

Anniken Hagelund, Hanne C. Kavli
og Kaja Reegård

«Jeg følte det var *min* dag»

Om deltakere og deltakelse i
statsborgerseremonier 2006–2008



Anniken Hagelund, Hanne C. Kavli og Kaja Reegård

«Jeg følte det var *min dag*»
Om deltakere og deltakelse i
statsborgerseremonier 2006–2008

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-676-0

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Agneta Kolstad

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary	9
1 Innledning	11
1.1 Statsborgerseremonier – bakgrunn.....	11
1.2 Problemstillinger	14
1.3 Data og design.....	15
1.4 Gangen i rapporten.....	20
2 Deltakelse i statsborgerseremonier.....	21
2.1 Hvem kan søke om norsk statsborgerskap – og når?	21
2.2 Nye statsborgere – hvem er de, og hvor bor de?.....	22
2.3 Hvor mange melder seg på statsborgerseremoniene?	27
2.4 Hvem deltar – demografiske kjennetegn	32
2.5 Oppsummering	35
3 Å delta eller ikke delta – det er spørsmålet	37
3.1 Kjennskap til seremonien	37
3.2 Invitasjon og påmelding	39
3.3 Praktiske og sosiale forhold	40
3.4 Hvorfor delta? Hvorfor ikke delta?.....	41
3.5 Oppsummering.....	44
4 Seremonien – hva betyr den?	45
4.1 Statsborgerseremonien – en høytidelig feiring	45
4.2 Overgang til hva – betyr seremonier noe?.....	47
4.3 Oppsummering.....	52
5 Tiltak og mål for deltakelse.....	53
5.1 Tiltak for økt deltakelse.....	53
5.2 Mål for deltakelse	64
5.3 Oppsummering.....	67
Litteratur	69

Forord

De første statsborgerseremoniene i Norge ble arrangert i 2006, og ordningen ble innført nasjonalt i 2007. I motsetning til i mange gamle innvandringsland er seremoniene i Norge ikke en formell del av selve naturaliseringsprosessen. Deltakelsen på seremonien er frivillig, og seremonien er først og fremst begrunnet som et tiltak for å styrke båndet mellom de nye statsborgerne og det norske samfunnet og få de nye borgerne til å føle seg velkomne. I denne rapporten presenterer vi funn fra den første undersøkelsen av deltakelsen på disse seremoniene. Vi analyserer både kvantitative data om registrerte inviterte og påmeldte til seremonien, kvalitative data fra over 50 telefonintervjuer med både deltakere og ikke-deltakere, samt data fra intervjuer med dem som er ansvarlige for å arrangere seremoniene. Hensikten er å styrke kunnskapsgrunnlaget om hvem som deltar og ikke deltar på seremonien, undersøke hvilke faktorer som påvirker beslutningen om å delta eller ikke delta i statsborgerseremoniene, samt foreslå tiltak og mål for å øke deltakelsen i seremonien i årene fremover. Studien er gjennomført på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og har blitt gjennomført som et samarbeidsprosjekt mellom Fafo og Institutt for samfunnsforskning.

En rekke personer har bidratt med kompetanse og erfaring underveis i arbeidet med rapporten. Først og fremst vil vi takke alle som tok seg tid til å bidra i undersøkelsen ved å la seg intervjuer over telefon eller i personlige møter. Våre kontaktpersoner i IMDi, Katarina Heradstveit og Rune Andersen, har vært en fryd å samarbeide med og har også bidratt med viktige innspill om IMDi's rolle i forbindelse med seremoniene. Vi har også hatt stor nytte av innspill fra referansegruppen: Kari Øyen Gay (Fylkesmannen i Oslo og Akershus), Erik Haugen (Fylkesmannen i Hedmark), Edvard Høgestøl (Fylkesmannen i Hordaland), Anne Liltved (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, AID), Ingrid Sætre (IMDi), Berit Siring Torsbakken (Fylkesmannen i Oppland), Eli Sirnes Willumsen (AID), og Olaf Aagedal (Stiftelsen Kirkeforskning, KIFO).

Forfatterne har delt ansvaret for både datainnsamling og utskrivning av rapporten mellom seg. Kaja Reegård har hatt hovedansvar for intervjuene med målgruppen. Hanne Kavli har tilrettelagt og analysert de registerbaserte dataene og skrevet kapittel 2. Anniken Hagelund har gjennomført intervjuene med representanter fra fylkesmannsembetene og skrevet de øvrige kapitlene med viktige bidrag og innspill fra Reegård og Kavli.

Oslo, mai 2009

Anniken Hagelund, Hanne C. Kavli og Kaja Reegård

Sammendrag

I 2007 ble ordningen med statsborgerseremonier innført i Norge. Dette innebærer at alle som innvilges norsk statsborgerskap, blir invitert til å delta på en frivillig seremoni med troskapsløfte. Hensikten er å markere ervervelsen av norsk statsborgerskap på en høytidelig og verdig måte hvor det også stadfestes at de nye borgerne tilslutter seg de grunnleggende verdiene det norske samfunnet bygger på. Det er fylkesmennene som har fått ansvaret for å arrangere seremoniene.

Formålet med denne undersøkelsen er tredelt. For det første ønsker vi å styrke kunnskapsgrunnlaget om hvem som deltar og ikke deltar på frivillige statsborgerseremonier. For det andre vil vi undersøke hvilke faktorer som påvirker og fremmer deltakelse i disse seremoniene blant nye norske statsborgere. For det tredje foreslår vi tiltak for å øke deltakelsen og diskuterer realistiske mål for dette arbeidet i årene fremover.

Vi anvender både kvantitative og kvalitative data. Kartleggingen av målgruppen baserer seg på registerdata om nye statsborgere koblet med informasjon fra fylkesmannsembetene om hvilke nye statsborgere som takket ja til å delta på seremoni. I tillegg har vi gjennomført over femti personlige intervjuer med personer i målgruppen – de fleste over telefon. Videre har vi intervjuet arrangørene av statsborgerseremoniene, samlet inn skriftlig dokumentasjon fra fylkesmennene, studert forarbeider og informasjonsmateriale om seremoniene fra sentrale myndigheter samt deltatt på én statsborgerseremoni.

Flertallet av de nye statsborgerne har bakgrunn fra såkalte ikke-vestlige land. Personer med bakgrunn fra Somalia og Irak er de største landgruppene. Nær halvparten av de statsborgerne som ved utgangen av 2008 var invitert til seremoni, er bosatt i Oslo eller Akershus.

Deltakelsen i statsborgerseremonier for landet sett under etter er om lag 20 prosent både i 2007 og 2008. Noen fylker utmerker seg enten med store variasjoner mellom år, med spesielt lav deltakelse eller med spesielt høy deltakelse. Vi vil foreløpig være forsiktige med å legge for stor vekt på disse variasjonene fordi spesielt i fylker med få nye statsborgere vil små variasjoner i deltakelse gi store utslag på statistikken. Tallgrunnlaget er usikkert, men kan tyde på at kvinner som innvandrer til Norge gjennom ekteskap med en norsk mann, har gjennomgående høyere deltakelse enn kvinner som innvandrer gjennom ekteskap med menn som selv har innvandret. Blant grupper med stor andel tidligere flyktninger eller personer med opphold på humanitært grunnlag varierer deltakelsen betydelig. Det er samtidig i denne gruppen vi finner noen av de

høyeste deltakerandelene, for eksempel blant personer med bakgrunn fra Etiopia og Afghanistan.

Deltakernes grunner til å delta varierer fra et sterkt ønske om å markere tilhørighet til Norge til nysgjerrighet og ønske om å se hva som skjer. Begrunnelsene for å ikke delta handler om at folk ikke har fått invitasjon, om at tidspunktet ikke passer, at de har for mye å gjøre, eller at de ganske enkelt ikke ser poenget. Det er liten ideologisk eller politisk begrunnet motstand å spore i datamaterialet.

Kjennskapen til statsborgerseremoniene er begrenset. Den typiske nye statsborgeren hører første gang om statsborgerseremonier når han eller hun får invitasjonen i posten. Fylkesmennes informasjonsarbeid består hovedsakelig av de personlige invitasjonene og noe pressekontakt. Det samarbeides i liten grad med andre offentlige eller frivillige instanser om å spre informasjon om seremoniene. Deltakerne på seremonien er imidlertid jevnt over svært fornøyde med det arrangementet de har vært med på. Det ser heller ikke ut til at mange reagerer negativt på at troskapsløftet er en del av seremonien. Dette ser heller ikke ut til å ha noen særlig betydning for fremmøtet. De mange positive vurderingene av seremonien – også fra ikke-deltakere – tyder på at det er et potensial for større deltakelse i fremtiden.

Viktige tiltak for å øke deltakelsen på statsborgerseremonien vil for det første være å styrke informasjonsarbeidet. IMDi bør innta en mer aktiv rolle i dette gjennom å tilrettelegge for mer innbydende og tilgjengelig informasjon og bistå fylkesmennene i søke samarbeid med andre aktører i informasjonsarbeidet. Den kommunale første-linjetjenestens, for eksempel voksenopplæringens, kompetanse om og kontaktflate i målgruppen er en ressurs som knapt er utnyttet i dag.

I dag får nye statsborgere i prinsippet én sjanse til å delta på statsborgerseremoni. Mange oppgir at de godt kunne tenke seg å delta, men at tidspunktet ikke passer. Ved å gi flere sjanser til å delta kan deltakelsen øke. Et bedre system for oppfølging av invitasjoner som kommer i retur, vil også kunne øke deltakelsen.

Det er viktig å fortsette å arrangere gode seremonier som gir deltakerne en opplevelse av høytid og fest og av å bli tatt på alvor som nye statsborgere. Godord som sprer seg, er kanskje den viktigste ressursen for å øke deltakelsen i fremtiden, selv om det enda er for tidlig å måle en slik effekt. Enkelte steder vil et vellykket arbeid med å øke deltakelsen kunne føre til et behov for å arrangere flere enn to seremonier i året. Det er viktig at finansieringsordningene gir rom for økt deltakelse uten at arrangørene må fire på kvaliteten på arrangementet eller innskjerpe muligheten til å ta med gjester.

Målet om årlig økning i andel deltakere bør videreføres i 2009 og 2010. Deltakelsen bør registreres på en måte som gir godt grunnlag til å løpende evaluere deltakelsen og vurdere hensiktsmessige mål og metoder i de påfølgende år.

Summary

Citizenship ceremonies were introduced in Norway in 2007. This means that everyone who is granted Norwegian citizenship will be invited to participate in a voluntary ceremony which includes an oath of allegiance. The purpose is to celebrate the event of becoming a naturalised Norwegian citizen in a solemn and dignified way which also serves to manifest that the new citizens adhere to the fundamental values of Norwegian society. The county governors are responsible for organising the ceremonies.

The purpose of this study is threefold. Firstly, we aim to improve our knowledge on who participates and who does not participate in the voluntary citizenship ceremonies. Secondly, we aim to provide a better understanding of the factors that influence people's decisions on whether or not to attend these ceremonies. Finally, we will suggest some measures to improve participation in future ceremonies and discuss realistic aims for this effort.

We apply both quantitative and qualitative data. The mapping of the target group for the ceremonies is based on registry data on new citizens linked to information from the county governors about registered participants. In addition, we have conducted more than fifty personal interviews – mostly over telephone – with persons in the target group, interviewed organisers of the ceremonies, collected invitations and other textual data from the county governors, studied the legal texts and informational material from the national authorities, and participated in one ceremony.

The majority of the new citizens originate from so-called non-Western countries. Persons with a background from Somalia and Iraq are the largest groups. Nearly half of those who have been invited to a ceremony live in Oslo and neighbouring Akershus.

The total participation rate in the ceremonies is about 20 per cent, in both 2007 and 2008. Some counties deviate from this pattern, but so far we advise treating such variation with caution, as even small and incidental changes can have a considerable effect on the participation rate, especially in the smaller counties. Despite weaknesses in the data, there are indications that women who immigrate to Norway through marriage with a Norwegian-born man participate to a greater extent than women who immigrate through marriage with a man who has himself immigrated to the country. Among groups where a large proportion originally immigrated as refugees or on humanitarian grounds, participation rates vary greatly.

The participants' reasons for participating vary, from a strong desire to communicate their sense of belonging in Norway to mere curiosity. Reasons for not participating

include never having received an invitation, that the time of the ceremony was inconvenient, that they were too busy or simply did not see the point in attending. There are few signs of ideological and political motivations in people's reasons for not attending.

The target group had very limited knowledge about the ceremony before they received an invitation in the post. The typical informant heard about the citizenship ceremony for the first time when he or she received an invitation. The county governors' main effort to inform the target group about the event is the invitation letter, in addition to some efforts through the media. Collaboration with other public or voluntary actors to disseminate information about the ceremonies seems to be extremely limited or non-existent. However, when people elect to attend a ceremony, they tend to be very happy about the experience. There are also few signs of any negative reactions to the fact that they have to make an oath of allegiance in the voluntary ceremonies. Neither does the oath of allegiance appear to have a negative impact on participation rates. The amount of positive feedback on the ceremonies – from participants and non-participants alike – indicates that there is a potential for higher attendance rates in the future.

Important measures to improve participation rates in the ceremonies should include a strengthened effort to disseminate information about the very existence and purpose of the citizenship ceremony. IMDi needs to take a more active part in this effort by developing more inviting and more easily available information, and by assisting the county governors in establishing contacts with other actors in their work to improve the target group's knowledge about the ceremonies. Municipal front line workers within the adult education system for foreigners, for example, have a competence and a network in the target group which currently is hardly being used at all.

Currently, new citizens in principle have one chance to participate in a ceremony. Many of our respondents say that they would have liked to attend, but were unable to attend on the particular date. By giving more than one chance to participate, it is likely that more will elect to attend. A better system for following up changes of address will also likely improve attendance, simply because more people will receive an invitation.

It is vital to continue to organise good ceremonies where participants can get a sense not only of solemnity and celebration, but also of being taken seriously as new members of the national community. Positive word-of-mouth getting around may become a very important resource to improve participation in the future, although it is still too early to measure such an effect. In some counties, success in raising participation rates may imply organising more than two ceremonies each year. It is important that the funding structures for the ceremonies allow for improved participation without forcing organisers to lower standards or restrict the chance to bring guests to the ceremony.

The aim of annual growth in the participation rates should be continued in 2009 and 2010. Participation should be registered in a way that provides a reliable basis for assessing participation and appropriate aims and work methods in the following years.

1 Innledning

1.1 Statsborgerseremonier – bakgrunn

Over hele Europa har vi de siste 10–15 årene sett en tendens til at statsborgerskapet politiseres. I enkelte land har det eksplisitt blitt tatt til orde for å oppgradere statsborgerskapet som institusjon ved å stille strengere krav til for eksempel botid og kunnskap om språk og samfunn (Danmark og Nederland). Andre stater har heller myket opp regelverket ved å tillate doble statsborgerskap (Sverige og Finland). Bakgrunnen for at statsborgerskapsinstitusjonen har fått økt oppmerksomhet, er dels en omfattende innvandring og dels en tendens til at statsborgerskapet har blitt tappet for innhold. I dette ligger at de fleste medborgerlige rettighetene – både sivile, sosiale og også noen politiske rettigheter – har blitt knyttet til bosetting og ikke til selve statsborgerskapet. Denne tilsynelatende devalueringen av statsborgerskapet reiser igjen spørsmål om grunnlaget for samfunnskohesjonen – hva er det som binder oss sammen i et samfunn innenfor nasjonalstatens grenser? Kan statsborgerskapet være en del av et slikt «samfunnslim»?

I Norge trådte en ny statsborgerlov i kraft i 2006. Loven medførte blant annet at adgangen til dobbelt statsborgerskap ble strammet inn, og at det ble stilt krav om gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å oppnå statsborgerskap. Samtidig ble ordningen med statsborgerseremoni innført. Dette innebærer at alle som innvilges norsk statsborgerskap, blir invitert til å delta på en seremoni med troskapsløfte. Hensikten er å markere ervervelsen av norsk statsborgerskap på en høytidelig og verdig måte hvor det også stadfestes at de nye borgerne tilslutter seg de grunnleggende verdiene det norske samfunnet bygger på. I 2006 ble det arrangert seremoni i fem pilotfylker. Fra 2007 ble nye statsborgere i alle Norges fylker invitert til seremoni.

Det er Fylkesmannen som har fått ansvaret for å arrangere statsborgerseremoniene, mens Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har et koordinerende og rådgivende ansvar overfor fylkesmennene. Det er imidlertid Utlendingsdirektoratet (UDI) som er ansvarlig for å behandle søknadene om norsk statsborgerskap. Begge direktorater ligger under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Bevilgningene til Fylkesmannen går imidlertid gjennom Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD).

Innføringen av statsborgerseremonier er begrunnet som et virkemiddel i norsk integrerings- og inkluderingspolitikk. Tanken er at man gjennom en slik seremoni skal styrke båndet mellom den nye borgeren og det norske samfunnet og få den nye

borgeren til å føle seg velkommen. Deltakelse i seremonien er frivillig, men for dem som velger å delta, og som er over 18 år, inngår avleggelse av troskapsløfte som en obligatorisk og sentral del av seremonien. Statsborgerseremonier har ingen praktisk betydning for dem som deltar, i den forstand at det ikke innebærer noen formelle plikter og rettigheter ut over det som gjelder for alle norske borgere. Derimot skal det være en høytidelig og verdig markering av den overgangen ervervelsen av nytt statsborgerskap representerer for den enkelte. For det norske samfunnet kan seremonien forstås som et forsøk på å etablere et nytt ritual og symbolsk uttrykk for det flerkulturelle nasjonale fellesskapet.

Forslaget om å etablere statsborgerseremonier kom opp i forbindelse med utarbeidelsen av den nye statsborgerloven som trådte i kraft i 2006. Utvalget som forberedte lovendringen (NOU 2000: 32) gikk imot å innføre troskapsløfte, fordi «et slikt troskapsløfte kan ikke formidle noe om betydningen av statsborgerskapet» og «være uten betydning i andre sammenhenger også» (ibid. s. 264), men ville likevel «ikke undervurdere betydningen av at det skapes en viss høytid over det å få statsborgerskap» (ibid.). I 2003 sendte Kommunal- og regionaldepartementet et forslag på høring om å innføre en høytidelig markering i forbindelse med overgangen til norsk statsborgerskap; ordningen skulle være frivillig og ikke innebære avleggelse av troskapsløfte. De fleste høringsinstansene ønsket en slik markering velkommen, men kom i tillegg med innspill som fikk departementet til å revurdere sin holdning til troskapsløftet. Ansvaret for å gjennomføre seremoniene ble lagt til fylkesmennene, men ordningen ble ikke tatt inn i den nye statsborgerloven.

Troskapsløfte for nye statsborgere er ikke noe nytt i Norge, men å markere overgangen til nytt statsborgerskap gjennom en høytidelig seremoni har vi ikke tradisjon for. Etter 1888-loven trådte statsborgerskap først i kraft etter at søkeren hadde avlagt ed til den norske konstitusjonen. Også etter 1950-loven skulle søkeren love troskap til Grunnloven overfor en dommer eller for norsk utenriksstjeneste innen ett år. Først i 1976 ble kravet om troskapsløfte opphevet med den begrunnelse at det var arbeidskrevende for politi og domstolene og uten betydning for de nye statsborgerne selv. Kort sagt var det en «unødvendig formalitet som har overlevd seg selv» (Ot.prp. nr. 20 1975–76, sitert i NOU 2000: 32 s. 263). 30 år senere er løftet tilbake. Nå er imidlertid løftet plassert innenfor en symbolsk og rituell ramme, ikke en juridisk. Like fullt er det vel verdt å spørre seg hva som har skjedd i mellomtiden som kan forklare dette nye behovet for å markere overgangen til norsk statsborgerskap?

Over de siste 30–40 årene har vi i de fleste vesteuropeiske land sett en utvikling der utlendingers adgang til statsborgerskap har blitt åpnet opp. Samtidig har tendensen vært at statsborgerskapet får stadig mindre å si for hva slags rettigheter og plikter en person faktisk har i samfunnet. De fleste sosiale rettigheter – for eksempel adgang til utdanning, helsetjenester og trygdordninger – er betinget av lovlig opphold og eventuelt arbeidslivstilknypning, ikke av statsborgerskap. I de skandinaviske landene

har utenlandske statsborgere med mer enn tre års botid i de siste 25–30 årene¹ også hatt stemmerett ved lokalvalg. I senere tid har vi imidlertid også sett tegn til en annen utvikling der stater iverksetter tiltak for å, i hvert fall på et symbolsk plan, oppgradere betydningen av statsborgerskapet. Med det siktemål å fremme inkludering av innvandrere og etniske minoriteter – men også som en motvekt mot den innvandringskritiske høyresidens påstand om at statsborgerskap gis vekk på «billigsalg» – forsøker statene å fylle statsborgerskapet med ny mening. Statsborgerseremonier er ett eksempel på dette. Troskapserklæringer, obligatoriske språkkurs, statsborgerskapstester og innskrenkninger i adgangen til dobbelt statsborgerskap er andre tiltak som søker å understreke statsborgerskapet som en forpliktende relasjon mellom stat og borger som fordrer et visst minimum av identifisering med ens nye hjemland. Samtidig vil slike forsøk i moderne demokratier hele tiden måtte foregå innenfor de rammer som settes av prinsipper om likebehandling og ikke-diskriminering (Joppke 2007).

Den norske ordningen med *frivillig* seremoni og trokapsløfte er internasjonalt sett uvanlig. Gamle innvanderland som USA, Canada og Australia har hatt statsborgerseremonier med trokapsløfte i en årrekke, men her er det obligatorisk for alle nye borgere. Storbritannia innførte statsborgerseremoni med trokapsløfte i 2004. Også her er dette obligatorisk, og statsborgerskapet erverves formelt først ved avleggelse av trokapsløfte i en seremoni. Danmark krever at alle nye borgere skal ha bestått en «infødsretprøve» som ble arrangert for første gang i 2007, og søkere underskriver ved søknad om statsborgerskap på at de vil love «troskab og loyalitet over for Danmark og det danske samfund og erklærer at ville overholde dansk lovgivning og respektere grunnleggende danske retsprinsipper».² De danske statsborgerseremoniene har imidlertid en langt mer uformell karakter og inneholder ikke noe løfte. København by har siden 2003 invitert til velkomstsremonier, og Folketinget har siden 2006 arrangert en *statsborgerskabsdag* på Christiansborg der alle nye danske statsborgere er invitert (Damsholt 2008). Sverige har også en type feiring i form av frivillig statsborgerseremoni, gjerne i tilknytning til nasjonaldagen, og har hatt dette siden 1990-årene. Her er det imidlertid enkeltkommuner som har tatt initiativ til seremonien, og det er frivillig for kommunene om de ønsker å arrangere en slik seremoni. Hvorvidt nye statsborgere inviteres til seremoni, avhenger altså av hvor de bor. Seremoniene inneholder heller ikke trokapsløfte. Nylig er også en tilsvarende ordning etablert i Finland, der kommunene oppfordres til å arrangere seremoni for nye borgere.

Det er gjort svært lite forskning på statsborgerseremonier (en observasjon som også deles av Aagedal og Brottveit 2006). Og i den lille forskningen som er gjort, legger vekten på å analysere seremonien som uttrykk for kulturelle verdier og kommunikasjon til

¹ Mer presist: i Sverige siden 1976, i Danmark siden 1980 og i Norge siden 1983

² Se: http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Medborgerskab/Statsborgerskab/statsborgerskab_ved_naturalisation.htm

innvandrerne (Merelman 1988, Damsholt 2008), et seremonielt inkluderingsbudskap som kan stå i et motsigelsesfylt forhold til migrantenes egne erfaringer av ekskludering (Coutin 2003), eller seremoniene blir behandlet som del av et større bilde av politisk endring (Joppke 2007, Kostakopoulou 2006, Brochmann 2008). Vi har ikke funnet noen studier der man har spurt deltakerne selv om hvordan de har opplevd seremonien. Folks egne forståelser av statsborgerskap og statsborgerskapspolitikk er i det hele tatt svakt belyst i forskningslitteraturen, eller som Christian Joppke, en av størrelsene innen internasjonal «citizenship»-forskning, sier det:

What ordinary people associate with citizenship is one of the biggest lacunae in the literature (Joppke 2007: 44).

I denne rapporten er personlige intervjuer med 56 nye statsborgere en svært viktig datakilde. I tillegg har vi analysert registerbaserte data om målgruppen for statsborger-seremonier, og vi har intervjuet en del av dem som arrangerer seremoniene. Slik sett er dette nybrottsarbeid i et felt vi har svært lite forskningsbasert kunnskap om.

1.2 Problemstillinger

Formålet med denne undersøkelsen er tredelt. For det første ønsker vi å styrke kunnskapsgrunnlaget om hvem som deltar og ikke deltar på frivillige statsborger-seremonier. For det andre vil vi undersøke hvilke faktorer som påvirker og fremmer deltakelse i disse seremoniene blant nye norske statsborgere. For det tredje skal vi på bakgrunn av dette diskutere hva som er en realistisk målsetting for deltakerandel i 2009 og 2010, og hva som kan være gode tiltak for å øke deltakelsen. Undersøkelsen vil således bestå av tre ledd: kartlegging av målgruppen, etablering av kunnskap om faktorer som påvirker deltakelse og utarbeidelse av tiltak og målsettinger for videre arbeid med statsborger-seremoniene.

I den kvantitative kartleggingen av målgruppen bruker vi en kombinasjon av statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB), bearbejdede registerdata og innrapporteringer fra fylkesmannsembetene til å beskrive demografiske kjennetegn ved målgruppen. Hvem blir invitert til statsborger-seremoni? Hvor kommer de fra? Hvor bor de? Hvor gamle er de, og hva skiller dem som velger å delta fra dem som ikke deltar? Dette er hovedtemaene i kapittel 2.

Registerdata gir likevel ikke tilstrekkelig informasjon om hva de nye statsborgerne legger vekt på når de bestemmer seg for å delta eller ikke delta i en statsborger-seremoni. I kapittel 3 vil vi ved hjelp av mer inngående intervjuer med målgruppen forsøke å avdekke faktorer som har fremmet eller hemmet deltakelse. Hvorfor valgte deltakerne å delta? Hvordan opplevde de seremonien? Og hvorfor valgte ikke-deltakerne å holde

seg hjemme? Folk vil åpenbart ha mange ulike grunner til å delta eller ikke delta i en statsborgerseremoni, og vi vil beskrive noen *hovedtyper* deltakere og ikke-deltakere. Prosjektet har ikke hatt økonomiske ressurser til å gjennomføre tilstrekkelig mange personlige intervjuer med målgruppen til at vi kan foreta en statistisk holdbar analyse av hvor stor andel som tilhører de ulike hovedtypene. Vi har allikevel gjennomført tilstrekkelig mange intervjuer til at vi etter hvert fikk lite *ny* informasjon for hvert nye intervju, kun variasjoner over temaer som allerede hadde vært nevnt av mange.

For å kunne bidra til en diskusjon ikke bare av hvordan deltakelsen i seremoniene kan økes, men om hvorvidt økt deltakelse kan bidra til å styrke båndene mellom nye statsborgere og det norske samfunnet – slik det er intendert – vil det også være svært interessant å tematisere selve statsborgerskapsinstitusjonen i intervjuene. Det gjøres i kapittel 4. Hvorfor har de valgt å bli norske statsborgere? Fordi det gir praktiske fordeler og rettigheter – altså ut fra en rent instrumentell vurdering av statsborgerskapet, eller fordi det også har en følelsesmessig – og reell – betydning for deres tilhørighet og lojalitet til det nye landet? Statsborgerseremonien presenteres som en overgangsrite (Agedal og Brottveit 2006), men hva opplever målgruppen at den er en overgang til? Hva forventer de av statsborgerskapet? Og har dette betydning for hvorvidt de ønsker å delta i en seremoni eller ikke?

Analysene av registerdata og av de personlige intervjuene med målgruppen og med arrangørene er vårt utgangspunkt for å, i kapittel 5, foreslå forbedringspunkter i de ulike fasene av prosessen rundt planlegging og gjennomføring av seremoniene. I og med at dette er en frivillig ordning, er det knapt noe mål med deltakelse for enhver pris; poenget må være å identifisere grupper som kan ha glede av å delta i en statsborgerseremoni om bare forholdene legges til rette på en noe annen måte enn i dag. Avslutningsvis spør vi hva som er realistiske mål for oppmøte på statsborgerseremoniene.

1.3 Data og design

I denne undersøkelsen bruker vi både kvantitative og kvalitative data. Kartleggingen av målgruppen baserer seg på registerdata om nye statsborgere koblet med informasjon fra fylkesmannsembetene om påmeldte deltakere. I tillegg har vi gjennomført 56 telefonintervjuer med personer i målgruppen. Ut over dette har vi intervjuet arrangørene av statsborgerseremoniene, det vil si representanter fra fylkesmannsembetene, samlet inn skriftlig dokumentasjon fra fylkesmennene, studert forarbeider og informasjonsmateriale om seremoniene fra sentrale myndigheter samt deltatt på én statsborgerseremoni.

For å besvare spørsmålene om hvem som deltar og ikke deltar på statsborgerseremonier, og hvilke faktorer som påvirker og fremmer deltakelse i disse seremoniene, er

det avgjørende å ha informasjon om både deltakere og ikke-deltakere. Registerdata, med de forbehold vi nedenfor tar om datakvalitet, gir representative data, men svært begrenset informasjon – kun kjønn, alder, opprinnelsesland og bostedsfylke. Det var derfor nødvendig å foreta personlige intervjuer med både deltakere og ikke-deltakere for å få mer informasjon om bakgrunnen for at de valgte å henholdsvis delta og ikke delta på statsborgerseremonien.

Med begrensede ressurser tilgjengelig for datainnsamling valgte vi å gjøre telefonintervjuer med målgruppen heller enn besøksintervjuer. Prosjektets økonomiske rammer tillot ikke gjennomføring av tilstrekkelig mange intervjuer til at utvalget kan betraktes som representativt. Erfaringen med å gjennomføre undersøkelser rettet mot den innvandrede delen av befolkningen er at høye svarprosent og representative utvalg krever omfattende ressurser (Djuve mfl. 2009, under utgivelse). Det var likevel viktig, gitt prosjektets problemstillinger, å snakke med så mange nye statsborgere – både deltakere og ikke-deltakere – at vi kunne få et visst inntrykk av hvilke vurderinger og refleksjoner som er de vanligste i begge grupper. Fordi prosjektets mål var å få oversikt over en svært heterogen populasjon, var det derfor viktig å intervjuer bredt. Gjennom telefonintervjuer der vi fulgte en delvis strukturert intervjuguide, kunne vi nå relativt mange. Samtidig ga det oss rom til å inkludere åpne spørsmål, stille oppfølgingsspørsmål og ivareta den fleksibiliteten som ligger i en mer kvalitativ design.

En postal survey ville ha gitt oss data fra flere respondenter, men vår vurdering er at dette med høy sannsynlighet ville ha gitt både sterke seleksjonsskjevheter og lav svarprosent selv med betydelige større ressurser enn det som her var tilgjengelig. Vi ville dermed ikke fått mer representative data, og samtidig ville vi mistet den muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål og få mer fylldige kvalitative data som telefonintervjuene ga. Personlige intervjuer ga oss også muligheten til å klargjøre spørsmål for informantene og sikre at de forstod spørsmålene som ble stilt.

For å få en bedre forståelse av det arbeidet arrangørene av seremonien – fylkesmannsembetene – nedlegger og derigjennom ha grunnlag for å komme med anbefalinger for det videre arbeidet, intervjuet vi også et utvalg av disse. Ved ett embete møtte vi teamet som arbeidet med statsborgerseremonien, fire personer, personlig. Ved seks andre embeter gjennomførte vi intervjuer med hovedansvarlig for arbeidet over telefon. Intervjuene varte 30–60 minutter og dekket temaer som organisering, invitasjon, informasjonsarbeid, gjennomføring av seremoni, samarbeidsrelasjoner, ressurser, oppmøte og tanker om videre arbeid med seremoniene. I tillegg har også våre kontaktpersoner i IMDi bidratt med viktig informasjon og innspill på uformell basis.

Nærmere om målgruppeintervjuene

Utvalget av informanter ble trukket fra foreliggende registerdata. Vi gjennomførte trekket slik at det skulle dekke både deltakere og ikke-deltakere. Vi konsentrerte oss

om fem ulike fylker av varierende størrelse og i ulike deler av landet – Oslo/Akershus³, Hordaland, Hedmark, Troms og Finnmark. Vi ønsket å konsentrere oss om et mindre antall opprinnelsesland – Irak, Somalia, Serbia, Russland og Pakistan – først og fremst fordi de representerer en bred variasjon med hensyn til innvandringsårsaker, verdensdel, kultur og historie. Vi måtte etter hvert utvide utvalget av landbakgrunn noe fordi det var for få informanter i enkelte grupper i de små fylkene.

Vi utviklet to separate intervjuguider, en for deltakere og en for ikke-deltakere. Spørsmålene ble stilt åpent, mens svarene ble registrert inn i predefinerte kategorier. I tillegg noterte intervjuer utfyllende informasjon. Dataene fikk slik et kvalitativt preg. Intervjuguiden dekket spørsmål knyttet til invitasjon, informasjon og deltakelse, grunner til å delta / ikke delta, betydning av statsborgerseremoni og til slutt bakgrunnsspørsmål om arbeidsmarkedsstatus og utdanning. Deltakerne svarte i tillegg på spørsmål om selve seremonien samt reisevei, transport og muligheten til å ta med ledsagere. Gjennomsnittlig lengde på intervjuene lå i underkant av ti minutter. Deltakerintervjuene tok noe lenger tid enn intervjuene med ikke-deltakere.

Totalt ble det gjennomført 56 slike telefonintervjuer. Av disse hadde 22 deltatt på seremoni og 33 ikke deltatt. En person var gjest på seremonien, men hadde allikevel kommet med på listen over deltakere. Vi gjennomførte et intervju med denne personen, men har ikke inkludert vedkommende i tabell 1.1. Personer under 18 år ble ikke inkludert i undersøkelsen. Sammensetningen av det endelige utvalget informanter er skissert i tabell 1.1. I tillegg ble fem av intervjuene utvidet til dybdeintervjuer. Her fikk informantene rom til å utdype ytterligere. Vi stilte også spørsmål om beskrivelse og vurdering av selve seremonien, grunner til deltakelse, betydning av statsborgerseremoni samt spørsmål om statsborgerskap og kjennskap til fylkesmannsinstitusjonen. Dette var et nyttig verktøy for å gå mer i dybden i deltakernes tanker rundt inkludering i det norske samfunnet og statsborgerskapet og statsborgerseremoniens betydning for dette. Tre av disse utvidelsene ble gjort på telefon. To intervjuer – ett med én person, ett med et ektepar med barn – ble gjennomført ansikt-til-ansikt på henholdsvis kafé og i informantenes hjem. Disse samtalene varte i omlag en time hver.

Intervjuene vi har gjennomført, aspirerer ikke til å være representative i statistisk forstand. Antallet informanter er for lite til at vi kan trekke noen slutninger om variasjon mellom ulike opprinnelsesland, aldersgrupper, bostedsfylker, familieforhold eller liknende. Vi kan selvsagt heller ikke si noe sikkert om hvor utbredte ulike holdninger, oppfatninger eller opplevelser er. Like fullt har vi hatt et mål om god bredde med hensyn til utvalgets fordeling på alder, kjønn, opprinnelsesland, bostedsfylke, utdanningsnivå og sysselsettingsstatus. Hensikten har vært å sørge for at vi kommer i kontakt med personer som er ulike på måter vi kunne ha grunn til å tro påvirker oppfatningen

³ I denne sammenheng regner vi Oslo og Akershus som ett fylke i og med at personer fra disse sokner til samme fylkesmannsembete og blir invitert til den samme seremonien.

Tabell 1.1 Informanter i telefonintervjuene, sammensetning av utvalg som har blitt intervjuet. Absolutte tall.

Alder	
18–29 år	18
30–39 år	20
40–49 år	14
50–59 år	3
Kjønn	
Mann	33
Kvinne	22
Opprinnelsesland	
Irak	13
Somalia	11
Serbia (og Montenegro)	7
Russland	8
Pakistan	6
Andre*	11
Bostedsfylke	
Oslo/Akershus	21
Hordaland	12
Hedmark	13
Troms	4
Finnmark	5
Høyeste fullførte utdanningsnivå	
Universitet/høgskole (5 år+)	2
Universitet/høgskole (1–4 år)	13
Videregående skole	23
Grunnskole/ungdomsskole	11
For tiden i arbeid	
Nei	16
Ja	37

* Dette inkluderte informanter fra Iran, Israel, Kasakhstan, Moldova, Thailand og Norge (født og opp-vokst i Norge, men uten å være statsborger).

og eventuelt opplevelsen av statsborgerseremoniene. Vi opplever at vi langt på vei oppfylte denne målsettingen. Vi intervjuet svært forskjellige nye statsborgere – de er fra ulike land, har ulike personlige historier og ulike demografiske kjennetegn. I løpet av intervjuene begynte raskt enkelte svarmønstre å peke seg ut. Nye intervjuer ga etter hvert lite ny informasjon, men bekreftet mønstre som allerede hadde avtegnet seg. I den

kvalitative metodelitteraturen formuleres dette som at: «the sampling is terminated when no new information is forthcoming from new sampled units» (Lincoln og Guba 1985: 202). Etter 56 intervjuer var dette betegnende for vår opplevelse. Vår samlede vurdering er med andre ord at våre informanter setter ord på erfaringer og vurderinger som er relativt typiske for målgruppen, vel og merke knyttet til de tross alt begrensede temaene vi adresserte under intervjuene.

Vi må imidlertid ta et klart forbehold om at de som er vanskeligst å nå – ikke bare for oss, men også for arrangørene av seremoniene – de som ikke er registrert i telefonkatalogen, som ikke bor på sin folkeregistrerte adresse, som ikke snakker noe særlig norsk – heller ikke vil ha kommet til orde i tilstrekkelig grad i vår undersøkelse. Listene over deltakere og ikke-deltakere fra fylkene inneholdt ikke informantens telefonnumre. Telefonnumrene ble funnet gjennom søk i nettbaserte telefonkataloger. Enkelte personer var ikke listet i slike registre. Disse personene hadde vi dermed ikke mulighet til å komme i kontakt med.

Av de drøyt 350 personene vi fant telefonnummer og ringte til, oppnådde vi kontakt med 153 personer. Av dem vi oppnådde kontakt med over telefonen, var det 81 personer som ikke ønsket å delta i undersøkelsen. I 16 tilfeller måtte vi avbryte intervjuet grunnet store språkproblemer. Dette gjaldt spesielt kvinner over 40–50 år. 56 personer – eller 37 prosent av dem vi greide å komme i kontakt med – ønsket å delta i undersøkelsen. Den vanligste grunnen til at vi ikke oppnådde intervju, var at informanten ikke hadde tid. Motivasjonen for å svare på våre spørsmål syntes også noe høyere blant dem som hadde deltatt i seremoni, enn blant dem som hadde takket nei.

Nærmere om registerdata

Fylkesmannsembetene har ansvar for å arrangere og invitere nye statsborgere til seremoni. Hvert fylke får derfor tilsendt lister fra folkeregisteret to ganger i året (i hovedsak) over nye statsborgere bosatt i deres fylke. Listene sendes normalt ut cirka 1. mars og cirka 10. august slik at fylkene skal ha tid til å sende ut og administrere påmeldinger til seremonier som er anbefalt gjennomført i mai og oktober hvert år.⁴ Det første året ble seremonier kun gjennomført i utvalgte fylker, henholdsvis Oslo og Akershus (som har felles seremonier), Hedmark, Vest-Agder, Hordaland og Troms. Her ble personer som fikk innvilget statsborgerskap i perioden 1. mai 2006 til 6. oktober / 6. november, trukket ut og invitert til seremoni. Fra neste registertrekk 26. februar 2007 var nye

⁴ Navnelister er trukket fra folkeregisteret på følgende datoer: 06.10.2006 (kun pilotfylkene), 06.11.2006 (kun pilotfylkene), 26.02.2007, 30.03.2007 (kun Hordaland), 25.08.2007, 29.02.2008 og 13.08.2008.

statsborgere i alle fylker inkludert.⁵ Fra og med 2007 inviteres alle nye statsborgere over 18 år til å delta i seremoni, samt barn mellom 12 og 18 år sammen med foresatte.

Hvilke nye statsborgere som takker ja til å delta på seremoni, registreres ikke av noen samlet instans. Til gjengjeld fører fylkesmennene statistikk over hvem og hvor mange som takker ja til invitasjonen. Vi har derfor henvendt oss til hvert enkelt fylke for å dokumentere hvem som meldte seg på seremoniene de årene slike har vært arrangert. Deltakerne er deretter identifisert i det opprinnelige uttrekket fra folkeregisteret over nye statsborgere slik at vi kunne sammenlikne deltakere med ikke-deltakere. Vi har valgt å registrere *påmeldinger* til seremoniene, ikke faktisk *oppmøte*. Fylkene har i varierende grad registrert faktisk oppmøte, og det ble derfor mest ryddig å ta utgangspunkt i samme type tall for alle fylker.

1.4 Gangen i rapporten

Gangen i rapporten videre følger i stor grad problemstillingene vi redegjorde for i 1.2. I kapittel 2 gjennomfører vi en kvantitativ kartlegging av målgruppen og av de demografiske kjennetegnene som skiller dem som velger å delta, fra dem som ikke deltar. I kapittel 3 bruker vi de kvalitative dataene fra intervjuene med målgruppen og med arrangørene til å avdekke faktorer som kan hemme eller fremme deltakelse. I kapittel 4 ser vi nærmere på hvordan deltakerne har opplevd seremonien, og mer generelt på hvordan målgruppen vurderer ordningen med statsborgerseremonier, og hva som er deres begrunnelser for å søke om norsk statsborgerskap. I det siste kapitlet forslår vi en rekke tiltak for å øke deltakelsen på seremoni i årene fremover og diskuterer måltall for arbeidet.

⁵ Det første uttrekket fra folkeregisteret over nye statsborgere ble gjennomført for hele landet. Kun fylker som skulle arrangere prøveseremonier, fikk oversendt lister. Nye statsborgere som var bosatt utenfor prøvefylkene, totalt 880 personer, ble likevel hentet ut som en del av det første datauttrekket. De er imidlertid ikke oversendt til fylkene og har dermed ikke blitt invitert på seremoni.

2 Deltakelse i statsborgerseremonier

2.1 Hvem kan søke om norsk statsborgerskap – og når?

Etter ny lov om statsborgerskap som gjelder fra 1. september 2006, kan man bli norsk statsborger ved fødsel og ved adopsjon, ved melding eller etter søknad.⁶ Det er i all hovedsak personer som innvilges statsborgerskap etter søknad, som inviteres til statsborgerseremoni. Alle har etter søknad rett på norsk statsborgerskap dersom de oppfyller vilkårene oppstilt i loven, og dersom hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn ikke taler mot det. Søkeren må tilfredsstillende følgende krav: ha dokumentert eller på annen måte klarlagt sin identitet, ha fylt 12 år, være og forbli bosatt i riket, fylle vilkårene for bosettingstillatelse i utlendingsloven § 12, ha til sammen syv års opphold i riket i løpet av de ti siste årene, med oppholds- eller arbeidstillatelser av minst ett års varighet, ikke være ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon eller i så fall ha utholdt karenstid, og fylle kravet om løsning fra annet statsborgerskap. For søknader som fremmes etter 1. september 2008, er det også en forutsetning at søkere mellom 18 og 55 år har oppfylt kravet om 300 timer norskopplæring og samfunnsorientering.

Enkelte grupper av søkere har noe reduserte krav å forholde seg til. Det gjelder blant annet personer som er ankommet riket før fylte 18 år. For disse er oppholdskravet redusert til fem år. Personer som er gift med en norsk borger og har felles bopel med ektefellen, har også reduserte krav til oppholdstid. For disse er kravet at tid i riket og tid som gift med norsk borger til sammen må utgjøre minst syv år. Kravet til bosettingstillatelse innebærer i praksis at minst tre år må være tilbrakt i Norge. Reglene gjelder tilsvarende for registrerte partnere og for samboere. Nordiske statsborgere og de som tidligere har vært norsk statsborger, kan få norsk statsborgerskap etter bare to års sammenhengende oppholdstid. Statsløse søkere må ha oppholdt seg i riket de siste tre årene (med oppholds- og arbeidstillatelse). Barn av foreldre som er eller blir norske, må ha oppholdt seg i riket i to år sammenhengende.

Nordiske borgere kan få norsk statsborgerskap ved melding. Kravet er blant annet at de har vært bosatt i riket siste syv år. Dersom vedkommende tidligere har vært norsk borger, er det ikke noe krav til oppholdstid. Vedkommende blir statsborger straks ved meldingen dersom vedkommende er bosatt i Norge.

⁶ Informasjonen i de følgende avsnittene er hentet fra LOV 2005-06-10 nr. 51: lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

2.2 Nye statsborgere – hvem er de, og hvor bor de?

Antallet personer som søker om norsk statsborgerskap, har økt betydelig fra 1990-årene og frem til i dag. I dette avsnittet ser vi nærmere på hva som kjennetegner de nye statsborgerne langs noen hoveddimensjoner: tidligere statsborgerskap, kjønn, alder og bosted i Norge. Vi tar først utgangspunkt i tall fra Statistisk sentralbyrå som viser den historiske utviklingen i antall nye norske statsborgere og sammensetningen av dem som ble norske statsborgere i 2007. Deretter retter vi søkelyset mot dem som er invitert til statsborgerseremoni i perioden mellom mai 2006 og november 2008.

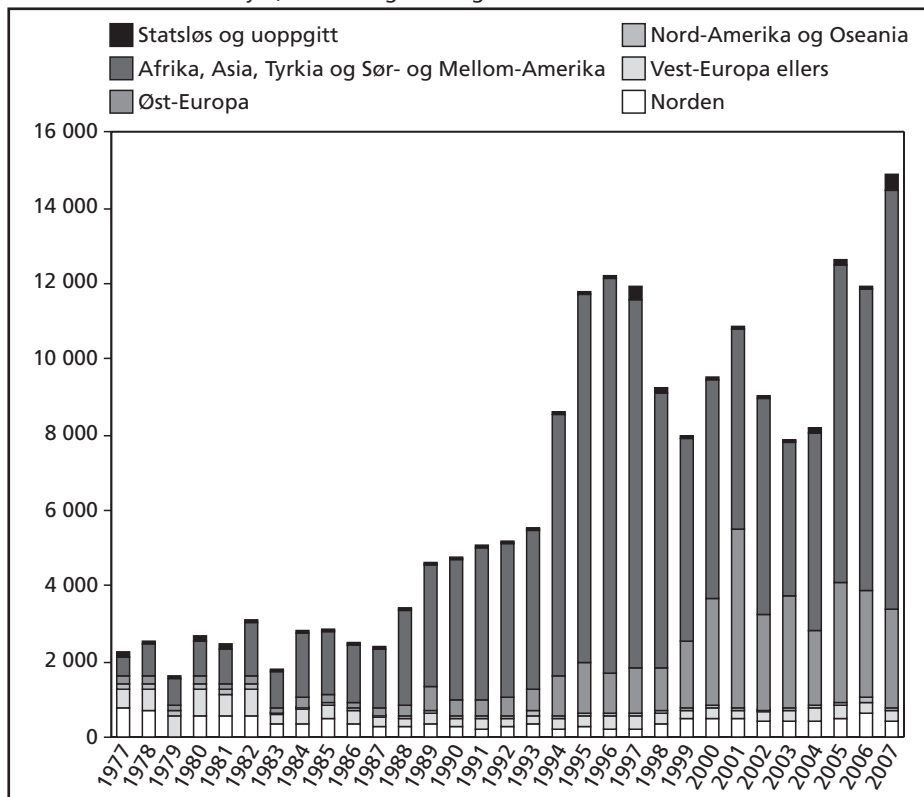
Flest nye statsborgere med bakgrunn fra ikke-vestlige land

Fra 1977 og frem til 2007 har i alt 203 000 utenlandske statsborgere fått norsk statsborgerskap, og over 140 000 (69 prosent) av disse var personer med tidligere ikke-europeisk statsborgerskap (Statistisk sentralbyrå, 28. august 2008). Som figur 2.1 illustrerer, har det i denne perioden funnet sted en sterk vekst i antallet som får innvilget norsk statsborgerskap fra midten av 1990-årene og fremover. I 2007 ble det satt en foreløpig rekord med 14 877 nye statsborgere.

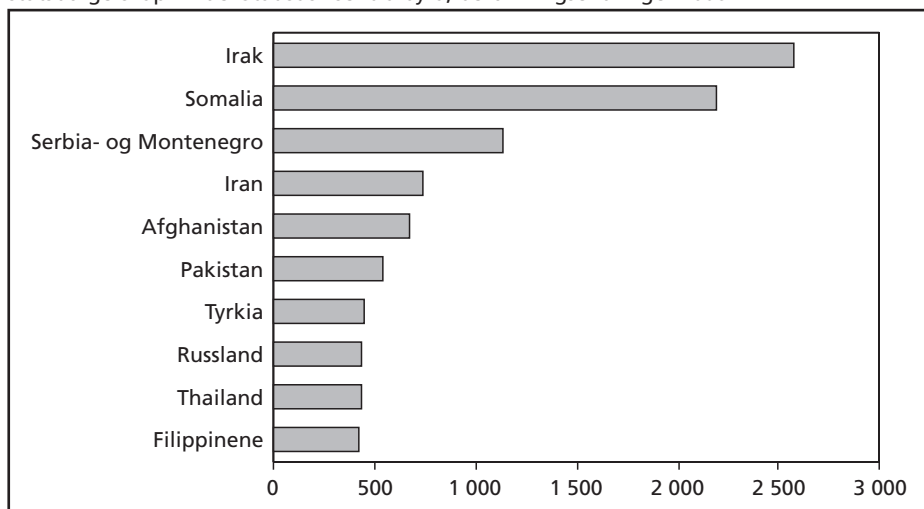
Personer med tidligere statsborgerskap i Afrika, Asia, Tyrkia og Sør- og Mellom-Amerika utgjør nesten tre firedeler av alle som fikk innvilget norsk statsborgerskap i 2007. Figur 2.2 viser de ti største gruppene fordelt på enkeltland. Personer med tidligere statsborgerskap i Irak og Somalia utgjør til sammen 4773 personer og dermed noe over 30 prosent av alle innvilgede norske statsborgerskap i 2007. Irakere og somaliere er grupper som gjerne har fått asyl eller opphold av humanitære årsaker, eller som gjenforenes med en person i Norge som har fått opphold på denne måten. Men vi ser også at andre typer familieinnvandrere er representert på listen over de største gruppene. Personer med bakgrunn fra Thailand innvandrer for eksempel i hovedsak til Norge gjennom ekteskap med en norsk statsborger uten innvandringsbakgrunn (Daugstad 2008).

Den fylkesvise oversikten over tidligere statsborgerskap blant dem som fikk innvilget norsk statsborgerskap i rekordåret 2007 (figur 2.3), illustrerer først og fremst at fordelingen av nye statsborgere etter hvilken verdensregion de har innvandret fra, er relativt lik i de 19 fylkene. Unntaket er Oslo, som har en vesentlig lavere andel tidligere østeuropeere blant sine nye statsborgere enn det som er vanlig i landet sett under ett. Finnmark skiller seg ut med en vesentlig høyere andel østeuropeere, noe som langt på vei forklares av geografisk beliggenhet og hyppigere kontakt mellom befolkningen i denne delen av Norge og Russland enn det som er vanlig i andre deler av landet.

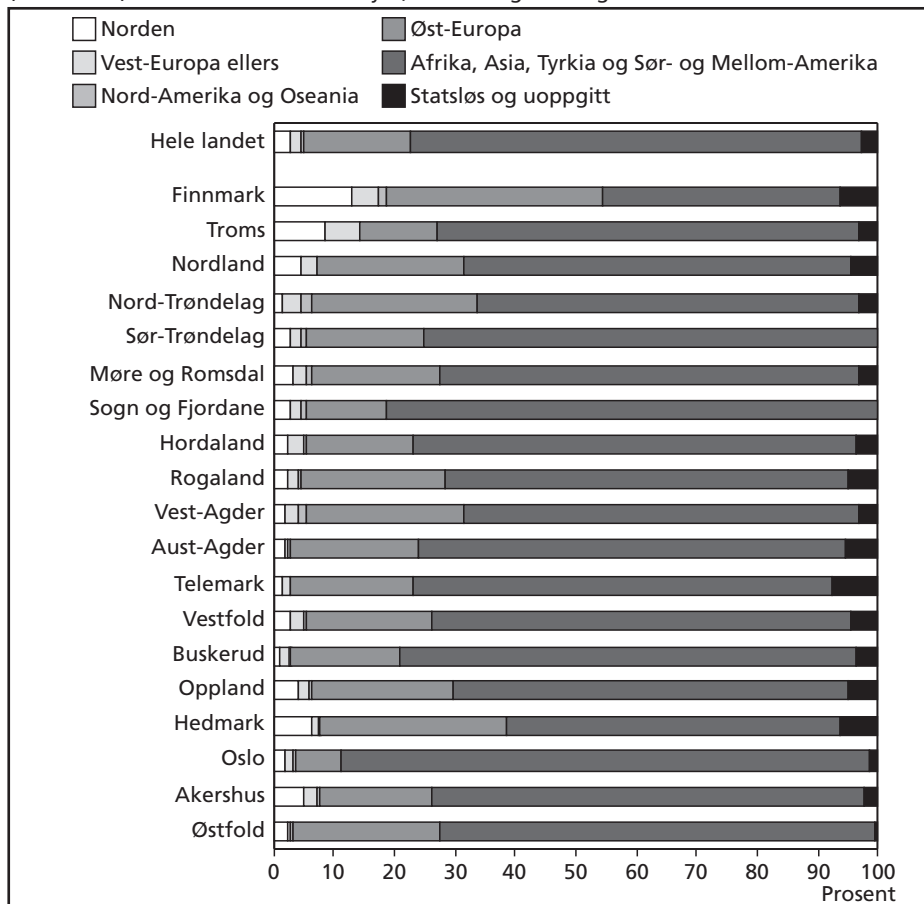
Figur 2.1 Overgang til norsk statsborgerskap. 1977 til 2007. Etter tidligere statsborgerskap.
Kilde: Statistisk sentralbyrå, befolkningsendringer 2008.



Figur 2.2 De ti største gruppene med innvilget norsk statsborgerskap i 2007, etter tidligere statsborgerskap. Kilde: Statistisk sentralbyrå, befolkningsendringer 2008.



Figur 2.3 Innvilgede statsborgerskap i 2007, etter tidligere statsborgerskap og bostedsfylke. (N = 14.877) Kilde: Statistisk sentralbyrå, befolkningsendringer 2008.



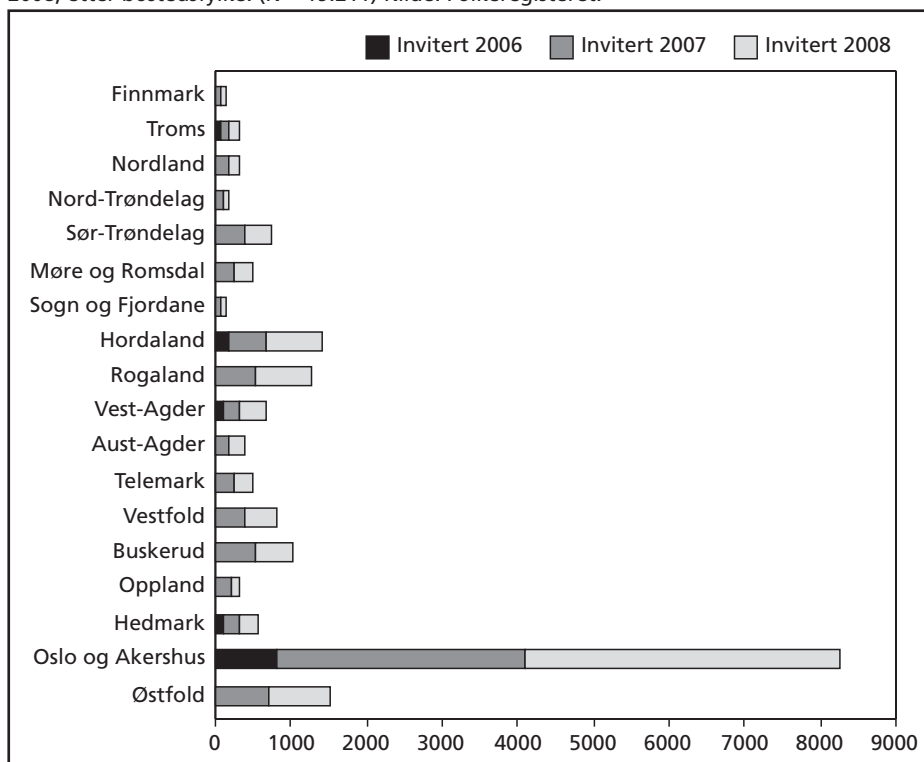
Nær halvparten av de inviterte er bosatt i Oslo eller Akershus

I dette og de følgende avsnittene skifter vi fra Statistisk sentralbyrås tall over alle nye statsborgere i 2007 til de dataene som er spesielt tilrettelagt for denne undersøkelsen. Nå er utgangspunktet de nye *statsborgerne som er i målgruppen for statsborgereremonier* fra 2006 (i pilotfylkene) og 2007 til 2008.⁷ Hvor mange nye statsborgere som er bosatt i hvert fylke, varierer og dermed også hvilke rammer fylkesmennene har å forholde seg til når de skal arrangere seremoni. Nær halvparten, 9000 av alle som var invitert til

⁷ Vi minner her om at det kun er personer som ble norsk statsborger etter 1. mai 2006 som ble invitert til seremoni i prøvefylkene. I 2007 er alle nye statsborgere i målgruppen for seremoniene inkludert, men i 2008 er kun dem som fikk norsk statsborgerskap før november 2008, med. Personer som fikk norsk statsborgerskap etter november 2008, vil først oversendes til fylkene og motta invitasjon til seremoni i 2009.

seremoni mellom 2006 og 2008, er hjemmehørende i Oslo eller Akershus. Hordaland, Østfold, Rogaland og Buskerud har også invitert over 1000 nye statsborgere hver til seremoni i perioden. På motsatt ytterkant finner vi Finnmark, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag der hvert av fylkene har invitert færre enn 200 nye statsborgere til seremoni.

Figur 2.4 Antall nye statsborgere invitert til statsborgerseremoni fra mai 2006* til november 2008, etter bostedsfylke. (N = 19.211) Kilde: Folkeregisteret.



*I 2006 ble seks fylker valgt ut til å gjennomføre prøveseremonier: Troms, Hordaland, Vest-Agder, Hedmark, Oslo og Akershus. De to sistnevnte har felles fylkesmannsembete og arrangerer felles seremonier. Fra 2007 var alle fylker inkludert i ordningen.

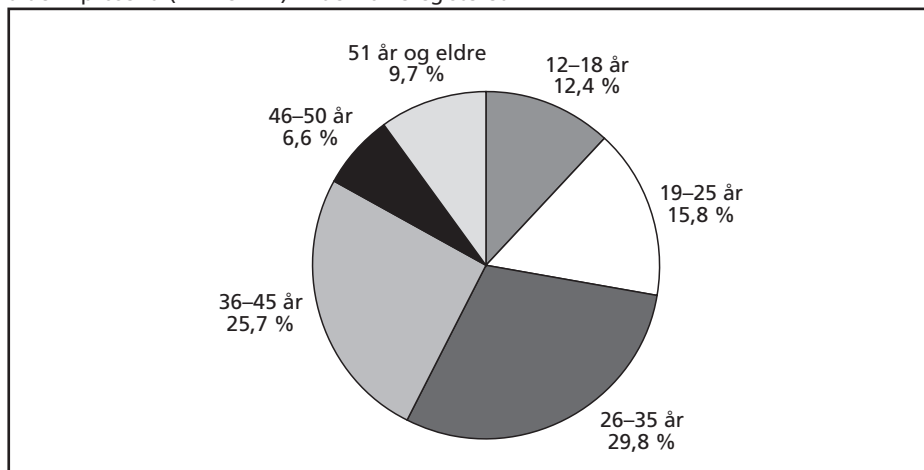
Kjønn og aldersfordeling blant de inviterte

Innvandrerbefolkningen i Norge er ung sammenliknet med øvrig befolkning (Blom og Henriksen 2008). Som vi kunne forvente, er også aldersfordelingen blant dem som er invitert til statsborgerseremoni, skjevfordelt, med flere unge og færre eldre enn i totalbefolkningen. Figur 2.5 viser aldersfordelingen blant dem som til nå er invitert til seremoni. Personer i alderen 26 til 35 og 36 til 45 år utgjør til sammen over halvparten av de inviterte. Barn mellom 12 og 18 år blir som nevnt invitert enten sammen

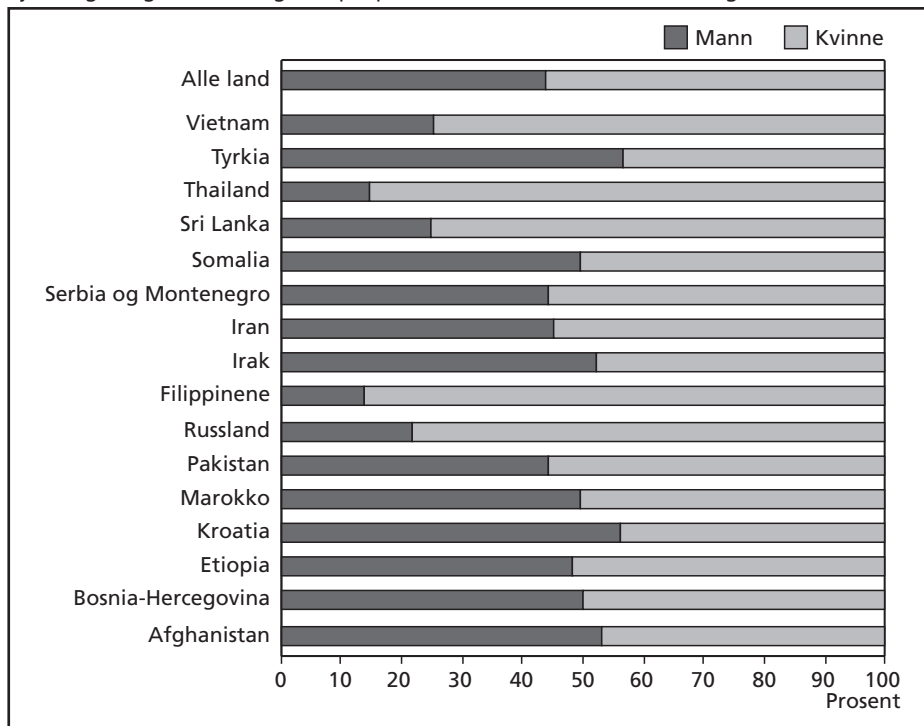
med foreldre eller andre foresatte. Barna utgjør til sammen litt over 2200 personer og fordeler seg temmelig likt på alle aldersstrinnene. I den eldste alderskategorien – blant dem over 51 år – er aldersfordelingen skjev, og over 80 prosent i denne gruppen er yngre enn 65 år.

I den perioden statsborgerseremoniene har vært arrangert, er det noen flere kvinner enn menn (6 prosentpoeng) som er blitt invitert til en statsborgerseremoni. Fordelingen mellom menn og kvinner varierer imidlertid betydelig mellom noen av de største landgruppene. Blant tidligere russiske, thailandske og filippinske statsborgere utgjør kvinner henholdsvis 78, 85 og 86 prosent av de inviterte. Også blant personer med tidligere statsborgerskap fra Vietnam og Sri Lanka er kvinner betydelig overrepresentert (figur 2.6). Vi finner en liten overvekt av menn fra henholdsvis Tyrkia, Kroatia og Irak.

Figur 2.5 Nye statsborgere som ble invitert til statsborgerseremoni i perioden 2006–2008, etter alder. I prosent. (N = 19.211) Kilde: Folkeregisteret.



Figur 2.6 Nye statsborgere som ble invitert til statsborgerseremoni i perioden 2006–2008, etter kjønn og tidligere statsborgerskap. I prosent. (N = 19.211) Kilde: Folkeregisteret.



2.3 Hvor mange melder seg på statsborgerseremoniene?

I den perioden seremoniene har vært arrangert, har drøyt 19 000 personer fått invitasjon til å delta på en statsborgerseremoni. Å delta er frivillig. Offentlige myndigheter har likevel et mål om økt deltakelse (IMDi 2008: 65). Men hva er et rimelig tall å sikte mot? Hva er en høy deltakelse i denne sammenhengen? Og er det mulig å sette et slikt tall uten hensyn til at både sammensetningen av målgruppen og «klimaet» for slike seremonier kan endres over tid? Et rimelig sted å starte diskusjonen er å se nærmere på hva deltakerandelene er i dag, og hvordan de varierer mellom fylker og mellom ulike grupper av nye statsborgere. Vi minner om at vi tar utgangspunkt i *påmeldinger* til seremoni, *ikke faktisk oppmøte*.

Verdt å vite om tallgrunlaget for statistikken

Utgangspunktet for de videre analysene er som nevnt i kapittel 1 fylkesmennenes egne registreringer av hvem av de inviterte som takket ja til å delta, koblet mot registerdata fra folkeregisteret over alle nye statsborgere i perioden.⁸ Kvaliteten på dataene fra fylkesmennene varierer. Kombinert med at antallet nye statsborgere fortsatt er relativt lavt i mange av fylkene, legger dette begrensninger på hvor langt det er mulig å gå i analysene. I de fleste tilfellene har vi kunnet identifisere deltakere ved hjelp av personnummer eller ved en kombinasjon av navn og bostedsadresse. I to fylker har vi imidlertid kun hatt tilgang til navn, noe som gjør identifisering av deltakere mer usikker. For enkelte seremonier finnes det ikke lenger noen oversikt over hvem som deltok. Dette er løst på to måter i analysene. I presentasjonen av deltakerandeler i det enkelte fylket har vi, der opplysningene vi hadde tilgang til, ikke var gode nok, rapportert fylkenes egne tall. I analysen av demografiske kjennetegn ved deltakere og ikke-deltakere er alle personene fra det aktuelle fylkestrekket tatt ut dersom fylkene ikke hadde lagret informasjon om deltakerne. Sagt på en annen måte: Dersom fylket ikke kunne rapportere inn hvem som deltok i seremonien våren 2007, ble alle som ble invitert til denne seremonien i det fylket, fjernet fra analysen.

Det kan være mindre forskjeller i de tallene fylkene tidligere har rapportert inn om deltakelse, og de tallene som presenteres her. Forskjellene har ulike årsaker. I noen tilfeller har de nye statsborgerne gjester kommet med i deltakerstatistikken og dermed ledet til for høye deltakertall i fylkenes egne rapporteringer. I enkelte fylker der vi manglet personnummer som koblingsnøkkel, var det noen innrapporterte deltakere vi ikke greide å identifisere, i registerfilen. Dette ga lavere deltakerandel enn fylkene selv rapporterte, men det er snakk om få personer, og forskjellen er derfor svært liten. Til sist er det i noen fylker forskjeller mellom de tallene Fafo har fått oversendt fra folkeregisteret over nye statsborgere i perioden, og de tallene fylket selv har tatt utgangspunkt i når de utarbeidet sin deltakerstatistikk. I praksis innebærer det at fylkene rapporterer å ha invitert færre enn det uttrekket fra folkeregisteret tilsier, og at deltakerandelen slik den fremstår i våre tall, dermed er noe lavere enn fylkets egne. Det er gjort et omfattende arbeid for å rydde opp i dette, men det gjenstår likevel noen mindre uklarheter knyttet til antall inviterte i noen enkeltseremonier. Forskjellene er likevel ikke så store av de rokker ved helhetsbildet, verken på fylkes- eller landsnivå.

Seremoniene i 2006 – store variasjoner i deltakelse

Før statsborgeraseremoniene ble innført over hele landet, ble det gjennomført pilotseremonier i seks utvalgte fylker: Oslo og Akershus, som arrangerte en felles seremoni,

⁸ Sør-Trøndelag ønsket ikke å levere ut denne informasjon, og for dette fylket har vi dermed bare kunnet referere fylkets egne beregninger.

Hedmark, Hordaland, Vest-Agder og Troms. Seremonien ble gjennomført på samme dag i alle pilotfylkene. Deltakerandelene varierte mye mellom de ulike fylkene, og tallene er heller ikke direkte sammenliknbare. I Oslo og Akershus møtte 162 personer til seremonien i Oslo rådhus, eller drøyt 19 prosent av de 827 nye statsborgerne som ble invitert.. I Vest-Agder møtte 34 personer til seremoni, noe som utgjorde 27 prosent av de 120 inviterte i 2006. I Troms meldte hele 33 prosent av de i alt 60 inviterte statsborgerne seg på en seremoni. Troms gjorde imidlertid et grep som åpenbart trakk opp deltakerandelen for de første inviterte. Høsten 2008 snudde de bunken for nye statsborgere som hørte hjemme i Harstad-regionen, og inviterte alle som ikke tidligere hadde deltatt, én gang til på seremoni i Harstad. Dette resulterte i en del nye påmeldinger og bidro til å trekke opp deltakerandelen for 2006-statsborgerne. I Hordaland og Hedmark er registreringene av deltakelse for den første seremonien ikke av en slik art at vi har kunnet koble informasjonen tilbake til registerdataene over nye statsborgere i fylket. Fylkenes egne registreringer viser imidlertid for Hordaland 39 påmeldte av totalt 197 inviterte (20 prosent) og for Hedmark 18 deltakere av 102 inviterte (18 prosent).

Mangelfull registrering av påmelding og deltakelse (vel og merke mangelfull fra en forskers ståsted, ikke for gjennomføringen av seremoniene) gjør det vanskelig å bruke 2006-tallene som et grunnlag for å si noe om utviklingen over tid. Det er likevel tydelig at fylkene har gjort seg mange erfaringer under pilotseremoniene som de har dratt nytte av i det videre arbeidet. Vi kommer tilbake til disse erfaringene i kapittel 3 og 5.

Seremoniene i 2007 og 2008 – om lag to av ti deltak

Fra og med 2007 ble statsborgerseremonier innført i alle landets fylker. Rammene for seremoniene er likevel svært ulike, først og fremst fordi hvor mange nye statsborgere som er invitert i hvert enkelt fylke, varierer fra færre enn 200 til nærmere 9000 i den perioden statsborgerseremoniene har vært arrangert. Dette gir svært ulike utgangspunkt for å arrangere seremonier, noe vi kommer tilbake til i kapittel 3. I denne omgang skal vi nøye oss med å poengtere at statistikkproduksjonen i de fylkene som har færrest nye statsborgere, er langt mer utsatt for tilfeldige variasjoner enn i de litt større seremonifylkene. Et eksempel er hvis Sogn og Fjordane samlet sett hadde hatt bare 14 færre påmeldinger til seremoniene sine, ville deltakerandelen deres sunket fra 30 til 20 prosent. En tilsvarende prosentvis reduksjon i Østfold – fra 20 til 10 prosent deltakelse – ville bety 154 færre deltakere. I lesingen av tallene er det dermed viktig å ha antallet nye statsborgere i hvert fylke med i bakhodet (se figur 2.4), slik at vi ikke legger for stor vekt på variasjoner som kan være tilfeldige.

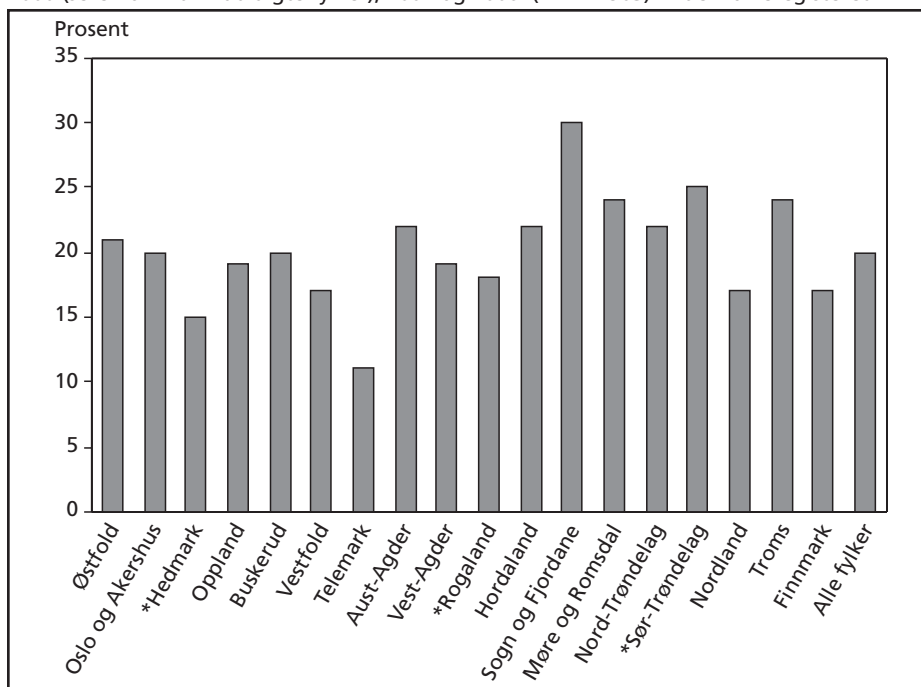
Figur 2.7 viser andelen av de inviterte som meldte seg på seremoni i hvert fylke i 2007 eller 2008. Tallene viser andelen påmeldte samlet for alle avholdte seremonier i det enkelte fylket i perioden. Antallet seremonier varierer mellom fylkene. Noen holder

to seremonier i året, mens andre begrenser seg til en. For de fylkene som kun arrangerer én seremoni i året, er det dessuten slik at tallene for 2008 ikke gir noe fullgodt bilde. Flere av fylkene arrangerer seremonien så tidlig på året at de kun inviterer personer som har fått norsk statsborgerskap frem til og med 29. februar 2008⁹.

Som vi har vært inne på tidligere, presenterer vi tall for hvor mange som har meldt seg på en seremoni, ikke hvor mange som faktisk møtte opp. Noen fylker har registrert både påmeldinger og faktisk oppmøte, og disse tallene tyder på at det er en del frafall på selve dagen. Våre tall vil dermed overdrive deltakelsen i statsborgerseremonier. Samtidig rapporterer noen fylker at det har dukket opp inviterte som ikke hadde meldt seg på, men ut fra fylkenes registreringer ser dette ut til å være langt mindre utbredt enn frafall av påmeldte.

For landet samlet sett er andelen påmeldte til seremoniene 20 prosent (figur 2.7). Situasjonen i Oslo og Akershus veier selvsagt tungt i lys av at disse to fylkene til sammen står for nær halvparten av alle statsborgere som er invitert til seremoni i perioden. Helhetsbildet er likevel at andelen påmeldte ligger rundt 20 prosent i de fleste fylkene.

Figur 2.7 Andel nye statsborgere påmeldt til statsborgerseremoni, etter fylke. Samlet tall for 2006 (seremoni kun i utvalgte fylker), 2007 og 2008. (N = 17.903) Kilde: Folkeregisteret.



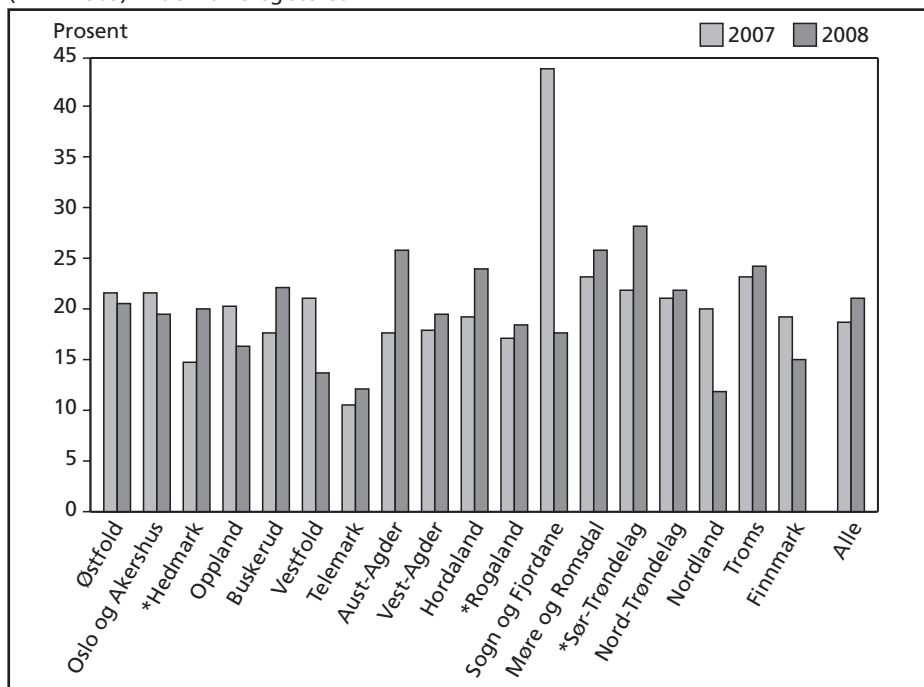
* Basert på egenrapporterte tall fra fylket, ikke kvalitetssikret

⁹ Dette gjelder Møre og Romsdal, Oppland, Buskerud, Telemark, Sogn og Fjordane og Finnmark.

Lavest andel påmeldte finner vi i Telemark, Hedmark, Nordland og Finnmark. Sogn og Fjordane peker seg ut på det andre ytterpunktet med 30 prosent deltakelse. Som vi allerede har nevnt, kan imidlertid få personer gi store prosentvise utslag i de fylkene som har få nye statsborgere, og vi vil derfor være forsiktige med å legge vekt på avvik fra gjennomsnittet i de mindre fylkene.

Et viktig spørsmål er hvorvidt andelen deltakere i seremoniene har utviklet seg i den perioden seremoniene har vært arrangert. Det har vært en viss forventning om at deltakelsen vil øke over tid, en forventning som springer ut av to forhold. Det første er at arrangørene gjør seg erfaringer for eksempel knyttet til invitasjoner og til å skape oppmerksomhet om seremonien som bidrar til at flere ønsker å delta. Altså at det finner sted en læringsprosess hos arrangørene. Det andre forholdet er at tidligere deltakere sprer informasjon om seremonien i sine nettverk og anbefaler andre å delta. En slik spredningseffekt forutsetter selvsagt at seremonien ble en positiv markering, og vi kommer tilbake til deltakernes opplevelser av dette i kapittel 4.

Figur 2.8 Andel nye statsborgere påmeldt til statsborgerseremoni, etter fylke og seremoniår. (N = 17.903) Kilde: Folkeregisteret.



* Basert på egenrapporterte tall fra fylket, ikke kvalitetssikret

Utviklingen i andel påmeldte fra 2007 til 2008 tegner et bilde av en forsiktig vekst i andel påmeldinger (figur 2.8). Vi gjør likevel oppmerksom på at tallgrunnlaget er usikkert i flere av fylkene, og at vi i noen tilfeller har måttet legge inn tall vi ikke har hatt mulighet til å kvalitetssikre. Prøveseremoniene i 2006 er såpass dårlig registrert at det er vanskelig å danne seg et helhetlig bilde. For landet sett under ett ser det ut til å være en viss utvikling fra 2007 til 2008 i retning av høyere deltakelse i seremoniene. Tallgrunnlaget er likevel etter vår oppfatning fortsatt for usikkert til at vi tør trekke en konklusjon om at deltakelsen i seremoniene er på vei opp.

I noen fylker er det betydelige utslag fra det ene året til det andre. Dette gjelder imidlertid fylker med få nye statsborgere der små variasjoner i antall påmeldte gir store prosentvise utslag. Slike variasjoner skyldes dermed ofte tilfeldigheter, og vi skal derfor være svært varsomme med å tillegge dem stor vekt. I Sogn og Fjordanes tilfelle ble det gjort en ekstra innsats under forberedelsene til seremonien i 2007 som trolig har hatt betydning for at påmeldingen det året var hele 44 prosent. Alle åtte ordførere i fylket kontaktet deltakere i sin kommune, og i flere tilfeller ble det også arrangert transport til seremonien. Dersom enten svært høy eller svært lav deltakelse i enkelte fylker vedvarer også i kommende seremonier, er det selvsagt grunn til å se nærmere på hva som eventuelt skiller disse fylkene fra andre, både i sammensetningen av de nye statsborgerne og i måten fylket informerer, inviterer og arrangerer seremonien sin på.

2.4 Hvem deltar – demografiske kjennetegn

Når fylkene får oversendt lister med nye statsborgere i sin region, følger det også med demografiske kjennetegn som alder, kjønn og tidligere statsborgerskap. Vi tar utgangspunkt i de samme demografiske kjennetegnene og sammenlikner deltakere med ikke-deltakere. Melder unge seg på seremoniene i like stor grad som eldre? Og kvinner i like stor grad som menn? Er noen landgrupper sterkere representert på seremoniene enn andre? Og spiller det noen rolle for deltakelsen om du er kommet til Norge som flyktning eller som familieinnvandrer?

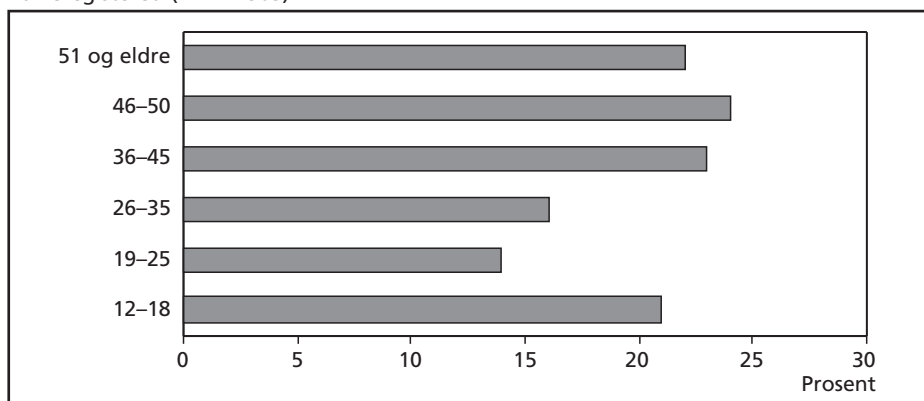
Unge voksne deltar minst

Unge voksne mellom 19 og 25 år er den aldersgruppen som i minst grad har meldt interesse for å delta i en statsborgerseremoni. Kun 13 prosent av de inviterte meldte seg på en seremoni (figur 2.9). Det er vanskelig å teoretisere rundt hva årsaken kan være. Vi vet imidlertid at denne aldersgruppen kan være spesielt vanskelig å nå fordi mange studerer og ikke lenger er bosatt på den adressen de er registrert med i folkeregisteret. Også blant personer i alderen 26 til 35 år er deltakelsen lavere enn gjennomsnittet. Det

er rimelig å anta at det i denne gruppen vil være en del småbarnsforeldre, noe som kan gjøre det vanskeligere å sette av tid til å delta i en seremoni og kanskje også føre til noe usikkerhet om hvor egnet arrangementet er for små barn.

Blant barn er deltakelsen høyere. Drøyt 2200 barn mellom 12 og 18 år er i perioden 2006–2008 invitert til å delta i statsborgerseremoni. Av dem deltok 21 prosent, eller 468 personer. Det er særlig blant personer med tidligere statsborgerskap fra Afghanistan, Irak, Somalia og Serbia-Montenegro at vi finner barn mellom 12 og 18 år blant de nye statsborgerne, og barnas deltakelse i seremoniene følger i all hovedsak det mønsteret som vi finner i den landgruppen de er en del av. I de eldste aldersgruppene er andelen som har meldt seg på til en seremoni, gjennomgående høyere enn blant de unge voksne.

Figur 2.9 Andel påmeldte til statsborgerseremonier i perioden 2006–2008, etter alder. Kilde: Folkeregisteret. (N = 17.903)



Høy deltakelse blant kvinner som innvandrere til norske menn

I Norge er det langt flere menn enn kvinner som gifter seg transnasjonalt, både i den innvandrede delen av befolkningen og i befolkningen ellers (Daugstad 2008). Innvandringen til Norge fra Filippinene, Thailand og Russland har en sterk overvekt av kvinner, og spesielt i gruppen fra Thailand og Filippinene kommer et flertall for å inngå ekteskap med en norsk mann. Blant russiske kvinner er innvandringsårsakene mer sammensatt, men også her inngår mange ekteskap med en norsk mann (ibid.). Det er derfor interessant at nettopp disse tre landgruppene har en høyere deltakerandel i statsborgerseremonier enn gjennomsnittet (figur 2.9). Høyest deltakerandel finner vi blant personer med tidligere statsborgerskap fra Filippinene, der hele 34 prosent har meldt seg på statsborgerseremonien i sitt fylke. Tilsvarende tall er 26 prosent blant personer med tidligere russisk statsborgerskap og 24 prosent blant personer med tidligere thailandsk statsborgerskap. Innenfor disse tre landgruppene er det dessuten

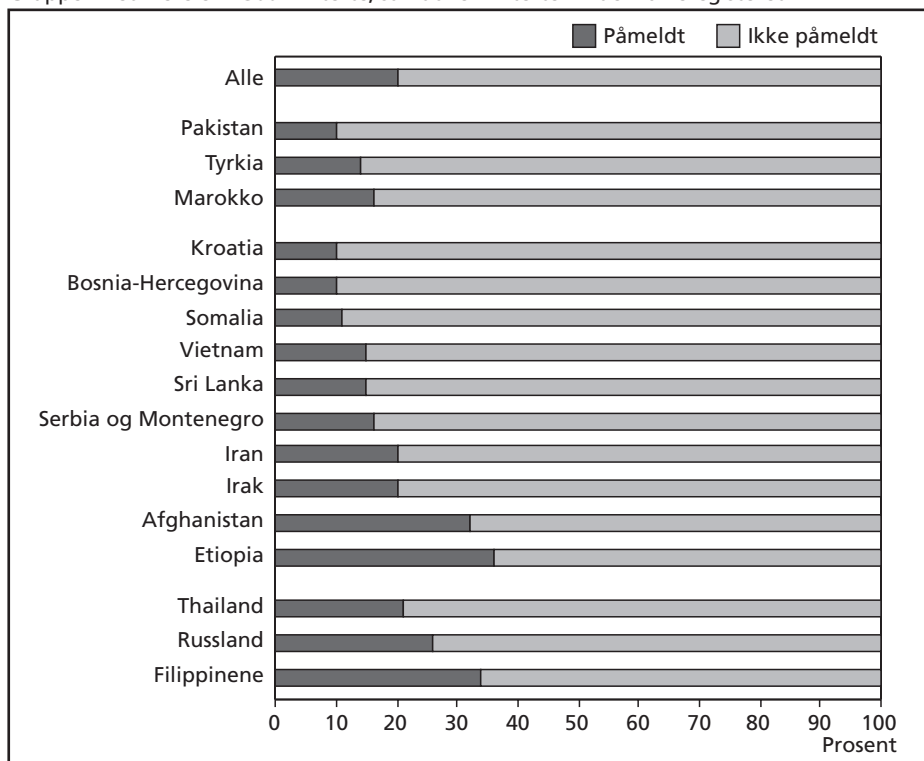
markert flere kvinner enn menn som melder seg på en seremoni. En mulig forklaring på at nettopp disse tre landgruppene, og da spesielt kvinnene, markerer seg med en påmelding til seremoniene som er over gjennomsnittet, er at personer med norsk ektefelle (her definert som at ektefellen er født i Norge av to norskfødte foreldre) oftere oppfatter seremonien som en sentral markering enn personer uten en slik personlig forankring i Norge. Alternativt, eller supplerende, kan vi også tenke oss at en norsk ektefelle bidrar til at informasjonen om seremonien forstås i de tilfellene der språklige barrierer ellers ville vært en hindring for noen, og/eller at den norske ektefellen bidrar til å oppmuntre den nye statsborgeren til å delta på seremoni.

Innvandring som følge av familieetableringer er den viktigste innvandringsårsaken til Norge også for pakistanere, tyrkere og marokkanere (Daugstad 2008). Familiedannelsen i disse landgruppene skjer imidlertid i overveiende grad mellom personer med samme landbakgrunn og ofte i form av transnasjonale giftemål, altså mellom en person som er bosatt i Norge, og en som er bosatt utenfor Norge ved ekteskapsinngåelsen. I disse landgruppene er deltakelsen i statsborgerseremonier lavere enn gjennomsnittet, med kun 10 prosent påmeldte fra Pakistan, 14 prosent fra Tyrkia og 16 prosent fra Marokko. Kvinner i disse landgruppene deltar dessuten i mindre grad på seremoniene enn menn. Blant kvinner med tidligere statsborgerskap fra Pakistan, Tyrkia og Marokko er andelen deltakere henholdsvis 7, 10 og 13 prosent – blant menn henholdsvis 14, 16 og 19 prosent.

Store variasjoner i deltakelse blant flyktninger

I landgrupper der vi først og fremst vil finne flyktninger eller personer med familietilknytning til en flyktning, varierer påmeldingen til statsborgerseremonier i større grad og tilsynelatende mer tilfeldig enn i de andre innvandrerkategoriene. Vi finner imidlertid ingen grupper der kjønnsforskjellene i deltakelse er like merkbare som blant familieinnvandrerne. Tallene rokker dessuten ved hypotesen om at norske ektefeller virker som en pådriver eller en tilrettelegger for deltakelse på statsborgerseremonier. Det er nemlig personer med tidligere statsborgerskap fra Etiopia med sine 36 prosent som har den høyeste registrerte deltakerandelen i seremonier. Også blant tidligere afghanske statsborgere er andelen deltakere markert høyere enn gjennomsnittet – 32 prosent. I to av de største landgruppene, Irak og Iran, har 20 prosent av de inviterte statsborgere meldt seg på seremoni. Blant somaliere er påmeldingene markert lavere – kun 11 prosent. Det kan også være verdt å notere at flyktninger med bakgrunn fra europeiske land til nå har utmerket seg med en lavere deltakelse i statsborgerseremoniene enn gjennomsnittet.

Figur 2.10 Påmeldte til statsborgerseremonier i 2007 og 2008, etter tidligere statsborgerskap. Grupper med flere enn 300 inviterte, samt alle inviterte. Kilde: Folkeregisteret.



2.5 Oppsummering

Utgangspunktet for analysene er informasjon om påmeldinger til statsborgerseremonier fra fylkesmannsembetene koblet med data fra folkeregisteret over nye statsborgere i perioden 1. mai 2006 til 13. august 2008. Vi har analysert påmeldinger til seremoniene, ikke faktisk oppmøte. Frafall på selve dagen skyldes ofte tilfeldigheter og vil være vanskelig å unngå. Det er like fullt viktig å notere at selv om frafallet varierer, har det i en del fylker vært betydelig. Tallgrunnlaget for å beregne andelen påmeldte til statsborgerseremonier har vært arbeidskrevende å etablere fordi deltakelse er registrert og lagret på ulike måter og i ulik grad i fylkene. Vi anbefaler derfor at det utarbeides sentrale føringer for hvordan deltakelse i seremoniene registreres og lagres slik at fremtidig oppfølging av deltakerandeler blir mindre arbeidskrevende og mer presis.

- Flertallet av de nye statsborgerne som til nå er invitert på seremoni, har bakgrunn fra såkalte ikke-vestlige land. Personer med bakgrunn fra Somalia og Irak er de største landgruppene.
- Nær halvparten av de statsborgerne som ved utgangen av 2008 var invitert til seremoni, er bosatt i Oslo eller Akershus. Hordaland, Østfold, Rogaland og Buskerud har alle invitert over 1000 nye statsborgere til seremoni. På motsatt ytterpunkt finner vi Sogn- og Fjordane og Nord-Trøndelag som begge har invitert færre enn 200 nye statsborgere til seremoniene i 2007 og 2008.
- Deltakelsen i statsborgerseremonier for landet sett under etter er om lag 20 prosent både i 2007 og 2008. Noen fylker utmerker seg enten med store variasjoner mellom år, med spesielt lav deltakelse eller med spesielt høy deltakelse. Vi vil foreløpig være forsiktige med å legge for stor vekt på disse variasjonene fordi spesielt i fylker med få nye statsborgere vil små variasjoner i deltakelse gi store utslag prosentvis utslag.
- Godt over 2000 barn mellom 12 og 18 år har deltatt på statsborgerseremoniene i egenskap av selv å ha blitt norske statsborgere. I tillegg har mange deltakere med seg egne barn. Unge voksne mellom 19 og 25 år og mellom 26 og 35 år deltar i minst grad i seremoniene.
- Noen flere kvinner enn menn er blitt norske statsborgere i perioden, men menn og kvinner takker like ofte ja til å delta på seremoni. Det er imidlertid store variasjoner i kvinners og menns deltakelse innenfor ulike landgrupper.
- Tallgrunnlaget er usikkert, men kan tyde på at kvinner som innvandrer til Norge gjennom ekteskap med en norsk mann, har gjennomgående høyere deltakelse enn kvinner som innvandrer gjennom ekteskap med menn som selv har innvandret.
- Blant grupper med stor andel tidligere flyktninger eller personer med opphold på humanitært grunnlag varierer deltakelsen betydelig. På det ene ytterpunktet finner vi nye norske statsborgere med bakgrunn fra Etiopia og Afghanistan der henholdsvis 36 og 32 prosent har meldt seg på seremoni. På det andre ytterpunktet står personer fra Kroatia, Bosnia-Hercegovina og Somalia, med henholdsvis 10, 10 og 11 prosent påmelding.

3 Å delta eller ikke delta – det er spørsmålet

Å bestemme seg for å delta i en statsborgerseremoni eller ikke, er et valg. Man får en invitasjon til seremoni og må bestemme seg for om man ønsker å delta eller ikke. Vi ønsker derfor å undersøke hva som påvirker dette valget. I dette kapitlet følger vi prosessen fra folk først hører om statsborgerseremonien, og frem til de bestemmer seg for å ikke gå eller å gå på seremonien. Vi starter med hva folk vet om statsborgerseremonien, fortsetter med hvordan de opplevde å bli invitert og eventuelt melde seg på seremonien, underveis diskuterer vi hvilke praktiske og sosiale forhold som kan hemme eller fremme deltakelse, før vi til slutt ser på informantenes egne begrunnelser for sine valg. Både data fra målgruppeintervjuene og fra arrangørintervjuene ligger til grunn for analysene.

3.1 Kjennskap til seremonien

Statsborgerseremonier er en ny ordning. Seks fylker avholdt seremonier i 2006 (Oslo/Akershus, Hedmark, Hordaland, Vest-Agder og Troms,), men i de aller fleste fylkene var første seremoni i 2007. Slik sett er det ingen grunn til å forvente at verken målgruppen eller befolkningen for øvrig skal ha mye kunnskap om at slike seremonier finnes.

Dette er en forventning som bekreftes gjennom intervjuene. Den typiske nye statsborgeren får første gang vite om statsborgerseremonien når hun eller han får et invitasjonsbrev i posten. Noen har også først hørt om statsborgerseremonien gjennom familie og venner, men den typiske informanten kjenner ingen som har vært på seremoni tidligere. Blant dem som har hørt om seremonien fra familie og kjente, er imidlertid hovedinntrykket positivt; responsen varierer fra «de sa det var greit» til «de var kjempefornøyde», men ingen rapporterer at de har hørt noe negativt fra folk som har vært på seremoni tidligere. Etter hvert som flere vil ha deltatt på seremoni, kan man forvente at mer kunnskap vil spres gjennom personlige nettverk, men så langt synes altså «jungeltelegrafeffekten» å være begrenset. Noen oppgir også at første gang de hørte om tilbudet, var det gjennom media, primært lokalaviser.

Hovedinntrykket er altså at kunnskapen om statsborgerseremonier er svært begrenset før den nye statsborgeren faktisk selv møter opp på og erfarer en seremoni.

Hva gjør fylkesmennene for å gjøre statsborgerseremoniene mer kjent?

Det viktigste virkemiddelet fylkesmennene bruker for å informere målgruppen om statsborgerseremoniene er å sende dem personlige invitasjoner til å delta. Vi ser nærmere på utformingen av disse nedenfor.

Alle de fylkesmennene vi har snakket med, sender også ut informasjon til lokale medier og legger ut informasjon på sine egne nettsider. Hvor offensivt informasjonsarbeidet overfor media er, varierer imidlertid betydelig. Noen nøyer seg med å sende ut pressemeldinger, mens andre tar personlig kontakt med journalister. En viktig faktor i denne sammenhengen er trolig den informasjonsfaglige kompetansen de ansvarlige for seremonien har tilgang til. Generelt rapporteres det imidlertid om begrenset interesse fra pressen, noe som i seg selv kan indikere at informasjonsfaglig kompetanse i å «selge inn» saker er nødvendig for å få mer blesst om arrangementene i lokale medier.

Våre samtaler med et utvalg av representanter fra fylkesmannsembetene etterlot i liten grad inntrykk av at det foregår et samarbeid med andre offentlige eller frivillige institusjoner i å spre informasjon om seremoniene. Ett fylke sender informasjon til kommunale voksenopplæringer. Ingen av dem vi snakket med, samarbeider med frivillige organisasjoner. Flere av fylkesmannsembetene etterlyser imidlertid et sterkere engasjement fra IMDis side når det gjelder samarbeid og dialog med innvandrersorganisasjonene. Fylkesmennene mener de ikke selv har den nødvendige kompetansen til å drive informasjonsarbeid overfor de minoritetsetniske miljøene og etterspør mer bistand fra direktoratet for å få til dette. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5 om tiltak for å øke deltakelsen.

Ut over fylkesmannens innsats for å gjøre seremoniene kjent ligger det også informasjon om statsborgerseremonien vedlagt i de positive vedtaksbrevene de nye statsborgerne har mottatt på sine søknader om norsk statsborgerskap. Det var imidlertid få informanter som rapporterte at de hadde lagt merke til dette.

Som en oppsummering må det sies å være rimelig godt samsvar mellom det informantene sier om sitt kjennskap til statsborgerseremonien, og det fylkesmannsembetene har gjort for å spre informasjon. For begge parter er det invitasjonsbrevet som er det viktigste kontaktpunktet.

3.2 Invitasjon og påmelding

IMDi har utviklet en veileder for arrangørene av statsborgerseremonier (IMDi 2007), og i denne finnes også et forslag til invitasjon til statsborgerseremoni. Inntrykket er imidlertid at fylkesmennene i stor grad har laget sine egne invitasjoner, og at de har tatt med seg erfaringer fra hver runde med invitasjoner og brukt disse til å finjustere invitasjonene fra gang til gang. Det er dermed en viss variasjon mellom fylkene i hvordan invitasjonene ser ut og, hvordan de er formulert.

Informantene mente jevnt over at invitasjonene var enkle å forstå, og de syntes at de fikk tilstrekkelig informasjon gjennom invitasjonsbrevet. Noen få av de personene vi snakket med, strevde med å forstå invitasjonen på grunn av språkproblemer, og andre oppga at barna oversatte, eller at de brukte ordbok. I og med at noen intervjuer måtte avbrytes på grunn av store språkproblemer, må vi også anta at vi ville fått flere historier om vanskeligheter med å forstå invitasjonen om vi hadde gjennomført intervjuene på informantenes morsmål. Selv om informasjonen i invitasjonsbrevet stort sett ble opplevd som tilstrekkelig, fikk vi også historier om enkelte misforståelser av tid og sted. En informant sa for eksempel at hun hadde misforstått hvor seremonien skulle avholdes, og hadde dratt til tinghuset istedenfor til rådhuset.

Antallet informanter er for lite i hvert fylke til at vi kan si noe om hvilken type invitasjon som treffer best på basis av målgruppeintervjuene. Vi har imidlertid også spurt fylkesmennene om hva slags erfaringer de har gjort seg med invitasjonene, og samlet inn eksempler på invitasjoner fra de fylkesmannsembetene vi har vært i kontakt med.

Grovt sagt finnes to hovedtyper invitasjoner. Den første varianten består av et brev med relativt mye informasjon om hva statsborgerseremonien er, om troskapsløftet, tidspunkt, program, påmelding og så videre. Den andre varianten består av en kortfattet invitasjon med en vedlagt brosjyre som gir mer detaljert informasjon, gjerne med bilder, om innholdet i en seremoni og hvordan det foregår. Ett fylke der de hadde gått fra første til andre variant, argumenterte for at de første invitasjonsbrevene ble for defensive. De brukte så mye plass på å argumentere for at troskapsløftet ikke var «farlig» at brevets karakter av å være festinvitasjon ble mindre synlig. Også fra et annet fylke understrekes betydningen av at dette skal være en invitasjon til en festlig og høytidelig begivenhet: «Den må ikke se ut som en møteinnkallelse». I denne sammenhengen er det også verdt å merke seg at så godt som ingen av informantene, verken deltakere eller ikke-deltakere, oppfatter troskapsløftet som noe problematisk eller noe de har vært skeptiske til. Imidlertid forteller noen av arrangørene om henvendelser fra potensielle deltakere som uroer seg over hvorvidt de må fremsi løftet *alene* foran en stor forsamling. I så måte virker brosjyrevarianten hensiktsmessig fordi den gir mulighet til å illustrere ved hjelp av bilder, for eksempel av den felles gjennomføringen av troskapsløftet, *hvordan* seremonien foregår.

Vi var også i kontakt med en del personer som ikke hadde mottatt invitasjon. Det kan være ulike grunner til dette. En grunn kan være at de kan ha oversett invitasjonen i posten, en annen kan være at invitasjonen aldri nådde frem på grunn av feil eller manglende adresse. Fafo har også ved tidligere anledninger erfart at invitasjoner og informasjonsbrev sendt til innvanderes folkeregistrerte adresse ikke har nådd frem.

Arrangørene observerer selv at ikke alle invitasjonene kommer frem. Fylkesmannen i Oslo og Akershus oppgir for eksempel at av 2271 utsendte konvolutter høsten 2008 kom 105 i retur. Andre fylker oppgir at dette gjelder «noen», mens ett fylke har et anslag på så mye som 10 prosent. Praksis i slike tilfeller varierer. Noen fylker gjør inngenting med invitasjoner som kommer i retur. Andre foretar et søk i folkeregisteret og oppgir at en god del flere da får riktig adresse, hvorpå invitasjon sendes ut på nytt. I ett fylke forteller de imidlertid at en del har flyttet ut av fylket, og at de vurderer å droppe ny utsendelse til denne gruppen fordi de får svært lang reisevei. I noen av de fylkene som rutinemessig sjekker opp returnerte invitasjoner med folkeregisteret, fortelles at de også videresender adresser til det relevante fylkesmannsembetet i de tilfeller adressatene har flyttet ut av fylket.

Selve påmeldingen ble også oppfattet som uproblematisk fra målgruppens side. Den typiske informanten sendte inn svarslipp i en ferdig frankert konvolutt som lå vedlagt invitasjonen. Invitasjonen ble også oppfattet å komme i passe tid på forhånd – verken for tidlig eller for sent. En informant sa det slik: «Invitasjonen kom ikke for lenge i forveien slik at man glemte den, men heller ikke så sent at man ikke hadde tid til å kjøpe nye sko og gå til frisøren». Mange fortalte at de ble glade over å få invitasjon til seremoni, de oppfattet det som en hyggelig gest fra Norge og en fin måte å ønske nye statsborgere velkommen.

Svarkort i frankert konvolutt er den klart vanligste påmeldingsformen i de fylkene vi har informasjon om. Noen fylker oppgir at de også åpner for påmelding via e-post, internett eller telefon, men det er få som benytter seg av denne metoden.

3.3 Praktiske og sosiale forhold

Lange avstander preger store deler av Norge, og det er rimelig å anta at geografiske avstander vil ha betydning for folks valg om å delta på seremoni eller ei. Vi har ikke mange nok observasjoner av hva reisevei har å si for deltakelse, til å si noe presist om sammenhengen mellom avstand til seremonilokalet og tilbøyelighet til å delta. Det ville imidlertid vært oppsiktsvekkende om dette *ikke* hadde betydning. Ikke uventet har vi da også intervjuet informanter, særlig i de nordligste fylkene, som forteller at tre timers reise både ble for dyrt og for tidkrevende til at de ville prioritere dette. På den andre siden har vi også snakket med arrangører som er (positivt) overrasket over

hvor mange av deltakerne som har reist langt. Selv om hovedmønsteret trolig er at det er lettere å delta for dem som bor nært seremonistedet, finnes det altså også eksempler på at folk reiser langt for å komme på seremoni.

Det er ikke vanlig at fylkesmannsembetene organiserer transport eller dekker transportutgifter for deltakerne, noe de også oppgir er i tråd med anbefalinger fra IMDi. Ett fylkesmannsembete påpeker at refusjon av reiseutgifter ville pålagt dem urimelig store administrasjonsbyrder.

I noen fylker arrangeres seremoniene vekselvis i forskjellige deler av fylket. Da kan for eksempel en person bosatt i den søndre delen av fylket få en invitasjon til seremoni nord i fylket, men med mulighet til å svare at hun heller vil bli invitert på nytt til neste seremoni i «sin» del av fylket. Erfaringene med dette er imidlertid varierte. Noen sier at dette har vært positivt for deltakelsen, andre har måttet avlyse arrangementer i «alternative» byer fordi det har vært for få påmeldte.

De fleste fylkene opererer med en maksimumsgrense for hvor mange gjester hver nye statsborger får ta med seg, men vil alltid være åpne for at de kan ha med flere hvis de aktivt spør om dette. Allikevel kan man tenke seg at begrensninger i antall gjester kan legge en demper på lysten til å gå for enkelte nye statsborgere, og at de ikke tenker på at de kan ringe og spørre om de kan ha med flere. Vi snakket imidlertid ikke med noen ikke-deltakere som oppga at dette hadde vært en avgjørende faktor for deres valg om å holde seg hjemme, selv om vi ikke kan utelukke at dette forekommer.

Det å kunne gå sammen med noen, som oftest partner og eventuelt barn, er like fullt viktig for deltakerne. I den seremonien der vi deltok, observerte vi tallrike barnefamilier, og gjestene fotograferte ivrig og vinket til «sine» da de nye statsborgerne gikk i prosesjon inn i lokalet. Flere av representantene for fylkesmannsembetene understreker da også at det er viktig å tilrettelegge arrangementer for hele familien – det skal være mat som passer for barna, ikke for lange taler og så videre. Alderssammensetningen på deltakerne tyder også på at seremoniene i stor grad er familiearrangementer, der de unge voksne som ikke selv har stiftet familie, i mindre grad deltar.

Det kanskje viktigste praktiske forholdet som påvirker folks deltakelse er tidspunktet for seremonien. Som regel avholdes seremoniene på lørdag eller søndag ettermiddag, og det er ikke disse tidspunktene i seg selv som er problematiske, men det er rett og slett slik at det er ikke alltid det passer – noen blir syke, andre er bortreist eller må jobbe.

3.4 Hvorfor delta? Hvorfor ikke delta?

Vi ba informantene som hadde deltatt, om å oppgi både den viktigste grunnen og andre grunner til at de valgte å delta. Tilsvarende spurte vi ikke-deltakerne om den

viktigste grunnen og andre grunner til at de valgte å ikke delta. Vi skal her se nærmere på disse svarene.

Grunner til å delta

På bakgrunn av de intervjuene vi har gjennomført med målgruppen, har vi gruppert begrunnelsene for å delta i tre hovedtyper:

- *En høytidelig markering av skifte av statsborgerskap.* For mange nye statsborgere representerer det å få norsk statsborgerskap et svært viktig valg. Det er en begivenhet for dem personlig, men også en anledning til å markere overfor omverdenen at de har tatt et valg, og at de ønsker å høre til. Noen sier at de ville føle seg velkommen eller føle seg mer norske. Andre ser sin deltakelse som en markering overfor det norske samfunnet av at de «er med», at de ønsker å tilpasse seg og vise takknemlighet for de mulighetene de har fått i Norge. Noen informanter kontrasterer sine liv i Norge med et liv i utrygghet og krig i opprinnelseslandene. Statsborgerseremonien blir en feiring av dette livet og en ytring rettet mot storsamfunnet om at de vil være en del av denne nasjonen.
- *Se hva som skjer.* Andre informanter oppgir mindre dyptloddende ideologiske eller følelsesmessige begrunnelser for sin deltakelse. De er ganske enkelt nysgjerrige. De lurer på hva dette er. De vil treffe folk. De vil finne ut mer om norsk kultur. Statsborgerseremonien er for disse i mindre grad en markering og i større grad en begivenhet. Det er noe som skjer – kanskje morsomt, fint, interessant eller lærerikt – og de vil være med.
- *Vet ikke. Hvorfor ikke?* Den siste kategorien informanter sliter med å begrunne sin deltakelse. De har ikke tenkt så nøye over det. De fikk en invitasjon i posten, hadde ikke noe annet planlagt og tenkte «hvorfor ikke?».

Grunner til å ikke delta

På samme måte har vi gruppert begrunnelsene for å *ikke* delta i fire hovedtyper:

- *Jeg visste ikke om det – ble ikke invitert.* Noen informanter oppgir at de gjerne skulle ha gått på seremoni om de bare hadde fått en invitasjon.
- *Det passet ikke.* Dette er informanter som egentlig kunne tenkt seg å delta på seremoni, men som av ulike årsaker ikke har hatt mulighet. Noen var på jobb, noen var nyopererte, noen var på reise, noen bodde for langt unna. Felles for disse er en positiv innstilling til statsborgerseremonien og et ønske om å delta, men praktiske forhold har kommet i veien. Hvor uoverkommelige disse hindringene egentlig har

vært, vil sikkert variere, og det er nok en gråson mellom denne typen begrunnelser og den neste typen.

- *Jeg har så mye annet å gjøre.* Dette er personer som ikke har noen prinsipielle motforestillinger mot å delta på seremoni, men som heller ikke ser på deltakelsen som særskilt viktig. I prinsippet kunne de satt av tid til å delta på seremoni, men livet er fullt av andre gjøremål, og det er disse som har blitt prioritert.
- *Det er ikke så viktig for meg.* Også mellom denne og forrige kategori er det flytende overganger. Heller ikke disse personene har noe negativt forhold til at det arrangeres statsborgerseremonier, men det er ikke bare dårlig tid, men også et manglende ønske om å delta på noe slikt som gjør at de holder seg hjemme.

Det var én type begrunnelse som vi nok forventet å møte, men som knapt forekom i de intervjuene vi gjennomførte. Dette var den ideologisk begrunnende motstanden mot statsborgerseremonier. En rekke forskere har i senere år beskrevet et ideologisk stemningsskifte i europeiske innvandringsland der stadig mer vekt legges på innvandreres plikt til tilpasning og deltakelse, på behovet for felles verdier, og der man også tar avstand fra tanker om at offentlige myndigheter har et ansvar for å hjelpe innvandrere å bevare sine kulturer. Rogers Brubaker har betegnet dette stemningsskiftet som en «return to assimilation», med hvilket han ikke mener tvungen homogenisering, men et skifte fra å vektlegge bevaring av mangfold til å skape nye grunnlag for fellesskap (Brubaker 2004). Det er rimelig å tolke innføring av statsborgerseremonier og obligatoriske kurs i språk og samfunnskunnskap inn i en slik trend. For en del aktører oppfattes utvilsomt en slik «retreat of multiculturalism» (Yuval-Davis, Anthias og Kofman 2005) som negativt, og som en manøver som fjerner oppmerksomhet fra andre og angivelig viktigere barrierer mot inkludering, for eksempel rasisme eller diskriminering i arbeidslivet. Den økte oppmerksomheten som har blitt rettet mot *samfunnskohesjonen*, kan med andre ord forstås som et maktgrep der søkelyset rettes mot minoritetens plikt til å tilpasse seg, mens maktrelasjoner mellom majoritet og minoriteter underkommuniseres. Denne typen politisk eller ideologisk begrunnet motstand registrerte vi overhodet ikke blant våre informanter. Det betyr ikke at slik motstand ikke finnes i målgruppen, men det er rimelig å anta at det ikke er en særlig utbredt årsak til at nye statsborgere ikke ønsker å delta på seremoni. Dette er nok også en av grunnene til at vi ikke finner at troskapsløftet oppfattes som særlig betydningsfullt for folks beslutning om å delta eller ikke.

3.5 Oppsummering

- Den typiske nye statsborgeren hører første gang om statsborgerseremonier når han eller hun får invitasjonen i posten.
- Fylkesmennenes informasjonsarbeid består hovedsakelig av de personlige invitasjonene og noe pressekontakt. Det samarbeides i liten grad med andre offentlige eller frivillige instanser om å spre informasjon om seremoniene.
- De fleste mener invitasjonene er enkle å forstå og gir tilstrekkelig informasjon. Allikevel oppstår misforståelser.
- Statsborgerseremoniene er familiebegivenheter, og det sosiale aspektet er en viktig del av folks opplevelse.
- Deltakernes grunner til å delta varierer fra et sterkt ønske om å markere tilhørighet til Norge til nysgjerrighet og ønske om å se hva som skjer.
- Begrunnelsene for å ikke delta handler om at folk ikke har fått invitasjon, om at tidspunktet ikke passer, at de har for mye å gjøre, eller at de ganske enkelt ikke ser poenget. Det er liten ideologisk eller politisk begrunnet motstand å spore i datamaterialet.

Oppsummert kan vi altså si at faktorer som hemmer folks deltakelse, i stor grad handler om tilgjengelighet og motivasjon. Hvis informasjon om seremonien ikke når frem, hvis seremonien foregår for langt borte eller på tidspunkter som ikke passer, eller hvis den ikke oppfattes som spesielt relevant eller betydningsfull for folk, er sannsynligheten høyere for at de uteblir. Motsatt er det slik at personer som har et sterkt ønske om å markere tilhørighet, som ikke har andre planer eller store praktiske barrierer mot å delta, og som oppfatter at en statsborgerseremoni kan være en hyggelig begivenhet, heller mer mot å delta.

At tilgjengelighet og motivasjon har betydning for deltakelse, er på mange måter ganske selvsagt. I kapittel 5 vil vi foreslå noen enkle og kostnadseffektive tiltak for å gjøre seremoniene mer tilgjengelige for målgruppen. Motivasjon er et langt mer kompleks fenomen hvor man både må ta i betraktning målgruppens følelser og begrunnelser for å i det hele tatt bli statsborgere (se kapittel 4), men også diskutere hva arrangører og ansvarlige myndigheter kan gjøre for å øke målgruppens kjennskap til og forståelse av hva en statsborgerseremoni er og kan være.

4 Seremonien – hva betyr den?

Formålet med denne undersøkelsen er å forklare deltakelse i seremonien, ikke å evaluere eller analysere selve seremonien. Det kan allikevel være fornuftig å dvele litt ved deltakernes og arrangørenes erfaringer fra seremoniene, fordi hvordan disse oppleves, med stor sannsynlighet vil få betydning for deltakelsen i årene fremover. Det er liten grunn til å tro at seremonier som oppleves som meningsløse, vil kunne få betydelig økt oppslutning i årene fremover. Det vil heller ikke være noen automatikk i at gode seremonier gir økende oppslutning. På den andre siden: Hvis det er slik at deltakerne er fornøyde og føler at seremoniene er viktige, vil dette i det minste utgjøre et godt utgangspunkt for videre arbeid med å øke kjennskapen til og deltakelse i statsborger-seremoniene.

4.1 Statsborger-seremonien – en høytidelig feiring

Arrangørene har som mål at statsborger-seremoniene skal bli høytidelige, verdige feiringer av og for dem som deltar. Både arrangørenes egne vurderinger og tilbakemeldingene vi har fått gjennom målgruppeintervjuene, tilsier at man i stor grad har lyktes med å få dette til – i hvert fall i de fylkene der vi har gjennomført intervjuer. Fylkesmannsembetene har høy seremoniell kompetanse og har tatt denne i bruk overfor en målgruppe de i utgangspunktet har hatt liten kunnskap om. Etter deltakerinformantenes respons å dømme har dette vært svært vellykket.

En statsborger-seremoni forløper relativt likt i de forskjellige fylkene. Nye statsborgere og gjester ønskes velkommen. Noen steder skilles de fysisk fra hverandre, enten ved at de sitter i ulike deler av lokalet, eller ved at de nye statsborgerne går i prosesjon inn i selve seremonilokalet etter at gjestene har inntatt sine plasser. Dette er et typisk element i såkalte overgangsriter. I klassiske antropologiske tekster om overgangsriter vektlegges at dette er metoder samfunnet bruker for å rituelt håndtere personers overgang fra en tilstand til en annen – fra barn til voksen, fra ugift til gift, eller, som her, fra utlending til statsborger. Slike ritualer følger gjerne typiske faser der de som skal innvies inn i en ny tilstand, først rituelt skilles ut fra det hverdagslige livet og deretter igjen gjeninkorporeres, men nå i en ny og annerledes rolle eller tilstand. Programmet består som regel av flere taler – både fra representanter for fylkesmannsembetet (gjerner fylkesmannen

og/eller assisterende fylkesmann) og av personer som på ulike måter har en posisjon i den norske offentligheten (politiske ledere, kulturpersonligheter eller personer som representerer det flerkulturelle Norge). Det er kulturinnslag, primært av musikalsk art. Troskapsløfter avlegges i fellesskap. Gavebok deles ut til de nye statsborgerne. Til slutt er det allsang med nasjonalsangen. Etter selve seremonien inviteres det gjerne til en uformell sammenkomst med mat og drikke, hvor en del fylker også har leid inn fotograf og tilbyr fotografering av de nye statsborgerne sammen med fylkesmannen eller andre. Da er overgangsritys formål om innlemming av de nye inn i det bestående fullendt, og over mat og drikke blander de nye statsborgerne seg med de gamle, representert ved representanter for fylkesmannen, ordførere og så videre.

Når vi spurte deltakerne om hvordan de hadde opplevd seremonien, og om det var noe spesielt de ville trekke frem som positivt eller negativt, var den typiske responsen: «Alt var fint» og «Jeg likte alt». Bakgrunnen for de positive vurderingene er trolig dobbel: For det første er folk faktisk veldig fornøyde. For det andre kom spørsmålene våre litt overrullende på folk – de var fornøyde, men hadde ikke brukt mye energi på å vurdere seremoniens ulike elementer i etterkant. Av dem som trakk frem noe spesifikt, var det særlig etterpåarrangementet med servering og mingling med fylkesmann og andre lokale notabiliteter som ble nevnt. De få negative kommentarene vi registrerte, varierte mer: En påpekte at det ikke var mat som egnet seg for muslimer, en annen syntes det var beklagelig at ikke alle de nye statsborgerne forstod norsk, en tredje registrerte det samme og mente at tolker burde vært tilgjengelig, noen likte ikke musikken, en syntes det var dumt at ordføreren fra hans hjemkommune ikke var til stede, og en slet med å finne parkering. Mest verdt å merke seg her er de kommentarene som handler om det høytidelige ved seremonien – opplevelsen av at statsborger-seremoniene er noe myndighetene tar på alvor ved å lage verdige seremonier, og at det offentlige Norge er godt representert *på* seremonien. Dette er viktig for deltakerne.

Ved innføringen av statsborger-seremonien var det betydelig diskusjon knyttet til hvorvidt et *troskapsløfte* skulle være del av seremonien. Løftet lyder slik:

Som norsk statsborger lover jeg troskap til mitt land Norge og det norske samfunnet, og jeg støtter demokratiet og menneskerettighetene og vil respektere landets lover.

Valget falt som kjent på å inkludere dette, selv om motstanderne argumenterte for at dette kunne føre til lavere deltakelse. Hovedinntrykket fra intervjuene er at troskapsløftet spiller liten rolle for fremmøtet. Vi spurte både deltakere og ikke-deltakere hva de syntes om at deltakerne på seremonien må avlegge troskapsløftet. Blant ikke-deltakerne dominerte svarkategoriene «vet ikke» og «vil ikke svare». Blant deltakerne var gjennomgangssvaret «helt ok». Én person oppfatter troskapsløftet som negativt fordi «man har ulike kulturer». Når ikke-deltakerne ikke har noe særlig å si til oss om dette spørsmålet, *kan* det selvsagt være uttrykk for at de egentlig er negative, men ikke ønsker

å kritisere myndighetenes politikk overfor oss. Vel så sannsynlig er det imidlertid at mangelen på respons reflekterer en reell indifferens – dette er ikke noe de har tenkt særlig mye over, og det har heller ikke hatt stor betydning for deres beslutning om å ikke delta på seremoni. Noen av de representantene fra fylkesmannsembetene vi snakket med, berettet at de fikk mange telefoner fra personer som var blitt invitert, og som lurte på om de måtte si troskapsløftet høyt *alene* – det var altså sceneskrekken som uroet folk, ikke det prinsipielle i å avlegge et troskapsløfte.

Alt i alt er det lite i tilbakemeldingene som tilsier at elementer ved selve seremonien skulle ha noen betydelig negativ innvirkning på oppmøtet i fremtiden.

4.2 Overgang til hva – betyr seremonier noe?

Om seremonien i seg selv fungerer godt, er det likevel grunn til å reflektere over hva slags betydning den har, kan ha og bør ha som en del av norsk integrerings- og inkluderingspolitikk. I IMDi's veileder til fylkesmennene står dette om bakgrunnen for innføringen av statsborgerseremonier:

Innføring av statsborgerseremoni bygger på et ønske om å styrke båndet mellom den nye borgeren og det norske samfunnet og få den nye borgeren til å føle seg velkommen. Statsborgerseremonien er således et viktig virkemiddel i norsk integrerings- og inkluderingspolitikk. (IMDi 2007: 5).

Videre diskuteres mangelen på felles ritualer og symbolske uttrykk for det nye flerkulturelle samfunnet, og statsborgerseremonien fremheves som et «ritual for å styrke det norske fellesskapet» (ibid.: 6). Til slutt står det at:

Man skal markere nødvendigheten av samfunnsmessig fellesskap, som kan bestå av mange ulike kulturer, men som deler en plattform ut fra demokrati og respekt for menneskerettigheter (ibid.).

Statsborgerseremonien plasseres slik inn i den helt grunnleggende utfordringen for moderne mangfoldige samfunn, som handler om å ivareta minoriteters rett til anerkjennelse og toleranse, samtidig som noe må være felles og binde oss sammen i ett samfunn. Som Robert D. Putnam sier det er det nødvendig å: «creating a new, more capacious sense of 'we', a reconstruction of diversity that does not bleach out ethnic specificities, but creates overarching identities» (Putnam 2007: 164). Eller tettere på den norske debatten – Jonas Gahr Støre har på en liknende måte uttrykt ideer om behovet for å definere «det nye norske vi» (Støre 2008).

Spørsmålet er om statsborgerseremonien har potensial til å være et slikt lite, men likevel vesentlig skritt i en slik bestrebelse. Oppfatter deltakerne det slik? Og tror

myndighetene selv på det? Det vil uansett være vanskelig å argumentere kraftfullt for økt innsats for å heve deltakelsen på statsborgerseremonier med mindre man også er i stand til å argumentere for at det er viktig.

Vi spurte de nye statsborgerne hva de syntes om at Norge har innført statsborgerseremoni. Et overveldende flertall er positive, med et noe høyere innslag av «vet ikke» og «vil ikke svare» blant ikke-deltakerne. Bare én informant er negativ.

Videre ba vi informantene å utdype hva de tror det betyr for folk å delta i en slik seremoni. Svarene peker i ulike retninger, noen mener det er viktig for integreringen, andre at det bare er en fin opplevelse, og enda en gruppe at det har minimal betydning. Vi bringer et utvalg sitater fra telefonintervjuene som kan illustrere variasjonsbredden:

Det bør være en plikt å delta. Ja, jeg tror det har betydning for om man vil føle seg mer del av det norske samfunnet.

Det bør være en seremoni slik at man forstår hva det betyr å være norsk. Det er viktig at statsborgerskapet ikke misbrukes. Det er viktig for integrering.

Det er vanskelig å si. Jeg tror ikke det har noen betydning.

Det er veldig viktig. Man blir en del av Norge.

Det gir en fin opplevelse og en fin velkomstseremoni.

Fin markering. Men jeg tror ikke man føler seg mer norsk etterpå. Det er hverdagen som teller – språk og arbeid.

Jeg tror det blir litt lettere å føle seg som en del av fellesskapet.

Meningen er vel at man skal føle seg mer som en del av norsk kultur, men det tror ikke jeg.

Norge viser at de setter pris på nye statsborgere.

Dybdeintervjuene ga ytterligere rom for å spørre videre og få mer utdypende kommentarer. En informant vektla – med stor kraft og begeistring – at statsborgerseremonien var en anledning til å kommunisere til det norske samfunnet at «vi er en del av samfunnet, vi vil vise at vi respekterer og tilpasser oss». En annen vektla betydningen av å markere at han hadde «skiftet lag, [...] det er Norge som er mitt land nå».

Sitatene illustrerer dobbeltheten i statsborgerseremoniens betydning. På den ene siden ble vi slått av begeistringen mange deltakere uttrykte. De hadde hatt en flott dag og en fin opplevelse, og de verdsetter at norske myndigheter ønsker dem velkommen på denne måten. Noen har også hatt et ønske om å vise sin tilhørighet, og statsborgerseremonien ga dem en mulighet til dette. På den andre siden opplever andre nye statsborgere – deltakere og ikke-deltakere – det ikke slik. Statsborgerseremonien representerer ikke noe negativt for dem, men dens betydning ut over å være en fin

fest er tross alt begrenset. Derimot finner vi altså svært få utsagn av negativ karakter. Holdningene til statsborgerseremonienes betydning varierer fra de svært begeistrede til de lunkne og likegyldige, men vårt datamateriale inneholder få tegn til at ordningen oppleves på en negativ måte.

En hypotese kan være at for at statsborgerseremonien skal oppfattes som betydningsfull og viktig, må også selve statsborgerskapskiftet være en overgang som betyr noe i folks liv. *Devalueringen av statsborgerskapet* har lenge vært et tema i forskningen. Tomas Hammar (1990) lanserte begrepet «denizenship» – delborgerskap – for å tydeliggjøre det faktum at innvandrere oppnår en lang rekke rettigheter, ikke gjennom å bli statsborgere, men gjennom å ha *lovlig opphold* i riket. I Norge vil adgang til sosiale tjenester, trygdeordninger, utdanning og helsevesen være knyttet til lovlig opphold og i noen grad til botid og arbeidsmarkedstilknytning, men ikke til statsborgerskap. Utenlandske statsborgere med tre års botid kan stemme i lokalvalg og velges inn i kommunestyret. Yasemin Soysal (1994) har hevdet at menneskerettighetene har styrket individenes posisjon overfor nasjonalstatene i den grad at «personhood», ikke «nationhood», i dag er det viktigste grunnlaget for enkeltindividers rettigheter. Hvis det substansielle og rettighetsmessige innholdet i statsborgerskapet er av så liten betydning, er det kanskje ikke annet å forvente enn at statsborgerseremonier fremstår som en litt pussig uvesentlighet?

For det første må det understrekes at statsborgerskapet ikke er fullstendig tomt for substansielt innhold. Stemmerett og valgbarhet ved stortingsvalg er fortsatt forbeholdt statsborgere. Visse offentlige stillinger og verv innen blant annet retts-, politi- og fengselsvesen og utenriks-tjenesten er forbeholdt norske statsborgere. Kun norske statsborgere har et absolutt vern mot utvisning. Og kun norske statsborgere har plikt til å avtjene militærtjeneste. Av vel så stor betydning for mange innvandrere til Norge er de fordeler statsborgerskapet gir når man reiser mellom land. Norske statsborgere kan reise visumfritt til en rekke land i verden, og man kan få bistand av norsk utenriks-tjeneste i krisesituasjoner. «Det er mer praktisk, særlig når jeg reiser», svarte da også flere av våre informanter da vi spurte om hvorfor de hadde søkt norsk statsborgerskap. Eller så fremstår det rett og slett som det naturlige valget når man nå bor her og har sin familie her.

For det andre tyder våre intervjuer på at man ikke skal undervurdere det emosjonelle innholdet i statsborgerskapet – og dette gjelder både for informanter som hadde deltatt på seremoni, og for personer som ikke hadde deltatt. Noen eksempler:

Det har stor symbolsk verdi for meg. Jeg er glad for å være norsk, det er det beste landet å leve i i Europa.

Jeg er fra den kurdiske delen av Irak og ville kvitte meg med alt og bli norsk. Jeg føler meg vel her.

Jeg vil ikke bli kalt jugoslaver. Jeg bor her og trives her. Jeg ville føle meg mer norsk.

Selv om statsborgerskapet har noen praktiske fordeler og disse spiller en avgjørende rolle i mange menneskers beslutning om å søke norsk statsborgerskap, tyder mange av intervjuene på at beslutningen også representerer en identitetsmessig betydningsfull overgang. Folk legger ikke nødvendigvis fra seg sin gamle identitet, men de omfavner aktivt «det norske» – og «det norske» betyr i denne sammenhengen ofte trygghet og et godt liv. Det må her tillegges at relativt mange av våre informanter kommer fra land som tilsier at de høyst sannsynlig har krigsopplevelser bak seg. Men dette gjenspeiler i høy grad den faktiske sammensetningen av dem som blir nye statsborgere – i 2007 var (som nevnt i kapittel 2) de fem største gruppene nye statsborgere opprinnelig fra henholdsvis Irak, Somalia, Serbia og Montenegro, Iran og Afghanistan.¹⁰

I Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse blant innvandrere i Norge ble det stilt spørsmål om hva som var den viktigste årsaken til å søke om norsk statsborgerskap (Pettersen 2008). Nesten halvparten svarte at de ønsket fulle rettigheter og plikter i Norge, på andreplass kom at det blir lettere å besøke andre land med norsk pass (16 prosent). Bare 4 prosent svarte at viktigste grunn var at de følte seg norske og ville markere det. Hele 20 prosent svarte «vet ikke», mens de øvrige svarene fordelte seg på «jeg ønsket ikke å vende tilbake til landet jeg flyktet fra», «jeg var statsløs», «det gav barna mine bedre muligheter i Norge», «det gav vern mot å bli utvist fra landet», «andre grunner» og «foreldre søkte for intervjuobjekt».

Det er ikke helt åpenbart hvordan vi skal sammenlikne disse resultatene med våre data. For det første har SSB operert med faste svarkategorier som respondentene har fått oppgitt, og deretter valgt ett av flere alternativer. Vi stilte i stedet spørsmålet helt åpent og har i ettertid selv skilt mellom hovedtyper av svar. Svarene informantene ga om hvorfor de søkte om norsk statsborgerskap, kategoriserte vi i to grupper, praktisk-instrumentelle grunner og følelsesmessige grunner. Med praktisk-instrumentelle begrunnelser mener vi svar som vektlegger de praktiske fordelene og rettighetene ved å ha norsk pass og norsk statsborgerskap, for eksempel ved utenlandsreiser. Følelsesmessige begrunnelser for skifte av statsborgerskap handler om tilhørighet og lojalitet og innebærer at informantene ønsker å føle seg mer norske og i større grad være en del av det norske samfunnet. Sett i sammenheng med SSBs svarkategorier er det ikke helt åpenbart hvor «Jeg ønsket fulle rettigheter og plikter i Norge» hører hjemme – dette kan både handle om de praktiske aspektene ved rettigheter og plikter, men også om et mer følelsesmessig ønske om å delta på *lik* linje med alle andre.

De følelsesmessige begrunnelsene i vårt datamateriale handlet jevnt over om at informantene søkte om norsk statsborgerskap fordi vedkommende hadde bodd her lenge og skapt seg et liv her. Mange følte dermed at det var en naturlig ting å gjøre.

¹⁰ <http://www.ssb.no/emner/02/02/statsborger/fig-2008-08-28-02.html>

Andre informanter som hadde et mer reflektert forhold til skifte av statsborgerskap, oppga at det var fordi de ønsket å føle seg mer norske, og at norsk pass var «den siste biten som manglet». Statsborgerskapet ble her opplevd som en del av informantenes integreringsprosess i det norske samfunnet.

En høy andel av informantene kom fra et krigsherjet land. Flere hadde dermed i praksis følt seg som statsløse i mange år, og ga uttrykk for stor lettelse da søknaden om norsk statsborgerskap ble innfridd. Følgende to sitater er typiske for disse informantene:

Jeg er kurder, og føler meg som et «nummer-to-menneske» i mitt hjemland. Her føler jeg meg som andre.

Jeg liker Norge og trives her. Jeg kom som asylsøker fra Irak. Irak er ikke et land å bo i på grunn av krig. Norge er det beste landet i verden. Det er jeg sikker på.

Den typiske informanten som oppga praktisk-instrumentelle begrunnelser for skifte av statsborgerskap, befant seg i en situasjon der passet fra opprinnelseslandet var utgått, og norsk statsborgerskap var dermed det mest nærliggende og det mest praktiske. Flere informanter oppga fordeler ved å ha norsk pass når man reiser utenlands, ved at det volder færre problemer og spørsmål i passkontroller. Andre oppga at man som norsk statsborger føler seg tryggere i utlandet, da norske myndigheter kan hjelpe dersom en kommer opp i vanskeligheter.

Utvalget vårt er for lite til at det gir mening å si at det ene er viktigere enn det andre. Men vi mener det er verdt å merke seg at begge typer begrunnelser er sterkt til stede, og at både deltakere og ikke-deltakere gir uttrykk for begge typer begrunnelser. Hvis man tenker seg at det vil være lettere å mobilisere personer med et sterkt følelsesmessig forhold til sitt nye statsborgerskap til å delta på statsborgerseremonien – at slike seremonier er i sin natur noe som skal appellere mer til følelsene enn til fornuften – tyder vårt materiale på at det i fremtiden fortsatt vil være rom for å mobilisere flere fra ikke-deltaker-gruppen til å delta. En kommentar hentet fra et av dybdeintervjuene gir imidlertid rom for refleksjon:

Før var vi utlendinger, nå er vi norske statsborgere. Vi tilhører dette landet. Vi er norske statsborgere, men med utenlandsk bakgrunn. Hvite blir nordmenn, men ikke vi som er farget.

For denne informanten var statsborgerskapet svært viktig. Men hvor viktig er hans nye statsborgerskap og hans uttalte ønske om å høre til for hvordan han blir oppfattet av andre som er borgere i Norge?

4.3 Oppsummering

- De som har deltatt på en statsborgerseremoni, er jevnt over svært fornøyde med det arrangementet de har vært med på.
- Det ser ikke ut til at mange reagerer negativt på at troskapsløftet er en del av seremonien. Dette ser heller ikke ut til å ha noen særlig betydning for fremmøtet.
- Informantene er delt i synet på hva de tror det betyr for folk å delta i en statsborgerseremoni. Noen mener det er viktig for integreringen, andre at det primært er en fin opplevelse der og da, og enda en gruppe at det har minimal betydning. Holdningene til statsborgerseremonienes betydning varierer med andre ord fra de svært begeistrede til de lunkne og likegyldige, men vårt datamateriale inneholder få tegn til at ordningen oppleves på en negativ måte.
- Både følelsesmessige og mer praktiske grunner til å søke om norsk statsborgerskap anføres. Dette gjelder både deltakere og ikke-deltakere.
- De mange positive vurderingene av seremonien tilsier at statsborgerseremoniene har et potensial til å favne flere deltakere på sikt.

5 Tiltak og mål for deltakelse

To sentrale problemstillinger i dette prosjektet har vært: Hva er en realistisk målsetting for deltakerandel i 2009 og 2010, og hva kan være gode tiltak for å øke deltakelsen? Vi vil begynne dette kapitlet med å diskutere noen utfordringer og ideer for å øke deltakelsen, før vi avrunder med å reflektere over realistiske målsettinger for arbeidet.

Rammen for oppdraget har vært å foreslå kostnadseffektive tiltak og vurdere målsettinger gitt eksisterende rammebetingelser. Det er i denne sammenhengen verdt å understreke at statsborgerseremoniene per i dag er et relativt billig tiltak. I henhold til FADs tildelingsbrev over kap. 1510 for 2009 er det totalt satt av drøyt 5,2 millioner kroner til avholdelse av statsborgerseremonier i 18 ulike fylkesmannsembeter. Dette utgjør drøyt 300 kroner per nye statsborger som blir invitert.

5.1 Tiltak for økt deltakelse

I kapittel 4 skisserte vi noen typiske begrunnelser for at personer i målgruppen velger å delta på statsborgerseremoni, og for at de velger å la være. Det er selvsagt at en målgruppe som kun har det til felles at de alle nylig har blitt norske statsborgere, vil omfatte mange ulike typer mennesker med ulik motivasjon og interesse for en statsborgerseremoni. Noen av disse typene eller kategoriene fremstår som mer mottakelige for tiltak for å øke deltakelsen enn andre. Men la oss først minne om hva en av informantene svarte da vi spurte hvorfor han ikke deltok:

Det er helt naturlig at noen drar, mens andre ikke drar – hva er det du lurer på?

Vi snakker om et frivillig arrangement uten noen praktisk betydning i form av rettigheter eller tilgang til goder, som avholdes en eller to ganger i året, og som fortsatt har en svært kort historie. Gitt disse rammene vil det alltid være en betydelig andel i målgruppen som ikke kan eller vil delta. Når det er sagt, tyder våre intervjuer også på at det er et potensial for å øke deltakelsen noe i årene fremover. Begrunnelsene folk oppga for å ikke delta (jeg ble ikke invitert, det passet ikke, mye annet å gjøre og ikke så viktig for meg), peker alle på årsaker som det er mulig å iverksette mer eller mindre effektive tiltak for å motvirke. Det vil imidlertid være langt lettere å iverksette tiltak for å gjøre seremoniene mer tilgjengelige for dem som egentlig kunne tenkt seg å gå, enn å

mobilisere de uinteresserte og likegyldige til å bli motiverte og positive. I det følgende vil vi på basis av de foregående analysene først presentere en del faktorer som ser ut til å ha betydning for deltakelse. Under hvert punkt diskuterer vi så mulige tiltak.

1. Kjennskap til seremonien

Det er svært vanlig at personer i målgruppen ikke vet hva en statsborgerseremoni er, eller at det finnes et slikt tilbud når de får invitasjonen i posten. Nøyaktig hva dette betyr for deltakelsen, vet vi ikke. Noen velger åpenbart å gå uansett, andre ville kanskje vært mer tilbøyelige til å gå hvis statsborgerseremonier var noe de hadde hørt om før, noe de hadde hørt var en fin opplevelse, og som de visste ikke innebar ubehagelige elementer. Det er rimelig å tenke seg flere mulige kilder til kunnskap om statsborgerseremonier:

- familie, venner og bekjente – jungeltelegraf
- media
- frivillige organisasjoner
- offentlige instanser – kommunale og statlige
- invitasjonsbrev

Intervjuene tyder på at hovedkilden til informasjon i dag er invitasjonsbrevet, og det er derfor viktig at dette fungerer så godt som mulig. Men i tillegg vil det være en viktig utfordring å styrke alternative kilder til informasjon.

Jungeltelegraffeffekten – det at folk har hørt om seremonien fra venner og kjente – synes så langt å være relativt svak. Dette vil dels være et resultat av at ordningen fortsatt er ny, og at bare få mennesker faktisk har vært på en slik seremoni. Hvis deltakerne fortsetter å oppleve seremonien så positivt som våre informanter har gitt uttrykk for, er det grunn til å tro at kjennskapet til seremonien også vil øke gradvis over tid. Samtidig er det viktig å være klar over at ikke alle nye statsborgere er del av et «innvandrer miljø». Og jungeltelegraf kan også benyttes til å spre budskapet om at det vanligste er å ikke delta på seremoni.

Tiltak:

- Gode seremonier. Ansvar: fylkesmennene.

Media er også en kilde til kunnskap om statsborgerseremonien. Gode oppslag i media kan også bidra til å heve interessen for og omdømmet til selve seremonien. Men fylkesmennene rapporterer både om at det kan være vanskelig å få media interessert i saken, og at det er en del tilfeller av negative vinklinger der vekten er lagt på alle dem som

ikke deltar. Også medier som henvender seg spesielt til den minoritetsetniske delen av befolkningen, er relevante i denne sammenhengen. Her kan IMDi bistå fylkesmennene med å skaffe til veie oversikter over egnede medier.

Tiltak:

- Bruke informasjonsfaglig kompetanse. Ansvar: fylkesmennene.
- Sørg for at de som ikke har tilgang til informasjonsfaglig kompetanse i egen organisasjon, kan få hjelp og tips fra andre. Ansvar: fylkesmennene og IMDi.

Frivillige organisasjoner. Flere av våre informanter fra fylkesmannsembetene peker på innvandrersamfunnene som potensielle samarbeidspartnere i informasjonsarbeidet som ikke har blitt tilstrekkelig utnyttet. De mener imidlertid at de selv mangler kunnskap og kompetanse om disse miljøene, og etterlyser derfor mer aktiv innsats fra IMDis regionkontorer for å kunne kommunisere med dem.

Det er imidlertid et spørsmål om fylkesmennene overvurderer både innvandrersamfunnenes betydning og IMDis kjennskap til dem. Ifølge SSBs levekårsundersøkelse blant ti innvandrergupper var bare 8 prosent medlem i en såkalt innvandrers- eller flyktningforening (Henriksen 2008).¹¹ Derimot er *religiøse* organisasjoner relativt viktige for disse gruppene. Gjennomsnittet her ligger på 30 prosent, og blant personer med bakgrunn fra Pakistan er hele 54 prosent medlem i en menighet eller en religiøs forening. I den grad IMDi forholder seg til innvandrersamfunnene, vil dette i liten grad inkludere trossamfunn.¹² IMDi på sin side oppgir at de har hatt kontakt med innvandrerrådene i de større byene, men at de for øvrig har en begrenset kontaktflate til de minoritetsetniske miljøene og organisasjonene. Direktoratets rolle er i større grad å arbeide overfor førstelinjetjenestene lokalt; det er offentlig sektor IMDi kan best, ikke frivillige organisasjoner.

Per i dag er inntrykket at IMDi ikke har satt av tilstrekkelig med ressurser til arbeidet med statsborgerseremonien til at det har vært rom for å arbeide aktivt med å engasjere verken de frivillige organisasjonene eller den kommunale førstelinjetjenesten. Samtidig fremstår det som lite hensiktsmessig at fylkesmannsembetene, med sin svært begrensede kunnskap om minoritetsorganisasjoner og inkluderingsarbeid, i hvert sitt fylke alene

¹¹ Levekårsundersøkelsen blant innvandrere bygger på et representativt utvalg av personer med minst to års botid i Norge med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, Serbia-Montenegro, Tyrkia, Iran, Irak, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Somalia og Chile. Merk for øvrig at det er stor variasjon mellom gruppene med hensyn til betydningen av innvandrersamfunninger. Somaliere og bosniere ligger relativt høyt med henholdsvis 18 og 16 prosent, mens pakistanere og chilenerne ligger lavt med 2 og 3 prosent.

¹² En representant fra et av fylkesmannsembetene beretter at det har kommet forslag om å informere trossamfunn om statsborgerseremonier i tilknytning til at fylkesmennene også har ansvar for fordeling av finansiell støtte til trossamfunnene. Dette ble avvist hos embetet fordi de der mente at en slik sammenblanding var prinsipielt uheldig.

skal lage planer for hvordan de skal kommunisere bedre med minoritetsetniske miljøer. Et mer målrettet informasjonsarbeid bør derfor inkludere IMDi i en mer aktiv rolle.

Innvandrerorganisasjoner flest er små og med begrensede ressurser (Hagelund og Loga 2009), og deres kapasitet og interesse av å arbeide med statsborgerseremoniene bør ikke overdrives. Derimot mener vi at det vil være både mulig og fornuftig at IMDi inviterer representanter for noen av de større organisasjonene, både religiøse og sekulære, til å være samtalepartnere i arbeidet med å utvikle en informasjonsstrategi fremover. Også KIM (Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene) vil være en naturlig samtalepartner i denne sammenheng.

Med begrensede ressurser vil det være fornuftig å tenke strategisk når det gjelder hvor man kan nå flest potensielle deltakere. Nesten halvparten av alle som har blitt invitert til statsborgerseremoni, bodde i Oslo og Akershus. Noen få typer landbakgrunn dominerer også kraftig i statistikken – de tre opprinnelseslandene Irak, Somalia og Serbia/Montenegro utgjorde alene nesten 40 prosent av alle nye statsborgere i 2007.¹³

Tiltak:

- IMDi bør engasjere seg sterkere i arbeidet med å spre informasjon om statsborgerseremoniene i minoritetsmiljøene. Dette vil trolig kreve at IMDi nedlegger noe mer ressurser i arbeidet med statsborgerseremoniene enn det som er tilfellet i dag. Det vil være hensiktsmessig å ha en bred tilnærming i informasjonsarbeid av denne typen som også inkluderer de religiøse foreningene/menighetene. De større og overgripende organisasjonene kan inviteres til å være samtalepartnere om hvordan de tror informasjon best kan nå ut. Ansvar: IMDi.
- Det bør utarbeides en informasjonsstrategi slik at man velger ut grupper og regioner der man kan nå mange som man, i hvert fall på kort sikt, konsentrer innsatsen overfor. En slik prioritering vil også gjøre det mulig å trekke inn ressurspersoner med kjennskap til utvalgte minoritetsmiljøer både fra kommunalt nivå og/eller fra frivillig sektor. Ansvar: IMDi og fylkesmennene.

Kommunale offentlige instanser kontaktes i liten grad i forbindelse med seremoniene ut over at ordførere inviteres. Svært mange innvandrere er imidlertid på et eller annet tidspunkt i kontakt med kommunale etater. 300 timers opplæring i norsk og samfunnskunnskap er nå innført som et krav for permanent bosettingstillatelse og statsborgerskap i Norge. (600 timer er nå foreslått.) Dette innebærer at de aller fleste i målgruppen på et eller annet tidspunkt er innom de kommunale voksenopplæringene (VO). Dette vil således være et velegnet kontaktpunkt for å skape bevissthet om statsborgerseremonien som en del av norsk inkluderingspolitikk overfor personer som i løpet av noen år selv kan bli en del av målgruppen. Selv om studentene ved voksenopplæringene som oftest

¹³ <http://www.ssb.no/statsborger/tab-2008-08-28-01.html>

har for kort botid til selv å være kandidater for statsborgerseremoni umiddelbart, vil en del av dem være i familie med eller kjenne personer som er i målgruppen for seremonien. Per i dag nevnes statsborgerseremonier ikke som tema verken i læreplan eller i ressursperm for lærere og instruktører i samfunnskunnskap.¹⁴

Det er også viktig å være klar over at kommunene kan sitte på vel så mye kunnskap og kompetanse om lokale minoritetsmiljøer som eventuelle innvandrersorganisasjoner, som ofte er små og med begrensede ressurser. I mindre kommuner vil slike organisasjoner knapt eksistere, mens lokale flyktningkonsulenter, språklærere og liknende kan sitte på et betydelig kontaktnett som også strekker videre enn til de helt nyankomne innvandrerne.

Som nevnt over har IMDi bedre kjennskap til den kommunale førstelinjetjenesten enn til lokale innvandrersorganisasjoner. IMDi bør således kunne være aktive samarbeidspartnere for fylkesmennene her og blant annet bistå fylkesmennene i å knytte kontakter til relevante aktører i kommunene.

Tiltak:

- Bruke de kommunale voksenopplæringene som kontaktpunkt inn i innvandrermiljøer, for eksempel ved å sende plakater og informasjonsmateriale i forkant av seremoniene. Ansvar: IMDi (regionkontorene) og fylkesmennene.
- Vurdere om statsborgerseremoniene kan fremheves mer innenfor rammene av 300 timers opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ansvar: IMDi og Vox.
- Bevisstgjøre VO-lærerne på statsborgerseremonienes plass i norsk inkluderingspolitikk, for eksempel ved å invitere representanter fra voksenopplæringene på seremoni. Ansvar: IMDi og fylkesmennene.

Statlige instanser. Når en person søker om statsborgerskap, er det til Utlendingsdirektoratet (UDI) vedkommende skal henvende seg for å finne informasjon og få søknadsskjema. Dersom han eller hun mottar positivt vedtak fra UDI, er neste steg å gå til politiet for å hente statsborgerpapirene og søke om pass. For den nye statsborgeren er det altså UDI og politiet som er de viktigste offentlige instansene i prosessen med å bli norsk statsborger. Men det er IMDi som har ansvar for statsborgerseremonien.

Implikasjonen av dette bør være at IMDi samarbeider aktivt med UDI om å spre informasjon om statsborgerseremonien som en frivillig, men likevel naturlig del av naturaliseringsprosessen.¹⁵ Per i dag finnes det informasjon om statsborgerseremonien på UDIs nettsider, men mengden informasjon er minimal og vanskelig å finne. Det

¹⁴ Lastet ned 21.04.09 fra <http://www.vox.no/templates/CommonPage.aspx?id=677>

¹⁵ Å naturalisere betyr å oppta en utlending som medborger i staten.

skal også gis informasjon om statsborgerseremonien i de papirene nye borgere mottar hos politiet, men dette er det få av våre informanter som har lagt merke til.

Heller ikke på IMDi's nettsider fremstår statsborgerseremonier som noe viktig tema. Det finnes en brosjyre som kan lastes ned i PDF-format,¹⁶ og en svært kortfattet, ikke-illustrert tekst.¹⁷ Det er påtakelig at brosjyren som informerer om statsborgerseremonien, primært handler om å forklare hva et troskapsløfte er, når seremoniene foregår, hvem som inviteres, om å understreke at seremonien ikke innebærer å gi avkall på følelsesmessige bånd til sitt hjemland, og at den informerer om at deltakerne vil motta en gavebok, høre taler og synge nasjonalsangen. Ikke ett sted står det noe om hva myndighetene ønsker å oppnå med seremonien, eller hvorfor folk burde delta. Det fremstår som noe paradoksalt at informasjonen til fylkesmennene sier mer om seremoniens formål og ambisjoner enn informasjonen til potensielle deltakere. Bakgrunnen for dette er trolig at myndighetene er opptatt av å ikke fremstille seremonien på en måte som virker støtende eller påtrengende nasjonalistisk. Dette er imidlertid lite hensiktsmessig hvis selve formålet med seremonien – å ønske nye statsborgere velkommen inn i et mangfoldig nasjonalt fellesskap – underkommuniseres.

Tiltak:

- Mer og bedre informasjon om statsborgerseremonien på de stedene der personer som skal søke om statsborgerskap, ser etter informasjon, f.eks. www.udi.no. Ansvar: IMDi og UDI.
- Mer innbydende og tilgjengelig informasjon om statsborgerseremonien i papirene nye statsborgere mottar ved positivt vedtak om statsborgerskap. Ansvar: IMDi og UDI.
- Utvikle informasjonsmateriale som gir mottakere med liten kunnskap og svak motivasjon til å komme på seremoni en grunn til å ønske å delta, for eksempel gjennom å gi stemme til tidligere deltakere som har opplevd seremonien som en høytidelig og fin feiring av det nye statsborgerskapet. Ansvar: IMDi.

Invitasjonsbrev. Invitasjonsbrevet vil fortsatt være den viktigste formen for kommunikasjon til målgruppen. Det er viktig at dette fungerer best mulig. Dette er noe fylkesmennene allerede er opptatt av og har jobbet mye med å forbedre fra år til år. Her er det verdt å lytte til deres erfaringer. Flere av informantene understreket betydningen

¹⁶ <http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterH%c3%a5ndbok/brosjyre%20statsborgerseremoni.pdf>. Det er for øvrig nå en ny brosjyre under produksjon, så denne kommentaren gjelder den informasjonen som har vært tilgjengelig i den perioden vi har undersøkt.

¹⁷ <http://www.imdi.no/no/Dialog-og-mangfold/Statsborgerseremoni/>. Versjon tilgjengelig 24.03.2009.

av at invitasjonene fremstod som festinvitasjoner og ikke som møteinnkallinger. Et annet viktig poeng er at man balanserer betydningen av å informere om at dette er et frivillig arrangement, og at troskapsløftet ikke medfører juridiske forpliktelser utover dem som gjelder for alle borgere, med å formidle arrangementets karakter som en flott markering og gledelig begivenhet. Løsningen med å kombinere en kortfattet invitasjon med en mer informativ og illustrert brosjyre fremstår som god i så måte. For fylker som ikke selv har ressurser til å utarbeide en slik brosjyre, bør det finnes sentralt produsert og lett tilgjengelig informasjonsmateriale som kan fylle samme funksjonen.

Det vil være enkelte nye statsborgere som har problemer med å forstå invitasjonen. De språklige utfordringene selv personer med minst syv års botid i Norge kan ha, bør ikke undervurderes. Samtidig er det neppe en god løsning å sende ut invitasjon på morsmålet til den enkelte. For det første vil det være logistisk utfordrende å få rett språk til rett person. For det andre vil det også være nye statsborgere som slett ikke ønsker informasjon på sitt morsmål. Tvert om verdsetter mange invitasjonen til statsborgerseremoni nettopp i kraft av dens budskap om at de er norske nå. Derimot vil det være viktig å være bevisst på mulige språkproblemer i utformingen av invitasjonen, for eksempel gjennom å bruke bilder fra tidligere seremonier.

Tiltak:

- Fortsette å prioritere gode innbydende og positivt formulerte invitasjonsbrev. Ansvar: fylkesmennene.
- Vedlegge brosjyrer/informasjonsfoldere med bilder i invitasjonen. IMDi bør tilby gode maler som kan tilpasses lokalt, og/eller en landsdekkende versjon for de fylkene som ikke har kapasitet til å utvikle lokal versjon. Tilbakemeldingene om at det er viktig at invitasjonene har et høytidelig preg, tilsier at dette bør være en trykksak av god kvalitet og ikke en kopiert versjon. Ansvar: fylkesmennene og IMDi.

2. Invitasjoner som ikke når rett adressat

Flere av målgruppeinformantene våre oppga at de hadde lyst til å delta på statsborgerseremoni, men at de aldri hadde fått invitasjon i posten. Alle representantene fra fylkesmannsembetene vi har snakket med, oppgir at de får invitasjoner i retur, men de har ulike prosedyrer for å behandle returnerte invitasjoner. Noen gjør ingenting. Andre oppgir at de sjekker adresser mot folkeregisteret og deretter eventuelt sender invitasjon på nytt, og at dette bidrar til å øke andelen som mottar invitasjon.

Tiltak:

- Følge opp invitasjoner som kommer i retur – bruke folkeregisteret. Ansvar: fylkesmennene. Bruk av folkeregisteret til dette formålet kan forandre egen konsesjon. IMDi bør i så fall være behjelpelige med å legge forholdene til rette for at alle embetene kan fremskaffe de nødvendige tillatelser.
- Videreformidle kontaktinformasjon til nytt bostedsfylke dersom det viser seg at vedkommende har flyttet ut av fylket. Ansvar: fylkesmennene.

3. Tilgjengelige seremonier – tid

I dag er det hovedsakelig slik at nye statsborgere får én invitasjon – én sjanse – til å delta på statsborgerseremoni.¹⁸ Passer ikke denne datoen, kommer det ikke flere muligheter til å delta, med mindre vedkommende selv tar kontakt med fylkesmannen og ber om en ny invitasjon. Sett i lys av at en vanlig begrunnelse for å ikke komme er at det ikke passer, kan det være verdt å vurdere tiltak som gir folk flere muligheter til å delta. Den logiske løsningen på dette er å gi folk flere alternative datoer. Det kan gjøres ved å rutinemessig gjeninvitere personer som ikke kommer første gang de inviteres, til senere seremonier. En innvending mot dette kan være at seremoniens karakter av å være en spesiell begivenhet forringes hvis det blir noe man stadig får nye brev i posten om. Det bør derfor trolig settes en grense for gjeninvitasjoner på én-to ganger. En enklere løsning som praktiseres med hell i minst ett fylke, er å inkludere et svaralternativ på svarkortet om at det dessverre ikke passer å komme denne gangen, men at man gjerne vil inviteres på nytt neste gang det avholdes seremoni.

Et system med gjeninvitasjoner vil trolig være mer krevende å håndtere for de større fylkene, særlig der hvor kapasiteten i seremonilokalene ikke kan økes betydelig. I enkelte fylker vil derfor tiltak for å øke deltakelsen, gitt at de faktisk gir positive resultater, føre til vurdering av behovet for å arrangere mer enn to seremonier, noe som igjen vil stille krav til finansieringen av seremoniene (se pkt. 6).

¹⁸ Noen fylker arrangerer to seremonier på ulike steder i fylket. Da kan for eksempel en person som inviteres på seremoni i Tromsø på våren, krysse av på svarkortet at hun heller vil inviteres til Harstad på høsten.

Tiltak:

- Gi flere muligheter til å delta. Et svarkort der folk får mulighet til å krysse av på at de gjerne vil inviteres ved neste anledning, er en enkel og kostnadseffektiv måte å gjøre dette på. Ansvar: fylkesmennene.

4. Tilgjengelige seremonier – sted

Norge er et vidstrakt land, og for en del nye statsborgere vil reisen til seremonilokalene være (for) lang. Dette er ikke en utfordring det finnes enkle løsninger på. Antallet nye statsborgere er for lite til at det er mulig å arrangere seremonier på veldig mange flere steder enn det gjøres i dag. Noen fylker har gode erfaringer med å alternere mellom ulike byer, andre har opplevd å måtte avlyse når de forsøkte å arrangere seremoni i en alternativ by. Her må fylkene selv finne frem til løsninger som fungerer for dem.

Det har blitt foreslått å dekke reiseutgifter for deltakerne, men dette vil både være kostnadskrevenende i seg selv og fordre en betydelig administrasjon for å behandle reiseregninger.

I den grad kommunale organer, for eksempel voksenopplæringene, trekkes mer aktivt inn i arbeidet, kan man tenke seg at det organiseres transport lokalt fra de enkelte kommunene, men dette er knapt noe verken IMDi eller fylkesmennene kan pålegges å tilrettelegge for.

Tiltak:

- Fortsette å prøve ut alternative lokaliseringer av arrangementene i den grad det er hensiktsmessig i det enkelte fylke. Ansvar: fylkesmennene.

5. Seremonienes innhold – betydning

Hovedinntrykket fra informantintervjuene er at seremoniene fungerer godt, og at det ikke er elementer ved selve det seremonielle som fungerer ekskluderende for dem som velger å ikke delta. Det er lite i vårt materiale som for eksempel tyder på at troskapsløftet er en viktig årsak til at nye statsborgere velger å ikke delta på seremoni. For de fleste av de deltakerne vi har intervjuet, fremstod seremoniene som høytidelige og verdige begivenheter. Det må her tilføyes at en stor andel av våre informanter kom fra fylker som Oslo, Akershus og Hordaland der seremoniene er store og foregår i særpregede lokaler som Oslo rådhus og Håkonshallen. Denne typen storslagenhet vil det ikke være like lett å oppnå i alle fylker. Her må man i stedet etterstrebe å skape det store i det lille, gjennom seremonier som er personlige, for eksempel ved at deltakerne i arrangementet

etterpå møter fylkesmannen, ordførere og eventuelle andre representanter for det offisielle Norge.¹⁹

I den grad elementer ved seremonien har betydning for folks valg om å ikke gå, handler dette mer om at seremoniene ikke fremstår som betydningsfulle nok. De er rent symbolske begivenheter, og folk har lite å tape ved å ikke gå – ut over at de går glipp av en feiring de *kanskje* ville opplevd som høytidelig og flott. Det var imidlertid bred politisk enighet om at statsborgerseremoniene skulle være frivillige, og det ligger langt ut over vårt mandat å vurdere om det fortsatt bør være slik. Et forslag til mellomløsning som kom opp under intervjuene, var at det formelle statsborgerbrevet kun skal utdeles på seremoni, mens alle rettigheter, mulighet til å søke pass og så videre, fortsatt er uavhengig av seremoni.

I analysene av registerdata (kapittel 2) så vi at deltakelsen var lavere blant unge voksne, herunder også aldersgrupper som typisk vil være i en fase av livet der de har små barn. For å heve deltakelsen i denne gruppen kan det være hensiktsmessig å understreke sterkere i invitasjonene at også yngre barn er velkomne på seremoniene.

Tiltak:

- Fortsette å arrangere gode seremonier som gir deltakerne en opplevelse av høytid, og fest og av å bli tatt på alvor som nye statsborgere. Ansvar: fylkesmennene.

6. Fylkesmennenes rolle – ressurser og insentiver

Fylkesmennene får tilført ekstra midler for å planlegge og gjennomføre statsborgerseremonier. Fordelingene av midlene bygger på et grunntilskudd til hvert fylkesmannsembete og et per capita-tilskudd basert på antall nye statsborgere i fylket.

I intervjuene oppgir de fleste representantene fra fylkesmannsembetene at de har tilstrekkelige midler til å gjennomføre arrangementet, men ikke noe mer enn det. Flere representanter påpeker at deres fylkesmannsembete ikke har økonomiske ressurser til å øke antall seremonier uten å senke standarden på arrangementet betydelig. I enkelte fylker vil dette bety at det ikke er rom for å arrangere seremonier på flere steder, selv om dette kunne gjort seremoniene tilgjengelige for flere.

Det er verdt å peke på at fylkesmannsembetene, gitt dagens finansieringsordning, heller ikke har noen økonomiske insentiver til å arrangere en ekstra seremoni. Tilskuddet ytes på basis av hvor mange nye statsborgere det er i fylket, ikke på basis av hvor mange som faktisk kommer på seremoni, eller ut fra hvor mange seremonier man faktisk gjennomfører. Eksempelvis arrangeres det i Oslo og Akershus allerede to seremonier per år i rådhuset i Oslo. Selv om deltakerandelen i Oslo/Akershus ikke er særskilt høy,

¹⁹ Takk til Olaf Aagedal for dette poenget.

mellom 19 og 20 prosent, er rådhuset mer eller mindre fullt disse to gangene i året. Det vil si at en eventuell økning i antall deltakere her vil kreve flere arrangementer, noe embetet gitt dagens finansieringsrammer ikke vil få tilført ekstra midler for å gjennomføre. Insentivet til å forsterke innsatsen ytterligere for å øke deltakelsen vil således være svakt i fylker med to fulle lokaler i året.

Tiltak:

- Etablere en sterkere sammenheng mellom antall seremonier, deltakelse og tilskudd. Det må ikke være slik at vellykket innsats for å få opp deltakelsen kan føre til at kvaliteten på seremoniene forringes. Ansvar: IMDi, AID og FAD.

7. IMDis rolle – prioritering og aktiv informasjonsinnsats

De fylkesmannsinformantene vi har intervjuet, er relativt samstemte i at de opplever at IMDis engasjement i statsborgerseremoniene med fordel kunne vært høyere. IMDi var svært aktive i utviklingsfasen, men etter hvert som seremoniene har blitt mer innarbeidet, opplever arrangørinformantene det slik at direktoratet har trukket seg tilbake og ikke prioriterer dette arbeidet særlig høyt. Videre har IMDis innsats handlet mye om å utvikle selve seremonien, og de deltar fortsatt i enkelte fylker som observatører på seremoniene og kommer med innspill til disse. Fylkesmannsembetene på sin side etterlyser *ikke* først og fremst bistand i forbindelse med selve arrangementet. Det er særlig i arbeidet med å gjøre seremoniene bedre kjent i målgruppen de etterlyser et mer aktivt IMDi. «Vi har høy kompetanse på store arrangementer, men vi kan ikke denne målgruppen», sies det fra ett embete.

IMDis veilederfunksjon overfor fylkesmennene bør derfor nå i sterkere grad handle mer om å gi bistand til å gjøre seremoniene kjent og mindre om selve gjennomføringen av seremonien. Den eksisterende veilederen bør revideres med utgangspunkt i denne rapportens anbefalinger, men vel så viktig er det trolig å utvikle en helhetlig strategi for IMDis eget arbeid med å gjøre seremoniene mer kjent og for hvordan de best kan bistå fylkesmennene i dette arbeidet. Et ledd i dette er å kommunisere aktivt at statsborgerseremoniene er en viktig del av norsk mangfoldspolitik.

En god oppfølging av statsborgerseremoniene fra IMDis side fordrer også at man har gode registreringsrutiner som gir pålitelige data om deltakelse (eventuelt påmelding) på seremonien i alle fylker. Vår undersøkelse har vist at det er store variasjoner og til dels store mangler i hvordan fylkene registrerer deltakelse hvis formålet er å bruke denne informasjonen til å følge opp deltakelse og måloppnåelse. Det er derfor viktig at det etableres felles rutiner for hvordan denne registreringen skal foregå, som er lette å følge for dem som er ansvarlige for seremoniene ute i fylkene.

Tiltak:

- IMDi bør, i dialog med fylkesmennene, engasjere seg sterkere i arbeidet med å spre kjennskap til statsborgerseremonien i minoritetsmiljøene. Det kan være hensiktsmessig å trekke inn representanter for de større og overgripende minoritetsorganisasjonene som samtalepartnere om hvordan dette best kan gjennomføres, men også kommunale aktører kan være gode samarbeidspartnere i et slikt arbeid. Ansvar: IMDi.
- Det bør utvikles felles registreringsrutiner som kan gi et bedre grunnlag for å følge opp utviklingen i deltakelsen på seremonien. Ansvar: IMDi.

5.2 Mål for deltakelse

Det er en del av denne studiens mandat å foreslå realistiske mål for deltakelse på statsborgerseremoniene i 2009 og 2010. I løpet av prosjektperioden har mål om ønsket deltakerandel som IMDi har fått fra departementet, endret seg. I utgangspunktet var målet at hvert fylke skulle ha en deltakerandel på 40 prosent. Det ble i tildelingsbrevet til IMDi i 2009 endret til at «andelen som deltar i seremoniene, skal øke».

Diskusjonen om mål for deltakelse fremover handler om at det bør angis et bestemt måltall, og den handler om hvor høyt dette målet i så fall skal legges, eller om man i stedet bør videreføre det mer løst formulerte målet om årlig økning.

Aller først er det imidlertid relevant å stille spørsmålet om hvor stor deltakerandel man i det hele tatt kan forvente seg på frivillige arrangementer med så få håndfaste goder knyttet til seg som statsborgerseremoniene har. Umiddelbart synes en deltakerandel på rundt 20 prosent lav. Dette reflekteres blant annet i mediens dekning av seremonien. I *Aftenpostens* aftenutgave 25. mars 2009 var overskriften på et to siders rikt illustrert oppslag om statsborgerseremonien «En stor dag – for noen. Målet var 40 prosent deltagelse på statsborgerseremonien. Bare 20 prosent møter opp».

Men er 20 prosent egentlig mye eller lite? Det er vanskelig å finne et godt eksempel som likner på statsborgerseremonier, men la oss forsøke å trekke noen, riktignok lett haltende, paralleller. Statsborgerseremoniene er lite kjent og har liten praktisk betydning, men de er også gratis, og man mottar en personlig invitasjon. I 2008 var den europeiske finalen i Melodi Grand Prix landets mest sette tv-program (liten praktisk betydning, uten personlig invitasjon, men gratis, svært kjent og lett tilgjengelig) – 32

prosent så dette programmet.²⁰ 10 prosent av befolkningen var på påskeferie i 2007.²¹ Slik sett er 20 prosent slett ikke dårlig. På den andre siden var valgdeltakelsen blant innvandrere ved stortingsvalget i 2005 på 53 prosent (77,4 prosent i hele befolkningen). Men et stortingsvalg er også i de fleste øyne en langt viktigere del av norsk demokrati og samfunnsfellesskap enn statsborgerseremonier. Valg er kjente begivenheter, det er høy fleksibilitet med hensyn til når og hvor du kan avgi stemme, og det tar kort tid å delta. Og statsborgerseremoniene har langt igjen før de matcher oppslutningen om et annet nasjonalt ritual, 17. mai, der nesten 70 prosent av befolkningen deltar i en form for offentlig feiring.²² Med andre ord: Med deltakelsesprosjenter fra en del andre begivenheter vi lett tenker at «alle» eller «veldig mange» deltar i som sammenlikning, er ikke omlag 20 prosent deltakerandel i et helt nytt og ukjent arrangement som statsborgerseremonien nødvendigvis uttrykk for et nederlag. Når det er sagt, tilsier de mange positive tilbakemeldingene personer i målgruppen har kommet med i løpet av vår datainnsamling, at dette er et arrangement som kan favne enda videre om det blir mer kjent og enda lettere tilgjengelig.

Representantene fra fylkesmannsembetene vi har intervjuet, oppfattet målet på 40 prosent som urealistisk høyt. Og når mål oppfattes som uoppnåelige, er det mindre sannsynlig at de fungerer motiverende. Tvert om mente noen at høye måltall kunne bli et stressmoment som gjorde arbeidet mindre lystbetont. I de fleste fylkene sitter én person nokså alene med ansvaret for seremonien, slik at det heller ikke er noe team å dele ansvaret for dårlig måloppnåelse med. Embetene er i det hele tatt tilbakeholdne med å foreslå realistiske måltall. En representant for fylkesmannsembetene antyder at 30 prosent kan være realistisk, men at dette vil kreve betydelig arbeidsinnsats.

Et annet moment som taler mot et høyt felles måltall, er at fylkene har svært ulike forutsetninger for å nå disse målene. I noen fylker er antall nye statsborgere så lite at rene tilfeldigheter i sammensetningen av målgruppen fra år til år vil slå urimelig sterkt ut (ett år kan for eksempel mange av de nye statsborgerne bo i lang avstand fra seremonilokalet). I de store fylkene vil en kraftig vekst i deltakelsen medføre andre utfordringer. Oslo og Akershus arrangerer to seremonier i året. Vi var til stede under seremonien høsten 2008, der noe over 440 nye statsborgere var påmeldt. Når familie, æresgjester og andre legges til, kan vi vanskelig se at det var plass til flere i Rådhuset. Oslo og Akershus hadde i 2008 en deltakerandel på like under 20 prosent. En økning på 10 prosentpoeng i Oslo og Akershus ville bety 440 nye påmeldte. For å håndtere en slik påmelding uten å redusere antall gjester, noe som ville vært svært uheldig, måtte fylkene ha arrangert en ekstra seremoni. Dersom det skulle vise seg å være et slikt

²⁰ http://www.tns-gallup.no/arch/_img/9084223.ppt#695,12, De mest sette programmene i 2008 på NRK1 og TV2

²¹ <http://www.ssb.no/emner/00/02/20/ferie/tab-2008-07-02-06.html>

²² Takk til Olaf Aagedal for denne opplysningen.

potensial for deltakelse, ville til gjengjeld en ekstra seremoni i Oslo og Akershus bidra til en samlet deltakerandel i 2008 på 25 prosent for landet sett under ett. I den grad alle fylker skal ha samme mål, bør det ikke være en konkret prosentandel, men en mer fleksibelt formulert målsetting, liknende det målet som ble innført tidlig i 2009 om årlig økning. Og målsettingen om en økt deltakelse må ses i lys av antall deltakere i de seremoniene som allerede er gjennomført, lokalene som er tilgjengelige, og om økt deltakelse vil kreve flere enn to seremonier i året.

En ulempe med målet om årlig økning er at det er lite forpliktende. Er enhver økning god nok, eller bør veksten i deltakerandel være på et visst antall prosentpoeng? Igjen vil utfordringen være at noen fylker trolig vil ha arbeidet bedre enn andre og således i større grad ha uttømt sitt potensial – det er lettere å få til en økning på 2 prosentpoeng hvis utgangspunktet er svakt, enn hvis det er sterkt.

Oppsummert er vår vurdering at det er svært vanskelig å sette realistiske måltall for deltakelse på statsborgerseremoni i 2009 og 2010. Kvaliteten i det eksisterende tallmaterialet i seg selv gjør det utfordrende å bruke eksisterende tall til å foreslå måltall for de neste årene. Siden det er såpass lite informasjon i det foreliggende materialet som gir en solid basis for å *beregne* sannsynlige deltakelsesrater, vil slike måltall med nødvendighet måtte settes relativt vilkårlig. Et siste poeng er at statsborgerseremonien er en spesiell ordning som vi ikke uten videre kan sammenlikne med andre tiltak eller arrangementer for å komme frem til en deltakerandel som man med rimelighet vil kunne forvente – det er ganske enkelt ikke åpenbart hvor grensene mellom lavt og høyt oppmøte ligger. Å sette et for høyt måltall vil i seg selv kunne være kontraproduktivt fordi det da lett vil kunne sette seg en oppfatning om at seremoniene er mislykkede uten at det egentlig er grunnlag for å si dette. I en slik situasjon vil trolig det mest hensiktsmessige være å beholde målet om årlig økning i deltakerandel i 2009 og 2010. På sikt vil man kanskje oppleve at deltakerandelen flater ut – det kan i så fall være et tegn på at man har nådd et nivå som er rimelig å forvente på en frivillig ordning. Om man etter hvert ser tegn til nedgang, bør dette imidlertid anspore til fornyet innsats for å holde deltakelsen oppe.

Det er viktig å understreke at måltall for 2009 og 2010 er kortsiktige mål. Det tar tid for en ny ordning å bli kjent, og på lang sikt kan høyere måltall være mer realistiske. Det er derfor viktig å med jevne mellomrom vurdere hva som kan fungere som både motiverende og realistiske mål, noe som også vil kreve at man har gode, enhetlige registreringsrutiner som gjør det mulig å følge utviklingen over tid.

5.3 Oppsummering

Viktige tiltak for å øke deltakelsen på statsborgerseremonien vil være:

- IMDi's rolle i informasjonsarbeidet bør styrkes. Særlig bør IMDi innta en mer aktiv rolle i informasjonsarbeidet overfor minoritetsmiljøene, det bør tilrettelegges for innbydende informasjon, og de bør samarbeide med UDI for å spre informasjon der søkere om statsborgerskap ser.
- Fylkesmannen bør aktivt søke samarbeid med andre aktører i informasjonsarbeidet. Kommunenes kompetanse er lite utnyttet.
- Antallet som ikke får invitasjon, må reduseres. Returnerte invitasjoner kan følges opp gjennom folkeregisteret (gitt nødvendige tillatelser).
- Man bør fortsette å arrangere gode seremonier. Deltakerne er svært fornøyde med seremoniene. Godord som sprer seg, er kanskje den viktigste ressursen for å øke deltakelsen i fremtiden.
- Gi flere sjanser til å delta. Mange melder nå at de egentlig har lyst til å delta, men at tidspunktet ikke har passet. En systematisert ordning for gjeninvitasjon bør derfor utarbeides.
- Det må etableres en sterkere sammenheng mellom antall seremonier, deltakelse og tilskudd. Det må ikke være slik at vellykket innsats for å få opp deltakelsen kan føre til at kvaliteten på seremoniene forringes.
- Målet om årlig økning i andel deltakere i 2009 og 2010 må videreføres. I årene fremover må man evaluere deltakelsen og vurdere hensiktsmessige mål og metoder løpende.

Litteratur

- Blom, Svein og Kristin Henriksen, red. (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008/5. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Brochmann, Grete (2008), «Til Dovre faller. Å bli norsk – å være norsk – troskapsløfte og statsborgerskap i den foranderlige nasjonen». I: Ahlsmark, G., red., *Migration och tillhörighet*. Lund: Makadam forlag.
- Brubaker, Rogers (2004) *Ethnicity without Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Damsholt, Tine (2008), «The Sound of Citizenship.» *Ethnologia Europea* 38(1): 56–65.
- Daugstad, Gunhild (2008), *Ekteskap over landegrensene. Ekteskapsmonster og transnasjonale familieetableringer i perioden 1990–2007*. Rapport 2008/41. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Djuve, Anne Britt, Elisabeth Gulløy, Hanne C. Kavli og Frode Berglund (2009), *Datafangst når minoritetsbefolkningen er målgruppe – et erfaringsnotat*. Oslo: Fafo og Statistisk sentralbyrå.
- Hagelund, Anniken og Jill Loga (2009), *Frivillighet, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt*. Rapport 2009-1. Oslo og Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Hammar, Tomas (1990), *Democracy and the Nation State*, Aldershot: Avebury.
- Henriksen, Kristin (2007), *Fakta om 18 innvandrergrupper i Norge*. Rapporter 2007/29. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Henriksen, Kristin (2008), «Organisasjonsdeltakelse og mediebruk». I: Blom, Svein og Kristin Henriksen, red., *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008/5. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- IMDi (2007), *Statsborgerseremoni for nye norske statsborgere. En veileder til bruk for Fylkesmannen*. IMDi-rapport 8-2007. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

- IMDi (2008), *Hvordan går det med integreringen? Årsrapport 2008*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Joppke, Christian (2007), «Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity.» *Citizenship Studies* 11(1): 37–48.
- Kostakopoulou, Dora (2006), «Thick, Thin and Thinner Patriotisms: Is This All There Is?» *Oxford Journal of Legal Studies* 26(1): 73–106.
- Lincoln, Y.S og E.G. Guba (1985), *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, CA: Sage.
- LOV 2005-06-10 nr 51, *Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*. <http://www.lovdatab.no/all/hl-20050610-051.html>
- Merelman, Richard M. (1988), «Cultural Displays: An Illustration from American Immigration.» *Qualitative Sociology*, 11(4): 335–354.
- NOU 2000: 32, *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Pettersen, Silje Vatne (2008), «Statsborgerskap.» I: Blom, Svein og Kristin Henriksen, red., *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Rapport 2008/5. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Putnam, Robert D. (2007), «*E Pluribus Unum*: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture.» *Scandinavian Political Studies* 30 (2): 137–174.
- Soysal, Yasemin (1994), *Limits of citizenship*, Chicago: University of Chicago Press.
- Statistisk sentralbyrå (2008), *Overgang til norsk statsborgerskap 2007*. Statistisk sentralbyrå, befolkningsendringer, frigitt 28 august 2008. <http://www.ssb.no/vis/emner/02/02/statsborger/main.html>
- Støre, Jonas Gahr (2008), *Å gjøre en forskjell. Refleksjoner fra en norsk utenriksminister*. Oslo: Cappelen/Damm.
- Yuval-Davis, Nira, Floya Anthias og Elenore Kofman (2005), «Secure borders and safe haven and the gendered politics of belonging: Beyond social cohesion.» *Ethnic and Racial Studies* 28(3): 513–535.
- Aagedal, Olaf og Ånund Brøttveit (2006), *Norsk statsborgarseremoni – eit forslag*. Diaforsk 2006/2. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.

«Jeg følte det var *min* dag»

I 2007 ble ordningen med statsborgerseremonier innført i Norge. Dette innebærer at alle som innvilges norsk statsborgerskap blir invitert til å delta i en frivillig seremoni med troskapsløfte. Med denne rapporten ønsker vi å styrke kunnskapsgrunnlaget om hvem som deltar og ikke deltar i disse statsborgerseremoniene. Videre undersøkes hvilke faktorer som påvirker og fremmer deltakelse i disse seremoniene blant nye norske statsborgere. I siste del av rapporten diskuteres tiltak for å øke deltakelsen og realistiske mål for dette arbeidet i årene fremover. Studien bygger på en kombinasjon av registerdata, intervjuer med målgruppen og med fylkesmannsembetene som har ansvar for å arrangere seremoniene.

Institutt for **ISF**
samfunnsforskning
Institute for Social Research



Fafo

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



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Fafo-rapport 2009:18
ISBN 978-82-7422-676-0
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20108