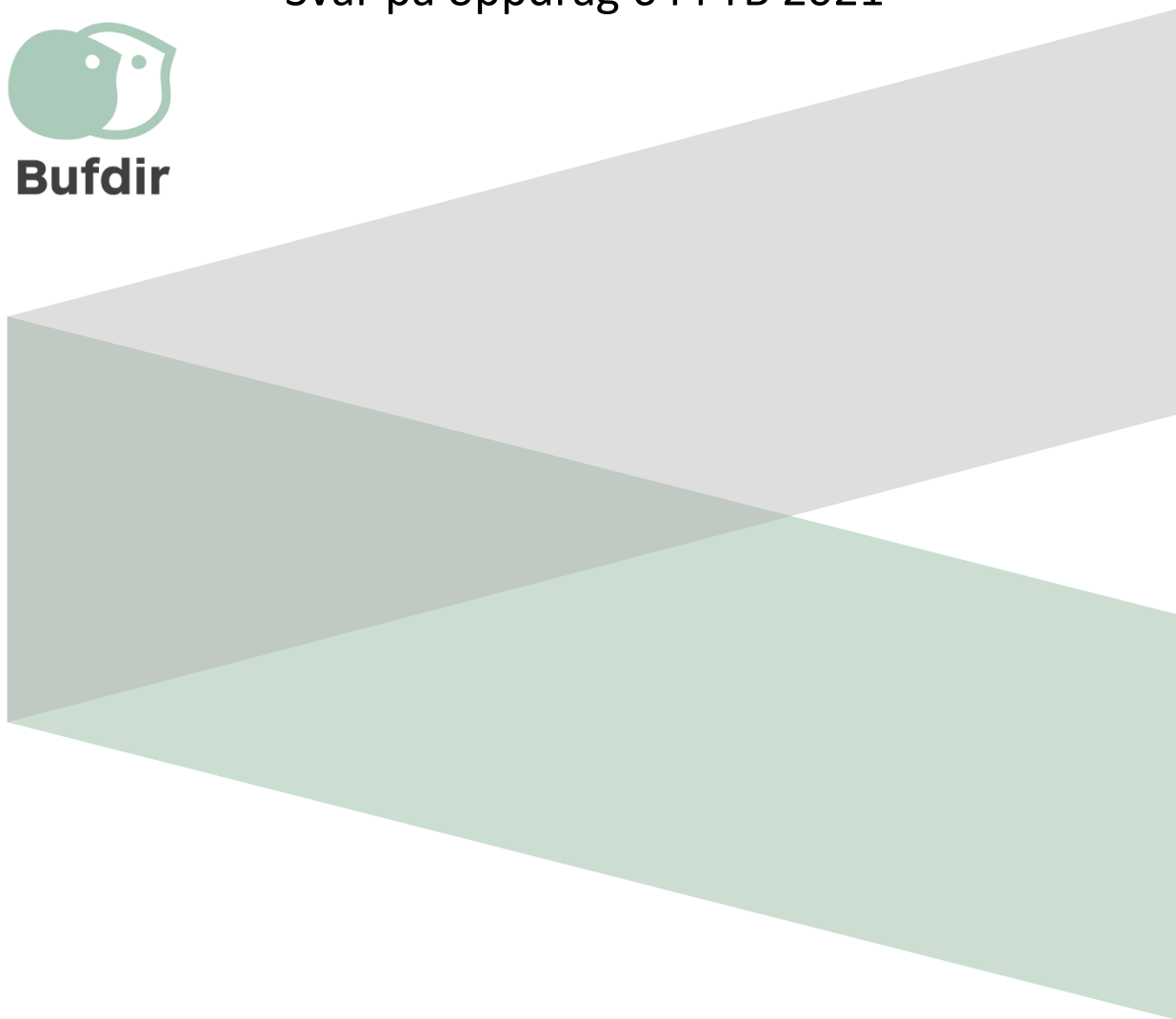


Utredning av tiltak for å forebygge diskriminering av og hat mot muslimer med ungdom som målgruppe

Svar på oppdrag 64 i TB 2021



Bufdir



BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET

Postadresse:
Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Sentralbord:
466 15 000

Utgitt:
2021

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Sammendrag..... | 4 |
| Om oppdraget | 4 |
| Avgrensninger | 4 |
| Fremgangsmåte | 5 |
| Problembeskrivelse og mål for tiltakene vi utreder | 5 |
| Beskrivelse av tiltakene vi utreder | 7 |
| Tiltak 1: Styrke eksisterende innsatser mot rasisme og diskriminering i skolen gjennom tilskuddordninger | 7 |
| Vurdering av tiltakene | 8 |
| Økonomiske og administrative konsekvenser | 9 |
| Våre anbefalinger | 9 |
| Forutsetninger for vellykket implementering | 10 |
| | |
| 1. Innledning..... | 11 |
| 1.1. Avgrensninger..... | 11 |
| 1.2. Omfang av utredningen..... | 12 |
| 1.3. Vurdering av utredningsnivå..... | 12 |
| | |
| 2. Fremgangsmåte..... | 14 |
| 2.1. Gjennomgang av relevant litteratur..... | 14 |
| 2.2. Kartlegging av andre eksisterende og relevante tiltak i Norge..... | 15 |
| 2.3. Brukerinvolvering..... | 15 |
| 2.3.1. Orienteringsmøte med sentrale aktører på feltet..... | 15 |
| 2.3.2. Innspillmøte med ungdommer..... | 16 |
| 2.3.3. Innspillmøte med organisasjoner og andre relevante aktører fra sivil samfunn..... | 17 |
| 2.3.4. Møte med et utvalg skoler..... | 17 |
| 2.3.5. Møter med andre relevante aktører..... | 18 |
| | |
| Dagens situasjon og utfordringsbilde..... | 19 |
| 2.4. Økt innsats mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion..... | 20 |
| 2.5. Skolelever mangler kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer..... | 20 |
| 2.6. Fordommer og fiendtlighet kan bidra til at muslimske ungdommer opplever usikkerhet og utrygghet når det gjelder egen identitet..... | 22 |
| 2.7. Manglende tematisering og håndtering av rasisme i skolen..... | 22 |
| 2.7.1. Skolens arbeid mot rasisme og diskriminering og relevante tiltak på feltet..... | 23 |
| 2.8. Relevante tiltak er ikke tilgjengelig alle steder i landet og vi har usikker kunnskap om kvaliteten ved tiltakene..... | 29 |
| 2.9. Oppsummering – dagens situasjon og utfordringsbildet..... | 29 |
| | |
| 3. Mål for tiltakene vi utreder..... | 31 |
| | |
| 4. Prinsipielle hensyn..... | 33 |
| 4.1. Retten til et trygt skolemiljø..... | 33 |
| 4.2. Likestillingspolitiske hensyn..... | 34 |
| 4.3. Skolenes metodefrihet..... | 34 |

| | | |
|--------|--|----|
| 4.4. | Utdanningspolitiske hensyn | 35 |
| 5. | Vurdering av aktuelle tiltak | 36 |
| 5.1. | Nullalternativet | 36 |
| 5.2. | Tiltak 1: Styrke eksisterende tiltak mot rasisme og diskriminering rettet mot skolen gjennom tilskuddsordninger | 37 |
| 5.2.1. | Innretting og organisering | 38 |
| 5.2.2. | Vurdering av tiltak 1 | 39 |
| 5.2.3. | Oppsummering av vurdering av tiltak 1 | 43 |
| 5.3. | Tiltak 2: Etablere veilederordning for innsikt om muslimsk identitet | 44 |
| 5.3.1. | Innretting og organisering | 45 |
| 5.3.2. | Vurdering av tiltak 2 | 45 |
| 5.3.3. | Oppsummering av vurdering av alternativ 2 | 50 |
| 5.4. | Tiltak 3: Styrke det nasjonale tilbudet Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra) | 52 |
| 5.4.1. | Innretting og organisering | 52 |
| 5.4.2. | Vurdering av tiltak 3 | 53 |
| 5.4.3. | Oppsummering av vurdering av tiltaket | 57 |
| 6. | Økonomiske og administrative kostnader | 59 |
| 6.1. | Alternativ 1 - Styrke eksisterende tiltak mot rasisme og diskriminering rettet mot skolen | 59 |
| 6.2. | Alternativ 2: Etablering av en innsiktsveilederordning om muslimsk identitet | 60 |
| 6.3. | Alternativ 3: Styrke det nasjonale tilbudet Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra) | 61 |
| 7. | Samlet vurdering og anbefaling | 62 |
| 7.1. | Forventer en viss forbedring med dagens situasjon | 64 |
| 7.2. | Forventer moderat forbedring med tiltak 1 - Styrke eksisterende tiltak mot rasisme og diskriminering rettet mot skolen gjennom tilskuddsordninger | 65 |
| 7.3. | Forventer betydelig forbedring med tiltak 2 - Etablere veilederordning for innsikt om muslimsk identitet | 66 |
| 7.4. | Forventer høy grad av forbedring med tiltak 3 - Styrke det nasjonale tilbudet Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra) | 67 |
| 7.5. | Tiltakene er egnet til å kombineres | 68 |
| 8. | Forutsetning for en vellykket implementering | 69 |
| 8.1. | Tiltakene må tilpasses skolens rammeplaner og læreplanverk for å få innpass i skolene | 69 |
| 8.2. | Innhente mer forskningsbasert kunnskap om tiltakene | 69 |
| 8.3. | Det må settes av tid og ressurser for å etablere en innsiktsveilederordning | 69 |
| 8.4. | Opplæring må være et bærende element i ordningen | 70 |
| | Vedlegg - Litteratur | 71 |

Sammendrag

Om oppdraget

Forskning viser at muslimfiendtlighet, fordommer og negative holdninger til muslimer er et problem i Norge og internasjonalt. Dette er bakgrunnen for at regjeringen i 2020 la fram *Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020-2023.)*. Målet med handlingsplanen er å forebygge og hindre rasisme og diskriminering av muslimer og personer som antas å være muslimer. Oppdraget til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om å utrede en innsiktsveilederordning om muslimsk identitet er gitt i tildelingsbrevet for 2021 (oppdrag 64) og har sin bakgrunn i handlingsplanen.

Oppdraget innebærer mulig innføring av et nytt statlig tiltak, og er dermed omfattet av utredningsinstruksen. Dette gjør at vi i tillegg til en innsiktsveilederordning, også har utredet alternative tiltak, vurdert mot dagens situasjon (nullalternativet).

Avgrensninger

I henhold til oppdragsteksten skal målgruppen for utredningen være ungdom og utredningen skal se hen til metodikken som ligger til grunn for den jødiske og den samiske veiviserordningen. Begge veiviserordningene er rettet mot skoler og skoleungdom. Vi har derfor avgrenset utredningen til å omhandle skoler og målgruppen er utvidet til skoleelever (både muslimske elever og andre elever).

Avgrensningen mot skoler har gjort at vi også har inkludert ansatte ved skolen, primært lærere og skoleeiere, i målgruppen. Tiltakene kan også være relevant for andre aktører, både muslimer selv og andre aktører i samfunnet (for eksempel sivilt samfunn, tros- og livssynsorganisasjoner og utdanningsinstitusjoner).

I tillegg til den konkrete referansen til eksisterende veiviserordninger det flere faktorer som tilsier at utredningen bør omhandle det som skjer i skolen: Skolen er en sentral arena for alle unge i vårt samfunn, uavhengig av elevenes bakgrunn og identitet. Skolen spiller en viktig rolle for inkludering, fellesskap og forebygging og skal bidra til positiv utvikling hos barn og unge.

Samlet har Bufdir vurdert at utredningen ikke er av et veldig stort omfang. Tiltakene kan potensielt påvirke en rekke skoler (skoleelever, lærere etc.) men ikke i stor grad. Samtidig har direktoratet gjennomført en ganske bred kunnskapsinnhenting i denne utredningen (kartlegging, involvering etc.), noe som gjør at utredningsprosessen allikevel har vært ganske omfattende.

Framgangsmåte

Utredningen berører ulike og komplekse temaer ved diskrimineringsfeltet som krever en grundig vurdering. Utredningen bygger på et bredt kunnskapsgrunnlag, der vi har kartlagt eksisterende tiltak i Norge, og en enkel litteraturgjennomgang av relevante studier av tiltak som skal forebygge rasisme og diskriminering. Formålet med kartleggingen har vært å innhente kunnskap om organisering av -og erfaringer fra ordninger som har som mål å bryte ned fordommer og bidra til å forhindre diskriminering av og hat mot minoritetsgrupper gjennom å formidle kunnskap om identitet, tilhørighet, kultur og samfunnsforhold og der ungdom er målgruppe.

I tillegg til kartlegging og litteraturgjennomgang har vi involvert en rekke berørte aktører i arbeidet med utredningen. Det har blitt gjennomført ett innspillsmøte med ungdom og ett innspillsmøte med organisasjoner og andre relevante aktører fra sivil samfunn. I tillegg har vi drøftet problemstillingene som utredningen omhandler i møter med andre sektormyndigheter (Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet). Vi har også møtt forskere og aktører som har ansvar for opplæring i eksisterende tiltak. Utdanningsdirektoratet har gitt tilbakemelding på tidligere tekstutkast som omhandler Dembra.

Problembeskrivelse og mål for tiltakene vi utreder

Med bakgrunn i en beskrivelse av dagens situasjon og utfordringsbilde har vi definert mål for tiltak for å forebygge diskriminering av og hat mot muslimer. Målene tar utgangspunkt i utfordringene på feltet i dag. Samfunnsmålet for tiltakene som vi utreder, er å forebygge diskriminering, fordommer og hat mot unge muslimer. Målet strukturert i fire effektmål som tiltakene vurderes etter

Under er effektmålene oppsummert, inkludert en kort begrunnelse basert på beskrivelsen av dagens situasjon og utfordringsbilde:

1) elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer

Unge muslimer opplever fordommer og hets på grunn av sin identitet som muslim og sin religiøse tilhørighet. Utfordringene kommer til uttrykk på ulike måter og handler blant annet om mangel på kunnskap om mangfoldet blant muslimer, når det gjelder identitet, tilhørighet og kultur. I utredningen legger vi vekt på at fordommer og diskriminering mot muslimer grenser mot og henger sammen med andre former for diskriminering. Kunnskap om stereotyper, fordommer, diskriminering og rasisme mer generelt, er derfor også viktig for at elever skal kunne kjenne igjen disse fenomenene, og ha en slags «innebygd beredskap» for å møte dette. Kritisk tenkning, demokratiske verdier og kunnskap om disse fenomenene kan bidra til å motvirke fordommer og hets mot muslimer. Alternativene vi utreder blir vurdert ut fra om de

kan bidra til at ungdom får mer kunnskap som bidrar til å forebygge stereotypier, fordommer og diskriminering, og på den måten hindret at unge muslimer utsettes for dette.

2) unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre

Unge muslimer opplever at det er svært belastende å bli møtt med negative fordommer og hets og det er krevende å stå i slike situasjoner over lang tid. Mange opplever at de står alene i møtet med negative holdninger og fiendtlighet. Dette kan føre til usikkerhet og utrygghet i egen identitet og gi en opplevelse av at egne ressurser og erfaringer ikke blir verdsatt. Alternativene vi utreder er derfor vurdert opp mot et mål om å bidra til å at ungdom i møte med andre skal oppleve trygghet og rom til å kunne definere sin identitet.

3) skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen

Det er en utfordring at lærere i liten grad tematiserer rasisme i en norsk skolekontekst, og at det generelt er for lite kompetanse og få verktøy til å håndtere tematikken som handler om rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion. Dette innebærer at lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen ikke greier å håndtere tilfeller der elever blir utsatt for negative holdninger, diskriminering og fiendtlighet på grunn av deres identitet som muslim. Tiltakene vi utreder er derfor vurdert med hensyn til om de bidrar til å gi skolene kompetanse om negative fordommer og rasisme slik at skolene i større grad enn dag kan forebygge og håndtere og rasisme, diskriminering på grunn av etnisitet og religion.

4) tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet.

Eksisterende tilbud rettet mot skoler for å forebygge rasisme og diskriminering er i dag geografisk avgrenset, noe som innebærer at de kun er tilgjengelige for et mindretall skoler og elever. I tillegg er de i liten grad blitt evaluert, og dette innebærer at vi har lite systematisk kunnskap om effektene av tiltakene. Tiltakene vi utreder er derfor vurdert opp mot om de bidrar til at flere skoler og/eller elever enn i dag får tilbud om tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer. Det er også et mål at de skal bidra til mer systematisk kunnskap om kvaliteten ved tiltakene og hvilken effekt tiltakene har.

Beskrivelse av tiltakene vi utreder

Tiltak 1: Styrke eksisterende innsatser mot rasisme og diskriminering i skolen gjennom tilskuddordninger

Vi foreslår å styrke tiltak mot rasisme og diskriminering rettet mot skolen gjennom å styrke relevante tilskuddsordninger som finnes i dag, og at dette er særlig aktuelt for ordningen Tilskudd mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer som ble etablert i 2021. Vi foreslår at dagens tilskuddsordninger økes med en ramme på opptil 5 millioner kroner.

Formålet med en slik styrkingen er at tiltakene skal nå ut til flere skoler enn det de gjør i dag. I utredningen gir vi en kort beskrivelse av tiltakene som vi mener en slik styrking er relevant for.

Tiltak 2: Etablere en innsiktsveilederordning om muslimsk identitet med ungdom som målgruppe

Dette tiltaket er pekt spesifikt på i Handlingsplanen mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020-2023). Målet med tiltaket er å bryte ned fordommer og bidra til å forhindre diskriminering av og hat mot muslimer gjennom å formidle kunnskap om muslimsk identitet, tilhørighet, kultur og samfunnsforhold i Norge. Brobygging, demokratisk medborgerskap og mangfold blant muslimer skal vektlegges, og tiltaket skal ha en tydelig dialogbasert profil med ungdom som målgruppe. Innsiktsveilederordningen skal være basert på metodikken til veiviserordningene for samer og jøder.

I og med at opplæring er et sentralt element i tiltaket foreslår Bufdir at Kunnskapsdepartementet får ansvaret for å gi en høyskole eller et universitet oppdrag om å være sekretariat for ordningen, og at de skal utvikle et studietilbud for å sikre god opplæring i tiltaket. Tiltaket må legge godt til rette for involvering av bredden av muslimske miljøer. Vi vurderer at kostnadsrammen er på rundt det samme nivået som eksisterende veiviserordninger, det vil si rundt 4 -5 millioner kroner.

Tiltak 3: Styrke det nasjonale tilbudet Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra).

I utredningen anbefaler Bufdir en styrking av Dembra, som er et nasjonalt tilbud for skoler om kompetanseheving i arbeidet med å forebygge ulike former for gruppefiendtlighet, som fordommer, fremmedfrykt, rasisme, antisemittisme og ekstremisme. Dembra har en tydelig

forankring i skolene, og tiltaket bidrar til at skolen som helhet arbeider systematisk med forebygging og håndtering av rasisme og diskriminering.

Bufdir foreslår at Dembra kan styrkes gjennom å øke den økonomiske rammen til tiltaket og at den økte støtten omfatter samarbeidet som Dembra har med syv menneskerettighetsentre om å nå ut til skoler i hele landet. For at dette tiltaket skal være virkningsfullt foreslår vi at økningen til Dembra må ligge på mellom fem til syv millioner kroner og at økning fordeles mellom menneskerettighetsentrene.

Vurdering av tiltakene

Tiltakene er vurdert opp mot de fire effektmålene: 1) elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer, 2) unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre, 3) skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen og 4) tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet. Vi har vurdert fordeler og ulemper ved de ulike tiltaksalternativene, inkludert økonomiske og administrative konsekvenser.

Bufdir vurderer at alle alternativene vi utreder vil føre til forbedring sammenlignet med dagens situasjon.

Vi vurderer at det å styrke eksisterende tiltak om rasisme og diskriminering gjennom tilskuddsordninger vil ha færre positive virkninger enn de to andre alternativene vi har utredet. Kartleggingen av eksisterende tiltak viser at det er variasjoner mellom tiltakene når det gjelder hvor etablerte de er og målsettingene med tiltakene. Det er også variasjoner mellom dem når det kommer til finansiering og geografisk nedslagsfelt. Del fleste av tiltakene er geografisk avgrenset og når ut til et fåtall skoler. En slik styrking som vi foreslår vil ikke nødvendigvis føre til mer systematisk arbeid eller en kvalitetsheving av tiltakene, særlig tiltak som er spesifikt rettet mot å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer.

Bufdir forventer en betydelig forbedring ved å etablere veilederordning for innsikt om muslimsk identitet. Dette alternativet vil innebære en profesjonalisering av formidlingsarbeidet om muslimsk identitet og mangfold i Norge. Elementet med «ungdom-møter-ungdom» er en god inngang for å trygge unge muslimer i egen identitet. Likevel vurderer vi at dette tiltaket vil ha mindre virkninger på enkelte av målsettingene for utredningen, og mye av dette handler om at tiltaket vil være nokså lite i omfang. Det er en betydelig risiko for at tiltaket får preg av å være et «engangshendelse» i skolene, og er i liten grad integrert i skolens øvrige arbeid med rasisme og diskriminering.

Styrking av det nasjonale tilbudet Dembra (alternativ 3) skiller seg ut fra de andre alternativene ved at de er tydelig forankret i skolene, og bidrar til at skolen som helhet arbeider systematisk med forebygging og håndtering av rasisme og diskriminering. Bufdir mener dette er en stor fordel ved dette alternativet. I tillegg har det et tydelig faglig grunnlag, og tilknytningen til de ulike menneskerettighetssentrene gir faglig tyngde og struktur som er egnet til å nå ut til skoler i hele landet.

Bufdir forventer høy grad av forbedring med alternativ 3 sammenlignet med dagens situasjon. Vi vurderer at dette alternativet vil ha svært positive virkninger for det helhetlige arbeidet med rasisme, stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer. Samtidig er det også noen svakheter ved dette alternativet. Det handler særlig om mangelen på en tydelig ungdom-til-ungdom-komponent og at det ikke er evaluert i sin nåværende form av eksterne. For at dette tiltaket skal være virkningsfullt foreslår vi at økningen til Dembra må ligge på mellom opptil syv millioner kroner og at økning fordeles mellom menneskerettighetssentrene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Bufdir vurderer at etablering av en veilederordning om muslimsk identitet vil ha flest administrative konsekvenser, og disse er knyttet til etablering og drift av tiltaket. Styrking av eksisterende tiltak gjennom tilskuddordninger og styrking av Dembra vil ha begrenset administrative konsekvenser.

Vi vurderer at alle tiltakene har relativt begrensede økonomiske konsekvenser, og at forskjellene mellom tiltakene ikke er store, med et spenn fra 4 til 7 millioner. Tiltak 3 har den største kostnadsrammen, hvor vi har vurdert at en ramme på opptil 7 millioner vil være nødvendig for å gi positive virkninger.

Våre anbefalinger

Basert på vår vurdering av de fire alternativene vi har utredet anbefaler vi tiltak 3 - Styrke det nasjonale tilbudet Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra). Samlet sett har vi vurdert at en styrking av Dembra i størst grad har positive virkninger. Tiltaket åpner for å formidle kunnskap om sammenhenger mellom ulike former for rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion, samtidig som det også er rom for å fokusere spesifikt på fordommer mot muslimer blant de skolene som har utfordringer med det, blant annet gjennom at det knyttes til det generelle arbeidet med å fremme et godt skolemiljø.

Vi vurderer at tiltakene er egnet til å kombineres. Skolebesøk av innsiktsveiledere kan være et godt supplement til et mer helhetlig arbeid gjennom Dembra. Det samme gjelder flere av tiltakene som kan tenkes å bli styrket gjennom tilskuddsordningene i tiltak 1.

Dersom departementet beslutter tiltak 1 eller 2, anbefaler vi fortsatt en styrking av Dembra for å kompensere for lite systematisk arbeid med skolen som helhet i de andre alternativene.

Forutsetninger for vellykket implementering

Utredningen har vist at det er avgjørende at tiltak rettet mot skoler er tilpasset og henger godt sammen med skolens rammeplaner og læreplanverk. Dette innebærer at tiltaket vil oppleves som relevant for skolene (lærere og skoleeiere).

Kartleggingen har vist at det i liten grad blir innhentet forskningsbasert kunnskap om tiltak som i dag finnes og at de i liten grad blir evaluert. Det er også lite erfaringsutveksling mellom tiltakene. En viktig forutsetning for implementering er at tiltakene blir evaluert, og det blir lagt til rette for erfaringsutveksling og at tiltakene kan ses i lys av hverandre.

For etablering av en innsiktsveilederordning vil det være en viktig forutsetning at det settes av tilstrekkelig tid og ressurser til å etablere tiltaket, slik at tiltaket er godt forankret i både sivil samfunn og tilgjengelig kunnskap. Dersom en innsiktsveilederordning skal fungere godt så vil det være viktig at en avklarer hvilke forventninger som stilles til ordningen og særlig hvilke forventninger en har til innsiktsveilederne og forventninger til hva som skal være det bærende elementet i ordningen. I tilknytning til dette er det en viktig forutsetning for vellykket implementering at det innsiktsveiledere får god opplæring.

1. Innledning

Forskning viser at muslimfiendtlighet, fordommer og negative holdninger til muslimer er et problem i Norge og internasjonalt. Dette er bakgrunnen for at regjeringen i 2020 la fram *Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020-2023.)*. Målet med handlingsplanen er å forebygge og hindre rasisme og diskriminering av muslimer og personer som antas å være muslimer.

Oppdraget til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) om å utrede en innsiktsveilederordning om muslimsk identitet er gitt i tildelingsbrevet for 2021 (oppdrag 64, TB 2021), og har sin bakgrunn i handlingsplanen (tiltak 3). Tiltaket er formulert på følgende måte i handlingsplanen:

Regjeringen vil utrede en innsiktsveilederordning om muslimsk identitet, basert på metodikken til veiviserordningene for samer og jøder. Målet med prosjektet, som skal utredes, er å bryte ned fordommer og bidra til å forhindre diskriminering av og hat mot muslimer gjennom å formidle kunnskap om muslimsk identitet, tilhørighet, kultur og samfunnsforhold i Norge. Brobygging, demokratisk medborgerskap og mangfold blant muslimer skal vektlegges. Prosjektet skal ha en tydelig dialogbasert profil med ungdom som målgruppe.¹

Oppdraget innebærer mulig innføring av et nytt statlig tiltak, og er dermed omfattet av utredningsinstruksen. Dette gjør at vi i tillegg til en innsiktsveilederordning også har utredet alternative tiltak til en slik ordning, basert på det definerte samfunnsproblemet (kapittel 3) og våre mål for utredningen (kapittel 4).

1.1. Avgrensninger

I henhold til oppdragsteksten skal målgruppen for utredningen være ungdom og utredningen skal se hen til metodikken den jødiske og den samiske veiviserordningen. Begge veiviserordningene er rettet mot skoler og skoleungdom. Vi har derfor avgrenset utredningen til å omhandle skoler og målgruppen er utvidet til skoleelever (både muslimske elever og andre elever). Avgrensningen mot skoler har gjort at vi også har inkludert ansatte ved skolen, primært lærere og skoleeiere, i målgruppen.

I tillegg til den konkrete referansen til eksisterende veiviserordninger er det flere faktorer som tilsier at utredningen bør omhandle det som skjer i skolen: Skolen er en sentral arena for alle unge i vårt samfunn, uavhengig av elevenes bakgrunn og identitet. Unge tilbringer en stor del av livene sine på skolen. Det er en arena for sosial og personlig utvikling. I tillegg til foreldrene er læren den som har mest kontinuerlig relasjon til barna og unge i vårt samfunn. Skolen spiller en viktig rolle for inkludering, fellesskap og forebygging og skal bidra til positiv utvikling hos barn og unge.

¹ Kulturdepartementet, 2020.

I vår kunnskapsinnhenting til utredningen har det kommet fram at det er behov for økt kunnskap blant lærere og andre som jobber i skolen om fordommer, diskriminering og rasisme, og at lærere opplever en usikkerhet om hvordan de skal formidle kunnskap om disse forholdene (se f.eks. avsnitt 3.4). Det er grunn til å anta at denne usikkerheten kan påvirke klassemiljøet og skolen som et trygt sted å være på, i tillegg til at det kan ha betydning for elevens mulighet til å utvikle kritisk tenkning, anerkjennelse av andre og gode relasjoner til sine medelever.

Tiltakene kan også være relevant for andre aktører, både muslimer selv og andre aktører i samfunnet (for eksempel sivilt samfunn, tros- og livssynsorganisasjoner og utdanningsinstitusjoner).

1.2. Omfang av utredningen

Utredningsinstruksen har som formål å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Utredninger må i henhold til utredningsinstruksen besvare følgende spørsmål:

1. Hva er problemet?
2. Hvilke tiltak er aktuelle?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er virkningene av tiltakene?
5. Hvilke tiltak anbefales?
6. Forutsetninger for vellykket implementering

I utredningsinstruksen skiller det mellom tre utredningsnivåer: Minimumsanalyser, forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser. Hvilket nivå man velger avhenger av kriteriene nevnt over. I en minimumsanalyse besvares de seks spørsmålene på en enkel og kortfattet måte, mens forenklede analyser og samfunnsøkonomiske analyser krever grundigere utredning. Det er ikke klare skiller mellom utredningsnivåene.

1.3. Vurdering av utredningsnivå

Følgende hovedkriterier brukes for å vurdere omfang av utredninger: Hvor mange som berøres av tiltaket og i hvor stor grad (berørte grupper og virkninger for disse), hvorvidt tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål og tiden man har til rådighet. I tillegg må omfang vurderes opp mot graden av kompleksitet i problemet og hvorvidt tiltaket får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten.

Målgruppen for utredningen er potensielt en stor gruppe mennesker (skoleelever (både muslimske elever og andre elever) og ansatte ved skoler (lærere og skoleeiere). Erfaringene fra lignende ordninger er imidlertid at dette er tilbud som er begrenset til noen skoler, noen tilbud dekker et avgrenset geografisk område og skolene selv velger om de vil benytte seg av tilbudet. Disse ordningene er derfor i realiteten ikke rettet mot hele universet av skoleungdom eller alle landets skoler. Samtidig vil det være et mål i denne utredningen at tiltakene når ut til en større gruppe skoler og skoleelever enn hva de gjør i dag. Det er lite sannsynlig at disse ordningene vil påvirke dem i særlig grad, ettersom dialogtiltak kan

vrurderes å være svært lite inngripende. Tiltakene får heller ikke vesentlige budsjettmessige virkninger for staten.

Samlet har Bufdir vurdert at utredningen ikke er av et veldig stort omfang. Tiltakene kan potensielt påvirke en rekke skoler (skolelever, lærere etc.) men ikke i stor grad. Samtidig har direktoratet gjennomført en ganske bred kunnskapsinnhenting i denne utredningen (kartlegging, involvering etc.), noe som gjør at utredningsprosessen allikevel har vært ganske omfattende.

Utredningen berører ulike og komplekse temaer ved diskrimineringsfeltet som krever en grundig behandling. Det har derfor vært nødvendig med relativt omfattende kunnskapsinnhenting for å belyse ulike sider ved et mulig nytt tiltak (innsiktsveilederordning) og alternative tiltak. Vi har gjennomført en forenklet analyse (jf. utredningsinstruksens punkt 2.2) Dette utredningsnivået passer for tiltak med mellomstore virkninger, og gjennomføres for eksempel når virkningene av tiltak ikke forventes å være vesentlige, men det er enkelte deler av utredningen som krever grundigere gjennomgang for å gi et godt beslutningsgrunnlag.

2. Fremgangsmåte

Vi har vært avhengige av et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne besvare spørsmålene i utredningsinstruksen. Utredningen bygger på en avgrenset kartlegging av eksisterende tiltak i Norge, og en enkel litteraturgjennomgang av relevante studier av tiltak som skal forebygge rasisme og diskriminering og der muslimer er målgruppen. Litteraturgjennomgangen dekker tiltak og innsatser i Norge og sammenlignbare land.

2.1. Gjennomgang av relevant litteratur

Bufdirs bibliotekstjeneste har gjennomført et litteratursøk av forskning om tiltak for å forebygge fordommer og diskriminering av muslimer, i Norge og i sammenlignbare land. Søket omfatter også forskning om tiltak rettet mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion, samt en vurdering av hvilke av disse som synes å ha effekt. Søket ble ferdigstilt i mai 2020.

Arbeidsgruppen i direktoratet har også gjennomgått eksisterende litteratur og offentlige rapporter og utredninger som er relevante i denne sammenhengen. Dette inkluderer blant annet Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2020-2023) og Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020-2023).

Resultatet fra litteratursøket viser at det finnes noe kunnskapsbasert litteratur som ser på ulike sider ved diskriminering, rasisme og tilgrensede fenomener, slik som hets, trakassering og hatefulle ytringer. Forskningen har særlig dreid seg om årsaker, art og noen bidrag har sett på omfang og konsekvenser. Vår gjennomgang viser imidlertid at det er begrenset kunnskapsbasert forskning på tiltak for å forebygge rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion, og det finnes svært lite forskning på effektene av slike tiltak.

Her er det relevant å vise til ett av hovedfunnene i HL-senterets kunnskapsoppsummering om tiltak mot hatefulle ytringer fra 2017.² Hatefulle ytringer henger sammen med fordommer og rasisme, og HL-senterets gjennomgang viser at det både i Norge og internasjonalt er gjennomført svært få studier av tiltak for å forebygge eller håndtere hatefulle ytringer. Kun noen ytterst få av studiene som HL-senteret gjennomgikk var evalueringer av konkrete tiltak, og vår gjennomgang bekrefter resultatet fra HL-senterets kunnskapsoppsummering.

Se vedlegg 1 for en komplett litteraturliste.

² Lenz mfl. 2018.

2.2. Kartlegging av andre eksisterende og relevante tiltak i Norge

For å få oversikt over feltet har Bufdir gjennomført en kartlegging av eksisterende tiltak i Norge. Til sammen har vi kartlagt åtte relevante tiltak som er beskrevet nærmere i kapittel 3.

Formålet med kartleggingen har vært å innhente kunnskap om organisering av, og erfaringer med, ordninger som har som mål å bryte ned fordommer og bidra til å forhindre diskriminering av og hat mot minoritetsgrupper gjennom å formidle kunnskap om identitet, tilhørighet, kultur og samfunnsforhold og der ungdom er målgruppe. I kartleggingen ønsket vi også å se hen til gjennomførte evalueringer av tiltakene. Det er imidlertid ikke alle av tiltakene som vi har kartlagt som har blitt evaluert.

Kartleggingen ble gjennomført som møter med representanter for de enkelte tiltakene og gjennomgang av relevant dokumentasjon knyttet til tiltakene (årsrapporter, sluttrapporter, nettsider og lignende). Vi har gått nærmere inn på historikk, formål og målgrupper i tillegg til organisering, innretning og de økonomiske og administrative rammene. Dette innebærer blant annet en beskrivelse av målgrupper, hvilke aktører som er involvert og det teoretiske og metodiske grunnlaget for tiltakene. Opplæring er et sentralt element i noen tiltak og i utredningen har vi derfor sett nærmere på hvordan opplæringen er bygd opp og hvilke fagmiljøer (universitet og høyskoler) som står for opplæring, der dette er relevant. Vi har også sett nærmere på resultatene fra evalueringer av ordningene, der dette finnes.

2.3. Brukerinvolvering

Det er viktig å innhente brukernes erfaringer for å vurdere egnede tiltak for å motvirke og forebygge fiendtlighet mot muslimer, med ungdom som målgruppe. Det er to hovedgrupper som utredningen omhandler og som derfor har blitt involvert i utredninger, skoler (skoleeiere, lærer og ungdom selv) og gruppen som tiltaket omhandler, det vil si muslimer i Norge. I tillegg er også utredningen relevant for andre deler av samfunnet, slik som organisasjoner på tros- og livssynsfeltet, aktører som jobber for likestilling og ikke-diskriminering og organisasjoner som jobber for barn- og unges rettigheter.

2.3.1. Orienteringsmøte med sentrale aktører på feltet

Innledningsvis i arbeidet med utredningen inviterte Bufdir organisasjonen Minotenk, Stiftelsen 10. august og de to største paraplyorganisasjonene for muslimske trossamfunn (Islamsk Råd Norge og Muslimske Dialognettverk) til et orienteringsmøte der Bufdir gjorde rede for hvordan direktoratet jobber med utredninger generelt, og hvordan denne utredningen ville være organisert og innrettet. Organisasjonene fikk anledning til å gi innspill til arbeidet og også innspill til hvordan brukerinvolvering på best mulig måte skulle ivaretas i utredningen.

I tillegg til Bufdirs orienteringsmøte ble det også orientert om utredningen i første møte i *Forum om muslimfiendtlighet* i januar i 2021. Forumet (tiltak 9, Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion 2020-2023) er en møteplass for representanter for regjeringen og den muslimske befolkningen der det blir orientert om forhold som har relevans for muslimers situasjon i Norge, særlig når det gjelder diskriminering, rasisme og ekstremisme. På dette første forumsmøtet ga deltakerne innspill til utredningen, og disse innspillene ble i etterkant videresendt til Bufdir.³

2.3.2. Innspillmøte med ungdommer

FNs barnekonvensjon artikkel 12 sier at barn og unge har rett til å bli hørt i saker som angår dem, og at barn og unges meninger skal tillegges vekt. Tiltakene som utredes har ungdom som målgruppe, det har derfor vært viktig å innhente ungdommenes vurderinger og innspill, både på utfordringsbildet og på tiltak.

Bufdir arrangerte et større digitalt innspillmøte for ungdom, både ungdommer med muslimsk tilhørighet og andre ungdommer. Deltakerne på møtet ble rekruttert ved at relevante organisasjoner på feltet ble bedt om å nominere to kandidater til møtet.⁴ Til sammen deltok 26 ungdommer fra ulike steder i landet i alderen 13-22 år. Av disse ble 6 deltaker rekruttert via IMDis minoritetsrådgivningsordning i Innlandet, Rogaland og Nordland.

Forut for møtet ble alle de påmeldte ungdommene bedt om å forberede sine innspill ut fra følgende spørsmål:

- Hva er de viktigste utfordringene ungdom møter når det gjelder fordommer mot og diskriminering av muslimer?
- Hva tenker du er viktige og gode tiltak for løse disse utfordringene?
- Har du hørt om, eller har du selv deltatt i, tiltak eller aktiviteter som finnes i dag og som du tenker er gode løsninger på disse utfordringene?
- Er det behov for nye tiltak for å løse utfordringene? Hvilke tiltak ser du for deg?

Vi opplevde at ungdommene som deltok på møtet var engasjert i tematikken. De løftet fram utfordringer som mange unge muslimer møter i sin hverdag og hadde flere synspunkter på hvordan fordommer og diskriminering kan bekjempes og forebygges.

³ Bufdir deltok også som observatør på det første møtet i forumet.

⁴ Følgende organisasjoner ble bedt om å nominere ungdommer til møtet: Agenda X Stopp Hatprat, Forandringshuset, Unge norske muslimer, LNU, Ung Arena, Skeiv ungdom, Jødiske veiviser, Salam Norge, Islamsk Lære og Metode, Fellesverket (Røde Kors), Riverside kompetansesenter for ungdom, Unge funksjonshemmede, Minotenk, Islamsk Råd Norge, Muslimske Dialognettverk, Ahmadiyya Norge, Stiftelsen 10.august, Dembra og Flexid-stiftelsen.

2.3.3. Innspillmøte med organisasjoner og andre relevante aktører fra sivilt samfunn

I utredningen har vi innhentet innspill fra organisasjoner på tros- og livssynsfeltet, organisasjoner som jobber med å fremme likestilling- og ikke diskriminering og organisasjoner som jobber for å fremme barn og unges rettigheter samt organisasjoner som jobber med å fremme interreligiøs dialog.

Like før påsken 2021 arrangerte Bufdir et større digitalt innspillmøte. Til dette møtet ble organisasjonene som deltar i regjeringens Forum om muslimfiendtlighet invitert i tillegg til andre aktører⁵ Til sammen var 17 organisasjoner representert i møtet.

Forut for møtet ble alle de deltakerne bedt om å forberede sine innspill ut fra følgende spørsmål:

- Hva er de viktigste utfordringene når det gjelder fordommer og diskriminering av muslimer, med særlig vekt på ungdom?
- Er dere kjent med tiltak som finnes i dag som bidrar til å løse disse utfordringene?
- Er det behov for nye tiltak for å løse utfordringene? Hvilke da?
- Vil en innsiktsveilederordning etter modell fra de samiske og de jødiske veiviserordningene bidra til å løse utfordringene?

Deltakerne ble også invitert til å sende Bufdir skriftlige innspill i etterkant av møtet. I likhet med møtet med ungdommene opplevde vi også her et stort engasjement for tematikken, både når det gjaldt utfordringsbildet og hvordan utfordringene kan håndteres.

2.3.4. Møte med et utvalg skoler

Lærere og skoler er målgrupper for tiltakene som vi utreder, og vi ønsket derfor å innhente erfaringer og vurderinger som skoler og lærere har når det gjelder tiltak for å forebygge diskriminering og hat mot muslimer som er rettet mot ungdom. På anbefaling fra Utdanningsdirektoratet kontaktet vi Dembra for å få hjelp til å rekruttere skoler til et møte om utredningen.

Vi utformet et invitasjonsbrev til Dembra som de kunne bruke for å rekruttere skoler til et møte med oss om utredningen. I brevet gjorde vi kort rede for arbeidet vårt og hvorfor vi ønsket å få innspill fra skoler på utfordringsbildet, forslag til tiltak/gode grep for å jobbe mot

⁵ Følgende organisasjoner ble invitert til dette innspillmøtet: Salam Norge, Mirasenteret, Muslimske Dialognettverk (MDN), Minotenk, Islamsk Råd Norge, Hikmah-huset, Ahmadiyya Norge, Antirasistisk Senter, 10.auguststiftelsen, Islamsk lære og metode, Norges unge muslimer, Forandringshuset, Stopp hatprat, Dembra, Dialogpilotene, HL-senteret, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Det Mosaiske Trossamfund, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Riverside kompetansesenter for ungdom, Redd Barna, Røde Kors, Omod, LIM- Likestilling, integrering og mangfold, LIN (Likestilling, inkludering og nettverk) og Flexid stiftelsen.

stigmatisering og fordommer mot muslimer der ungdom er målgruppe og hvordan skolene jobber med denne tematikken.

Gjennom Dembra fikk vi rekruttert en rektor og tre lærere fra fire skoler til dette møtet, en barneskole, to ungdomsskole og en videregående skoler fra fylkene Vestland, Rogaland og Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Forut for møtet ba vi deltakerne om å forberede seg til møtet med utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hva er de viktigste utfordringene når det gjelder fordommer og diskriminering av muslimer, med særlig vekt på ungdom?
- Hvordan jobber skolene i dag med disse utfordringene?
- Er dere kjent med tiltak som finnes i dag som bidrar til å løse disse utfordringene?
- Er det behov for nye tiltak for å løse utfordringene? Hvilke da?
- Kan en innsiktsveilederordning etter modell fra de samiske og de jødiske veiviserordningene bidra til å løse utfordringene?

2.3.5. Møter med andre relevante aktører

I tillegg til innspillsmøtene som vi har beskrevet over har vi også hatt møter og/eller fått skriftlige innspill fra andre relevante aktører for å drøfte ulike temaer som utredningen omhandler. Vi har hatt et møte på saksbehandlernivå med Kunnskapsdepartementet, Avdeling for barnehage og grunnskole og Integreringsavdelingen, hvor vi drøfte skolens arbeid med rasisme og diskriminering på grunn av religion og etnisitet. Tilsvarende har vi hatt et møte med same- og minoritetspolitisk avdeling, Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvor særlig organiseringen av de eksisterende veiviserordningene ble tatt opp. Vi har videre drøftet problemstillingene på saksbehandlernivå med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og saksbehandlere i Utdanningsdirektoratet (Udir). Sistnevnte direktorat har lest og gitt tilbakemelding på utkast til tekst om prinsipielle hensyn samt vår vurdering av alternativ 2 som handler om å styrke Dembra. Ved hjelp av IMDi kom vi i kontakt med minoritetsrådgivere som bidro med rekruttering av deltakere til innspillsmøtet med ungdommer.

Kunnskapsgrunnlag og opplæring er viktige elementer i utredningen. Dette gjelder blant annet hva som kjennetegner negative holdninger til, diskriminering av og hat mot muslimer. Derfor ønsket vi å vite mer om hvordan opplæringen i eksisterende tiltak foregår og hvordan det kan ses i sammenheng med det vi vet om diskriminering av og hat mot muslimer. Vi inviterte derfor Kirkelig Dialogsenter, OsloMet og Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) til et felles møte der vi drøftet organiseringen av opplæringen i Dialogpilotene og den jødiske veiviserordningen og så dette i lys av utfordringene som denne utredningen omhandler. Opplæring av samiske veivisere var ett av flere tema som ble drøftet med Samisk høyskole (som er sekretariat for den samiske veiviserordningen).

Dagens situasjon og utfordringsbilde

Enhver utredning inkluderer en beskrivelse og drøfting av dagens situasjon og utfordringer på feltet (nullalternativet, som de ulike tiltakene vurderes opp mot). Problembeskrivelsen bygger på litteraturgjennomgang og innspillene som vi har fått fra ulike aktører på feltet. Vi beskriver både problemene i samfunnet generelt når det gjelder fordommer og diskriminering mot muslimer, og utfordringer som er mer direkte rettet mot målgruppen (skoleelever (både muslimer og ikke-muslimer) og skoler (skoleeiere og lærer) og hvordan disse utfordringene kommer til uttrykk i en skolesetting. Her viser vi også til eksempler på eksisterende og relevante tiltak i skolen.

Utredningen handler om fordommer mot og diskriminering av muslimer. I noen tilfeller grenser denne tematikken mot andre former og rasisme, diskriminering og utenforskap. I beskrivelsen av dagens situasjon og utfordringer har vi derfor inkludert generelle utfordringer knyttet til rasisme og diskriminering, mens vi andre steder særlig løfter fordommer mot muslimer. Manglende tematisering av hverdagsrasisme og diskriminering i undervisningen er eksempler på generelle temaer som er relevant for utredningen. Muslimske ungdommers erfaringer med å bli stilt til ansvar for radikal islamisme er ett eksempel på hvordan særlig fordommer mot muslimer kommer til uttrykk.

Oppsummert har vi identifisert fire hovedutfordringer som vi drøfter nærmere i kapitlet. Disse er

- Skoleelever mangler kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer
- Fordommer og fiendtlighet kan bidra til at muslimske ungdommer opplever usikkerhet og utrygghet når det gjelder egen identitet.
- Manglende tematisering og håndtering av rasisme i skolen.
- Eksisterende tiltak er ikke tilgjengelig alle steder i landet og vi har usikker kunnskap om kvaliteten ved tiltakene.

2.4. Økt innsats mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion

I løpet av de siste årene har det blitt økt oppmerksomhet om rasisme, negative holdninger, diskriminering og hat rettet mot muslimer som et reelt og økende problem, både i Norge og internasjonalt. Dette har kommet til uttrykk på ulike måter, og omfatter også angrep og terrorhandlinger. Dette skaper utrygghet, og er til hinder for likestilling og deltakelse i samfunnet.

Dette er bakteppe for at sentrale myndigheter har initiert flere tiltak for å forebygge bekjempe diskriminering av og hat mot muslimer. Innsatsen er knyttet til ulike satsinger, særlig Handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2020-2023) der de fleste av de 50 tiltakene i planen er relevante for muslimers utfordringer i Norge i dag. I 2020 ble Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020-2023) lagt fram, og planen innebar en ytterligere styrking av arbeidet mot diskriminering av og hat mot muslimer. I tillegg finnes det også andre satsinger som har betydning for denne utredningen; slik som Integrering gjennom kunnskap (2019-2022) og Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014, revidert 2019). Tiltakene i Strategien mot hatefulle ytringer (2016-20120) er også relevant for arbeidet for å bekjempe og forebygge mot diskriminering av og hat mot muslimer, og det samme gjelder for Ytringsfrihetskommisjonen som ble nedsatt i 2020.

2.5. Skolelever mangler kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer

Ulike undersøkelser viser at muslimer i Norge er utsatt for diskriminering, fordommer og negative holdninger. HL-senterets befolkningsundersøkelse om holdninger til jøder og muslimer viser blant annet at om lag om lag 30 prosent av er enige i påstanden «muslimer ønsker å ta over Europa» og nesten 40 prosent støtter påstanden om at «muslimer utgjør en trussel mot norsk kultur». ⁶ Muslimer selv opplever også at fordommene i befolkningen mot egen gruppe har blitt mer utbredt de siste fem årene. ⁷

Innspillene som vi har fått i arbeidet med denne utredningen, både fra ungdom og fra organisasjoner, bekrefter og utdyper funnene fra befolkningsundersøkelser om holdninger til muslimer og islam. Tilbakemeldingen handler om at det er lite kunnskap om muslimer, særlig når det gjelder mangfoldet blant muslimer. Det blir også vist til misvisende kunnskap om islam, noe som kommer til uttrykk i den offentlige debatten. Manglende kunnskap bidrar til fordommer, mistillit og mistenksomhet. I innspillsmøtene trekkes det frem at muslimer

⁶ Hoffman og Moe 2017.

⁷ Ibid.

opplever hets og mobbing i sosiale medier og opplever ofte å bli stemplet som intolerante og dømmende overfor andre mennesker.

Negative fordommer og hets rammer også unge muslimer, noe som blir belyst i et av delprosjektene til forskningsprosjektet *Radikalisering og motstand* ved Universitet i Oslo. Her intervjuet forskere 90 unge muslimer om hetsen de blir utsatt for, og hvordan de forholder seg til dette.⁸ Studien viser at det er et stort spekter av former for hets som rammer unge muslimer og den kommer til uttrykk både som direkte tilbakemeldinger eller på mer subtile måter. Hetsen som påvirker mest, er ifølge forskerne, den som skjer ansikt-til-ansikt og som er rettet mot de unge personlig. Eksempler på dette er direkte kommentarer som «jævla muslim» og «jævla terrorist» og folk som, når de setter seg ved siden av dem, reiser seg og velger et annet sete på bussen. Truende kroppsspråk og dytting er andre eksempler på hvordan hetsen kommer til uttrykk. Unge som jobber i tjenesteytende næringer, opplever å få negative kommentarer knytte til deres identitet som muslim. I studien framgår det at kvinner som bruker hodeplagg og menn med skjegg, er ekstra utsatt fordi de er så synlige.

Innspillene som vi har fått fra organisasjoner og fra ungdom bekrefter og utdyper funnene fra denne studien. Utfordringene som mange unge muslimer står ovenfor handler ofte om at de blir stilt til ansvar for negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, terrorisme og hendelser som skjer andre steder i verden. Negative holdninger og fiendtlighet som unge muslimer opplever er ofte kjønnsbaserte, for eksempel opplever unge kvinner som bærer religiøse plagg å bli utsatt for spontan hets (sjikane, trusler, fysiske angrep fra ukjente på offentlige steder, mens unge menn opplever mistenkeliggjøring og å bli ansvarliggjort for terrorhandlinger.

I innspillene fra ungdom og organisasjoner blir det lagt vekt på at utfordringene framstår som annerledes på steder hvor det bor mange muslimer enn på steder der det bor færre muslimer. I større grad enn i storbyer opplever muslimske ungdommer som bor på mindre steder at de står alene i møte med negative holdninger og diskriminering. Negative fordommer mot muslimer på mindre steder kan være et uttrykk for manglende kunnskap om både muslimer og islam, og at det er få som kjenner muslimer. Organisasjonen Minotenk har løftet behovet for mer kunnskap om hvordan muslimer lever sine liv i ulike deler av landet.⁹

I studien *Befolkningsundersøkelse til holdninger til likestilling, diskriminering og hatprat* framgår det at det er betydelig flere i de yngre aldersgruppene enn resten av befolkningen som oppgir at de kjenner noen i gruppene som beskyttet i diskrimineringslovgivningen.¹⁰ Undersøkelsen drøfter ikke geografiske variasjoner når det gjelder kjennskap til personer som hører til grupper med diskrimineringsvern. I rapporten blir vist til at det å ha venner og bekjente i de beskyttede gruppene, kan gi innsikt i erfaringer som preger forståelser av disse gruppene og hvorvidt de er utsatt for diskriminering.

⁸ Banafsheh, mfl, 2021.

⁹ Minotenk, 2020.

¹⁰ Tyldum, 2019.

2.6. Fordommer og fiendtlighet kan bidra til at muslimske ungdommer opplever usikkerhet og utrygghet når det gjelder egen identitet

Det å bli møtt med mistenksomhet, negative holdninger og hets har konsekvenser for den enkelte og for samfunnet som helhet. Det er til hinder for god integrering og gode levekår, deltakelse i arbeidslivet og utbytte av en persons utdanning og ressurser. Det kan også påvirke tilliten som ulike befolkningsgrupper har til hverandre og befolkningsgruppers tillit til samfunnet.¹¹ Det kan føre til usikkerhet og utrygghet når deg gjelder egen identitet, noe som igjen kan bidra til utenforskap.¹²

UiOs studie om unge muslimers erfaringer med hets viser at det er svært belastende å bli møtt med negative fordommer, hets og hat og det er svært krevende å stå i slike situasjoner over lang tid.¹³ Unge muslimer reagerer ulikt på dette, men at det noen mønstre som går igjen i måten dette blir håndtert. Noen velger å ta til motmæle og argumentere mot hetsen, andre går i dialog, mens en tredje strategi handler om å være et godt eksempel, det vil si å leve i tråd med religiøse forbilder og å vise at islam er en fredelig religion.¹⁴

I vårt innspillsmøte med ungdom er det flere som legger vekt på at det er mange arenaer hvor muslimske ungdommer ikke selv får definere hvem de er og sin religiøse tilhørighet. Det gir en opplevelse av å ikke høre til, at egne ressurser og erfaringer ikke blir verdsatt, og at en selv må bære ansvaret for de negative holdningene som de blir møtt med. Det er også tungt å oppleve å stå i slike situasjoner over tid og å oppleve lite støtte fra andre. I sum kan dette føre til usikkerhet og utrygghet i egen identitet og for noen så fører det til at de velger å skjule sin religiøse identitet, for eksempel at de ikke orker å bruke hodeplagg.

I innspillene som vi har fått peker mange på at det er en utfordring at det er få arenaer hvor ungdom på tvers av ulike bakgrunner møtes. Slike møteplasser er viktige for at unge med ulike bakgrunn og identitet blir kjent med hverandres reksjoner, utfordringer, behov og opplevelser, og det gir en større forståelse av andres perspektiver og situasjoner.

2.7. Manglende tematisering og håndtering av rasisme i skolen

Det finnes studier som undersøker subjektive erfaringer med diskriminering og rasisme i skolen, som det er relevant å peke på i denne sammenhengen. SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre viser at om lag 15 % har opplevd

¹¹ Det er imidlertid behov for mer kunnskap når det gjelder ulike typer konsekvenser som rasisme og diskriminering har for barn og unge. Derfor har Bufdir lyst ut et FoU-prosjekt som skal gi oversikt over forskningsbasert kunnskap når det gjelder ulike typer konsekvenser av rasisme og diskriminering for barn, unge og voksne.

¹² NOU 2017:2, Brottforebyggende rådet, 2021.

¹³ Banafsheh mfl., 2021.

¹⁴ Ibid.

diskriminering ved skole eller utdanningsinstitusjon. I en rapport av Antirasistisk senter fremkommer det at ungdom i liten grad opplever at skolen følger opp på en god måte når elever blir utsatt for diskriminering og rasisme.¹⁵ Studier viser at lærere i liten grad tematiserer rasisme som relevant i norsk skolekontekst i dag, og at lærere mangler språk for å snakke med elever om rasisme.¹⁶

Dette ble også løftet fram i innpillsmøtet med ungdommer. Her ble det pekt på at ungdom opplever at det blir snakket svært lite om rasisme i skolen, og enda mindre om hverdagsrasisme og rasismen som skjer i dag. Muslimske elever opplever at rommet for å ha en samtale om islam og muslimsk identitet er veldig smal og begrenset. Muslimsk identitet og islam kobles svært ofte til negativ sosial kontroll og terrorhendelser andre steder i verden. Muslimske elever forteller at de har opplevd å bli mobbet, diskriminert eller fått negative kommentarer knyttet deres religiøse identitet, uten at lærere eller andre voksenpersoner på skolen griper inn.

Fra skolene blir det pekt på at den av de største utfordringene handler behov for mer kompetanse og flere verktøy til å håndtere denne tematikken. Vi har fått innspill som løfter fram den samfunnsutfordringen knyttet til generelt lite kunnskap om muslimsk liv og identitet i Norge og at fordommer, diskriminering og fiendtlighet som skjer på andre arenaer også griper inn i det som skjer i skolen. Blant lærere og andre som jobber på skolen er det behov for økt kunnskap om fordommer, diskriminering og rasisme. Lærere opplever en usikkerhet om hvordan de skal formidle kunnskap om disse forholdene.

Lærerne og skoleledere peker at det er en utfordring at de gangene tematikken tas opp i undervisningen så er det en risiko for at det ender opp i diskusjoner om terrorangrep i ulike deler av verden og at muslimske elever blir stilt til ansvar for disse handlingene. Dette kan føre til en berøringsangst, det vil si at lærere unngår å ta det opp i undervisningen og det mangler et rom for å snakke om det.

Både skolene og skolene og utdanningsmyndighetene vi har hatt møter med, har lagt vekt på at arbeidet med å øke kompetansen om tematikken og den generelle innsatsen mot rasisme og diskriminering i skolen må være helhetlig, det vil si at det må være forankret og integrert i skolens arbeid med å fremme et trygt skolemiljø.

2.7.1. Skolens arbeid mot rasisme og diskriminering og relevante tiltak på feltet

Den overordnede delen av læreplanverket fastslår at skolen skal fremme demokratiske verdier og holdninger. Skolen skal gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring, og bidra til at hver elev kan ivareta og utvikle sin identitet i et inkluderende og mangfoldig fellesskap. Den skal fremme holdninger som en motvekt mot fordommer og diskriminering.

¹⁵ Antirasistisk senter, 2017.

¹⁶ Midtbøen mfl., 2014.

Skolen skal også skape respekt for at mennesker er forskjellige, og elevene skal lære å løse konflikter på en fredelig måte.

Det finnes flere tiltak og prosjekter rettet mot skoler og/eller ungdom som jobber med å fremme dialog, kunnskap og identitet og å forebygge rasisme og diskriminering. Som en del av utredningen har vi kartlagt ulike prosjekter og tiltak som jobber for å motvirke negative fordommer og diskriminering og som er relevante for denne utredningen. I tillegg til disse tiltakene så finnes det også andre initiativ og satsinger som er relevante for arbeidet mot rasisme og utenforskap, men det varierer i hvor stor grad tiltakene jobber målrettet mot skoler med denne tematikken.

Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra)

Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra) står i en særstilling blant eksisterende tiltak fordi det er et nasjonalt tilbud for skoler om kompetanseheving i arbeidet med å forebygge ulike former for gruppefiendtlighet, som fordommer, fremmedfrykt, rasisme, antisemittisme og ekstremisme.

Dembra ble bestilt av Utdanningsdirektoratet i 2012, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og ble utviklet som et samarbeid mellom Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret), Det Europeiske Wergelandssenteret (EWC) og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning ved Universitetet i Oslo (ILS). Utdanningsdirektoratet vurderer at Dembra er svært relevant for og har god sammenheng med føringene i regelverket og læreplanverk for arbeid med skolemiljø. I Utdanningsdirektoratets vurdering av kompetansetiltak for barnehage- og skolemiljø blir det vist til at Dembra *kan være en god inngang til arbeidet med viktige aspekter ved læreplanverket, blant annet demokrati og medvirkning, kritisk tenkning sosial læring, tverrfaglige tema og inkluderende læringsmiljø*.¹⁷

Siden etableringen i 2012 har Dembra gradvis blitt utviklet til et nasjonalt tilbud til skoler og lærerutdanninger i hele landet. Per i dag (våren 2021) har 72 lærerutdannere ved 11 lærerutdanningsinstitusjoner deltatt i Dembra for lærerutdanningen. 93 skoler har deltatt i Dembra og nærmere 3000 lærere har fått opplæring. Deltakelse for skoler er gratis.

Dembra fokuserer på undervisningspraksis, profesjonskompetanse, planer og skolemiljø som støtter skole og lærerutdanning med å virkeliggjøre fagfornyelsen og verdiene og prinsippene i læreplanens overordnede del. Arbeidsmåten i Dembra er lagt opp etter prinsippet om skolen som profesjonsfaglig fellesskap i overordnet del for opplæringen.

Skolene får tilbud om veiledning og kurs gjennom mer enn ett år, i tillegg er nettressursene åpent tilgjengelig. Målet er at skolen får kompetanse til selv å vurdere eksisterende så vel som nye tiltak for forebygging. Dembra for skolen innebærer tilbud om veiledning og kurs av skolens ansatte. Utgangspunktet for arbeidet er skolens egne behov når det gjelder arbeid med demokrati og forebygging av gruppefiendtlighet. Skolen får tildelt en veileder, og følger et løp med kartlegging, valg av satsningsområder, gjennomføring av egne aktiviteter, evaluering og videreføring. Dembra har også utarbeidet undervisningsopplegg og fagtekster

¹⁷ Utdanningsdirektoratet 2020.

på dembra.no som er åpent tilgjengelig for alle lærere og andre som ønsker støtte til undervisningen. Dembra har en ressursbank som er knyttet til læreplanene i fag og overordnet del, og det tverrgående faget demokrati og medborgerskap. Dembras perspektiver og ressurser inngår også i ulike kompetansetiltak og støtteressurser på udir.no

Dembra er et landsdekkende tilbud og landet syv freds- og menneskerettssentre bidrar med gjennomføring av Dembra i sine regioner: HL-senteret leder arbeidet og er et regionalt tilbud på Østlandet. Raftostiftelsen har regionalt tilbud for Vest-Norge, Falstadsenteret for Trøndelag, ARKIVET Freds- og menneskerettighetssenter for Sørlandet, Nansen Fredssenter for innlandet og Narviksenteret for Nord-Norge.

Dembra ble evaluert av daværende Høgskolen i Oslo og Akershus i 2016.¹⁸ Oppdraget for evalueringen var todelt: evalueringen skulle både 1) undersøke i hvilken grad og på hvilke måter Dembra-prosjektet eventuelt kan bidra til å fremme et trygt og inkluderende skolemiljø og 2) vurdere i hvilken grad og på hvilke måter Dembra eventuelt utfyller lærebøkene behandling av temaer som er sentrale i forhold til skolens arbeid med å forebygge rasisme, antisemittisme og gruppefiendtlige holdninger. Forskerne av evalueringen ga en nokså kritisk vurdering av hvordan Dembra oppfyller disse målsettingene i oppsummeringen fra evalueringsrapporten:

Dembra-prosjektet springer ut fra gode intensjoner og relevante teoretiske perspektiver, men mener samtidig at det faglige nivået på prosjektet, slik det kommer til uttrykk i de dokumentene vi har fått som utgangspunkt for evalueringsarbeidet, langt ifra er tilstrekkelig høyt. Vi er dessuten grunnleggende kritiske til en form for produktutvikling og merkevarebygging som kommer til uttrykk i dokumentene gjennom en framskriving av «Dembra-prinsipper», «Dembra-tenkning» og «Dembra-metoder». Dette innebærer en tilsøring og underkommunisering av relevante forskningstradisjoner og teoretiske perspektiver som Dembra åpenbart trekker veksler på, og som lærere trenger kunnskap om for å øke sin kompetanse og i sin egenutvikling (Lorentzen og Røthing, 2016).

Som vi kommer tilbake til i avsnitt 6.4.2 viser Utdanningsdirektoratet til at et det gjort betydelige endringer i Dembra siden evalueringen fant sted.

Dagens veiviserordninger: Samiske veivisere og Jødiske veivisere

De to tiltakene *Samiske veivisere* og *Jødiske veivisere* går ut på at unge samer eller unge jøder primært besøker videregående skoler rundt om i landet og også i noen tilfeller ungdomsskoler og høyere utdanningsinstitusjoner. Samer har urfolksstatus i Norge og jøder har status som nasjonale minoritet. Samer og jøder er to små minoriteter her i landet, og de to veivisereordningene skal blant annet bidra til å øke kunnskapen om samer og jøder i det norske samfunnet, i tillegg til å motvirke fordommer og antisemittisme.

Samiske veivisere

Formålet med de samiske veiviserne er å øke kunnskapen om det moderne samiske samfunnet og samisk historie. Samiske veivisere informerer om samisk kultur og samfunnsforhold.

¹⁸ Lorentzen og Røthing, 2018.

Sámi allaskuvla/Samisk høgskole i Kautokeino er sekretariat for ordningen etter oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veiviserne studerer Samisk kultur- og samfunnskunnskap ved høgskolen, og arbeidet som veiviser er en del av deres utdanning. Kurset gir 30 studiepoeng. Veiviserne bør ha generell studiekompetanse og ikke være eldre enn 25 år ved studiestart. For å supplere foredragene som gjennomføres av Samiske veivisere, utarbeides det egne nettsider med informasjon om samisk språk, kultur og samfunnsliv, spesielt rettet mot ungdom.

Samiske veivisere ble etablert som et forsøksprosjekt i 2003 og ble evaluert i 2007 av Statskonsult.¹⁹ I sin oppsummering fra evaluering skriver Statskonsult at «Sett fra lærernes side treffer veiviserkonseptet godt med henhold til å fjerne fordommer og vrangforestillinger.²⁰ Evalueringen ga grunnlag for å drifte ordningen på permanent basis.

Jødiske veivisere

Det jødiske veiviserprogrammet ble etablert i 2015 og er inspirert av samiske veivisere. Formålet er å øke kunnskapen om jødisk kultur, jødisk liv og historie i Norge og bidra til å motvirke antisemittisme. Ordningen er organisert hos Det Mosaiske Trossamfund (DMT) og er en del av prosjektet Informasjonstiltak mot antisemittisme som er forankret ved DMT. Jødiske ungdommer kvalifiserer til å søke om å bli jødisk veiviser gjennom å ha gjennomført et målrettet utdanningsprogram. Trygghet i egen identitet er et sentralt element i opplæringen som gis i tiltaket:

Målsetningen med utdanningen er deltagerne skal tilegne seg kunnskap om egen kultur og historie og bli trygg i sin egen identitet. Tilbakemeldingene fra veiviserne siden oppstarten er at utdanningsprogrammet har gitt dem den kompetansen og tryggheten som er nødvendig i klasserommet.²¹

OsloMet har siden 2016 har tilbudt to emner på 15 studiepoeng i brobygging for demokratisk medborgerskap, jødedom og jødisk historie som en del av opplæringen som gis i tiltaket.²² Studieplassene er forbeholdt de jødiske veiviserne. Veiviserne må ha generell studiekompetanse eller tilsvarende realkompetanse før studiestart. Etter fullført studieprogram har veiviserne kunnskaper om jødedommen og jødisk historie. Jødiske veivisere er ikke evaluert.

Dialogpilotene

Dialogpilotene ble etablert for rundt fem år siden og er et samarbeid mellom Human-Etisk Forbund Oslo, Tauheed Islamic Centre, Islamic Cultural Centre, Minhaj-ul-Quran International Norway og Kirkelig Dialogsenter Oslo.

¹⁹ Statskonsult, 2007

²⁰ Ibid., s. 5.

²¹ Det Mosaiske Trossamfund, 2019.

²² I tillegg til OsloMet samarbeider DMT med folkehøgskolen Kol Ami og organisasjonen Anti-Defamation League (ADL) om opplæringen i tiltaket .

Dialogpilotene er et utdanningsprosjekt som gjennomføres i samarbeid med Teologisk fakultet ved Universitetet i Oslo. Studiet går over to semestre og gir til sammen 20 studiepoeng. Det er et holdningsprosjekt for ungdommer i Oslo og Østlandsområdet hvor deltakerne jobber med øvelser som belyser temaene utenforskap, intoleranse, konflikter og ekstreme holdninger. Dialogpilotene gjennomfører dialogverksted i klasserom, hvor formålet er å jobbe med elevenes fordommer og holdninger.

Tiltaket er ikke evaluert. I kartleggingsmøte med Bufdir viser medarbeiderne i prosjektet til at de er stor søkning til studiet og at de opplever stor etterspørsel etter tiltaket i skolene.

Kurskonseptet Flexid

Kurskonsept Flexid er rettet mot barn og unge med flerkulturell oppvekst. På individnivå skal kursene gi de enkelte deltakerne økt bevissthet om egen identitet, ressurser, muligheter og valg i møte med ulike utfordringer. På et samfunnsnivå har kursene som mål å være et forebyggende tiltak blant annet for å motvirke sårbarhet mot psykiske problemer, konflikter i hjem og samfunn, og manglende tilhørighet.

Kurskonseptet til Flexid er todelt. På den ene siden er det kurs som retter seg mot ungdom, på den andre siden holdes kurs som tar sikte på å utdanne nye kursholdere. Kurset for ungdommer er lagt opp til å gjennomføres på fritiden og strekker seg over to skoleår, men det kan også tilpasses skoleundervisning. Siden oppstart i 2001 har det blitt utdannet i overkant av 150 kursholdere (våren 2021), og kurs for ungdommer holdes jevnlig i 20 av landets kommuner.²³

I 2020 ga Utdanningsdirektoratet Flexid, i samarbeid med Senter for flerkulturell kommunikasjon, i oppdrag å utvikle en kurspilot for ungdom med flerkulturell oppvekst. Oppdraget hadde en økonomisk ramme på 1 million kroner. Pilotens målsetning er å fremme samhørighet til fellesskapet og forebygge ekskluderende motsetninger i samfunnet. Piloten skal videre kunne tilpasses ulike lokale kontekster og skal utprøves både skole og fritid. Oppdraget utgjør tiltak 24 i Handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2020-2023).

Oxford Researchs evaluering av Flexid i 2019 viser at prosjektet skaper endringsprosesser på brukernivå som er positive for den enkelte.²⁴ Evaluator peker på at Flexid som metode er et nyttig verktøy for de sertifiserte kursholderne i programmet, og fyller et behov knyttet til hvordan man kan jobbe mot ungdommer med kyskkulturell bakgrunn. Samtidig peker evalueringen på at Flexid i liten grad dokumenterer egen måloppnåelse og at prosjektet ikke legger til rette for læringssløyfer.

Pilotprosjektet Muslimske veivisere

Pilotprosjektet Muslimske veivisere, ble igangsatt i 2019. Formålet er utvikle et kurstilbud for muslimske ungdommer og andre interesserte for å motarbeide og forebygge muslimfiendtlige holdninger, samt fremme gjensidig respekt forståelse og respekt for hverandre. Bakgrunn for prosjektet er at moskeer opplever stor pågang fra skoler om enten

²³ <https://flexid.no/historie/>

²⁴ Oxford Research 2019.

å besøk i moskeen eller at moskeene ble invitert til skoler. Mye av arbeidet som gjøres i regi av moskeene er på frivillig basis og fra moskeenes side var det et ønske om at arbeidet mot skoler skulle bli mer formalisert og profesjonalisert.

Prosjektet drives av Det Islamske Forbund i samarbeid med Minotenk med finansiering fra BFD. Piloten er inspirert av den jødiske veiviserordningen. Vektlegging av minoritetserfaringer med utgangspunkt i unges perspektiver og vurderinger er et kjerneelement i tiltaket. På samme måte som den jødiske veiviserordningen skal tiltaket gi opplæring i kommunikasjon, menneskerettigheter, demokrati og opplæringen. Opplæringen blir sett på som viktig grunnlag for å kunne gjennomføre skolebesøk. Prosjektet legger stor vekt på å løfte mangfoldet i tiltaket og unge som deltar i prosjektet blir rekruttert fra ulike moskeer i Oslo, og fra moskeer fra ulike deler av landet.

I kartleggingsmøte som Bufdir har hatt med prosjektet blir det vist til at tiltaket er relativt nytt og de økonomiske rammene for tiltaket er atskillig mindre enn hva det er med den jødiske veiviserordningen. Det er behov for mer midler, blant annet for å utvikle opplæringen i tiltaket, og det er ikke per i dag etablert et formelt samarbeid med utdanningsinstitusjoner om opplæring i tiltaket.

Etablering av et minne- og kunnskapssenter, Stiftelsen 10. august

Etter terrorangrepet mot Al Noor Islamic Centre i Bærum 10. august 2019 har Al Noor moskeen, i samarbeid med blant andre 22. juli-senteret, jobbet med å etablere et minne- og kunnskapssenter. Arbeidet er organisert gjennom Stiftelsen 10. august.

Målet med arbeidet å tilby skoleelever og lærere i Norge et senter, en utstilling, et minneste og en ressurs for å lære mer om islam og muslimer i Norge og hvordan høyreekstremt tankegods og handlinger rammer muslimer. Barn og unge er målgruppen for arbeidet og prosjektet vil løfte dialog, tilhørighet og forebyggende arbeid.

Prosjektet er i en etableringsfase og fikk i 2020 oppstartstøtte av KD (tiltak 9, Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer). Selv om prosjektet ikke har vart så lenge og at det er i en oppstartsfasen, så vurderer Bufdir at prosjektet er relevant for arbeidet med denne utredningen, både når det gjelder formål og målsetting. Vi har derfor inkludert prosjektet som en av tiltakene som vi har kartlagt.

Samarbeid for inkluderende dialog (SID), Oslo kommune

Samarbeid for inkluderende dialog (SID) ble etablert som et tiltak i den første handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014). Prosjektet er avgrenset til Oslo, og drives av Oslo kommune, bydel Gamle Oslo.

SIDs arbeid bygger på psykososialt endringsarbeid i arbeidet med identitet, tilhørighet og diskriminerings spørsmål. Nettverksbygging, dialog og involvering er viktige elementer i arbeidet. SID jobber mye med utfordringer knyttet til levekår og har i de siste årene har arbeidet særlig vært rettet mot unge gutter med minoritetsbakgrunn og deres kontakt med

politiet. SID opplever at mange unge med minoritetsbakgrunn møter rasisme på ulike arenaer, slik som på offentlige steder og på nett. Unge har gitt SID tilbakemelding på at de føler seg fremmedgjort og forhåndsdomt i media. Gjennom å legge til rette for dialog og samarbeid ønsker SID å bidra til å styrke tilliten mellom ulike grupper.

Prosjektet er ikke evaluert.

2.8. Relevante tiltak er ikke tilgjengelig alle steder i landet og vi har usikker kunnskap om kvaliteten ved tiltakene

Vår kartlegging av eksisterende tiltak viser at de fleste tiltak er geografisk avgrenset, noe som innebærer at de kun er et tilbud til et mindretall skoler. Flere av tiltakene har nedslagsfelt på Østlandet og noen av disse er avgrenset til Oslo.

I innspillmøter med ungdom og organisasjoner gir de som hadde erfaringer med relevante tiltak gjennom skolebesøk og lignende uttrykk for at de vurderte disse tiltakene som positive og gode. Samtidig var det mange vi snakket med som hadde liten erfaring med denne type tiltak, og enkelte kjente ikke til at tiltakene eksisterer. Flere peker på at det er et problem at tiltakene ikke dekker hele landet og at det dermed er få skoler som benytter seg av tilbudene. Elever fra andre steder enn Oslo forteller også at mange av tiltakene for å forebygge fordommer og diskriminering som finnes i de større byene, ikke er tilgjengelig for dem. Dette gjør at skolene ikke er kjent med alle tiltakenes om finnes, og det er behov for å utvide tilbudene slik at de dekker flere skoler.

Flere av tiltakene som finnes i dag får gode tilbakemeldinger av aktører vi har vært i kontakt med, men har i liten grad blitt evaluert. Vi har derfor lite systematisk kunnskap om hvordan de virker, og hvilke effekter tiltakene har.

2.9. Oppsummering – dagens situasjon og utfordringsbildet

I dette kapitlet har vi beskrevet og drøftet dagens situasjon og utfordringer på feltet (nullalternativet, som de ulike tiltakene vurderes opp mot). Problembeskrivelsen bygger på litteraturgjennomgang og innspillene som vi har fått fra ulike aktører på feltet

I beskrivelsen av utfordringsbildet har vi lagt vekt på fordommer og diskriminering av muslimer grenser mot andre former for rasisme, diskriminering og utenforskap og at dette må ses i sammenheng. Oppsummert har vi identifisert og drøftet fire hovedutfordringer som vi drøfter nærmere i kapitlet. Disse er

- Skoleelever mangler kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer
- Fordommer og fiendtlighet kan bidra til at muslimske ungdommer opplever usikkerhet og utrygghet når det gjelder egen identitet.
- Manglende tematisering og håndtering av rasisme i skolen.
- Eksisterende tiltak er ikke tilgjengelig alle steder i landet og vi har usikker kunnskap om kvaliteten ved tiltakene.

3. Mål for tiltakene vi utreder

I utredninger skiller det mellom ønsket situasjon for samfunnet (samfunns mål) og for målgruppene (effekt mål). Samfunns målet er å forebygge diskriminering, fordommer og hat mot unge muslimer.

Effekt målene skal være rettet mot å bedre situasjonen for målgruppen. I henhold til oppdragsteksten skal målgruppen for utredningen være ungdom. Ettersom vi utreder tiltak rettet mot skolen, har vi spesifisert målgruppen ytterligere til å dreie seg om skoleungdom og ansatte i skolen (lærere og skoleeiere).

Med bakgrunn i beskrivelsen av dagens situasjon og utfordringsbildet har vi definert fire effekt mål for tiltakene vi utreder.

Under følger effekt målene, inkludert en kort begrunnelse basert på dagens situasjon og utfordringsbilde.

1) elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer

Unge muslimer opplever fordommer og hets på grunn av sin identitet som muslim og sin religiøse tilhørighet. Utfordringene kommer til uttrykk på ulike måter og handler blant annet om mangel på kunnskap om mangfoldet blant muslimer, når det gjelder identitet, tilhørighet og kultur. Vi har lagt vekt på fordommer og diskriminering mot muslimer grenser mot og henger sammen med andre former for diskriminering. Kunnskap om stereotyper, fordommer, diskriminering og rasisme mer generelt, er derfor viktig for at elever skal kunne kjenne igjen disse fenomenene, og ha en slags «innebygd beredskap» for å møte dette. Kritisisk tenkning, demokratiske verdier og kunnskap om disse fenomenene kan bidra til å motvirke fordommer og hets mot muslimer. Alternativene vi utreder blir vurdert ut fra om de kan bidra til at ungdom får mer kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering, og på den måten hindret at unge muslimer utsettes for dette.

2) unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre

Unge muslimer opplever det som svært belastende å bli møtt med negative fordommer og hets og det er krevende å stå i slike situasjoner over lang tid. Mange muslimske ungdommer opplever at de står alene i møtet med negative holdninger og fiendtlighet. Dette kan føre til usikkerhet og utrygghet i egen identitet og gi en opplevelse av at egne ressurser og erfaringer ikke blir verdsatt. Alternativene vi utreder vil derfor vurderes opp mot et mål om å bidra til å at ungdom i møte med andre skal oppleve trygghet og oppleve rom til å kunne definere sin identitet.

3) skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen

Det er en utfordring at lærere i liten grad tematiserer rasisme i en norsk skolekontekst, og at det generelt er for lite kompetanse og for få verktøy til å håndtere tematikken som handler om rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion. Dette innebærer at lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen ikke greier å håndtere tilfeller der elever blir utsatt negative holdninger, diskriminering og fiendtlighet på grunn av deres identitet som muslim. Tiltakene vi utreder vil derfor vurderes opp mot om de bidrar til å gi skolene kompetanse om negative fordommer og rasisme for at skolene i større grad enn dag kan forebygge og håndtere og rasisme, diskriminering på grunn av etnisitet og religion.

4) tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet.

Eksisterende tilbud rettet mot skoler for å forebygge rasisme og diskriminering er i dag geografisk avgrenset, noe som innebærer at de kun er tilgjengelige for et mindretall skoler og elever. I tillegg er de i liten grad blitt evaluert, og dette innebærer at vi har lite systematisk kunnskap om effektene av tiltakene. Tiltakene vi utreder blir derfor vurdert opp mot om de bidrar til at flere skoler og/eller elever enn de gjør i dag får tilbud om tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer. Det er også et mål at de skal bidra til mer systematisk kunnskap om kvaliteten ved tiltakene og hvilken effekt tiltakene har.

4. Prinsipielle hensyn

I henhold til utredningsinstruksen har vi vurdert hvordan tiltakene forholder seg til relevante prinsipielle hensyn. Dette innebærer å belyse hvordan tiltakene ev. støtter opp om eller svekker viktige samfunnsverdier eller prinsipper. I noen tilfeller kan det være at et tiltak ikke bør gjennomføres fordi det er i konflikt med en eller flere sentrale prinsipper eller forpliktelser. Slike prinsipper vil ofte være menneskerettslige forpliktelser.²⁵ I andre tilfeller kan det være tungtveiende grunner til å iverksette tiltak til tross for at de er i konflikt med prinsipielle hensyn. Da kan det være aktuelt å anbefale kompenserende tiltak.

I dette kapitlet redegjør vi for de viktigste prinsipielle hensynene vi mener tiltakene utredningen berører, og vi beskriver kort hvorfor de er relevante.

4.1. Retten til et trygt skolemiljø

Elevenes skolemiljø er regulert i opplæringsloven kapittel 9A.²⁶ Kapitlet slår fast at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. I lovens forarbeider er mobbing, vold, diskriminering og trakassering tatt inn som eksempler på krenkelser som elever kan utsettes for og som skolen skal ha nulltoleranse mot. Overordnet del for læreplanverket utdyper verdigrunnlaget i formålsparagrafen og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen.

Forarbeider til læreplanverket understreker at henvisningen til diskriminering og trakassering gjelder uavhengig av diskriminerings- eller trakasseringsgrunnlag, og gir vern mot diskriminering og trakassering. Skolen skal dessuten forebygge brudd på retten til et trygt og godt skolemiljø ved å arbeide kontinuerlig for å fremme helsen, trivselen og læringen til elevene. Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.

Hvordan skolen legger til rette for et trygt skolemiljø har stor betydning for barn og unge. Dette innebærer at skolen skal ha kompetanse til å forebygge og håndtere fordommer og diskriminerende holdninger mot muslimer. Vi har lagt til grunn at tiltakene vi utreder støtter opp om prinsippet om retten til et trygt skolemiljø, det vil si at vi velger tiltak som bidrar til å forebygge og håndtere fordommer og diskriminering.

²⁵ Direktoratet for økonomistyring, 2018.

²⁶ Kapitlet ble revidert i 2017, blant annet på bakgrunn av anbefalingene til Djupedalutvalget (NOU 2015: 2).

4.2. Likestillingspolitiske hensyn

Gjennom utredningsinstruksen er statlige virksomheter pålagt å utrede konsekvenser for likestilling når nye tiltak skal foreslås. Å vurdere konsekvensene for likestilling innebærer å vurdere om et tiltak kan medføre at en person eller gruppe kommer i en dårligere stilling eller behandles annerledes enn andre som personen eller gruppen naturlig kan sammenlignes med.

Formålet med likestillings- og diskrimineringsloven er blant annet å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn. Loven gir et diskrimineringsvern for både majoritets- og minoritetsbefolkningen, men tar særlig sikte på å bedre kvinners og minoriteters stilling. Loven forbyr også trakassering. Diskrimineringsgrunnlaget etnisitet favner blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Religion og livssyn er selvstendige og likestilte diskrimineringsgrunnlag. Livssyn omfatter både religiøse og sekulære livssyn. Likestillings- og diskrimineringsloven inneholder også et selvstendig forbud mot sammensatt diskriminering, for eksempel hvor diskrimineringen skjer på grunn av en kombinasjon av flere diskrimineringsgrunnlag som gjensidig påvirker hverandre. Man må være bevisst på at diskriminering i mange tilfeller ikke bare knyttes til etnisitet eller religion, men også for eksempel til kjønn eller seksuell orientering. Dette kan bidra til å forsterke diskrimineringen enkelte opplever.

Vi vurderer at forslagene om å styrke eksisterende ordninger og satsinger (tiltak 1 og tiltak 3) ikke har likestillingspolitiske konsekvenser. Imidlertid kan organiseringen og innretningen av en ny innsiktsveilederordning om muslimsk identitet (tiltak 2) ha likestillingspolitiske konsekvenser, og dette blir drøftet under punkt 6.2.

4.3. Skolens metodefrihet

Skolen bygger på prinsippet om likeverdige og tilpasset opplæring for alle i en inkluderende skole. Det er et mål at alle elever skal oppnå grunnleggende kunnskaper, ferdigheter og kompetanse og oppleve mestring og utfordring i skolen.

Opplæringsloven forutsetter at læreren har en autonomi og et handlingsrom til valg av metoder i undervisningen og denne retten skal sikre at lærere får handlingsrom til å gjøre en god faglig jobb basert på pedagogiske og didaktiske vurderinger.

Uttrykket «metodefrihet» er ikke nedfelt i lover og planverk, men det brukes om et uttrykk for profesjonsansvaret som lærerne har for å velge arbeidsmåter ut fra hva som tjener elever og elevgrupper. Med metodefrihet følger også et metodeansvar for å utøve det profesjonelle skjønn på en forsvarlig og god måte.

Skolens metodefrihet legger grenser for i hvilken grad hver enkelt lærer og skole kan pålegges å benytte seg av tiltakene som vi utreder. Vi har lagt til grunn at tiltakene vi utreder støtter opp om prinsippet om metodefrihet, det vil si at de bygger på lærernes autonomi og handlingsrom til valg av metoder i undervisningen.

4.4. Utdanningspolitiske hensyn

Det formelle opptakskravet til høyere utdanning er generell studiekompetanse, det vil si fullført og bestått norsk videregående opplæring med de kravene til fagsammensetning og timefordeling som Kunnskapsdepartementet fastsetter. Noen studier krever bestemte fagkombinasjoner, har krav til karaktersnitt eller andre krav.

Det finnes studier som er forbeholdt definerte og avgrensede grupper. Ett eksempel på dette er Teologisk fakultets etter- og videreutdanningskurs for religiøse ledere med utenlandsk bakgrunn, hvor en stor del av deltakerne har vært imamer og andre muslimske ledere. Et annet eksempel er studietilbudet som gis som opplæring i Jødiske veivisere. Studieplassene til studieemnet Jødedom og jødisk historie er forbeholdt deltakere på det ettåring utdanningsprogrammet for jødiske veivisere, som administreres av Det mosaiske trossamfunn (DMT).

I vurderingen av tiltakene som vi ser nærmere på vil vi vurdere i hvilken grad de ivaretar prinsippet om tilgjengeligheten til høyere utdanning. Vi har lagt til grunn at tiltak som handler om å styrke eksisterende tiltak og satsinger (alternativ 1 og alternativ 3) er i tråd med utdanningspolitiske hensyn. Som en del av opprettelsen av en innsiktsveilederordning om muslimsk identitet er det lagt opp til å etablere et studietilbud forbeholdt studenter som er tatt opp på et eget studieprogram for muslimske innsiktsveiledere. I vurderingen av tiltaket (avsnitt 6.2.) drøfter vi hvorvidt dette i praksis innebære at studieprogrammet vil være tilgjengelig kun for muslimske studenter, og dermed bryte med utdanningspolitiske hensyn.

5. Vurdering av aktuelle tiltak

Utover oppdraget om å utrede en innsiktsveilederordning om muslimsk identitet, er våre alternative tiltak rettet mot å styrke eksisterende innsatser. Gjennom kartlegging og innspillrundene har vi erfart at det finnes en bred rekke tiltak allerede som er rettet mot å forebygge rasisme, diskriminering og utenforskap og som er relevante for arbeidet med å bekjempe diskriminering av og hat mot muslimer. Flere aktører, både fra skoler, sivil samfunn og fra ungdommer pekte i innspillrundene på at det er større behov for å styrke innsatsen som allerede finnes enn å igangsette noe nytt, mens andre pekte på behov for egen veilederordning for innsikt om muslimsk identitet.

Vi vurderer følgende alternativer:

- Styrke eksisterende innsatser mot rasisme og diskriminering i skolen
- Etablere veilederordning for innsikt om muslimsk identitet
- Styrke det nasjonale tilbudet Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra).

I henhold til utredningsinstruksen skal positive og negative virkninger av tiltakene vurderes, opp mot dagens situasjon (nullalternativet). Positive virkninger av et tiltak er virkninger som de berørte opplever som en fordel. Negative virkninger oppleves som en ulempe for de berørte. I den videre utredningen omtaler vi derfor virkningene som fordeler og ulemper ved de ulike alternativene. Merk at virkningene er anslåtte virkninger av en mulig fremtidig situasjon, og det er derfor usikkerhet knyttet til dem.

Vi har formulert effektmål basert på utfordringer i dag (se kapittel 4), for å gjøre vurderingen opp mot nullalternativet mer systematisk og konkret. Det innebærer at vi for hvert av tiltakene vil vurdere om de bidrar til at

- elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer
- unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre
- skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen
- tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet.

Til slutt i kapittelet drøfter vi økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene, og gir en samlet vurdering og anbefaling.

5.1. Nullalternativet

Dagens situasjon og utfordringer er beskrevet i kapittel 3. Her vil vi omtale foreslåtte og nylig igangsatte innsatser som kan påvirke utviklingen på feltet og vurdere i hvilken grad dagens situasjon bidrar til å nå effektmålene for tiltakene.

De siste årene har det blitt lansert flere handlingsplaner på feltet. Blant særlig relevante tiltak for denne utredningen er styrking av Stopp hatprat (tiltak 15), og tiltakene rettet mot barn, unge og utdanning (tiltak 20-24) i Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2020-2023), og tilskuddsordning mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer (tiltak 1), styrke arbeidet i regi av sivilsamfunnet mot rasisme og diskriminering (tiltak 2) og støtte til et minne- og kunnskapssenter i regi av Stiftelsen 10. august (tiltak 9) i Handlingsplanen mot diskriminering av og hat mot muslimer, og videreutvikle Dembra (tiltak 1) i videreføringen av Handlingsplanen mot antisemittisme (2021-2023).

Vi forventer at flere av disse tiltakene vil ha en positiv virkning på målsettingene i denne utredningen. Samtidig er det få av disse tiltakene som er innrettet på en slik måte, eller hvor det framgår tydelig at tiltaket skal styrkes i så stor grad, at vi forventer betydelige positive virkninger.

Vi vurderer at dagens situasjon vil innebære svært små endringer når det gjelder målsettingene 1) elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer, og 2) unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre. De små positive endringene er hovedsakelig på grunn av tiltakene som ligger inne i handlingsplanene om en viss styrking av Dembra, og andre tiltak rettet mot barn og unge.

Når det gjelder målsetting 3) skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen, har vi vurdert en liten forbedring. Igjen er det hovedsakelig styrking av Dembra som bidrar til dette. Når det gjelder målsetting 4) tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet, har vi vurdert denne til svært små endringer. Igjen mener vi at flere av tiltakene kan bidra positivt til en viss styrking av kvalitet og nedslagsfelt for allerede eksisterende tiltak, men at dette er svært begrenset slik det legges opp til i dagens situasjon. Vi er for eksempel ikke kjent med at det er planlagt evaluering av eksisterende tiltak, noe vi vurderer som en ulempe med tanke på kvalitet ved tiltakene.

5.2. Tiltak 1: Styrke eksisterende tiltak mot rasisme og diskriminering rettet mot skolen gjennom tilskuddsordninger

Vi foreslår å styrke tiltak mot rasisme og diskriminering rettet mot skolen gjennom å styrke relevante tilskuddsordninger som finnes i dag. Formålet med en slik styrkingen er at tiltakene skal nå ut til flere skoler enn det de gjør i dag.

I avsnitt 3.3.1 har vi gitt kort beskrivelse av de tiltakene som vi mener er relevante for denne utredningen. Som beskrivelsen viser, er det variasjon mellom tiltakene når det gjelder hvor

etablerte de er og målsettingene med tiltakene. De aller fleste av eksisterende tiltak arbeider mot fordommer, hat og diskriminering av muslimer som en del av et mer generelt arbeid mot fordommer og diskriminering av minoriteter. To av tiltakene som vi har kartlagt som er rettet mot skolene handler spesifikt om muslimer: Stiftelsen 10. august er i gang med å utvikle et minne- og kunnskapssenter som tar utgangspunkt i terrorangrepet på Al-Noor moskeen 10. august 2019. Det andre prosjektet er muslimske veivisere, et prøveprosjekt som Minotenk, i samarbeid med Rabita-moskeen, har hatt siden 2019, finansiert gjennom Barne- og familiedepartementets tilskuddsordninger til tros- og livssynsdialog.

Det er variasjon mellom tiltakene med hensyn til finansiering og geografisk nedslagsfelt. Tiltakene har ulike økonomiske rammer, og det er grunn til å anta at de variere med hensyn til hvor økonomiske robuste de er. Økonomiske rammer gjør at tiltakene har begrenset geografisk nedslagsfelt og i realiteten er det et fåtall skoler som tiltakene når ut til, bortsett fra de eksisterende veiviserordningene som dekker hele landet.

Det er også variasjon når det gjelder hvor stor vekt opplæring av deltakerne har i tiltakene og hvordan opplæringen gis. I enkelte av tiltakene blir det gitt opplæring med studiepoeng ved universitet eller høyskoler, slik som den samiske og den jødiske veiviserordningen og Dialogpilotene.

5.2.1. Innretting og organisering

Vi foreslår at eksisterende ordninger styrkes gjennom å øke de økonomiske rammene til eksisterende og relevante tilskuddsordninger og at ordningene i enda større grad målrettes sammenlignet med i dag. Vi vurderer at dette er særlig aktuelt for tilskuddsordning mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer som trådte i kraft i 2021 og som forvaltes av Bufdir. Dette kan gjøres ved at tiltak rettet mot ungdom prioriteres i utlysningen av tilskuddsmidlene i årene framover og ved å sette som krav at tiltakene skal ha et større nedslagsfelt enn hva de har i dag. En slik prioritering kan skje enten innenfor den nåværende økonomiske rammen av tilskuddsordningen (8 millioner), eller ved å øke den økonomiske rammen for ordningen. I 2021, som er første gang ordningen ble lyst ut, mottok Bufdir, som forvalter ordningen, 188 søknader til ordningen med en søknadssum på litt i underkant av 70 millioner kroner. Bufdir vurderer at den store interessen for den nye tilskuddsordningen gjenspeiler behovet for å jobbe både lokalt og nasjonalt med å forebygge og bekjempe rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer.

På samme måte kan det være aktuelt å styrke andre relevante statlige finansieringsordninger, slik som støtten til dialogtiltak på tros og livssynsfeltet som forvaltes av Barne- og familiedepartementet, og tilskuddsordning til lokale innvandrersorganisasjoner og frivillige virksomheter i lokalsamfunn som forvaltes av IMDi. I 2021 ble arbeidet mot rasisme lagt inn som en ny målsetting i IMDis tilskuddsordning. BFDs tilskuddsordning har som mål forebygge polarisering og hatytringer med bakgrunn i tro og livssyn. For begge disse ordningene kan det være aktuelt at tiltak rettet mot ungdom prioriteres i utlysningen av tilskuddsmidler i årene framover og/eller at den økonomiske rammen for ordningen økes. I 2021 var rammen på BFDs ordning 3,2 millioner kroner, mens rammene til IMDis tilskudd ligger på 41,48 millioner kroner. Total ramme på ordningen er 96,2 millioner kroner og av disse er 5 millioner kroner til satt av til norsktraining.

5.2.2. Vurdering av tiltak 1

1) Effektmål: Elever har kunnskap som bidrar å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer

Fordeler

Som beskrevet over, er det flere eksisterende tiltak som på ulike måter jobber med å forebygge fordommer, hat og diskriminering ved å gi kunnskap om disse temaene sammen med å fremme kritisk tenkning og demokratiske verdier. Noen av tiltakene gjør dette som en del av et generelt arbeid mot rasisme, mens noen få handler spesifikt om muslimer.

Tiltak som ikke kun omhandler muslimer, setter muslimhat og fordommer mot muslimer i en bredere kontekst. Forskning tyder på at fordommer henger sammen, det vil si at de som har fordommer mot en minoritetsgruppe, ofte også har fordommer mot andre minoriteter, for eksempel stereotypiske oppfatninger om både jøder og muslimer.²⁷ En fordel ved å styrke eksisterende tiltak er derfor at det kan gi et bredere nedslagsfelt for å se fordommer og hat mot muslimer i sammenheng med fordommer og diskriminering mot andre minoriteter. Dette har også blitt pekt på å innspillsmøter som vi har hatt, både med organisasjoner og med ungdommer.

Det kan variere mellom skoler hva som er deres utfordringer når det gjelder arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering. Noen skoler kan oppleve særlig fordommer mot en spesifikk minoritetsgruppe, mens andre kan ha utfordringer med fordommer mot en rekke minoriteter. Det kan derfor være hensiktsmessig med en bredde av tiltak som tilbys, slik at skoler selv kan velge det tiltak som svarer på de utfordringene de har behov for å løse. For eksempel vil den samiske veiviserordningen være relevant for skoler som opplever hets og diskriminering av samer og der det er behov for å få mer kunnskap om dette. Gjennom innspillrundene var det flere som påpekte at de ulike tiltakene utfyller hverandre, og det å bruke ett tiltak ikke utelukker å bruke andre tiltak. En styrking av eksisterende tiltak vil kunne gjøre bredden av disse tiltakene mer tilgjengelig for flere skoler.

Her er det relevant å vise til innspill vi har fått av ungdom som handler om at negative holdninger til og fordommer mot muslimer kommer til uttrykk på andre måter på steder der det bor få muslimer enn på steder der det bor mange muslimer, slik som i Oslo og andre storbyer.

Ulemper

En ulempe ved å styrke eksisterende tiltak kan være at de i mindre grad gir rom til å drøfte det som er spesifikt når det gjelder diskriminering av fordommer og hat mot muslimer. Som nevnt er det kun et par av tiltakene som eksisterer i dag som handler spesifikt om muslimer, og begge disse, både Stiftelsen 10.august og pilotprosjektet Muslimske veivisere, er relativt

²⁷ Hoffman og Moe 2017.

nye prosjekter, og vi har liten kunnskap om hvordan disse tiltakene virker. I møte med Minotenk viser de til at tiltaket Muslimske veivisere er i oppstartsfasen, og at de ser behov for en profesjonalisering av tiltak som skal motvirke stereotypier og fordommer mot muslimer.

En annen ulempe ved dette alternativet at en styrking av eksisterende tiltak i liten grad vil fremme kunnskap om *mangfoldet* blant muslimer, som er en del av den kunnskapen vi har vurdert er nødvendig for å bidra til å nå dette målet. Dette er dels fordi flertallet av tiltakene i dag favner bredere enn fordommer og hat mot muslimer og at det dermed kan være vanskelig å gi tilstrekkelig plass til å tematisere dette mangfoldet på en grundig måte og med den kompetansen som trengs. Det henger også sammen med at tiltakene som handler spesifikt om muslimer er relativt små tiltak som ikke treffer så mange skoler og at de i mindre grad er profesjonalisert.

Gjennom innspillsrunden var det flere av de muslimske organisasjoner og trossamfunn som vektla en bred forankring i ulike muslimske miljøer som en viktig forutsetning for tiltakene. Vi deler organisasjonenes vurdering av at en slik forankring vil legge til rette for at tiltakene formidler kunnskap, blant annet om mangfoldet i den muslimske befolkningen. Vi vurderer imidlertid at det å styrke eksisterende tiltak i liten grad legger til rette for en bred forankring i bredden av de muslimske miljøer. Slik tiltakene er organisert i dag så er det ikke lagt opp til en slik forankring. I og med at flertallet av tiltakene ikke handler spesifikt om muslimer så kan en heller ikke forvente en slik forankring i bredden av det muslimske miljøet.

2) *Effekt mål: Unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre*

Fordeler

Flere av de eksisterende tiltakene handler om å skape en trygg identitet blant ungdommen som deltar i tiltakene. Flexid vektlegger for eksempel at kursene deres skal bidra til en trygg identitet som grunnlaget for å kunne jobbe med egne og andres fordommer, møte rasisme og ta bevisste valg for egen fremtid. En av målsettingene med utdanningstilbudet Dialogpilotene er å bli tryggere på egen identitet og egne verdier.²⁸

I innspillsmøtene som vi har hatt ble deltakerne spurt om de er kjent med relevante tiltak på feltet, og ungdommene ble spurt om de hadde erfaringer med tiltakene. Blant ungdommer var det særlig Flexid som ble løftet fram som et tiltak de har erfart at er nyttig og positivt. Dette er i samsvar med funnene i Oxford Researchs evaluering av Flexid. Evalueringen viser at ungdom som har deltatt på kurs i regi av Flexid konkluderer med at kurset har hatt en positiv betydning for dem og at Flexid har hjulpet dem med å se sin krysskulturelle tilhørighet og identitet som en styrke.²⁹ Samtidig legger ungdom vekt på at denne typen tiltak ikke er tilstrekkelig for å hindre at fordommer kommer til uttrykk eller at trakassering skjer, men at dette også må settes i sammenheng med andre innsatser i skolen.

²⁸ Les mer om Flexid og Dialogpilotene i avsnitt 3.3.1.

²⁹ Oxford Research, 2019.

Mange av dagens tiltak når ikke ut til bredden av unge muslimer ved at få av tiltakene handler spesifikt om muslimsk identitet. Dette kan bedres ved å styrke tiltakene sammenlignet med dagens situasjon. Samtidig er det lite trolig at disse tiltakene, selv med en styrking, vil nå veldig bredt ut til unge muslimer slik de er innrettet. Bufdir vurderer imidlertid at det er det grunn til å tro at en generell styrking av tiltak som handler om tilhørighet og identitet også vil komme muslimske ungdommer til gode. Et eksempel på dette er den jødiske veiviserordningen som legger vekt på viktigheten av trygghet i egen minoritet, uavhengig av minoritetsbakgrunn.

Veiviserordningen skaper en stolthet for det å være jøde, det skaper en ny giv i minoritetsmiljøene. Det er viktig for jøder, men også for alle minoriteter, fordi det legger til rette for en trygg ungdomsgenerasjon (fra møte med den jødiske veiviserordningen)

En generell styrking av eksisterende tiltak vil med andre ord kunne skape et godt utgangspunkt for at ungdom med ulik bakgrunn kan få trygghet i egen identitet.

3) Effektmål: Skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen

Fordeler

Flere av tiltakene som allerede eksisterer har opparbeidet erfaring og kunnskap om hvordan de skal jobbe målrettet mot skolene og å tilpasse tiltakene til skolenes generelle arbeid med rammeplaner og læreplanverk. Gjennom disse tiltakene kan skolene få faglig påfyll og bistand til å sette søkelys på rasisme, diskriminering og utenforskap.

Flere av de tiltakene vi har vært i kontakt med forteller at det kan være utfordrende å få innpass i skolene, og at enkelte omtale dette som et innsalg:

Å få til avtaler om skolebesøk er på mange måter salgsarbeid. Derfor har vi helt siden vi startet veiviserprogrammet identifisert «innsalg av våre produkter» som en kritisk faktor.³⁰

Både skolene og de som jobber i tiltakene er opptatt av at tiltakene må henge godt sammen med det som ellers skjer i skolen. Flere av tiltakene har opparbeidet lang erfaring med å jobbe målrettet mot skolen, og er tydelig på at kunnskap om skolens rammeplaner og læreplanverk er en forutsetning for å få innpass i skolene.

³⁰ Det mosaiske trossamfunn, 2019.

Ulemper

De fleste av tiltakene retter seg først og fremst mot ungdom og arbeidet med skolene er stort sett formet som et avgrenset klasserombesøk i et par timer og opptil en dag. Lærere og andre ansatte ved skolen kan også få utbytte av flere av disse tiltakene, men de er ikke spesifikt rettet mot dem.

Det kan gjøre det utfordrende for lærere å skape en sammenheng mellom det som skjer under for eksempel et skolebesøk i regi av tiltakene og undervisningen ellers. I kapittel 3.4. så vi hvordan ansatte ved skoler er opptatte av at lærere skal ha et ansvar og kompetanse til å ta tak i denne typen tematikk, og at det er behov for tiltak som også er rettet mot lærere. Slik tiltakene er organisert og innrettet, med tilbud om skolebesøk og hvor ungdom er den primære målgruppen, vurderer Bufdir at dette alternativet i seg selv ikke gir ansatte ved skolen tilstrekkelig kompetanse og de verktøyene de trenger for å tematisere diskriminering, rasisme og religiøs identitet.

4) Effektmål: Tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet.

Fordeler

En fordel med dette alternativet er at det vil bidra til at miljøene som allerede har ansvar for de ulike tiltakene styrkes. Tiltakene får gode tilbakemeldinger fra deltakerne, og det kan være noen stordriftsfordeler ved å styrke disse heller enn å spre midlene på flere (og relativt små) tiltak.

Mange av de etablerte tiltakene har hovedsakelig nedslagsfelt på det sentrale Østlandsområdet. Dette ble trukket fram som en utfordring i møtet med ungdom, der en del fortalte at tiltak for å arbeide mot rasisme generelt og fordommer, hat og diskriminering av muslimer ikke var tilgjengelig der de bor. En styrking av allerede eksisterende tiltak kan derfor innebære at flere av tiltakene får et bredere geografisk nedslagsfelt enn det de har i dag, og på den måten nå ut til ungdommer i hele landet. Vi vurderer at det vil være for ressurskrevende og lite realistisk at hver av de enkelte tiltakene skal dekke hele landet, men at de til *sammen* vil kunne oppfylle målsettingen om at det skal være tilgjengelige for elever i hele landet.

Ulemper

En ulempe ved dette alternativet er at tiltakene som eksisterer i dag som handler spesifikt om muslimer i liten grad er profesjonalisert og de er per i dag lite forankret i utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer.

En annen mulig ulempe er at få av de eksisterende tiltakene er evaluert. Det er derfor betydelig usikkerhet til hvorvidt det å styrke disse tiltakene, vil bidra til målsettingen om at tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer skal være av god kvalitet. Vår kunnskap om flere av ordningene er basert på tilbakemeldinger fra skoleelever og andre som kjenner til tiltakene. De gir gjennomgående positive tilbakemeldinger. Brukernes vurderinger av tiltak er viktig, men vi ser også at det er behov for forskningsbasert kunnskap om tiltakene. En slik kunnskap kan gi et bedre grunnlag for å vurdere den teoretiske forankringen og det metodiske grunnlaget som tiltakene bygger på. Som vist i avsnitt 2.1 er det begrenset kunnskapsbasert forskning på *tiltak* for å forebygge rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion, og det finnes svært lite forskning på effektene av slike tiltak.

5.2.3. Oppsummering av vurdering av tiltak 1

Nedenfor oppsummerer vi fordeler og ulemper ved de ulike tiltakene opp mot målsettingene for utredningen.

| MÅL | FORDELER | ULEMPER |
|---|--|--|
| Elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer | Eksisterende bidrar til å gi kunnskap om fordommer, hat og diskriminering ved å fremme kritisk tenkning og demokratiske verdier. Det er en bredde i tiltakene som tilbys skolene, slik at skolene kan velge tiltaket de har mest behov for. | Risiko for at tiltaket blir en engangshendelse og henger i liten grad sammen med skolenes helhetlige arbeid med å formidle kunnskap om med stereotyper, fordommer og diskriminering. |
| | | Vil i liten grad legge til rette for en bred forankring i bredden av de muslimske miljøer, som er et viktig element i arbeidet med å gi kunnskap om mangfoldet i den muslimske befolkningen. |
| Unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre | Flere av de eksisterende tiltakene arbeider med å gi ungdom trygghet i egen identitet, og tiltakene får gode tilbakemeldinger på dette arbeidet. En generell styrking av tiltak som handler om tilhørighet og identitet også vil komme muslimske ungdommer til gode. | Lite trolig at disse tiltakene, selv med en styrking, vil nå veldig bredt ut til unge muslimer slik de er innrettet. |
| Skolene (lærere, | Flere av tiltakene har erfaring med å jobbe målrettet mot skolen | Gir ikke ansatte ved skolen tilstrekkelig kompetanse og de verktøyene de trenger for å |

| | | |
|--|---|--|
| skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen | | tematisere diskriminering, rasisme og religiøs identitet. |
| Tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet. | Styrke miljøer og tiltak som allerede arbeider godt med tematikken. | Tiltakene som eksisterer i dag som handler spesifikt om muslimer er i liten grad profesjonalisert og er per i dag lite forankret i utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer. |
| | Flere av tiltakene kan få et bredere geografisk nedslagsfelt enn det de har i dag | Få av de eksisterende tiltakene er evaluert |

5.3. Tiltak 2: Etablere veilederordning for innsikt om muslimsk identitet

Dette tiltaket er pekt spesifikt på i Handlingsplanen mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020-2023). I tiltaksbeskrivelsen i handlingsplanen skriver regjeringen at målet med prosjektet som skal utredes, er å bryte ned fordommer og bidra til å forhindre diskriminering av og hat mot muslimer gjennom å formidle kunnskap om muslimsk identitet, tilhørighet, kultur og samfunnsforhold i Norge. Brobygging, demokratisk medborgerskap og mangfold blant muslimer skal vektlegges. Prosjektet skal ha en tydelig dialogbasert profil med ungdom som målgruppe. Videre vises det til at en slik veilederordning skal være basert på metodikken til veiviserordningene for samer og jøder.³¹

³¹ De samiske og den jødiske veiviserordningen er beskrevet i avsnitt 3.3.1.

5.3.1. Innretting og organisering

Det er ulike alternativer for hvordan en veilederordning for innsikt i muslimsk identitet kan organiseres. Et alternativ kan være å legge ansvaret for organiseringen til ett eller flere trossamfunn og muslimske organisasjoner. Gitt mangfoldet blant muslimer i Norge og vektleggingen av at ordningen skal løfte fram dette mangfoldet, bør det legges rette for at ulike trossamfunn og muslimske organisasjoner er involvert i tiltaket. En annen måte å gjøre dette på kan være å etablere en stiftelse med flere muslimske trossamfunn herunder en økumenisk innretning hvor ulike islamske trosretninger er representert, i tillegg andre muslimske organisasjoner, som for eksempel Hikmah-huset og Norges unge muslimer.

I innspillene som vi har fått fra organisasjoner og gjennom kartlegging av eksisterende tiltak blir opplæring vektlagt som et sentralt element i tiltaket. Opplæring vil gi de som jobber i tiltaket kunnskap om kultur, mangfoldet blant muslimer og trygghet i egen identitet og at denne kompetansen er svært viktig i gjennomføringen av tiltaket. Et tredje alternativ er derfor å legge ansvaret for ordningen til et universitet eller høyskole, og dette er også den innretningen som Bufdir anbefaler. Vi vurderer at en slik organisering vil legge godt til rette for at deltakerne i tiltak vil få opplæring med god kvalitet. Med en slik organisering sikrer vi en faglig tyngde til ordningen, og det kan også være mindre risiko for interessekonflikt mellom ulike trosretninger og organisasjoner.

Med en slik organisering er det likevel viktig med involvering av muslimske trossamfunn og organisasjoner, for eksempel gjennom en fast referansegruppe eller lignende. Det varierer hvordan tilsvarende tiltaksom finnes i dag er organisert mot UH-sektoren: På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet er Samisk Høgskole sekretariat for ordningen Samiske veivisere. For Jødiske veivisere er OsloMet en samarbeidspart for Det Mosaiske Trossamfund i gjennomføringen av opplæringen av kommende veiviserne. Teologisk fakultet, Universitetet i Oslo, samarbeider med Dialogpilotene om studietilbudet som gis i tiltaket.

5.3.2. Vurdering av tiltak 2

1) Effektmål: Elever har kunnskap som er bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer

Fordeler

Tiltak som handler spesifikt om muslimer vil gi et større rom for å gi kunnskap om mangfoldet blant muslimer og muslimsk identitet enn det som er tilfellet i dag (nullalternativet). I lignende ordninger, som de jødiske og samiske veiviserne, er det alltid minst to (og gjerne flere) representanter som gjennomfører skolebesøk sammen, og at de skal gi et bilde på at det er ulike måter å være same og jøde.³² De eksisterende veiviserordningene er opptatt av å formidle identitet og å vise mangfoldet som finnes i egen minoritet. En representant fra den jødiske veiviseren beskriver det slik:

³² Se avsnitt 3.3.1 for en nærmere beskrivelse av veiviserordningene.

Et av hovedpunktene for oss er å skape dialog og å bygge broer, få samtale rundt temaene og, lage et trygt rom for dialog, og på den måten motvirke fordommer. Vi pleier å si at vi skal «sette fjes på ordet jøde». Det tror vi er en viktig tanke å ta med seg videre for et tiltak som handler om muslimske ungdom: «Sette et fjes på å være norsk muslim». Å vise mangfold og ulikheter innad i våre grupper er viktig for å bryte med stereotypier (fra møte med ungdommer).

I tilbakemeldingene som Bufdir har fått er mange opptatt av at en innsiktsveilederordning har potensiale for å imøtekomme kunnskapsmangelen om muslimsk liv i storsamfunnet. Det vil også bidra til å dekke behovet for møteplasser for unge som løfter fram temaer som identitet, tilhørighet og fordommer. Særlig organisasjoner fra sivil samfunn er opptatt av at en ordning, der ungdom møter ungdom, vil være et godt utgangspunkt for å gi nødvendig kunnskap som kan bidra til å redusere negative fordommer og diskriminering. Med referanse til de eksisterende veiviserordningene mener mange at muslimske ungdommer har et bedre utgangspunkt enn voksne for å få til en god dialog om tilhørighet identitet med andre ungdommer.

Flere av de muslimske organisasjonene vi har hatt møter med, har pekt på at det er viktig at de som blir rekruttert som veiledere i ordningen representerer mangfoldet blant muslimer i Norge. Dette gjelder både ulike trosretninger innen Islam, men også kultur og muslimsk identitet. Tiltaket har potensialet for å få til bred forankring blant muslimske trossamfunn og organisasjoner i Norge.

Ulemper

En ulempe med denne typen tiltak er at det i praksis ta form som et skolebesøk av innsiktsveiledere, på inntil et par timer opptil en halv dag. Dette innebærer at det for den enkelte skole er et tidsavgrenset tiltak og som i liten grad griper inn i det som skjer ellers i skolen. I kapittel 3.3. la vi vekt på betydningen av systematisk jobbing med tematikken og så se det i sammenheng med formidling generell kunnskap om rasisme og diskriminering. Dette krever en systematisk tilnærming til tematikken. Slik tiltaket er innrettet er det lite som tilsier at det i seg selv bidrar til den systematiske og helhetlige tilnærmingen som må til for å oppfylle målet om å gi elever kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer.

Selv om tiltaket vil kunne legge til rette for å formidle dialog og kunnskap om identitet, mangfold og brobygging, så er en avhengig av at dette tas videre innenfor rammene av det som ellers skjer i skolen for å høste gode effekter av tiltaket. Dette blir også lagt vekt på i møte med skolene:

Satt på spissen så kan et såkalt «omreisende muslimteam» fort bli en sovepute. Det viktigste er jo det som skjer i klassen og i klasserommet mellom elevene som er der og læreren. Samtalene må foregå på de arenaene som finnes og det er viktig å jobbe med dette i kontekst. Et slikt tiltak fordrer kompetanse blant de voksne som er rundt elevene (fra møte med ansatte ved skoler).

Bufdir deler denne vurderingen. En del lærere kan bruke dette som utgangspunkt for å jobbe mer systematisk med tematikken, men det er samtidig en risiko for at det kun blir med dette skolebesøket dersom ikke de ansatte ved skolen har kompetanse til å jobbe videre med denne tematikken utover skolebesøket, noe som vi utdyper i vurderingen av tiltaket i lys av skolene kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen (effekt mål 3)

Et sentralt element i tiltaket er at det skal formidle kunnskap, blant annet om mangfoldet blant muslimer og at dette også vil bidra til trygghet i egen identitet. Sammenhengen mellom mangfold og trygghet i egen identitet blir også vektlagt i de eksisterende veiviserordningene, både i opplæringen og i gjennomføringen av veiviserordningen, som for eksempel ved at sammensettingen av teamet skal gjenspeile dette mangfoldet (eks ungdom med sørsamisk bakgrunn er veiviser sammen med ungdom med nordsamisk bakgrunn). Det Mosaiske Trossamfund utdyper sammenhengen mellom identitet og mangfold på følgende måte:

Vi ønsker at våre ungdommer skal utforske og forme sin egen jødiske identitet. Det er også avgjørende for veiviserprogrammet at det nettopp avspeiler mangfold og at alle jødiske ungdommer – som alle andre norske ungdommer – er forskjellige individer med sin spesielle identitet.³³

I arbeidet med utredningen har flere aktører, og særlig for ulike sektormyndigheter, pekt på at mangfoldet blant muslimer både er større og mer komplekst enn mangfoldet i den jødiske og den samiske befolkningen. For den muslimske befolkningen handler mangfoldspekteret blant om ulike retninger innen islam, praktisering av religion, kulturell tilhørighet og i noen sammenhenger kan det også handle om landbakgrunn.

I praksis kan det være en utfordring å få til innsiktsveilederordning som i løpet av et skolebesøk skal formidle hele spekteret av mangfoldet som finnes i den muslimske befolkningen. Det kan også gi en forventning om at ungdommene som jobber i tiltaket skal være et bilde på dette mangfoldet, noe som vil være vanskelig å håndtere i praksis. Dette ble også løftet i flere av innspillsmøtene, blant annet i møter med OsloMet, UiO og HL:

Når det gjelder en egen [muslimsk, vår anm.] veiviserordning så er det en fare for at noen skal være representanter for noe som er stort og mangfoldig. Forskjellene mellom ulike muslimske grupper er stor, og det er en fallgrube at ungdommer blir gjort til representant for en stor og mangfoldig gruppe (fra møte med OsloMet, UiO og HL-senteret).

³³ Det mosaiske trossamfund, 2019.

2) Effektmål: Unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre

Fordeler

«Ungdom som snakker med ungdom» åpner for brobygging og rom for å snakke om muslimske identiteter på måter som er gjenkjennbar for andre ungdommer. Det er en tilnærming som gir ungdom en kanal og et mulighetsrom til å snakke om sine opplevelser og erfaringer på måter som gir trygghet, og som vil være en fordel sett opp mot dette målet.

I samtaler som vi har hatt med eksisterende tiltak blir det vist til at det at ungdom samtaler med ungdom bidrar til å skape gode rammer for en samtale om og utforskning av egen identitet. Ungdom møter andre på sin egen alder, og de snakker om det å være ung og tilhøre en minoritet som er gjenkjennbar for andre ungdommer.³⁴ I møte med jødiske veivisere blir dette utdypet:

Vi ser at det er viktig at det er unge som møter unge, de eldre snakker gjerne om kosher mat og slike ting, mens de unge kan snakke om identitet som andre unge kjenner seg igjen i. Det er viktig å ha et opplegg som snakker med ungdom og ikke til ungdom. Derfor er det viktig med at det er unge som reiser ut til skolene (fra møte med den jødiske veiviserordningen).

Flere vi har hatt møter med peker på at dette er en særdeles god og viktig inngang for å forebygge diskriminering og negative holdninger til muslimer blant ungdom:

Ny forskning viser at ungdom er mer positive til religion enn voksne. Den toleransen kan brukes mer konstruktivt. Det er viktig å løfte opp det positive ved forskjellighet og mangfold i skolen. Ungdom er bedre enn voksne til å tenke positivt rundt krysskulturelle identiteter (fra innspillsmøte med organisasjoner).

Bufdir er enig i denne vurderingen. Et tiltak der ungdom snakker med ungdom gir et mulighetsrom for å forebygge fordommer i befolkningen ved å tematisere dette i skolen. Som vist i avsnitt 3.3 viser forskning at unge er mindre fordomsfulle mot minoritetsgrupper enn resten av befolkningen. Samtidig opplever unge muslimer at de opplever blir stående alene i møte med hat og diskriminering. En innsiktsveilederordning kan være med på å bygge en beredskap mot negative fordommer og hat på sikt, både for unge muslimer og for andre ungdommer. Vi deler også vurderingen om at denne metodikken er god for å nå ungdom, og derfor trolig vil ha en positiv virkning på denne målsettingen.

Ulemper

Samtidig som det er noen fordeler med en tilnærming der ungdom møter ungdom, er det også noen utfordringer med å gi ungdom denne rollen, særlig med tanke på de utfordringene som unge muslimer opplever i dag med diskriminering, negative fordommer og den grunnleggende mistilliten som mange i majoritetssamfunnet har til muslimer og til islam som religion.

³⁴ Det mosaiske trossamfunn, 2019.

Som pekt på over opplever muslimske ungdom i dag at de ofte må forsvare seg i samtaler om egen religion og identitet. Det er grunn til å tro at innsiktsveiledere vil stå i situasjoner der de møter svært negative holdninger, kritiske og til dels feilaktige forestillinger om islam og liten anerkjennelse for deres identitet som muslim. Dette kan være svært belastende for ungdommene. En måte å håndtere disse utfordringene på er å gi ungdom en grundig opplæring i forkant av skolebesøk.

3) Effektmål: Skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen

Ulemper

I møter med skoler ble det pekt på at en innretning der ungdom kommer på besøk i skolen for å snakke med andre ungdommer i mindre grad treffer voksne og at det må være gode prosesser og forutsetninger på plass for å jobbe mer helhetlig med rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen. I møte med skoler påpekte de at det er helt sentralt at skolens ansatte har kompetanse til å ta tak i dette:

Dette er ikke quick fix. Jeg anbefaler at det jobbes mer systematisk med dette, lærerne må trenes på å jobbe systematisk med dette og ta tak i ubehaget (fra møte med skoler).

Vi vurderer at dette i liten grad blir ivaretatt i dette tiltaket, og at det derfor er lite sannsynlig at dette tiltaket vil ha en positiv virkning på at skolene har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen

4) Effektmål: Tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet.

Fordeler

Etablering av en veilederordning for innsikt om muslimsk identitet vil innebære en profesjonalisering av formidlingsarbeidet om muslimer i Norge. I dag er mesteparten av formidlingsarbeidet, som skolebesøk i moskeer, drevet på frivillig basis. Selv om tilbudene som finnes i dag har mye positivt ved seg, etterlyser en del vi har hatt møter med et profesjonalsert tilbud. I møte med Minotenk, som har hatt et prøveprosjekt med muslimsk veiviserordning det siste året, beskriver de det slik:

Det meste skjer på dagtid og det gjøres som frivillig arbeid. Det kan være vanskelig å få dette til i og med at det gjøres som frivillig arbeid (fra møte med Minotenk).

En annen fordel med dette tiltaket sammenlignet med dagens situasjon er at det gir muligheter for å etablere et tilbud med nedslagsfelt i hele landet. Dette ble pekt på som viktig av ungdom som deltok på innspillsmøtet:

Det er mange organisasjoner på Østlandet som jobber forebyggende mot dette [rasisme]. Her i Bodø og Nordland er det ingen aktører som jobber med dette. Man må ikke glemme resten av landet når man skal lage tiltak (fra møte med ungdommer).

Både de jødiske og de samiske veiviserne er organisert er et tilbud for skole i hele landet. I skoleåret 2020/21 ble en del skolebesøk gjennomført som digitale besøk på grunn av restriksjoner i forbindelse med korona. Dette kan være en måte å nå enda flere elever for færre ressurser, men representanter for begge ordningene forteller at fysiske møter fungerer best.

Ulemper

Hverken den jødiske eller den samiske veiviserordningen er evaluert i senere tid. Den samiske veiviserordningen ble vurdert i 2007, da ordningen fortsatt ble betraktet som et forsøksprosjekt/utviklingsprosjekt.³⁵ Evalueringen fra 2007 er i all hovedsak positiv til ordningen, og viser til gode tilbakemeldinger fra lærere og elever som har hatt besøk. Statskonsult påpeker også i sin rapport at det kan være en overføringsverdi for å bruke konseptet for andre minoriteter i Norge, men har ikke undersøkt dette noe videre.³⁶ Vi vurderer det som en svakhet at ingen av de to eksisterende veilederordningene er eksternt evaluert i sin nåværende form. Det gjør at effekten av denne type tiltak er usikkert. Samtidig har vi, gjennom innspillsmøter og kartlegging av disse ordningene, fått positive tilbakemeldinger fra aktører med god kjennskap til tiltakene.

5.3.3. Oppsummering av vurdering av alternativ 2

Nedenfor oppsummerer vi fordeler og ulemper ved de ulike tiltakene opp mot målsettingene for utredningen.

| MÅL | FORDELER | ULEMPER |
|--|--|---|
| Elever har kunnskap som er bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og | Vil fremme kunnskap mangfoldet blant muslimer og muslimsk identitet. | Risiko for at tiltaket blir en engangshendelse og henger i liten grad sammen med skolenes helhetlige arbeid med å formidle kunnskap om med stereotypier, fordommer og diskriminering. |

³⁵ Statskonsult, 2007

³⁶ *Ibid.*

| | | |
|---|---|--|
| diskriminering mot muslimer | Bred forankring blant muslimske trossamfunn og organisasjoner i Norge vil legge til rette for å gi kunnskap om mangfoldet blant muslimer. | |
| Unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre | «Ungdom som snakker med ungdom» åpner for brobygging og rom for å snakke om muslimske identiteter på måter som er gjenkjennbar for andre ungdommer. | Kan være en utfordrende rolle for muslimsk ungdom å innta. |
| Skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen | | Skolen som helhet er ikke målgruppe. Vil ikke ha en positiv virkning på skolens kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen. |
| Tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet. | Vil innebære en profesjonalisering av formidlingsarbeidet om muslimer i Norge. | Lignende tiltak er ikke eksternt evaluert i nyere tid. Det gjør at effekten av denne type tiltak er usikkert. |
| | Gir muligheter for å etablere et tilbud med nedslagsfelt i hele landet. | Krevende å bygge det opp, både med tanke på tid, ressurser og kompetanse. |

5.3.4. Vurdering av mulige prinsipielle hensyn

I kapittel 5 gjorde vi rede for de viktigste prinsipielle hensynene vi mener at tiltakene utredningen berører og der vi også begrunnet hvorfor disse hensynene er relevante.

Vi vurderer at organiseringen og innretningen av en innsiktsveilederordning kan komme i konflikt med likestillingspolitiske hensyn. Vektleggingen av kunnskap om mangfoldet blant muslimer og muslimsk tilhørighet og identitet kan bidra til at det kun er ungdom med muslimsk identitet som blir rekruttert til tiltaket, det vil si at andre ungdommer ikke kan jobbe som innsiktsveiledere. Det innebærer at det å bli innsiktsveileder forbeholdes muslimske ungdommer og at andre ungdommer utelukkes fra ordningen.

Dette har også betydning for utdanningspolitiske hensyn som handler om at opplæring skal være tilgjengelig for alle som er kvalifisert til det. Som vist i punkt 5.2 er det formelle opptakskravet til høyere utdanning generell studiekompetanse. Noen studier krever bestemte fagkombinasjoner, har krav til karaktersnitt eller andre krav. Dersom opplæringen i en innsiktsveilederordning kun forbeholdes unge muslimer så vil dette ikke støtte opp under prinsippet om at opplæring skal være tilgjengelig for alle. Som nevnt over, mener vi det bør ligge en bred forståelse av muslimsk identitet til grunn for en slik ordning. Vi vurderer at det ikke vil være nødvendig å stille krav om religiøs tilhørighet for opptak til utdanning, men heller vektlegge motivasjon, interesse for tematikken og selvopplevd muslimsk identitet blant de som søker.

Det kan med andre ord være grunner til å iverksette tiltaket, til tross for at det berører likestillingspolitiske og utdanningspolitiske hensyn. Vi vurderer at en veilederordning kan utformes på en slik måte at det ikke er i konflikt med disse hensynene.

5.4. Tiltak 3: Styrke det nasjonale tilbudet Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra)

Det nasjonale tilbudet Dembra er gjennom de siste årene blitt et etablert tilbud til landets skoler i arbeidet med å forebygge ulike former for gruppefiendtlighet, som fordommer, fremmedfrykt, rasisme, antisemittisme og ekstremisme. I avsnitt 3.4.1 gjør vi nærmere rede for bakgrunnen og hovedinnholdet i Dembra. Her peker vi på at Dembra står i en særstilling blant eksisterende tiltak fordi det er et nasjonalt tilbud for skoler om kompetanseheving i arbeidet med å forebygge ulike former for gruppefiendtlighet, som fordommer, fremmedfrykt, rasisme, antisemittisme og ekstremisme. Tiltaket som vi utreder handler om å styrke Dembra.

5.4.1. Innretting og organisering

I dag blir Dembra koordinert av Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret). Tiltaket finansieres av Kunnskapsdepartementet, gjennom Utdanningsdirektoratets forvaltning av post 226 i statsbudsjettet (Kvalitetsutvikling i grunnopplæringa). I 2021 er den økonomiske rammen til Dembra på 12,5 millioner kroner. Av disse midlene dekker 2,5 millioner kroner Dembra for lærarutdannere.

Vi vurderer at en styrking av Dembra kan skje på ulike måter. For det første så foreslår vi at tiltaket styrkes gjennom å øke den økonomiske rammen til Dembra slik at tiltaket når ut til flere skoler og at en denne økningen også omfatter samarbeidet som Dembra har etablert med menneskerettighetsentrene i landet.

Videre vurderer vi at en mer fast organisering i form av et varig tiltak vil innebære en styrking av Dembra. I tillegg til at det er enklere og mer effektivt å administrere et varig tiltak enn et prosjektbasert tiltak, så vil en slik organisatorisk endring også gi et viktig signal om at arbeidet mot rasisme og diskriminering i skolene blir prioritert og lagt vekt på.

5.4.2. Vurdering av tiltak 3

1) Effektmål: Elever har kunnskap som bidrar å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer

Fordel

Dembra tar utgangspunkt i skolens egne utfordringer og behov, og innretningen på innsatsen kan derfor variere noe fra skole til skole. Dembra har utviklet et solid faglig grunnlag, og formidler i dag kunnskap om det som er felles for ulike typer fordommer og gruppefokuset fiendtlighet og særpreg ved ulike former for gruppefiendtlighet.³⁷ Vi har tidligere pekt på at forskning tyder på at fordommer mot minoriteter henger sammen, det vil si at de som har fordommer mot en minoritetsgruppe, ofte også har fordommer mot andre minoriteter, for eksempel stereotypiske oppfatninger om både jøder og muslimer (Hoffman & Moe, 2017). I møtene vi har hatt, er mange opptatt av disse aspektene ved fordommer mot muslimer – både hvordan det henger sammenheng med andre fordommer, men også islamofobi og negative forestillinger om muslimer spesifikt. Fra innspillsmøtet med ungdom, ble begge disse perspektivene løftet fram:

Homofobi og islamofobi har mye til felles (...). De av oss som har mange minoritetstilørigheter kan oppleve diskriminering på flere grunnlag og i flere settinger (fra møte med ungdommer).

Hijab er mye debattert i mediene. Mange opplever stygge blikk etc. på grunn av at man har hijab. Hijab er ingen god grunn til å bli behandlet annerledes, det handler om fremmedfrykt (fra møte med ungdommer).

Vi vurderer det som en styrke ved Dembra at det åpner for å formidle kunnskap om sammenhenger mellom ulike former for rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion, samtidig som det også er rom for å fokusere spesifikt på fordommer mot muslimer

³⁷ Se mer utfyllende beskrivelse på: <https://dembra.no/no/dembras-faglige-grunnlag/>

blant de skolene som har utfordringer med det, blant annet gjennom at det knyttes til det generelle arbeidet med å fremme et godt skolemiljø.

En innvending mot dette kan være at Dembra, ettersom det potensielt kan dekke mange temaer, ikke har mye rom til å formidle kunnskap mangfold blant muslimer og muslimsk identitet. Vi vurderer imidlertid at måten Dembra er bygd opp på nettopp legger godt til rette for dette for de skolene som har behov for det. Den fleksible tilnærmingen som kjennetegner Dembra gjør at det er rom for å både løfte enkelte problemstillinger og ta inn ulike perspektiver, samtidig som en ser disse i sammenheng og i en helhet. I møter som vi har hatt med Utdanningsdirektoratet om utredningen har de for eksempel påpekt at dette kan gjøres ved å tydeliggjøre likestillingsperspektivet ytterligere i tiltaket, blant annet ved et samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og likestillingsmyndighetene. Det kan også åpne for å jobbe med gruppefiendtlighet mot andre minoriteter som har vern gjennom Likestillings- og diskrimineringsloven gjennom Dembra også.

Ulemper

Bred involvering fra muslimske miljøer kan være viktig for å sikre en forankring av innsatsen hos en mangfoldig gruppe muslimer. Vi vurderer at dette alternativet i liten grad legger til rette for en bred forankring i bredden av de muslimske miljøer ettersom tiltaket allerede har en etablert organisering. Det er ikke realistisk å se for seg en bred forankring slik Dembra er organisert i dag.

2) Effektmål: Unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre

Fordeler

Flere av aktørene vi har fått innspill fra, peker på lærerens rolle for å motvirke fordommer og hat mot minoriteter i skolen. En del viser til manglende kompetanse i dag, og behov for et mer kunnskap blant lærere for å jobbe godt med denne tematikken:

Vi ser at det mangler kunnskap om islam, muslimer og muslimsk liv i skolen. Blant de voksne som jobber på skolen mangler det også kunnskap om fordommer, diskriminering og hva som er rasisme. Vi opplever at dette fører til en berøringsangst, mange gruer seg for å snakke med elever om dette og det mangler et rom for å snakke om det (fra møte med skoler).

En slik form for usikkerhet blant lærere kan også tenkes å skape usikkerhet blant elever. Dembra skal styrke de ansatte ved skolen sin kompetanse til å forebygge ulike former for gruppefiendtlighet. Dette kan ha en positiv virkning også når det gjelder elevene, ved at trygge lærere gir et godt grunnlag for å trygge elever i egen identitet.

Ulemper

Dembra jobber ikke direkte med ungdom, men indirekte gjennom å gi ansatte ved skolene kompetanseheving i arbeidet med å forebygge ulike former for gruppefiendtlighet, som fordommer, fremmedfrykt, rasisme, antisemittisme og ekstremisme. Det har med andre ord ikke det elementet som handler om «ungdom-møter-ungdom» som ble løftet fram som positivt og virkningsfullt av flere vi har hatt møter med. Dette ble blant annet trukket fram i innspillsmøtet med organisasjoner:

Det er viktig med erfaringsbasert læring. Ungdom må få mulighet til å dele erfaringer. Styrke kritisk tenkning, ung-til-ung-formidling, workshops osv. Dialog og samhandling mellom ungdom er utrolig viktig. Det er sentralt med tiltak som gir stemmer til ungdom, og støtte og veiledning til ungdom med negative erfaringer (fra innspillsmøte med organisasjoner).

Vi vurderer at fraværet av «ungdom-møter-ungdom» i dette tiltaket gir mindre rom for brobygging og å løfte identiteter på en måte som er gjenkjennbar for ungdom. Dette kan gjøre at dette tiltaket har noe lav virkning på målsettingen om å trygge unge muslimer i egen identitet.

3) Effektmål: Skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen

Fordeler

Målgruppen for Dembra skole er ansatte ved skolen. Gjennom veiledning og kurs skal Dembra bidra til at skolen som helhet arbeider systematisk med forebygging og håndtering av rasisme og diskriminering. Som beskrevet i utfordringsbildet, er det manglende tematisering og håndtering av rasisme av de ansatte ved skolen. Studier viser blant annet at lærere i liten grad tematiserer rasisme som relevant i norsk skolekontekst i dag, og at lærere mangler språk for å snakke med elever om rasisme. Videre peker studier på at lærerne ikke har tilstrekkelig kompetanse til å møte minoritets elever på måter som anerkjenner forskjellene og mangfoldet de representerer.³⁸ I møter som vi har hatt med skoler har det også blitt lagt vekt på at mange lærere er usikre på hvordan rasisme og diskriminering skal håndteres. Dette blir det også vist til i Antirasistisk senter's rapport fra 2017 om ungdoms opplevelser av rasisme.³⁹ Manglende kunnskap om rasisme ble også trukket fram som en utfordring i møtet vi hadde med ansatte ved skoler:

³⁸ Midtbøen og Lidén, 2015.

³⁹ Antirasistisk senter, 2017.

Blant de voksne som jobber på skolen mangler det også kunnskap om fordommer, diskriminering og hva som er rasisme (fra møte med skoler).

Vi vurderer det som en styrke ved Dembra at de gir lærere og andre ansatte ved skolen kompetanse til å forebygge rasisme og andre tilgrensede temaer. Etter vår vurdering vil en styrking av Dembra, slik at det når ut til flere skoler, kunne ha en positiv virkning for denne målsettingen sammenlignet med dagens situasjon.

Som vi har sett tidligere har både skolene og utdanningsmyndighetene vi har hatt møter med, vært opptatt av at arbeidet mot rasisme og fordommer mot muslimer må være helhetlig og forankret i skolene og skolenes arbeid med å fremme et trygt skolemiljø. Flere peker også på at det ikke er tilstrekkelig at dette skal ivaretas av enkelttiltak som kommer utenfra og inn i skolen:

Generelt så ønsker vi ikke enkelttiltak, vi må jobbe helhetlig, systematisk og kunnskapsbasert med denne tematikken (fra møte med Utdanningsdirektoratet).

Tiltaket som vi hadde besøk av på vår skole er et godt tiltak, men ikke nok i seg selv. Dette [med diskriminering og negative holdninger til muslimer] er problematikk som vi må ta tak i fra starten av. Målet må være å hindre trakassering og fordommer oppstår, heller enn å prøve å reparere når det allerede har oppstått (fra møte med ungdommer).

Vi deler disse vurderingene, og mener det er en styrke ved Dembra at de arbeider helhetlig med tematikken, med utgangspunkt i den enkelte skoles behov. En styrking av Dembra kan dermed bidra til en styrking av skolemiljøet og at forebygging av rasisme og håndtering av negative stereotypier i større grad enn i dag kan bli en integrert del av arbeidet ved skolene.

4) Effektmål: Tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet.

Ulemper

I beskrivelsen av Dembra i avsnitt 3.3.1 viser vi til at daværende Høgskolen i Oslo og Akershus gjorde en nokså kritisk evaluering av Dembra i 2016. I møter som vi har hatt med Utdanningsdirektoratet om utredningen, blir det vist til at det er gjort flere betydelige endringer i Dembra siden 2016, både når det gjelder innhold og faglige perspektiver. Dembra er blant annet blitt landsdekkende og det er også blitt utvidet til å dekke hele opplæringsløpet, inkludert barnehage og også lærerutdanningen. Det er også etablert samarbeid med 11 lærerutdanningsinstitusjoner. Kritikken fra denne rapporten er derfor ikke nødvendigvis like relevant i dag. Samtidig vurderer vi det som en ulempe at Dembra ikke er evaluert av eksterne etter disse endringene har blitt foretatt. Det innebærer at vi har usikker kunnskap om virkningen av dette tiltaket i sin nåværende form.

Fordeler

Ifølge Utdanningsdirektoratet er mye endret med Dembra etter at evalueringen ble gjennomført i 2016, og de vurderer at det faglige er styrket på flere områder siden den gang. Det mest sentrale er at det teoretiske grunnlaget er styrket og bedre synliggjort, noe som ble kritisert i evalueringen. Utdanningsdirektoratet forteller videre at de har hatt flere interne evalueringer av Dembra, og følger prosjektet nøye. I tillegg er flere kompetansemiljøer involvert i dag enn i 2016.

Bufdir vurderer det som positivt at det ble gjennomført flere endringer i Dembra som følge av evalueringen. Vi har ikke gjort en grundig undersøkelse av det faglige grunnlaget for Dembra, men vurderer at tiltaket har en tydelig forankring i forskning, og at dette kunnskapsgrunnlaget er tydelig og tilgjengelig for målgruppen på Dembra sine nettsider. Dembra får gode tilbakemeldinger fra lærere vi har hatt møte med i forbindelse med denne utredningen.

Vi mener at det er svært positivt at Dembra er tilknyttet de ulike menneskerettighetsentrene. Dette gir en faglig tyngde, noe flere vi har hatt møter med påpeker som viktig. Dembra er et nasjonalt tilbud i dag, men når i praksis ut til et begrenset antall skoler. Per i dag har 93 skoler deltatt i Dembra. Organiseringen med menneskerettighetsentrene, gjør at Dembra allerede har en godt etablert struktur for å nå ut til skoler i ulike deler av landet. Ved å styrke Dembra, kan flere skoler få tilbud om kompetanseheving om tematikken. Tilknytningen til sentrene gir også mulighet til å lokale tilpasninger,

5.4.3. Oppsummering av vurdering av tiltaket

Nedenfor oppsummerer fordeler og ulemper ved de ulike tiltakene opp mot målsettingene for utredningen.

| MÅL | FORDELER | ULEMPER |
|--|---|---|
| Elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer | Åpner for å formidle kunnskap om sammenhenger mellom ulike former for rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion, samtidig som det er rom for å gi kunnskap om fordommer mot muslimer. | |
| Unge muslimer opplever trygghet i egen | Kompetente og trygge lærere gir et godt grunnlag for å trygge elever i egen identitet. | Fraværet av «ungdom-møter-ungdom» i dette tiltaket legger mindre til rette for rom for brobygging og å løfte identiteter på |

| | | |
|---|--|--|
| identitet i møte med andre | | en måte som ungdom i større grad kan identifisere seg med. |
| Skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen | Bidrar til at skolen som helhet arbeider systematisk med forebygging og håndtering av rasisme og diskriminering. | |
| | Tydelig forankret i skolene og skolenes arbeid med å fremme et trygt skolemiljø. | |
| Tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet. | Solid faglig grunnlag, betydelig forbedret etter evaluering i 2016. | Kritisk evaluering av tiltaket i 2016. Dembra ikke er evaluert av eksterne i sin nåværende form. Det innebærer at vi har usikker kunnskap om virkningen av tiltaket. |
| | Tilknytningen til de ulike menneskerettighetssentrene gir faglig tyngde og struktur som er egnet til å nå ut til skoler i hele landet. | |

6. Økonomiske og administrative kostnader

Over har vi gjort rede for antatte fordeler og ulemper ved de tre tiltakene som vi har utredet. I det følgende vil vi beskrive de økonomiske og administrative konsekvensene ved de ulike alternativene, som eventuelt må utredes for det tiltaket som velges.

De økonomiske og administrative konsekvensene vil for alternativ 2 være knyttet til etablering av et nytt tiltak, mens for alternativ 1 og alternativ 2 vil kostnadene være knyttet til en styrking av eksisterende tiltak og satsinger.

Antatte kostnader er usikre, og dessuten små, og i henhold til utredningsnivået (forenklet analyse) er anslagene basert på lett tilgjengelig informasjon og er derfor generelt beskrevet.

6.1. Alternativ 1 - Styrke eksisterende tiltak mot rasisme og diskriminering rettet mot skolen

Vi foreslår at en styrking av eksisterende tiltak bør skje gjennom økonomiske virkemidler. Vi foreslår også at arbeidet rettet mot ungdom kan prioriteres i de eksisterende tilskuddordningene.

Rent konkret foreslår vi å øke rammene til relevante eksisterende tilskuddsordninger med en ramme på 4-5 millioner slik at tiltakene når ut til flere enn det de gjør i dag. Den økonomiske rammen for tilskuddsordningen mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer, som Bufdir forvalter, er i dag på 8 millioner. En økning 4-6 millioner vil gi en betydelig økning sammenlignet med eksisterende ramme. Som vi viser til i kapittel 6.2.1 er kan det også være aktuelt å øke andre tilskuddsordninger. Vi vurderer at en økning av de andre tilskuddordningene kan fordre mer midler, men det er vanskelig å fastslå en enkelt sum for hver av ordningene.

Konsekvenser for berørte grupper

En styrking av eksisterende tilskuddsordninger vil kunne innebære en merkostnad knyttet til forvaltning av ordningen. Per i dag er det satt av i underkant av ett årsverk til Bufdirs forvaltning av tilskudd mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer. En økning av den økonomiske rammen til denne, og til de andre tilskuddsordningene som vi har skissert over, vil kunne kreve flere personalressurser til å forvalte ordningen. Vi vurderer imidlertid at dette vil være en begrenset kostnad, anslagsvis et halvt årsverk til hver av tilskuddsordningene som viser til i punkt 6.2.1. Utover de personalmessige konsekvensene har ikke dette alternativet juridiske eller administrative konsekvenser for aktørene som forvalter de aktuelle tilskuddsordningene.

En styrking av eksisterende tiltak har som mål at tiltakene skal være tilgjengelig for flere skoler enn i dag. Vi vurderer at dette vil kunne medføre økte kostnader knyttet til

personalressurser, slik som å ansette flere medarbeider i tiltaket, kompetanseutvikling og utgifter knyttet til at tiltakene utvider sitt geografiske nedslagsfelt.

Vi vurderer at dette alternativet ikke har økonomiske, administrative eller juridiske konsekvenser for skolesektoren.

6.2. Alternativ 2: Etablering av en innsiktsveilederordning om muslimsk identitet

Vi har skissert ulike alternativer for hvordan en veilederordning for innsikt i muslimsk identitet kan organiseres. I vår vurdering har vi lagt vekt på at organiseringen skal legge til rette for å løfte mangfoldet i den muslimske befolkningen og at det skal gis opplæring i tiltaket.

Den jødiske og den samiske veiviserordningen er en viktig referanse for dette alternativet. Vi har derfor brukt tilgjengelig informasjonen om de eksisterende veiviserordningene som utgangspunkt når vi har anslått økonomiske og administrative konsekvenser av dette alternativet. Begge veiviserordningene finansieres fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. I 2020 ble det gitt 3, 97 millioner kroner Den samiske høgskolen som driver den samiske veiviserordningen. I 2021 mottok Det Mosaiske Trossamfund 3, 9 millioner kroner i tilskudd til informasjonstiltak mot antisemittisme som Jødiske veivisere er en del av. I tillegg mottar OsloMet en fast årlig finansiering fra KD til studietilbudet som er etablert som opplæring i jødiske veiviser. I 2020 fikk OsloMet 725 000 kroner til dette studietilbudet.

Vi foreslår at ordningen ligger på den samme størrelsesordenen som de eksisterende veiviserordningene, det vil si en ramme på rundt fire til fem millioner kroner og at denne rammen også dekker opplæring i tiltaket.

Konsekvenser for berørte grupper

For dette alternativet vil det i medføre merkostnad knyttet til etablering og drift av ordningen. Vi foreslår at tiltaket organiseres på samme måte som den samiske veiviserordningen, det vil si at en høgskole eller et universitet får i oppdrag å være sekretariat for ordningen, og at dette oppdraget gis av Kunnskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret for UH-sektoren. Alternativt, kan ansvaret for tiltaket legges hos Kulturdepartementet og at Bufdir gjennom en direkteanskaffelse gir en aktør i UH sektoren ansvaret for å være sekretariat for ordningen.

Rollen som sekretariat for ordningen vil ha økonomiske konsekvenser for UH sektoren knyttet til etablering av tiltaket, styring og samarbeid med aktørene på området, samt til opplæring. Over har vi lagt vekt på at det er viktig at bredden av muslimske organisasjoner og trosretninger er involvert i tiltaket. Vi vurderer at det er tids- og ressurskrevende å etablere og å holde vedlike en slik bred involvering. Vi anslår derfor merkostnadene for UH-

sektoren til om lag to årsverk per år til styring av implementeringsstrukturen for innsiktsveilederordningen.

Etablere studietilbud som skal gi opplæring til kommende innsiktsveiledere vil være et viktig element i ordningen og som vil ligge under ansvaret som sekretariat for ordningen.

Vi vurderer at dette alternativet ikke har økonomiske, administrative eller juridiske konsekvenser for skolesektoren.

6.3. Alternativ 3: Styrke det nasjonale tilbudet Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra)

Vi foreslår at Dembra kan styrkes gjennom å øke den økonomiske rammen til tiltaket og at den økte støtten også omfatter samarbeidet som Dembra har med landets syv menneskerettighetsentre om å nå ut til skoler i ulike deler av landet. For at dette tiltaket skal være virkningsfullt foreslår vi at økningen til Dembra må ligge på mellom fem til syv millioner kroner og at økning fordeles mellom menneskerettighetssentrene.

Vi vurderer at en slik økning vil bidra til tilbudet som Demra gir for å forbygge og bekjempe rasisme og diskriminering når ut til enda flere skoler enn hva tiltaket gjør i dag, og at dette presiseres i oppdraget som gir til Dembra. Som vist over så foreslår vi i tillegg at Dembra får en mer fast organisering enn hva det tiltaket har i dag, det vil si at det blir et varig tiltak.

Konsekvenser for berørte grupper

En økonomisk styrking av Dembra vil innebære en merkostnad knyttet til Utdanningsdirektoratets forvaltning av ordningen. Vi vurderer at det imidlertid at dette er en begrenset kostnad som handler om personalressurser til å forvalte ordningen. Vi vurderer imidlertid at dette vil være en begrenset kostnad, slik som inntil et halvt årsverk. I tillegg kan det antas at en endring til varig tiltak kan gjøre det mindre tidkrevende å forvalte ordningen på sikt.

I dag tildeler HL-sentrene midler til etter en nøkkel for antall skoler hvert senter veileder. Disse midlene skal dekke gjennomføring, koordinering, lokal ledelse og videreutvikling. En styrking av Dembra innebærer at tiltaket vil være tilgjengelig for flere skoler enn i dag. Vi vurderer at dette vil medføre økte kostnader knyttet til personalressurser, kompetansebygging og god oppfølging av skolene. Vi anbefaler at hvert senter får midler tilsvarende en full stilling (som vil ligge over nivået per i dag). Forslaget om endring til varig struktur er begrunnet med at det vil gi økonomiske og administrative fordeler for Dembra.

Vi vurderer at dette alternativet ikke har økonomiske, administrative eller juridiske konsekvenser for skolesektoren eller for Bufdir.

7. Samlet vurdering og anbefaling

I dette kapitlet gir vi en samlet vurdering av de ulike alternativene, og kommer med en anbefaling. Vi vurderer at det selv med dagens situasjon vil være en viss forbedring på grunn av foreslåtte eller nylig igangsatte tiltak. Dette er hovedsakelig på grunn av de ulike handlingsplanene på feltet.⁴⁰ Disse planene inneholder flere tiltak som vi forventer at vil ha en positiv virkning på flere av målsettingene for utredningen.

Vi vurderer at alle alternativene vi utreder vil føre til forbedring sammenlignet med dagens situasjon.

Vi vurderer at det å styrke eksisterende tiltak mot rasisme og diskriminering rettet mot skolen gjennom tilskuddsordninger (alternativ 1) vil ha færre positive virkninger enn de to andre alternativene vi har utredet. Dette er mye fordi det i dette alternativet legges opp til en styrking av en rekke tiltak, uten at dette nødvendigvis vil føre til mer systematisk arbeid eller en kvalitetsheving av tiltak, særlig tiltak som er spesifikt rettet mot å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer.

Vi forventer en betydelig forbedring ved å etablere veilederordning for innsikt om muslimsk identitet (alternativ 2). Dette alternativet vil innebære en profesjonalisering av formidlingsarbeidet om muslimsk identitet og mangfold i Norge, og vi mener at «ungdom-møter-ungdom» er en god inngang for å trygge unge muslimer i egen identitet.

Styrking av det nasjonale tilbudet Dembra (alternativ 3) skiller seg ut fra de andre alternativene ved at de er tydelig forankret i skolene, og bidrar til at skolen som helhet arbeider systematisk med forebygging og håndtering av rasisme og diskriminering. Vi mener dette er en stor fordel ved dette alternativet. I tillegg har det et tydelig faglig grunnlag, og tilknytningen til de ulike menneskerettighetssentrene gir faglig tyngde og struktur som er egnet til å nå ut til skoler i hele landet.

Samlet sett har vi derfor vurdert at en styrking av Dembra i størst grad har positive virkninger, og vil derfor anbefale dette alternativet.

⁴⁰ Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2020-2023), Handlingsplanen mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020-2021) og Handlingsplan mot antisemittisme 2021–2023– en videreføring.

Vi vurderer at de administrative kostnadene er størst for tiltak 2, og de administrative kostandene under dette tiltaket er knyttet til etablering og drift av et nytt tiltak. Vi vurderer at alle tiltakene har relativt begrensede økonomiske konsekvenser, og at forskjellene mellom tiltakene ikke er store, med et spenn fra 4 til 7 millioner. Tiltak 3 har den største kostnadsrammen, hvor vi har vurdert at en ramme opptil 7 millioner kan sikre positive virkninger.

I tabellen nedenfor har vi vurdert i hvilken grad de ulike tiltakene har positive virkninger på målsettingene for utredningen, og oppsummert de økonomiske og administrative virkningene. Skalaen for vurderingen er:

- Ingen forbedring
- Svært små endringer
- Liten forbedring
- Middels forbedring
- Stor forbedring

Dette er målt ut fra dagens situasjon og opp mot effektmålene for utredningen. Tiltakene vi har sett på kan ha en viss virkning for målgruppene for utredningen, det vil si skoleelever og skoler (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen). Samtidig vurderer vi at ingen av tiltakene er at et slikt omfang at de vil ha en betydelig virkning på samfunns målet for utredningen, nemlig å forebygge diskriminering, fordommer og hat mot unge muslimer, men de vil ha en vil ha en virkning for målgruppene. For å nå dette målet er det behov for en mye bredere innsats enn alternativene vi har vurdert i denne utredningen.

| MÅL | Dagens situasjon | Alternativ 1: Styrke eksisterende tiltak mot rasisme og diskriminering rettet mot skolen gjennom tilskuddsordninger | Alternativ 2: Etablere veilederordning for innsikt om muslimsk identitet | Alternativ 3: Styrke det nasjonale tilbudet Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra) |
|--|-------------------------|--|---|---|
| Elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer | Liten forbedring | Middels forbedring | Stor forbedring | Stor forbedring |

| | | | | |
|---|---------------------|---|--|---|
| Unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre | Svært små endringer | Middels forbedring | Stor forbedring | Middels forbedring |
| Skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen | Liten forbedring | Liten forbedring | Liten forbedring | Stor forbedring |
| Tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet. | Svært små endringer | Liten forbedring | Liten forbedring | Middels forbedring |
| Økonomiske og administrative konsekvenser | Ingen endring | Små i administrative konsekvenser. Noen økonomiske konsekvenser knyttet til økning av tilskuddordningene. | Noen administrative og økonomiske konsekvenser knyttet til etablering og drift av nytt tiltak. | Små i administrative konsekvenser. Noen økonomiske konsekvenser knyttet til økning av tilskuddordningene. |

7.1. Forventer en viss forbedring med dagens situasjon

Vi forventer en viss forbedring med dagens situasjon for samtlige målsettinger. Dette er mye på grunn av enkelte av tiltakene i de ulike handlingsplanene på feltet, hvor flere er spesifikt rettet mot barn og ungdom og skolen. Samtidig er det få av disse tiltakene som er innrettet

på en slik måte, eller hvor det er tydelig at tiltaket skal styrkes i så stor grad, at vi forventer betydelige positive virkninger.

Vi vurderer at dagens situasjon vil innebære svært små endringer når det gjelder målsettingene 1) *elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer*, og 2) *unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre*. Målsetting 3) *skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen*, har vi vurdert at vil innebære en liten forbedring med dagens situasjon. Når det gjelder målsetting 4) *tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet*, har vi vurdert denne til svært små endringer.

Når vi ikke vurderer virkningene av dagens situasjon høyere, og særlig med tanke på den styrkingen av Dembra som det legges opp til i flere av handlingsplanene, er det fordi vi mener at denne styrkingen ikke er i et tilstrekkelig omfang til å ha betydelige positive virkninger på målsettingene i utredningen.

7.2. Forventer moderat forbedring med tiltak 1 - Styrke eksisterende tiltak mot rasisme og diskriminering rettet mot skolen gjennom tilskuddsordninger

Vi forventer en moderat forbedring av alternativ 1. Vi vurderer at en styrking av eksisterende tiltak slik at de når flere ungdommer i større deler av landet, vil kunne bidra positivt i arbeidet mot rasisme og for å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer. Likevel vurderer vi at dette arbeidet fortsatt vil være lite systematisk og helhetlig. Dette er fordi de eksisterende tiltakene i liten grad arbeider systematisk og over tid med skolene, og fordi tiltakene som handler spesifikt om stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer i liten grad er profesjonalisert.

For både målsetting 1) *elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer*, og 2) *unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre* har vi vurdert at dette alternativet innebærer en middels forbedring. Vi vurderer det som en styrke at dette tiltaket vil bidra til å gjøre en rekke tiltak mer tilgjengelig for flere, noe som kan bidra til mer kunnskap og trygghet blant ungdom.

Likevel er det lite trolig at disse tiltakene, selv med en styrking, vil nå veldig bredt ut til unge muslimer. Majoriteten av de eksisterende tiltak handler dessuten i mindre grad spesifikt om muslimer, og lite om mangfoldet blant muslimer. Videre legger dette alternativet i liten grad til rette for en bred forankring i bredden av muslimske miljøer.

Når det gjelder målsetting 3) *skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen*, og 4) *tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet* forventer vi en liten forbedring med dette tiltaket. Selv om mange av tiltakene har erfaring med å jobbe målrettet mot skolen, er det få av disse tiltakene som bidrar til en betydelig forbedring i kompetansen eller verktøy ansatte ved skolen har behov for å tematisere diskriminering, rasisme og religiøs identitet. Vi vurderer at det kan være positivt å styrke miljøer og tiltak som allerede arbeider godt med tematikken, og at flere av tiltakene da trolig vil få et større geografisk nedslagsfelt. Samtidig vurderer vi det som negativt at de tiltakene som eksisterer i dag som handler spesifikt om muslimer i liten grad er profesjonalisert og er per i dag lite forankret i utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer. De fleste er heller ikke evaluert av eksterne. Dette gjør at det er usikkerhet knyttet til kvalitet og virkning av tiltakene.

7.3. Forventer betydelig forbedring med tiltak 2 - Etablere veilederordning for innsikt om muslimsk identitet

Vi forventer betydelige positive virkninger med alternativ 2. Vi vurderer at et tiltak som eksplisitt handler om muslimsk identitet og mangfold vil ha stor forbedring sammenlignet med dagens situasjon. Likevel vurderer vi at det vil ha mindre virkninger på enkelte av målsettingene for utredningen, og mye av dette handler om at tiltaket vil være nokså lite i omfang – både for den enkelte klasse som får besøk, men også at det er lite realistisk at dette blir et tilbud som vil nå bredt ut.

For både målsetting 1) *elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer*, og 2) *unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre* har vi vurdert at dette alternativet innebærer en stor forbedring. Tiltaket vil fremme kunnskap om mangfoldet blant muslimer og muslimsk identitet, og er egnet til en bred forankring blant muslimske trossamfunn og organisasjoner. Vi vurderer særlig det første til å ha betydelig virkning på målsettingen om at elever har kunnskap som er bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer. Dessuten vurderer vi at «ungdom som snakker med ungdom» er en god inngang for brobygging og rom for å snakke om muslimske identiteter på måter som er gjenkjennbar for andre ungdommer.

Samtidig er det en betydelig risiko for at dette tiltaket får preg av å være et engangsstunt og i liten grad integrert i skolens øvrige arbeid med rasisme og diskriminering. Mangelen på systematisk arbeid med skolene i dette alternativet, er grunnen til at vi forventer at tiltaket kun har liten forbedring på målsettingen om at 3) *skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og*

religiøs identitet i undervisningen. Når det gjelder målsetting 4) *tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet,* vurderer vi også at dette alternativet vil innebære en liten forbedring. Vi mener at det vil ha en positiv virkning når det gjelder formidlingsarbeidet om muslimer i Norge, og at dette kan være et nasjonalt tilbud. Likevel er det lite trolig at en betydelig andel elever faktisk vil få besøk av veilederordningen. Lignende tiltak er ikke eksternt evaluert i nyere tid, noe som gjør at effekten av denne type tiltak er usikkert.

Ettersom dette er et nytt tiltak, vurderer vi at det også vil ha noe høyere økonomiske og administrative konsekvenser enn de to andre alternativene.

7.4. Forventer høy grad av forbedring med tiltak 3 - Styrke det nasjonale tilbudet Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme (Dembra)

Vi forventer høy grad av forbedring med alternativ 3 sammenlignet med dagens situasjon. Vi vurderer at dette alternativet vil ha svært positive virkninger for det helhetlige arbeidet med rasisme og stereotyper, fordommer og diskriminering mot muslimer.

Målsetting 1) *elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer,* har vi vurdert at vil ha en stor forbedring med dette alternativet. Dembra åpner for å se sammenhenger mellom ulike former for rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion, samtidig som det er rom for å legge vekt på fordommer mot muslimer. Dette mener vi er en styrke ved dette tiltaket. Vi vurderer det som en ulempe at alternativet i liten grad åpner for en bred forankring i bredden av de muslimske miljøer. Når dette tiltaket likevel har fått full uttelling på denne målsettingen, er det fordi vi ikke vurderer at dette er avgjørende for at elever har kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordommer og diskriminering av muslimer, og at det er andre fordeler ved dette tiltaket som veier opp for denne ulempen.

Målsetting 2) *unge muslimer opplever trygghet i egen identitet i møte med andre* har vi vurdert at vil ha en middels forbedring. Det er lavere enn alternativ 2. Vi vurderer at fraværet av «ungdom-møter-ungdom» i dette tiltaket gir mindre rom for brobygging og å løfte identiteter på en måte som er gjenkjennbar for ungdom. Dette kan gjøre at dette tiltaket har noe lavere virkning på målsettingen om å trygge unge muslimer i egen identitet sammenlignet med alternativ 2. Vi har likevel gitt Dembra middels uttelling for dette målet, fordi vi forventer at en kompetanseheving blant lærere vil kunne bidra til å trygge elever i egen identitet.

Når det gjelder målsetting 3) *skolene (lærere, skoleeiere og andre tjenester i skolen) har*

kompetanse og verktøy til å tematisere rasisme, diskriminering og religiøs identitet i undervisningen, vurderer vi at dette alternativet vil bidra til en stor forbedring, også sammenlignet med de andre alternativene. Dette er fordi det (i motsetning til de andre alternativene) er eksplisitt rettet mot ansatte ved skolen, og bidra til at skolen som helhet arbeider systematisk med forebygging og håndtering av rasisme og diskriminering. For målsetting 4) *tiltak for å forebygge diskriminering og fordommer mot muslimer er av god kvalitet og tilgjengelig for elever i hele landet*, forventer vi en middels forbedring sammenlignet med dagens situasjon. Dette er også noe bedre enn alle de andre alternativene. Grunnen til at vi vurderer virkningen for dette målet som høyere med alternativ 3 enn for de andre alternativene, er at Dembra har et solid faglig grunnlag. Vi vurderer at dette tiltaket har større potensiale til å nå ut til flere elever enn de andre alternativene, ettersom det allerede er en etablert struktur gjennom tilknytningen til de ulike menneskerettighetsentrene. Når vi likevel ikke gir Dembra full uttelling på dette punktet, handler det om at vi har usikker kunnskap om virkningen av tiltaket siden det ikke er evaluert i sin nåværende form.

7.5. Tiltakene er egnet til å kombineres

Vi vurderer at tiltakene er egnet til å kombineres. Skolebesøk av innsiktsveiledere kan være et godt supplement til et mer helhetlig arbeid gjennom Dembra. Det samme gjelder flere av tiltakene som kan tenkes å bli styrket gjennom tilskuddsordningene i alternativ 1. Dersom departementet beslutter alternativ 1 eller 2, anbefaler vi fortsatt en styrking av Dembra for å kompensere for lite systematisk arbeid med skolen som helhet i de andre alternativene.

8. Forutsetning for en vellykket implementering

For at tiltakene som anbefales i denne utredningen skal ha de ønskede virkningene må forutsetningene om en vellykket implementering være på plass,

8.1. Tiltakene må tilpasses skolens rammeplaner og læreplanverk for å få innpass i skolene

Flere av tiltakene som vi har kartlagt har erfaring med å jobbe målrettet mot skolen og vår kartlegging viser at en viktig forutsetning er at tiltakene må henge godt sammen med skolens rammeplaner og læreplanverk. Dette innebærer at tiltaket må oppleves som relevant for skolene.

8.2. Innhente mer forskningsbasert kunnskap om tiltakene

Vi vurderer at en forutsetning for vellykket implementering av tiltakene (både styrking av eksisterende tiltak og etablering av nye tiltak) er at det i større grad enn i dag innhentes mer forskningsbasert kunnskap om tiltakene. Dersom det skal opprettes en ny veilederordning om innsikt i muslimsk identitet, bør det legges opp til at denne evalueres underveis.

Vi har inntrykk av at det er liten grad av erfaringsutveksling på tvers mellom ulike tiltak, og at det også gjelder for de to veiviserordningene som finnes i dag. Vi vurderer at en erfaringsutveksling og det å legge til rette læring på tvers vil gi en bedre utnyttelse av tiltakene. Evaluering av de ulike ordningene kan også læring på tvers av veiviserordningene, og mer sikker kunnskap om virkningene av denne typen tiltak.

8.3. Det må settes av tid og ressurser for å etablere en innsiktsveilederordning

I likhet med andre tiltak på feltet, så vil det være krevende å bygge opp en innsiktsveilederordning om muslimsk identitet, både med tanke på tid, ressurser og kompetanse. Det vil trolig ta litt tid før vi kan forvente å se noe særlig virkning av tiltaket. Vi vurderer det som viktig med en grundig etableringsfase for å sikre at tiltaket er godt forankret i både sivil samfunn og bygger på tilgjengelig kunnskap. Dersom en innsiktsveilederordning skal fungere godt så vil det være viktig at en avklarer hvilke forventninger som stilles til ordningen og særlig hvilke forventninger en har til ungdommene som deltar i tiltaket, særlig med tanke på i hvilken grad en tenker at de skal representere mangfoldet blant muslimer i Norge.

Noen av disse forventningsavklaringene må handle om hva som skal være det bærende elementet i ordningen. I innspillene som vi har fått viser flere til at det generelt er lite kunnskap om islam som religion og at denne kunnskapsmangelen er en sterk og medvirkende årsak til misoppfatninger, negative fordommer og mistillit til muslimer. Muslimske ungdom og muslimske trossamfunn og organisasjoner ønsker at en innsiktsveilederordning skal knyttes til arbeid mot rasisme og diskriminering, men er også opptatt av at en slik ordning kan bidra til å gi alle, også muslimske ungdommer, mer kunnskap om islam som religion.

Gode løsninger er å øke kunnskapen om islam og muslimer, både for majoritetsungdom, men også muslimske ungdom. Ved at unge muslimer har mer kunnskap om islam og muslimer, kan de bedre stå opp mot fordommene (fra innspillsmøte med organisasjoner).

Bufdir deler vurderingen av at kunnskap om islam vil være et element i en innsiktsveilederordning om muslimsk identitet og at en slik kunnskap er et grunnlag for å bygge ned fordommer. Vi vurderer imidlertid at det er flere grunner til at kunnskap om islam ikke skal være det bærende elementet i en slik ordning. Det er flere trostreninger i islam, og vi vurderer at det å legge for stor vekt på det religiøse aspektet i ordningen fort kan føre til en diskusjon om religiøs fortolkning. Det kan også overskygge andre aspekter ved det å være ung muslim i Norge i dag, slik som kulturell tilhørighet, kjønn og koblingen mellom det å være muslim og det å ha andre identiteter. Endelig vurderer vi at en for stor vektlegging av religion fort kan ende opp med at ordningen forstått som et tilbud som kan knyttes til religionsundervisning i skolen, og at en dermed ikke får brukt potensialet som ordningen har for å bygge ned fordommer og diskriminering mer generelt.

8.4. Opplæring må være et bærende element i ordningen

Mange av aktørene vi har hatt møter med, har vektlagt at en veilederordning krever grundig opplæring av ungdommer for å kunne håndtere negative fordommer og negative holdninger og å stå i vanskelige samtaler. Flere tekker paralleller til at de de samiske og jødiske veiviserne er knyttet til UH-sektoren, noe som gir en faglig tyngde til ungdommen som jobber i ordningen. Representant for den samiske veiviserordningen forteller:

Det er veldig viktig at ungdom er godt forberedt og at de får undervisning. Vi har et sterkt fokus på kulturen og på forberedelsene til skolebesøk (fra møte med den samiske veiviserordningen)

Vi deler disse vurderingene. For at et slikt tiltak skal fungere så må ungdommene som jobber i tiltaket være i godt forberedt i forkant av skolebesøkene. Vi vurderer at opplæringen, hvert fall deler av den, bør skje på universitet/høyskole og gi studiepoeng for å gi faglig tyngde og trygghet i rollen som innsiktsveileder. Dette blir trukket fram som en suksessfaktor i de jødiske og samiske veiviserordningene.

Vedlegg - Litteratur

Antirasistisk senter (2017). "Vi vil ikke leke med deg fordi du er brun". En undersøkelse av opplevd rasisme blant ungdom. Hentet fra <https://antirasistisk.no/wp-content/uploads/2017/08/Vi-vil-ikke-leke-med-deg-fordi-du-er-brun-en-unders%C3%B8kelse-av-opplevd-rasisme-blant-ungdom.pdf>

Banafsheh, A., Ellefsen, R., & Sandberg, S. (2021). «Jævla terrorist!»: Hvordan unge muslimer opplever og reagerer på muslimhets. I Ødegård, G. og Pedersen, W. (red.) Ung i Norge 2021. Oslo: Cappelen Damm.

Brottsförebyggande rådet (2021). Islamofobiska hatbrott. Rapport 2021:3. Hentet fra https://www.bra.se/download/18.1f8c9903175f8b2aa70762d/1622553459528/2021_3_Islamofobiska_hatbrott.pdf

Det Mosaiske Trossamfund (2020). Informasjonstiltak mot antisemittisme. Sluttrapport 2019. (publikasjonen er ikke tilgjengelig på nett).

Direktoratet for økonomistyring (2018). Veileder til utredningsinstruksen. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utreddinger/Veileder-i-utredningsinstruksen.pdf>

Hoffmann, C. og Moe, V. (red., 2017). Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017. Befolkningsundersøkelse og minoritetsstudie. Senter for studier av holocaust og livssynsminoriteter). Hentet fra https://www.hlsenteret.no/aktuelt/nyheter/2017/hl-rapport_29mai-web-%282%29.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Handlingsplan mot antisemittisme 2021–2023– en videreføring. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9c3f6754f04844da971a26331b732b3f/209394-antisemittisme-web.pdf>

Kulturdepartementet (2019). Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2020-2023). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/589aa9f4e14540b5a5a6144aaea7b518/handlingsplan-mot-rasisme_uu_des-2019.pdf

Kulturdepartementet (2020). Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020-2023). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b2a6fd21c6a94bae83d5a3425593da30/handlingsplan-mot-diskriminering-av-og-hat-mot-muslimer-2020-2023.pdf>

Kunnskapsdepartement (2019). Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b98e1d0bbe9248cb94e00d1e935f2137/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

Lenz, C., Lid, S., Lorentzen, G., Nilsen, A. B., Nustad, P., & Rise, E. (2018). Tiltak mot hatefulle ytringer. Kunnskaps- og tiltaksoversikt. Rapport, HL- senteret og OsloMet. Hentet fra https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Tiltak_mot_hatefulle_ytringer_Kunnskaps_og_tiltaksoversikt.pdf

Lorentzen, G. & Røthing, Å. (2016). Demokratisk og antidiskriminerende kompetanse gjennom arbeid med skolemiljø og lærebøker. En kartlegging av Dembra-prosjektets bidrag sett i forhold til skolens arbeid med skolemiljø og lærebøkernes framstillinger. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/dembra-evaluering-2016.pdf>

Minotenk (2020). Minotenks innspill til nasjonal handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer. Hentet fra https://minotenk.no/innspill_til_handlingsplan/

Midtbøen, A. H., Orupabo, J., & Røthing, Å. (2014). Etniske og religiøse minoriteter i læremidler. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2014:10. Hentet fra https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2374743/ISF-rapport%202014%2010_V3_Nett_LS.pdf?sequence=3&isAllowed=y

NOU 2015:2. (2015). Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2017: 2. (2017). Integrasjon og tillit — Langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Oxford Research (2019). Evaluering av Flexid. Evalueringsrapport utarbeidet av Oxford Research på oppdrag for Stiftelsen Flexid. Hentet fra <https://flexid.no/wp-content/uploads/2020/02/Evaluering-av-Flexid-evaluingsrapport-utarbeidet-av-Oxford-Research.pdf>

Statskonsult (2007). Evaluering av Samiske veivisere. Statskonsult rapport 2007:20. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/temadokumenter/sami/sami_publicasjoner_evaluering_samiske_veivisere.pdf

Tyldum, G. (2019). Holdninger til diskriminering, likestilling og hatprat i Norge. 2. utgave (Fafo-rapport 2019:26). Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2019/20723.pdf>

Utdanningsdirektoratet (2020). Barnehage- og skolemiljø. Vurdering av kompetansetiltak. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/laringsmiljo/anbefalinger/vurdering-av-kompetansetiltak-barnehage--og-skolemiljo.pdf>