

Marit Egge og Randi Solhjell

PARALLELLsamfunn

– en del av den
norske virkeligheten?



Marit Egge og Randi Solhjell

PARALLELLsamfunn

– en del av den
norske virkeligheten?

© Politihøgskolen, Oslo 2018

PHS Forskning 2018:2
ISBN 978-82-7808-134-1 (trykt utgave)
ISBN 978-82-7808-135-8 (elektronisk utgave)
ISSN 0807-1721

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

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen
FoU-avdelingen
Slemdalsvn. 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
www.phs.no

Omslagsdesign/foto: Tor Berglie/iStock
Grafisk formgivning: Eileen Schreiner Berglie, PHS
Trykk: Litografia

Innhold

Sammendrag	5
Summary in English	7
Innledning	9
Teoretisk og analytisk gjennomgang av begrepet parallelsamfunn	11
Definisjoner	11
Skandinaviske perspektiver på parallelsamfunn	15
Kritikk av parallelsamfunn som analytisk begrep	19
Bredere debatt om stat og samfunnsforhold i akademia	21
Samfunnskontrakt	24
Sosial kapital	25
Definisjon og konklusjon	26
Et politiblikk på parallelsamfunn	29
Sverige	29
Danmark	31
Norge	33
Konklusjon	36
Hvordan omtales parallelsamfunn i det offentlige ordskiftet	37
Mange betydninger	37
To vinklinger	40
Norske verdier	42
Den norske debatten, kort oppsummert	43
Samfunnskontrakt, legitimitet og lojalitet	45
Subkulturer	48
Modellen brukt på norske forhold	49
Forebygging av parallelsamfunn	51
Integrerings-drivere	54
Dansk erfaring – et politieksempel	56
Referanser	60
Akademiske og offisielle kilder	60
Rapporter	62

Sammendrag

I mandatet fra Justis- og beredskapsdepartementet, som denne rapporten er et svar på, er oppgaven å samle ulike definisjoner av parallellsamfunn som kan legges til grunn når denne problematikken diskuteres.

Begrepet parallellsamfunn blir - både i politisk debatt, det offentlige ordskiftet og i dagligtale - brukt for å beskrive mange ulike virkeligheter. De mange betydningene gjør begrepet på den ene siden anvendelig, men vanskeliggjør samtidig en omforent definisjon som kan danne grunnlag for en bedre forståelse og debatt.

Et annet åpenbart problem når parallellsamfunn er tema er at begrepet tilhører et mye større sakskompleks; migrasjonsfeltet. Det vil derfor alltid kunne diskuteres hva som er en fornuftig og rimelig tematisk og analytisk avgrensning.

Vi har tatt utgangspunkt i den akademiske debatten, og selv om vi ikke finner en omforent definisjon er en rimelig akademisk forståelse at **parallellsamfunn oppstår når det er manglende enighet om politisk fellesskapsforståelse og staten mangler evne og/eller vilje til å håndtere sosialt mangfold**. To sentrale begreper i en slik forståelse er 'samfunnskontrakt' og 'sosial kapital'. Samfunnskontrakt, slik vi bruker det i denne rapporten, beskrives som bånd mellom stat og borgere, særlig knyttet til legitim makt, samt plikter og rettigheter på begge sider. Når det gjelder forståelse av sosial kapital vektlegger vi den tillitsbyggingen som skjer i institusjonene og overføres til tillit mellom borgerne. Ved økt innvandring og etnisk mangfold vil kvaliteten på og implementeringen av sosial-, utdannings- og velferdspolitikken være avgjørende for nivået på tillit i samfunnet.

I tillegg til de teoretiske bidragene har vi gjennomgått rapporter utgitt av politiet i Sverige, Norge og Danmark. Selv om forholdene varierer mellom de tre landene er det ingen av rapportene som bruker betegnelsen parallellsamfunn som et politifaglig begrep. I stedet vektlegger de spesifikke geografiske områder der politiet kan ha liten tilgang og utfordringer med å håndtere ulike former for kriminalitet og sosial kontroll.

Siden parallellsamfunn i høyeste grad også er en del av det offentlige ordskiftet har vi inkludert den norske debatten de siste 20 årene. Her ser vi en polarisering i debatten der den ene siden vektlegger at parallellsamfunn utvikles og opprettholdes ved at enkelte minoritetsgrupper er skeptiske til majoritetssamfunnets verdier og institusjoner, og at marginaliseringen derfor er selvvalgt. Det andre perspektivet vektlegger majoritetssamfunnets manglende evne eller vilje til å integrere nye grupper.

Vi har konstruert en analysemodell som definerer fire posisjoner for å tydeliggjøre både samspill og spenningsforhold mellom statens legitimitet og innbyggernes lojalitet. Disse fire er 'Felleskap', 'Utenforskap', 'Subkultur' og 'Parallellsamfunn'. Posisjonen 'Parallellsamfunn' reserveres til beskrivelsen av en samfunnsstruktur der det *både* er lav politisk vilje og/eller kapasitet til å sikre grunnleggende tjenester og rettigheter ovenfor alle borgere og tilsvarende motstand fra minoritetsgrupper til å tilslutte seg majoritetssamfunnet.

Modellen viser at det er misvisende å bruke betegnelsen parallellsamfunn på situasjonen i Norge. Imidlertid kan vi se utfordringer både knyttet til tillit og lojalitet på den ene siden, og utestenging og diskriminering på den andre. I ulik grad vil det derfor kunne danne seg nye former for subkulturer og utenforskap. Avslutningsvis peker vi på hvordan politiet, sammen med andre samfunnsbærende institusjoner, har et inkluderende og tillitsbyggende potensiale.

Summary in English

This report, requested by Norwegian Ministry of Justice and Public Security, discusses different definitions and discourses concerning 'parallel societies'.

Discursively, the term parallel societies describe different realities, both in political and public debates and in everyday language. The multiple meanings of parallel societies, and the fact that the term is entangled in the broader debates about immigration, also makes it challenging to find a universal definition.

Based on the academic debate, we offer a definition of **parallel societies as situations where there is a lack of national social cohesion and where the state lacks ability and/or willingness to handle social diversity**. Two key concepts are 'social contract' and 'social capital'. The social contract, as discussed in this report, is the symbolic bonds between state and citizens, especially related to legitimate power, in addition to duties and rights of the state and citizens. In terms of social capital, we emphasize the importance of building trust through institutions and how this trust shape relationships between citizens. With increased immigration and ethnic diversity, the quality and implementation of social and welfare policy will be decisive for the level of trust in society.

In addition to the theoretical contributions, we have reviewed reports published by the police in Sweden, Norway and Denmark. Although the contexts vary between the three countries, none of the reports use the term parallel society as a police term. Instead, the reports emphasize the specific geographic areas where the police have

little access, and their challenges to deal with different forms of crime and social control.

Since parallel society is part of the public debate, we have included the Norwegian debate over the past 20 years. Here, we see a polarization in the debate. In the first perspective, the debates emphasize that parallel societies are developed and maintained by how certain minority groups are skeptical about the values and institutions of the majority society, and that marginalization is therefore self-chosen. The second perspective emphasizes the inability of the majority society to integrate new groups.

Based on the academic and political debates, we have designed an analytical model that defines four positions to understand both the interactions and tensions regarding the legitimacy of majority society and the loyalty of different groups. These four are 'Cohesion', 'Exclusion', 'Subcultures' and 'Parallel Societies'. The position 'Parallel societies' is reserved for the description of a social structure in which there is both low political will and/or low capacity to ensure basic services and rights to all citizens and opposition among minority groups to participate in the majority society.

The model shows that it is misleading to use the term parallel society for the situation in Norway. However, there are challenges related to trust and loyalty on the one hand, and exclusion and discrimination on the other. To different degrees, new forms of subcultures and exclusion can develop. We conclude by pointing out how the police, together with other community-based institutions, have an inclusive and trust-building potential.

Innledning

I denne rapporten har vi på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet sett nærmere på begrepet 'parallelsamfunn'. Departementet etterspør en mer entydig begrepsbruk hvor formålet er: «å samle ulike definisjoner både nasjonalt og internasjonalt, og komme frem til én definisjon som kan legges til grunn for hva norske myndigheter snakker om, når denne problematikken diskuteres.» Et annet begrep som ønskes belyst er 'failed states'. I beskrivelsen fra departementet omtales det som at «regjeringer ikke har territoriell kontroll med landområder innenfor sin stat på kartet».

Denne gjennomgangen bygger på ulike kilder som rapporter, vitenskapelige publikasjoner og media. Vi har gjennomgått teoretiske og analytiske debatter i europeisk academia og presenterer ulike definisjoner av parallelsamfunn. En viktig inspirasjonskilde til forståelse av parallelsamfunn er de tyske bidragene. I tillegg gjengir vi noe av den akademiske debatten i våre naboland.

Basert på den begrensede tiden og ressursene tilgjengelig i utarbeidelse av rapporten bygger empirien kun på skiftelige kilder. Disse er politirapporter fra de skandinaviske landene og et avgrenset retrieversøk med søkeordet parallelsamfunn.

Strukturen på rapporten er som følger: Innledningsvis ser vi på begrepet parallelsamfunn teoretisk og analytisk og gjengir hovedtendensene. Det gir mulighet til å plassere begrepet i et bredere akademisk perspektiv knyttet til samfunnskontrakt og sosial kapital; to begreper vi kommer tilbake til. Med dette som utgangspunkt får vi følgende definisjon:

Parallellsamfunn oppstår når det er manglende enighet om politisk fellesskapsforståelse og staten mangler evne og/eller vilje til å håndtere sosialt mangfold.

Vi har også en gjennomgang av begrepet failed states, som vi finner lite hensiktsmessig i forståelsen av skandinaviske forhold. Vi ser også på hvordan parallellsamfunn blir diskutert og forstått både i politiet og i det offentlige ordskiftet. På grunnlag av definisjonen og med utgangspunkt i den akademiske debatten, presenterer vi en analysemodell for å tydeliggjøre hvilke faktorer som påvirker samspillet mellom staten og ulike grupper. Avslutningsvis diskuterer vi noen forebyggende tiltak og strategier som vi mener er egnet til å hindre utvikling og opprettholdelse av parallellsamfunn.

Teoretisk og analytisk gjennomgang av begrepet parallellsamfunn

I dette avsnittet ser vi på hvordan parallellsamfunn er diskutert teoretisk og analytisk, hovedsakelig innenfor europeisk akademia. Det er særlig den tyske debatten som har inspirert den moderne forståelsen av parallellsamfunn og også preget den skandinaviske debatten. I diskursen er det også kritiske stemmer, som blant annet tar for seg om parallellsamfunn i det hele tatt kan brukes som et analytisk begrep. Videre ser vi på parallellsamfunn i lys av flere beslektede temaer innenfor samfunnsvitenskapen, som failed state, samfunnskontrakt og sosial kapital, for så å plassere parallellsamfunn i et større bilde. De ulike teoretiske og analytiske diskusjonene vil, i konklusjonen av dette kapittelet, danne grunnlag for en definisjon som vi tar med videre i rapporten, særlig i forståelsen av den mer mangesidede offentlige debatten i Norge.

Definisjoner

Historisk sett dukket begrepet parallellsamfunn første gang opp i 1980-tallets Polen og bevegelsen *Solidarnosc*¹ for å beskrive virkeligheten under overflaten av kommunismen, i følge den britiske statsviteren Christopher Hill (2013, s. 108). Statsviter Sabrina Ramet (1991) har nærmere beskrevet denne typen parallellsamfunn i både Polen og andre øst-europeiske land rundt 1980. I Polen var det å skape parallellsamfunn en bevisst strategi blant opposisjonen til den falmende

1 Navnet på den første fagforening som ikke var styrt av kommunistene, ledet av Lech Walesa.

kommuniststaten, slik hun ser det (s. 65). Som en respons blant intellektuelle aktivister ble det skapt uavhengige aviser, utdanning og friere ytringsmuligheter som stod i kontrast til kravet om å innordne seg et kommunistisk storsamfunn. I mange andre øst-europeiske land ble det på lik linje startet uavhengige undergrunnsorganisasjoner inspirert av Solidarnosc-bevegelsen. Ramet (s. 64) beskriver at i motsetning til aktiv segregering var slike parallellsamfunn forsøk på å påvirke samfunnet gjennom dialog og etter hvert et ønske om at parallellsamfunnene skulle bli storsamfunnet. Med andre ord er parallellsamfunnene i øst-europeiske kommuniststater en egen type alternativt undergrunnsmiljø med målsetting om å påvirke grunnleggende strukturer i samfunnet.

I nyere tid og mer teoretisk definerer Hill (2013, s. 97) parallellsamfunn som et fenomen i land der det er en sterk majoritetsidentitet og en økende grad av sosialt mangfold. Eksempelvis er det altså et spenningsforhold mellom forståelsen av hva det vil si å være 'norsk' og det å komme med andre etniske, religiøse og kulturelle bakgrunner til Norge. utfordringene til land som opplever dette, slik Hill forklarer, er at det mangler en klar ide og tiltak for integrasjon for å minske gapet mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen. Det dreier seg altså om et spenningsforhold mellom minoriteter som opplever å bli diskriminert av majoritetssamfunnet og statens manglende evne til å koble minoriteter opp mot grunnloven og politiske visjoner.

Hill (s. 130) konkluderer med at flertallet av europeiske stater sannsynligvis ikke har en klar strategi for å håndtere etnisk mangfold. Dette har på den ene siden ført til en negativ forståelse av minoriteter blant deler av majoritetsbefolkningen og på den andre siden at minoriteter verken har blitt nektet eller fått privileger, men i stedet blitt oversett. I enkelte land som Tyskland, Spania og Italia har etnisk mangfold blitt merkbart større det siste ti-året samtidig som landets politikere ikke

har tatt en tydelig lederrolle eller klare avgjørelser. Dette kjenner vi også i noen grad fra den offentlige debatten i Norge, som vi kommer tilbake til senere i rapporten.

I Tyskland har det utviklet seg en annen og sentral debatt som i stor grad har påvirket norske debatter om parallellsamfunn. Den tyske forskeren Heitmeyer (1996) innfører betegnelsen *Parallelgesellschaften* (parallellsamfunn) for å beskrive segregerte samfunn i Tyskland, med fokus på de tyrkiske ungdomsmiljøene i Berlin. Det er særlig tre forhold som blir diskutert: 1) at tyrkisk ungdom ikke ønsker å ha noe med den tyske staten og majoritetssamfunnet å gjøre, 2) at isolasjonen delvis skyldes diskriminering og eksklusjon fra majoritetssamfunnet, og 3) at fenomenet ikke er nytt, men heller representerer typiske ungdomsmiljøer. Eksempler på det siste er høyreekstreme miljøer blant etnisk tysk ungdom på 1980-tallet. I stedet for å debattere disse historiske likhetene, var det det første punktet, at det var minoritetsmiljøer som ikke ville ha noe med majoritetssamfunnet å gjøre, som ble viet størst oppmerksomhet. Denne snevre tolkningen overser majoritetssamfunnets eventuelle motstand mot minoriteter og statens manglende evne og vilje til å komme med inkluderende, anti-diskriminerende tiltak i integrasjonspolitikken.

En annen tysk forsker, Meyer (2002), er inspirert av Heitmeyer og kommer med fem kriterier for å definere parallellsamfunn. Fokuset til Meyer er en slags skala-vurdering av innvandrer miljøer om 'hvor mye' eller 'hvor nært' et samfunn er i ferd med å bli parallellsamfunn gjennom å se på disse kriteriene:

- Etnisk-kulturell og kulturell-religiøs homogenitet av en innvandrergruppe.
- Nesten fullstendig sivil, sosial og økonomisk segregasjon: Dette kan være at innvandrergruppen nesten bare snakker eget språk og

har egne sosiale og økonomiske nettverk de forholder seg til på utsiden av majoritetssamfunnet.

- Nesten fullstendig duplisering av majoritetens samfunnsinstitusjoner: Dette kan være alternative skoler og juridiske instanser som skiller seg fra majoritetssamfunnets regler, normer og utdanning.
- Frivillig form for segregering som resultat av diskriminering: Innvandrerguppen ønsker å holde seg isolert fordi storsamfunnet ikke er villig til å inkludere dem på lik linje med majoriteten.
- Nabolags segregering, altså geografiske områder med overvekt av enkelte innvandrergupper.

Meyer understreker at begrepet 'fullstendig' er avgjørende for om dannelsen av parallellsamfunn har funnet sted. Det handler om at man i mange tilfeller heller ser 'ufullstendige parallellsamfunn', altså områder som oppfyller noen av kriteriene over, men ikke er fullstendig segregert fra majoriteten.

Det Meyer er særlig opptatt av er at det er separate lover, regler og sanksjoner som gjelder i parallellsamfunn. Det er ikke nødvendigvis snakk om formelle juridiske domstoler som erstatter majoritetens domstoler, men at minoritetssamfunn har egne etnisk, religiøse og kulturelle lover og regler som de underkaster seg. Det sentrale, hevder Meyer, er at det innad er harde sosiale sanksjoner med påfølgende strenge straffer om reglene brytes.

De tyske forskerne Micus og Walter (2006) bygger videre på Meyers kriterier for å definere parallellsamfunn og hevder at det er den frivillige karakteren ved slike samfunn som skiller seg fra for eksempel ghettoer hvor det er mer knyttet til en form for tvang eller ufrivillighet. Parallellsamfunn forstås som et etnisk, sosialt og ideologisk homogent samfunn segregert fra majoritetssamfunnet. De mener at parallellsamfunn også kan forstås som 'etniske kolonier'. Disse strukturene opp-

leves som en trussel mot de felles verdiene, normene og tilliten som liberale demokratier bygger på.

Micus og Walter (2006) er varsomme med å skape fiendebilder og hevder at det kun er fare for parallellsamfunn når minoritetsgrupper møter motstand fra majoritetssamfunnet og danner sine egne, segregerte miljøer som en reaksjon på manglende integrasjon. De peker både på vellykket integrasjon (polakker), men også på manglende integrasjon som gjør at selv tredje generasjon innvandrere i Tyskland sliter i form av fattigdom og manglende muligheter. Det er ikke parallellsamfunnet i seg selv som er problemet, vil de hevde, men manglende institusjonelle samfunnsstrukturer som ellers ville gjort det mulig for dem å tilslutte seg majoritetssamfunnet.

Skandinaviske perspektiver på parallellsamfunn

I den skandinaviske forskningen er det særlig Freiesleben (2016), Veiden (2012) og Brochmann (2002, NOU 2017) som bør nevnes. Freiesleben (2016) ser på diskursen av parallellsamfunn i Danmark i en historisk og politisk innramming. Historisk kom begrepet mest sannsynlig i bruk i 1968 for å beskrive hippiebevegelsen i Københavns Christiania som ble betraktet som et opprør mot storsamfunnet. Det er imidlertid først på slutten av 90-tallet at begrepet kom i mer aktivt bruk, og da særlig i omtalen av innvandrer miljøene. Hun forklarer at i moderne dansk sammenheng er begrepet ofte brukt i forståelsen av segregerte muslimske miljøer/innvandrersamfunn som er i opposisjon til majoritetssamfunnet.

Det er særlig én dominerende diskurs i Danmark, det hun kaller den dystopiske diskursen om 'en kulturell og religiøs annen'. Dette er diskursen om de som er segregert i ghettoer og former parallellsamfunn, noe som sees på som et hinder for integrering og felles samfunnstilhør-

lighet. Problemet med begrepet slik det blir brukt er at det antas at det særlig i muslimske miljøer er en frivillighet (et aktivt valg) å motstå 'den danske kulturen'. Det betyr at man definerer en motstand på den ene siden (innvandrer miljøer) uten å ta hensyn til at det kanskje er motstand fra danske miljøer. I tillegg ser man bort fra økonomiske og sosiale forhold som gir en begrenset valgfrihet i forhold til bosted. Dette må forstås strukturelt og ikke som et ønske om å unngå integrering i majoritetssamfunnet. I stedet kan man i den danske konteksten tenke seg at begreper som 'ghetto' er mer beskrivende for fysiske og sosiale forhold, samt 'en etnisk annen', slik Freiesleben ser det.

En sentral debatt som Freiesleben (2016, s. 243-4) trekker fram er *felleskapsforståelsen* i et samfunn i en skala-vurdering fra 'tykk' til 'tynn' med fire hovedkategorier.² Dette handler om forestillinger man har i et samfunn for å fremme eller opprettholde et fellesskap, noe som vil avhenge av hva slags politiske overbevisninger som råder i samfunnet. Den første kategorien og 'tykkeste' tolkningen av fellesskapsforståelsen er den nasjonalkonservative ideen om at borgerne i en stat må dele i stor grad en felles, nasjonal kultur. Den andre kategorien er den mer liberalnasjonalistiske der det både er liberale politiske strukturer og en nasjonal identitet. Den tredje kategorien er et aktivt medborgerskap med en ide om at samholdet i et samfunn fremmes gjennom at borgere forplikter seg til noen rettigheter og demokratiske grunnverdier. Den fjerde og 'tynneste' fellesskapsforståelsen er liberalisme der samholdet fremmes gjennom at borgere forplikter seg til noen grunnleggende liberale verdier som frihet, likhet og toleranse. Slik Freiesleben forklarer, omskapes disse forståelsene til politiske verdier i den danske debatten. Alle fellesskapsforståelsene (fra tykk til tynn) er med i diskursen om hva som skaper parallellsamfunn. Det betyr at selv

² Freiesleben referert til Nils Holtug 2013 og 2016, for denne modellen for fellesskapsforståelse i et samfunn.

innvandrere som i stor grad deler den felles nasjonale kulturen sees på som en trussel.

Den norske sosiologen Pål Veiden (2012, s. 154) definerer parallellsamfunn som «et samfunn som har utviklet parallelle institusjoner til majoritetens samfunn.» Dette innebærer for eksempel egne skoler, domstoler m.m. samt løst definert egen kultur. Videre beskriver han at de som er tilknyttet et parallellsamfunn lever ved siden av majoritetssamfunnet og kun tilknyttet gjennom å bo innenfor samme statsgrenser. Med en streng tolkning av denne definisjonen mener Veiden at det knapt finnes noen slike parallellsamfunn i dagens Europa. Men om man tenker på parallellsamfunn som en idealtipe, kan man i stedet drøfte om det finnes *tendenser* til utviklingen av parallellsamfunn i Norge og ellers. Dette kan sees i sammenheng med Meyers (2002) forståelse av parallellsamfunn i den tyske debatten, altså at det heller er snakk om 'nesten fullstendig' enn 'fullstendig' separasjon mellom majoritets- og minoritetssamfunn for å beskrive tendenser til parallellsamfunn. Veiden forklarer at i norsk sammenheng er det åpenbare eksempelet på parallellsamfunn det samiske samfunnet. Hvorvidt parallellsamfunn er noe negativt eller positivt må vurderes empirisk og/eller normativt ut i fra tilfellene man studerer, slik Veiden ser det.

En annen norsk sosiolog, Grete Brochmann (2002, s. 56), diskuterer det hun kaller en sentral spenning i nyere tid i vestlige land, nemlig mellom pluralisme og likhet. Forståelsen av samfunnsborgerskap (citizenship) har blitt utvidet til å handle om spørsmål knyttet til identitet og tilhørighet. Som Brochmann (s. 56, kursiv i original) skriver: «Identitet og tilhørighet er viktige dimensjoner i enhver samfunnsborgers liv, men temaene er blitt aktualisert, og *kontrastert* ved at samfunnene har fått tilskudd av mennesker som ikke har hatt grunnsosialiseringen i majoritetskulturen.» Da diskuteres temaer som for eksempel status – hvilke sosiale og politiske rettigheter og plikter har nye borgere

vis-a-vis en majoritetsbefolkning. Debatten er normativ i den forstand at det handler om hva som er rett og rettferdig og om hvordan innvandring kan 'forstyrre' eller utfordre definerte grunnverdier.

I likhet med dansk debatt reiser også den norske debatten et overordnet spørsmål om hvordan skape samfunnsmessig fellesskap (altså ikke parallelle samfunn) i et kulturelt mangfold. Dette er politiske og normative debatter som beveger seg inn på feltet assimilering versus multikulturalisme, altså om minoriteter skal legge bort egen kultur, språk og religion for å tilpasse seg norsk kultur og samfunn eller om samfunnet skal legge til rette for parallelle strukturerer når det gjelder normer, verdier og levesett. Brochmann (2002, s. 75) bringer også inn i debatten den 'autoriserte homogenitetsforståelsen' i Norge. Dette er i følge Brochmann den norske likhetsideologien som møter innvandrere med et signal om at 'du vil aldri bli en av oss' eller aldri bli 'lik nok' til å få innpass. Dette er subtil, stilltiende kunnskap som ikke læres på et norskkurs, men gjennom mange års erfaring og som er med på å danne utenforskap i det norske samfunnet. Som hun skriver (s. 76), «fremmede blir mer fremmede jo fattigere de er», mens det motsatte er også tilfellet jo høyere kvalifikasjoner og status man har. Det er kombinasjonen klasse, etnisitet og kulturell kapital som skaper en 'oss' og 'dem' kategorisering. Samtidig understrekes det at det norske samfunnet er i endring, der det å komme fra et annet sted ikke nødvendigvis blir sett på med skepsis, men betraktes i flere kretser som tegn på et moderne samfunn med borgere med andre referanser, kapasitet og tilpasningsevne (s. 80).

Også den norske debatten tar inn den doble forståelsen av utvikling av parallelle samfunn. Med det menes at på den ene siden handler det om statens evne og vilje til å fremme integrerende tiltak og sivilsamfunnets inkluderende kapasitet, og på den andre minoriteters evne og vilje til å integreres. I Brockmann-utvalget (NOU 2017, s. 2) sies det

at «motsatsen til integrasjon blir gjerne ansett å være marginalisering eller manglende tilhørighet når det gjelder individer, og fragmentering og segregering/parallelsamfunn når det gjelder hele samfunn.» Det blir derfor viktig både å se på selvsegregering blant innvandrere, men i like stor grad at staten og sivilsamfunnet må gi plass for nykommere og minoriteter.

Kritikk av parallelsamfunn som analytisk begrep

Mange forskere, også de overnevnte, er kritiske til et begrep som parallelsamfunn. Hovedkritikken går på at begrepet først og fremst blir brukt politisk i forhold til å fremme enkelte innvandrings syn heller enn å anvende det analytisk. Christian Joppke som har publisert på multikulturalisme, integrasjon og innvandring til Vesten (se særlig Joppke 2004) mener at premisset for parallelsamfunn er at det finnes et 'første samfunn' som er helhetlig, men at et slikt samfunn egentlig ikke eksisterer. Premisset for parallelsamfunn faller dermed bort. I norsk debatt kan dette være såkalte norske verdier som et første samfunn vis-a-vis- noe fremmed. Han mener at dagens samfunnsdebatter i større grad handler om religionskonflikter, særlig islam og kristendom, heller enn etnisitet. Joppke mener at slike overdrevne religiøse konflikter ikke stemmer med det vi ser i dagens liberale vestlige stater som i stor grad evner å tilpasse islam i samfunnet.

I den tyske debatten hevder Hiscott (2005) at parallelsamfunn ikke fyller kriteriene til et analytisk begrep. Han imøtegår Heitmeyer ved å problematisere hvordan terminologien blir brukt av forskere/akademikere og aktivister på høyresiden for å fremme eget argument om at integrering ikke fungerer eller at imigrasjon bør reduseres/stanses. Det at parallelsamfunn brukes som et sosiologisk begrep er med på å rettferdiggjøre fremmedfiendtlig politikk og synspunkter blant journa-

lister og politikere slik at det framstår som vitenskapelig, skriver Hiscott (s. 3). Hiscotts kritikk omfatter også at enkelte forfattere prøver å vitenskapeliggjøre samfunnsstrukturer som de ikke skjønner kompleksiteten av, som eksempel nevner han de store variasjonene innad i de tyrkiske miljøene i Berlin, og gjennom denne ufullstendige beskrivelsen skaper et 'monster' i form av politisk legitimitet i fremmedfiendtlighet.

Hiscott (2005, s. 7) argumenterer også at man overser det klassiske begrepet 'stat i staten' (Staat-im-Staate). Dette er grupper som i århundrer frivillig segregerte seg fra majoritetssamfunnet og opererte med egne lover og politiske prinsipper. I tillegg er det ikke riktig i sosiologisk/samfunnsvitenskapelig terminologi å bruke kun én type samfunn – som for eksempel tyrkisk, muslimsk minoritet i Berlin – for å beskrive et begrep, når man samtidig overser andre parallellsamfunn som enkelte overklassemiljøer. Men utvider man begrepet kan man få alle grupperinger til å bli parallellsamfunn, som Jehovas vitner, heroinister, fotball fans og akademikere, som igjen ikke gir noen mening i sosiologien, ifølge Hiscott.

En annen tysk forsker, Bade (2006), er motstander av begrepet parallellsamfunn og hevder heller at man må se på integrasjonsprosesser i et historisk perspektiv, ikke bare Tyskland her og nå. Det er få integrasjonsprosesser som umiddelbart har vært en suksess og man må derfor se på generasjoner over tid. Eksempler på tradisjonelle europeiske innvandringsland er Storbritannia, Nederland og Frankrike, mens nyere land er Spania og Tyskland. Han hevder at en relativ fredelig utvikling i Tyskland når det gjelder innvandringsmiljøer likevel blir omtalt og debattert som integrasjonskrise. Debatten er sensasjonspreget med ensidig fokus på avskrekkende sider som ære og moral, tvangsekteskap, kjønnslemlestelser og parallellsamfunn som sentre for kriminell virksomhet. Disse debattene blir ofte koblet sammen med

påståtte negative kostnad-inntektsforhold som gjør at innvandrere fremstår som et netto økonomisk tap for samfunnet. Forskningen på etniske minoriteter, migrasjon og kriminalitet viser et mye mindre sensasjonspreget felt hevder Bade, men det er krisetenkningen som vinner fram i politiske diskusjoner.

På bakgrunn av denne kritikken av begrepet i den analytiske og teoretiske debatten, er det nyttig å plassere denne diskusjon i et bredere perspektiv om stat og samfunnsforhold og vise til noen mer etablerte analytiske og teoretiske begreper.

Bredere debatt om stat og samfunnsforhold i akademia

De foregående analytiske og teoretiske debattene fremhever staten og staters rolle i å skape eller hindre integrering. Vi beveger oss dermed inn på temaet stat for å kunne forstå parallellsamfunnsdebatten bedre. I beskrivelsen fra Justis- og beredskapsdepartementet er det inkludert forhold i Sverige og Danmark som karakteriseres som 'failed state':

I Sverige og Danmark ser vi at enkelte grupper isolere seg og øver sterk motstand mot storsamfunnets lover, myndigheter og rettsvesen, som de for eksempel uttrykker ved å utøve vold mot politiet når politiet beveger seg innenfor gruppens 'territorium'. Her kan man trekke parallell til såkalte 'failed states' der regjeringer ikke har territoriell kontroll med landområder innenfor sin stat på kartet. Utviklingen i Danmark og Sverige kan gi inntrykk av at de har fått såkalte 'failed state' soner innenfor landets grenser, spesielt i enkelte storbyer.

Siden dette er en grunnleggende debatt om stats- og samfunnsforhold og kan settes i sammenheng med andre begreper som samfunnskontrakt og grensekontroll, finner vi det nyttig å kort diskutere begrepet failed states, heretter 'feilet stat'.

For å forstå begrepet stat kan man tenke seg noen grunnleggende kriterier. Som Eriksen (2011, s. 238) skriver kan dette være antagelser som at moderne stater har et territorium med en befolkning som er anerkjent av andre stater og en regjering. Dette er en form for minimumsdefinisjon, men også essensielle egenskaper ved en stat.

Utover dette kan det variere mye, som hva slags type regjering, grad av voldsmonopol og territoriell kontroll, samt hvilke tjenester den tilbyr. Selv blant vestlige naboland varierer dette i stor grad. I Norge har det fra midten av forrige århundre vært regjeringer som har vektlagt velferdsstatsordninger der likhets- og rettferdighetsidealer har stått sentralt (Gulbrandsen m. fl. 2002, s. 14). Her har den offentlige sektor spilt en betydelig og aktiv rolle i å eie og forvalte felleskapets ressurser, plikter og rettigheter (ibid). Selv om regjeringer skiftes ut er det en stor grad av konsensusstenkning på dette feltet, og Norge har en relativt sterk stat når det gjelder forvaltning/byråkrati, kontroll og eierskap til mange sider av samfunnet.

Grunnlaget for begrepet feilet stat er utviklet fra en type idealstat som Weber (1978) kaller 'legalt-rasjonell autoritet'. Det er viktig å poengtere at Weber hevdet at hva en stat er (ideer og forestillinger) kun begrenses av menneskets fantasi og det er dermed ikke Weber selv som påstår at noe er feilet ved en stat. Ifølge Weber (s. 905) er den legalt-rasjonelle autoritet en form for moderne stat som har følgende karakteristikk:

The enactment of law (legislative function); the protection of personal safety and public order (police); the protection of vested rights (administration of justice); the cultivation of hygienic, educational, social-welfare, and other cultural interests (the various branches of administration); and last, but not least, the organized armed protection against outside attack (military administration).

Ut fra sitatet over går det fram at det er justis, politi, byråkratiet (sosio-kulturell velferd) og militæret (beskyttelse mot angrep) som er de sentrale institusjonene til å definere den moderne staten. Begrepet feilet

stat trekker da på disse idealene og beskriver hva en stat *ikke* er, som at staten ikke klarer å beskytte individer eller grupper, heller enn hva en stat faktisk kan (Eriksen 2011, s. 234).

Begrepet feilet stat kommer fra vestlig tenkning om hvordan en stat skal fungere. Siden beskrivelsen er normativ er det ikke én definisjon på hva som er feilet, fordi dette kommer an på verdigrunnlag og tolkninger til de som bruker uttrykket. I fortsettelsen skal vi se på ulike tolkninger av hva som menes med begrepet. Det er særlig to klassiske retninger innenfor feilet stat litteraturen. Den første er å tenke på staten som sikkerhet, hvorav evne til å beskytte territoriale grenser og ha maktmonopol på legitim vold står sentralt (eks. Rotberg 2003, 2004, Jackson 1991, Krasner 2004). Den andre retningen er å tolke staten mer i form av en samfunnskontrakt der for eksempel staten sees på som en tjenesteyter som tilbyr grunntjenester innenfor eksempelvis helse og utdanning (eks. Zartman 1995).

Den første retningen der tolkningen er at statens funksjon er å opprettholde territoriell sikkerhet, er temaer som grensekontroll (ytre grenser) og intern kontroll (indre grenser som lover, regler og politi) sentrale. Empirisk blir ofte feilet stat begrepet brukt om mange land i sør, særlig de som er rammet av krig og konflikt. I de vestlige debattene blir begrepet feilet stat da tolket som at man er opptatt av å hindre terrorisme (global sikkerhet) og dermed for eksempel rettferdiggjøre intervensjon i andre land. Her er fokuset på farer knyttet til at stater feiler eller muligens står i fare for å kollapse (flyktninger, kriger, terror osv.). Vi anser ikke denne retningen som aktuell tolkning av utfordringer i Sverige og Danmark slik departementet antyder i sin beskrivelse.

Når det gjelder den andre retningen, der feilet stat blir tolket som brudd på samfunnskontrakten, anser vi dette som et mer reelt tema knyttet til mye av problematikken med parallellsamfunn.

Samfunnskontrakt

Samfunnskontrakt er et begrep som helt grunnleggende handler om en enighet, en kontrakt i symbolsk forstand, om hva slags samfunn man er en del av, samt hva slags lover og regler som gjelder når det kommer til styresett.

Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau og John Locke er alle svært innflytelsesrike filosofer i nyere vestlig politisk idehistorie som på ulike måter diskuterer begrepet samfunnskontrakt. Hobbes' (1651[1998]) tenkning hadde et pessimistisk utgangspunkt om at enkeltmenneske kun var styrt av egeninteresse. En hersker (Leviathan) er det eneste som kan sikre at hele befolknings velferd er intakt, noe som også kan innebære maktbruk mot enkeltindivider og grupper for å bevare sikkerheten.

Lockes (1689[1980]) filosofi hadde mer tiltro til enkeltmennesket og mente at befolkningen støtter et regime og at regimet bevarer sikkerheten til borgerne. Borgerne på sin side har rett til å kaste regimet når det ikke lenger evner å oppfylle denne forventningen. Den sveitsisk-franske filosofen Rousseau (1762[2003]) hadde et enda mer optimistisk syn på individet og mente at mennesker ønsker samarbeid, ikke konflikt. Men han var skeptisk til den politiske og institusjonaliserte volden i staten og at samfunnet derfor må styre staten i form av direkte demokrati.

I nyere tid handler samfunnskontrakten gjerne om hva slags bånd det er mellom staten og borgere. Det er særlig knyttet til maktbruk og til hvilke plikter og rettigheter man har på begge sider. I Norge vil mange hevde at det er en relativ høy tillit mellom stat og borgere, ved at statens makt er legitim samtidig som borgere har gode muligheter til å si i fra hvis de er uenige. Allikevel kan det være lommer av uenighet og mistillit mellom samfunnsgrupper, enkeltindivider og maktapparatet når det gjelder rettigheter, plikter og utøvelse av vold. Dette er en utfordring også i skandinaviske land, der kriminelle grupper, enkelt-

individer, miljøer eller områder kan være preget av mistillit eller uenighet mellom maktapparatet/staten og borgerne.

Sosial kapital

Et annet teoretisk begrep som også står sentralt i debatten om parallellsamfunn er sosial kapital, opprinnelig forstått som sivilsamfunnets evne til å utvikle tillitsfulle relasjoner mellom borgerne. Begrepet er knyttet til Putmans arbeid fra 1995 der han undersøker nedgangen i sosial kapital i USA fra 1950-tallet og utover, og finner reduksjonen i alle former for sosial interaksjon. Han hevder at dette undergraver det aktive sivile engasjementet, som er nødvendig for at et demokrati skal fungere. En nærliggende forklaring på nedgangen i sosial interaksjon kunne vært de demografiske endringene som finner sted i perioden. Putman forkaster imidlertid demografi som forklaring og ser på teknologi og individualiseringen av fritid som mer relevant for å forstå nedgangen i sosial interaksjon. I senere arbeid har Putman bidratt til diskusjonen om hvordan innvandring vil kunne påvirke den sosial kapitalen i et samfunn. Han mener at på kort sikt vil innvandring og større etnisk mangfold redusere solidariteten og den sosiale kapitalen. Men med referanse til utviklingen innenfor det militære, ulike religiøse samfunn og tidligere erfaring fra innvandring til USA, mener han at over tid vil det dannes nye former for sosiale identiteter som vil styrke samfunnet både kulturelt, økonomisk og sosialt.

Mens Putman fremhever det sivile samfunn, frivillighet og ansikt til ansikt relasjoner som byggeklosser i sosial kapital, er det andre som hevder at den sosial kapitalen skapes gjennom kvaliteten på samfunnets bærende institusjoner (Fukuyama 2000, Rothstein 2001). I en velferdsstat som vår vil legitimiteten være knyttet til kvaliteten på institusjonene og i hvilken grad staten kan levere adekvat utdanning, tilstrek-

kelig helse, opplevd trygghet og likebehandling. Rothstein (2001) hevder det er tilliten til institusjonene som skaper tilliten mellom borgerne. Ved økt innvandring og mangfold vil kvaliteten på og implementeringen av sosial- og velferdspolitikken være avgjørende for nivået på tillit. Er tilliten til systemet stabil og høy, vil det påvirke tilliten positivt mellom de som kommer til et land, og de som allerede bor der.

Definisjon og konklusjon

Når vi ser samlet på den teoretiske og analytiske debatten har flere av forfatterne til felles at de definerer parallellsamfunn som et samspill mellom stat og majoritetssamfunnet på den ene siden og enkelte minoritetsgrupper på den andre. I en velfungerende situasjon dreier dette samspillet seg om en enighet fra begge parter om felles plikter og rettigheter innenfor statens grenser. Det er derfor mulig å sette parallellsamfunnsdebatten inn i en større faglig sammenheng om samfunnskontrakten. Utfordringene, altså når dette samspillet ikke fungerer, kommer når det er mangel eller svakheter i forhold til en felles forståelse for hva som er plikter og rettigheter. Dette kan handle om diskriminering både fra majoritetssamfunnet og staten rettet mot innvandrings- og minoritetsgrupper, noe som igjen fører til at minoriteter velger å holde seg i etniske, religiøse eller kulturelt homogene miljøer.

Vi vil særlig vektlegge forfatterne Hill, Micus og Walter, samt Brochmann i definisjonen av parallellsamfunn. Hill (2013) beskriver utviklingen av parallellsamfunn i stater som ikke klarer å håndtere spenningen mellom en felles nasjonal identitet (majoritetssamfunn) og en økende grad av sosialt mangfold (minoritetssamfunn). De som lever som minoriteter i disse samfunnene opplever å bli diskriminert av majoritetssamfunnet, og gode integrerende tiltak mangler. Han beskriver en samfunnsmodell som ikke har de politiske og rettslige

strukturene til å møte utfordringene på sentrale områder som arbeid og velferd. Resultatet er at minoritetene blir overlatt til seg selv og søker støtte i egne miljøer.

Micus og Walter (2006) mener i likhet med Hill at det ikke er parallellsamfunn i seg selv som er problemet, men manglende institusjonelle samfunnsstrukturer som gjør det vanskelig å bli integrert i majoritetssamfunnet. De ser på danning av parallellsamfunn som en motreaksjon mot majoritetssamfunnets diskriminering, og advarer derfor mot et debattklima der det skapes fiendebilder. I den norske debatten har Brochmann uttalt at det ikke først og fremst er samfunnsmessige strukturelle hindre for integrering, men viser til den norske likhetsideologien når hun skal forklare integreringsstoppere i samfunnet. I hvilken grad man lykkes med å bli omsluttet i det store 'vi' avhenger av klasse, etnisitet og kulturell kapital.

Basert på denne faglige debatten er en rimelig akademisk forståelse av parallellsamfunn at:

Parallellsamfunn oppstår når det er manglende enighet om politisk fellesskapsforståelse og staten mangler evne og/eller vilje til å håndtere sosialt mangfold.

Både vurderingen av om man har parallellsamfunn og om det er noe grunnleggende bra eller dårlig med slike parallelle strukturer er et empirisk spørsmål. Vi vil nå gå nærmere inn på politidebatten i Skandinavia og videre den norske offentlige debatten for å se på hvordan parallellsamfunn mer konkret blir diskutert i Norge.

Et politiblikk på parallellsamfunn

I dette avsnittet ser vi nærmere på skandinavisk politistategisk analyse, samt refererer fra et møte med dansk politi høsten 2017, som behandler begrepet parallellsamfunn. Typisk for politiblikket er fokuset på særlig utsatte (bolig)områder og miljøer der sosioøkonomiske og demografiske faktorer spiller inn på utrygghet og kriminalitet. Parallellsamfunn virker ikke til å være et etablert begrep, men nevnes enten delvis som en effekt av eller del av flere beskrivelser ved disse bo- og miljøforholdene.

Sverige

Svensk politi (Nationella operativa avdeling 2017) bruker begrepet 'utsatte områder' og ikke parallellsamfunn selv om begrepet dukker opp som ett av flere temaer som vurderes. De skiller mellom grader av utsatthet fra 'utsatte områder', 'risikoområder' til 'spesielt utsatte områder'. Utsatte områder er definert (s.10) som geografisk avgrensede områder karakterisert av en lav sosioøkonomisk status der kriminelle har en påvirkning i lokalsamfunnet. Påvirkningen som de kriminelle har er gjerne knyttet til den sosiale konteksten, heller enn et ønske om å ta makten i lokalsamfunnet. Det kan være direkte press, som trusler og utpressing, eller indirekte som:

- Offentlige voldshandlinger som risikerer å skade en tredje person
- Åpen narkotikahandel
- Utagerende misnøye rettet mot samfunnet

Effekten blir da at beboere føler seg utrygge, som igjen fører til en lavere tilbøyelighet til å rapportere kriminelle handlinger og delta i juridiske prosesser.

Et spesielt utsatt område kjennetegnes ved en allmenn forakt for å delta i rettsprosesser. Det kan forekomme systematiske trusler og voldshandlinger mot vitner, anmeldere og ofre. Videre oppleves det som svært vanskelig eller nesten umulig for politiet å utføre sine oppdrag, og det krever spesielle arbeidsmetoder og utstyr. Dette er områder der slike forhold blir en nærmest normaltilstand for både beboere og politi. Spesielt utsatte områder innebærer:

- Parallelle samfunnsstrukturer
- Ekstremisme, som systematisk krenking av liberale verdier (religionsfrihet) og rettigheter
- Beboere som velger å dra til krigssoner i andre land ('Syria-farere')
- Høy konsentrasjon av kriminelle

Et risikoområde utfyller samtlige kriterier for et utsatt område, men når ikke helt opp til kriteriene satt for spesielt utsatte områder (s. 11). I risikoområder er situasjonen ansett å være så alvorlig at det er stor fare for at området utvikler seg til et spesielt utsatt område. Samlet sett anså svensk politi at det var 23 særskilt utsatte områder, 6 risikoområder og 32 utsatte områder i Sverige i 2017.

I rapporten (s. 31-32) er det i midlertid en utdypning av begrepet 'parallele samfunnsstrukturer' under diskusjonen om sosiale risikoer/effekter. Med andre ord er ikke parallellsamfunn et hovedproblem i seg selv, men heller et resultat eller en effekt av ulike grader av utsatte områder. Dette er ikke et tydelig definert begrep, men forstås i denne sammenhengen som en tilstand av sosial orden som tilbyr alternative løsninger parallelt til det overordnede samfunnssystemet. Dette er problematisk når det truer de demokratiske samfunnsordningene. Likeså er det problematisk om det skjer i gråsonen av det som er lovlig og ulovlig, særlig om det setter individer i en utsatt situasjon, i et avhengighetsforhold, eller gjør dem rettsløse.

I de 23 særskilt utsatte områdene i Sverige, der det er utfordringer med blant annet parallelle samfunnsstrukturer, kan det eksempelvis være mafialignende familier som driver boligutleie. Politiet kan også oppleve det som for farlig å gå inn fordi de møter for stor motstand. Men som overordnede beskrivende kategorier er det altså andre begreper enn parallellsamfunn som blir brukt når det gjelder det svenske politiblikket.

Danmark

Fra dansk politi (National Strategisk Analyse 2017, s. 36) brukes 'særlig utsatte boligområder' (SUB) som et sentralt begrep. Dette begrepet henger sammen med større danske politiske debatter om både ghettofisering og parallellsamfunn i forbindelse med utsatte boligområder (se spesielt Danske Regeringen 2004, 2010, 2013, 2018). Som muligens eneste land i verden har Danmark en offisiell ghettodefinsjon (Freiesleben 2016) og de har også en *National plan for politiindsatsen i ghettoområdene* (Danske Regeringen 2010, s. 31). Her er et av elementene nettopp å motvirke parallellsamfunn. Det innebærer at politiet skal jobbe med en aktiv, lokal tilstedeværelse for å skape tillit og respekt for myndighetene og at de griper inn i konflikter i ghettoområdene.

For at et område skal regnes som SUB (Danske Regeringen 2013, s 5) må det oppfylle minst tre av fem kriterier. Disse kriteriene er i hovedsak kvantitative mål på befolkningen i et nabolag, nemlig andel yrkesaktive, andel med ikke-vestlig bakgrunn, andel straffedømte, andel beboere i aldersgruppen 30-59, samt gjennomsnittsinntekt. Med andre ord er det temaer som lav utdanning, fattigdom, andel kriminalitet og etnisitet som sees på som avgjørende for at et område skal defineres som særlig utsatt. Den nyeste handlingsplanen fra den danske regjeringen (Danske Regeringen 2018, s. 23) foreslår en periode med

markant skjerpet straff for hærverk, tyveri og trusler i slike SUB-områder.

I 2017 identifiserte dansk politi 25 SUB-områder, der borgere opplever høyere grad av trusler, vold og tyveri enn landsgjennomsnittet (National Strategisk Analyse 2017, s. 36). Det er også antatt at det er store mørketall i disse boligområdene fordi mange velger å ikke anmelde kriminelle forhold. Det legges vekt på i analysen at fattigdom, arbeidsløshet og lavt utdannelsesnivå påvirker borgernes trygghetsopplevelse i negativ retning, og at det kreves en bredere sosial innsats i områdene utover politiets rolle (s. 37).

Som nevnt er det politiske føringer som ligger bak slike begreper som SUB, ghetto og parallellsamfunn, og politiets rolle vil variere ut fra hva slags områder det er snakk om. I et møte vi hadde med dansk nærpoliti i et såkalt SUB-område som var mye omtalt i dansk media, var det satt særlig fokus på forebyggende arbeid. Det er viktig å merke seg at måten politiet jobbet på i dette området ikke nødvendigvis er representativt for dansk politi generelt og heller ikke handlingsplanen fra dansk regjering ovenfor SUB-områdene. I motsetning til omtalen dette området ofte fikk, så opplevde ikke det lokale politiet motstand fra innbyggerne, altså en no-go sone.³ Det var heller problemer med rykter, sladder og å bli sett på som en anmelder. Derfor mente de heller at det var behov for at politiet bidro med informasjon til befolkningsgruppen om hvem, hva og hvordan man skal kontakte politiet om man blir utsatt for noe kriminelt. Det fåtallet som var aktive i kriminelle gjenger handlet egentlig ikke om parallellsamfunn, slik dansk politi vi var i kontakt med så det, men heller et slags felleskap for de som har falt utenfor. Mye av det sentrale politiarbeidet lå i tilstedeværelse og tillitsskapende arbeid heller enn fysisk makt, ble vi fortalt. Med andre ord, en større grad av forebyggende tiltak som tilstedeværelse, dialog og informasjon heller enn hardere straffer

3 Besøk til lokal politistasjon 27. november 2017, Danmark.

var beskjedden fra det danske politiet vi møtte. Vi kommer tilbake til noen forebyggende tiltak mot slutten av rapporten.

Norge

Norge har en noe annerledes geografi og urbaniseringsgrad enn Sverige og Danmark. I Norge omtales særlig områder i Oslo med høy andel minoritetsbefolkning som parallellsamfunn i media. I en bestilling fra Politirådet i Oslo i 2016 ble det derfor etterspurt en debatt om parallellsamfunn fra et politifaglig ståsted, som vi refererer til her. Ifølge Oslo Politidistrikt (2016, s. 10) er begrepet parallellsamfunn ikke vanlig i politiets vokabular. I tillegg er det sett på som et uklart begrep og at det derfor ikke er så lett å vite om problemer som politiet ser kan dekkes under denne samlebetegnelsen. I stedet bruker man gjerne særskilte utsatte områder i politirapporter og fagspråk, tilsvarende Sverige og Danmark. For at et område skal anses som særskilt utsatt spiller gjerne en rekke faktorer inn, som sosiale, økonomiske og kriminelle utfordringer i visse geografiske områder.

Oslo Politidistrikts rapport viser at det ikke er grunnlag for å kalle områder parallellsamfunn slik politiet ser det, men at det er visse geografiske områder eller spesifikke (kriminelle) nettverk som er utfordringene i områder i Groruddalen og Grønland. Videre beskriver ikke politiet religiøs radikaliserings som en fare for dannelse av parallellsamfunn, men heller at sosial kontroll blant minoritetsmiljøer er en utfordring i forhold til kontroll over egen seksualitet, kropp og hvem man forelsker seg i. Det kan også være mistillit til samfunnsinstitusjoner som barnevernet.

Oppsummert er det syv kjennetegn som definerer parallellsamfunn og det er hovedsakelig de tre første som i særlig grad angår politiet (s. 21):

- Det er et definert geografisk område.
- Det er områder som er utrygge og forbundet med fare for politiet å gå inn i (no-go soner).
- Politiet har få og svake relasjoner til beboere i området, og dårlig oversikt over hva som skjer der.
- Det er områder der beboerne har manglende respekt for, og tillit til, storsamfunnets regler og normative institusjoner.
- Det er store innslag av fattigdom og mange står utenfor storsamfunnet.
- Det foregår ofte omfattende kriminell aktivitet innenfor området.
- Høy andel med annen etnisk bakgrunn enn norsk, ofte med kort botid i landet.

Konklusjonen er at dette er tilstander politiet i Oslo ikke kjenner seg igjen i. Eksempelvis var det ingen steder politiet i Oslo følte var no-go soner (2016). Man ser tilfeller eller tendenser knyttet til de syv punktene, men det opptrer ikke samlet og i sin helhet.

Parallellsamfunn er imidlertid diskutert i rapporten *Oslo 2022 - Fremtidens kriminalitetsutfordringer i Oslo* (Oslo Politidistrikt 2013) der det blant annet står at «økt polarisering mellom folkegrupper basert på religion, etnisitet eller politisk bakgrunn er en reell trussel allerede i dag.» Rapporten konstaterer at det i Oslo er etablert parallellsamfunn hvor utfordringene er sammenfallende med Sverige og Danmark. Parallellsamfunn er imidlertid kun definert i denne rapporten som grupper som søker sammen ut fra etnisk tilhørighet, språk, og/eller religion. Rapporten fra 2016, som det refereres til over, går dermed mer i dybden av hva parallellsamfunn betyr og om dette er en realitet i Oslo.

I en aktuell sak, nemlig overgrepssaken i Tysfjord, bruker politiet begrepet parallellsamfunn for å forklare hvordan tiår med systematiske overgrep mot sårbare grupper har kunnet skje, som i følge

Politimester Vangen skyldes følgende: ⁴

Det dreier seg om et lite samfunn der en kan si at det eksisterer flere parallellsamfunn, med befolkningsgrupper som har lite interaksjon med hverandre. (...) Dette miljøet [lulesamer som tilhører det læstadianske miljøet] er tidligere blitt sett ned på, de har liten tillit til storsamfunnet og til politiet. Vi er også blitt fortalt av fornærmede i saken at gjerningspersoner har oppsøkt det religiøse miljøet for tilgivelse og at saken da på et vis har vært oppe og blitt avgjort.

Et annet eksempel på hvordan politiblikket ser parallellsamfunn er forsøkt gjengitt i boka *Norske tilstander: bak frontlinjen i Norges tøffeste politidistrikt* av forfatter Ståle Økland. Økland (2017, s. 12) har fulgt politiet på Stovner i Oslo og spurt om parallellsamfunn er noe de mener finnes i Groruddalen - noe de vanligvis svarer nei på. Det er ingen områder i Oslo politiet mener de ikke kan gå inn og gjøre jobben sin. I stedet trekker de fram problemer med kriminelle nettverk, belastede miljøer, streng sosial kontroll blant enkelte familier i form av æreskultur, samt deler av lukkede rommiljøer der folk forflytter seg over landegrenser med falsk identitet. Slik Økland (s. 12) gjengir politiets perspektiver er dette subkultur som utvikler «egne lover, normer og kontrollformer på utsiden av etablerte samfunnsinstitusjoner.» Dette er en negativ utvikling og politiet peker særlig mot to områder i Oslo: Groruddalen og Søndre Nordstrand.

Med andre ord er det i enkelte sammenhenger blitt brukt parallellsamfunn for å forstå hvordan noen grupper vegrer seg for å kontakte politiet og/eller at det er egne normer, regler og kontroll i visse miljøer. Men i det store, politifaglige bildet er det lite som tyder på at det i norsk sammenheng er områder som beskrives som utrygge også for politiet og der det er svake eller ingen relasjoner med borgerne.

4 Dagsavisen 2. desember 2017

Konklusjon

Skandinavisk politi ser ikke ut til, verken offisielt eller i politifaglig sammenheng, å benytte seg av parallellsamfunn som hovedforklaring på utfordringer i visse områder og miljøer. Dette skyldes blant annet at parallellsamfunn ikke er et tydelig samlebegrep med juridiske rammer, men også at det heller sees på som en effekt av andre strukturelle faktorer knyttet til økonomi, utdanning og arbeidsløshet. Her beskriver særlig svensk politi problemer med parallelle samfunnsstrukturer i det som omtales som særlig utsatte områder, der det utøves en type sosial kontroll over deler av befolkningen som går i mot Sveriges liberale demokratiske rettigheter. I Danmark er det politisk fokus på særlig utsatte boligområder i form av ghettoer som en samlebetegnelse på parallellsamfunn, der politiets rolle blant annet blir diskutert i form av hardere straffer. Men dansk politis egen strategiske analyse viser også at mange av behovene i disse boligområdene er av sosioøkonomisk karakter som krever tiltak utover politiets myndighetsområde.

I norsk politisammenheng er parallellsamfunn – definert som no-gosoner, ingen eller dårlige relasjoner til borgere og avgrenset til et spesifikt geografisk område – ikke noe politiet gjenkjenner. Imidlertid er det miljøer (eks. gjenger), kulturer (eks. sosial kontroll) og lukkede nettverk (eks. enkelte rommiljøer) som politiet er bekymret for, men som er såpass ulike når det gjelder faktiske forhold til det ikke kan inngå i samlebetegnelsen parallellsamfunn.

Hvordan omtales parallellsamfunn i det offentlige ordskiftet

I tillegg til den akademiske tilnærmingen til begrepet har vi gjennomgått hvordan parallellsamfunn er blitt omtalt og beskrevet i det offentlige ordskiftet de siste 20 årene. Våre data er hentet fra avisartikler, kronikker, debattinnlegg og reportasjer som beskriver parallellsamfunn⁵. Søket er begrenset, og inkluderer ikke radio, TV, og ulike plattformer på internett. Kildebegrensningen er først og fremst praktisk (gitt rammene for arbeidet), men sikrer i tillegg at dokumentene er fra kilder med en ansvarlig redaktør.

Mange betydninger

Den første gang vi finner ordet brukt i en norsk avis er i 1997.⁶ Under Milosevic ble albanere terrorisert, diskriminert og umyndiggjort. Det medførte at etniske-religiøse grupper på Balkan bygde opp et parallellsamfunn med egne skoler, egen president og egen presse. Som den teoretiske gjennomgangen viste var parallellsamfunn en bevisst strategi fra opposisjonen i mange sovjetiske stater på 80-tallet (Hill 2013,

5 Ved en gjennomgang av retriever på søkerord 'parallellsamfunn' finner vi ordet omtalt første gang i 1997. Frem til 2018 er det til sammen 895 treff. Søket omfatter alle norske papir kilder med unntak av lokalaviser. Vi ser en veldig økning i omtalen de siste årene med en foreløpig topp i 2016 med til sammen 337 treff. I 2017 var antallet falt til nesten halvparten (173). Aftenposten er den avisen som i løpet av perioden har flest omtaler, til sammen 151, Klassekampen følger med 135. Deretter Vårt Land, VG, NTB, Dagbladet og Dagsavisen som alle har mellom 55 og 70 omtaler i perioden.

Uttrykket kom på 5. plass på listen over årets nyord i 2016. Språkrådets definisjon på parallellsamfunn er «en situasjon der integrering ikke gjennomføres og en kultur eller etnisitet dominerer et område uten å bli integrert».

6 Ullmann, L. (8. april 1997). «Saboterte serbisk mediemonopol». Dagbladet

Ramet 1991), og må sees i sammenheng med ulike etniske og religiøse gruppers manglende tilhørighet til et kommunistisk storsamfunn og fragmentering av staten i etterkant av Sovjetunionens oppløsning. Å betrakte parallellsamfunn som politisk motkraft finner vi også f eks i Danmark på 70-tallet der noe av motkultur-bevegelsene blir betegnet som parallellsamfunn (Freiesleben 2016).

Begrepet parallellsamfunn har gjennom årene blitt brukt i mange ulike betydninger og for å beskrive svært forskjellige tilstander. Ett eksempel er å beskrive et avgrenset geografisk område som er befolket av eller forbeholdt en viss gruppe; alt fra enklaver i Spania hvor det stort sett bor norske pensjonister til Europakvarteret i Brussel hvor bare EU-parlamentarikere og -byråkrater har tilgang. Parallellsamfunn kan også beskrive noe geografisk grenseløst som ekkokammer på internett, eller personer som lever sine liv på snapchat, instagram og andre sosiale plattformer. En annen forståelse av begrepet parallellsamfunn er å betegne befolkningsgrupper, for eksempel samebefolkningen. Begrepet brukes på samme måte om grupper av arbeidsinnvandrere, for eksempel polakker i Norge. I tillegg ser vi det brukt om religiøse menigheter og trossamfunn som for eksempel lukkede kristne menigheter og muslimske miljøer. Disse eksemplene viser at parallellsamfunn i det offentlige ordskiftet er et begrep som brukes om mange virkeligheter. En felles karakteristikk er imidlertid at det beskriver en avstand til majoritetssamfunnet.

I de senere årene er det i betydningen 'boligområder med høy andel innvandrere med muslimsk bakgrunn' det oftest henvises til når man omtaler parallellsamfunn. I hvilken grad det vektlegges andre kjennetegn og karakteristikker varierer, men manglende oppslutning om og respekt for majoritetssamfunnets institusjoner og egne økonomiske og rettslige systemer, er ofte en del av beskrivelsen. I noen tilfeller inkluderes også gjengstrukturer, kriminalitet og radikalisering. The New

York Times kalte f eks Molenbeek utenfor Brussel ‘The Islamic State of Molenbeek’ etter at en av hovedmennene bak Paris-terrorangrepet i november 2015, ble pågrepet her.⁷ En slik tolkning gjenfinner vi i den norske debatten, eksempelvis Helgheim, Tybring-Gjedde og Amundsen som skriver at utfordringer som segregering og parallellsamfunn er særlig «knyttet til islam og innvandring fra muslimske land».⁸ Opphavet til denne tolkningen av parallellsamfunn er beskrevet i forrige kapittel (Heitmeyer 1996) i forhold til tyrkiske ungdomsmiljøer i Berlin. Men også dansk og svensk innvandringsdebatt har vært utgangspunkt for en større diskusjon om utsatte boligområder og høy kriminalitet knyttet til ikke-vestlige innvandrere.⁹

I deler av det norske ordskiftet har ‘svenske tilstander’ blitt ensbetydende med parallellsamfunn (Rinkeby utenfor Stockholm er blitt betegnet som Sveriges Mogadishu).¹⁰ Det er særlig volden og no-go soner for politi og andre beredskapssetater som blir trukket fram som spesielle kjennetegn. I debatten i Norge er svenske tilstander noe man advarer mot, men som det også ser ut til å være enighet om at vi ikke har. Det er ikke ofte parallellsamfunn blir brukt som betegnelse på norske boområder, men det finnes unntak; Pegida¹¹ bruker det for å beskrive Grønland og Fosli¹² bruker beskrivelsen «ser fremveksten av parallellsamfunn» i forbindelse med utgivelse av boken *Fremmed i eget land* som omhandler Groruddalen.

7 Cohen, R. (11. april 2016). «The Islamic State of Molenbeek». Op-ed columnist. The New York Times.

8 Helgheim, Tybring-Gjedde og Amundsen (16. februar 2018). «Tid For Handling». Dagbladet, s. 27.

9 Se eksempelvis Bjåen, B. (7. februar 2018). «Sosialdemokrater strammer grensene». Vårt Land, s. 4-5, Iversen, B (30. august 2017). «Listhaug bekymret for Oslo, men avviser 'svenske tilstander'». NTB tekst, Kramvik, T. (10. august 2017). «Antallet spesielt utsatte områder har økt fra 15 til 23». Aftenposten, s. 6, Marsdal, M. (10. februar 2018). «De som kommer og knekker vår elskede velferdsstat». Klassekampen, s. 2, Rabås, K. (11. april 2017). «Trønderske nødetater ble rystet av svenske tilstander». Adresseavisen, s. 10

10 Suvatne, S. S. og Ø. N. Monsen (9. mai 2016). «Dette er 'Sveriges Mogadishu'». Dagbladet, s. 4-6.

11 Intervju med den norske frontfiguren i Pegida Max Hermansen (24. januar 2015) i spalten «Ikke ferdig snakka» med tittelen «Den norske Maxisten», Dagbladet, s. 58.

12 Fosli, H. (2015). «Fremmed i eget land: Samtaler med den tause majoritet.» Bergen: Vigmostad & Bjørke.

I 2017 sa daværende innvandrings- og integreringsminister Listhaug at hun var bekymret for Oslo, men avviser svenske tilstander.¹³ Byrådsleder Raymond Johansen avviser også at det finnes bydeler med parallellsamfunn, men uttrykker bekymring over volden og gjengmiljøet i hovedstaden.¹⁴ Han vil ha mer ressurser til politiet i Oslo. Og som vi har referert tidligere konkluderer også Oslopolitiet i sin rapport *Parallellsamfunn? Et politiblick* (Oslo Politidistrikt 2016) med at det ikke er parallellsamfunn i Oslo, uten at de dermed avviser at det er områder de er bekymret for.

To vinklinger

Selv om det ser ut til å være bred enighet om at vi ikke har parallellsamfunn i Norge pågår det en debatt om hva som skaper og opprettholder parallellsamfunn. Grovt sett er det to konkurrerende fortellinger i det offentlige ordskiftet. Den ene fortellingen beskriver enkelte innvandrergupper som grunnleggende skeptiske til landets normer og deres marginaliserte posisjon betraktes derfor som selvvalgt. Den andre fortellingen er at parallellsamfunn dannes som et resultat av majoritetssamfunnets manglende evne eller vilje til å integrere nye grupper. Når det gjelder førstnevnte beskrivelse, den manglende oppslutningen om majoritetssamfunnets normer og institusjoner, blir det i debatten ofte hevdet at innvandrerguppene insisterer på å beholde egen identitet. Identitetsmarkørene kobles ofte til religiøse og symbolske kjennetegn (for eksempel klesdrakt). I tillegg vises det til en klan- og familiestruktur som det hevdes er vanskelig å forene med majoritetssamfunnets individuelle rettighetstenkning. Også erfaringer fra opprinnelseslandet med offentlige institusjoner og etater som upålitelige og korrupte, deriblant

13 Iversen, B (30. august 2017). «Listhaug bekymret for Oslo, men avviser 'svenske tilstander'». NTB tekst.

14 Riaz, W. (30. september 2016). «Går sammen om å løfte Grønland», Aftenposten, s. 16

politiet, trekkes fram som forklaring på manglende tilslutning til majoritetssamfunnet.

Gitt denne forklaringsmodellen er det gruppens erfaring og holdninger, kultur og religion som må endres for å unngå utvikling av parallellsamfunn. Det argumenteres med at parallellsamfunn vokser i takt med rekordhøy innvandring fra muslimske land.¹⁵ At svenskene de siste 30 årene har vært «klin gærne» og ønsket velkommen hundretusener som har etablert seg i parallellsamfunn, og at Sverige har ført en naiv og snillistisk innvandringspolitikk som har ført til parallellsamfunn.¹⁶ De som inntar denne posisjonen i debatten argumenterer med at parallellsamfunn er en uunngåelig følge av innvandring, uavhengig av hvem som kommer eller hvordan de blir mottatt.

Når det gjelder den andre fortellingen, majoritetssamfunnets manglende evne eller vilje til å integrere nye grupper, vises det også her til ulike forklaringsmodeller. Noen vektlegger hverdagsrasisme og understreker at en naturlig reaksjon fra dem som blir utsatt er tilbaketrekking og opplevelse av manglende tilhørighet. Andre trekker særlig fram politiske ordninger og strukturelle betingelser, og hevder det opprettholder ulikhet og hindrer muligheter for deltakelse på lik linje med andre. Eksempelvis skriver tankesmien Agenda at selv om det ikke er parallellsamfunn i Norge er det etnisk segregering i ulike bo- og skolemiljøer som skaper problemer «når den kommer på toppen av sosial og økonomisk segregering».¹⁷ I utvikling av parallellsamfunn vektlegger de en ufrivillig segregering fra majoritetsbefolkningen sammen med andre fattigdomsrelaterte problemer, mer enn at det er etnisitet eller religiøsitet i seg selv som er problemet.

15 Rolness, K. (24. desember 2015). «Årets ikkenavn». Kronikk, Morgenbladet, s. 30-31.

16 Intervju med Carl I. Hagen av Sviggum, S. K. (6. mai 2017). «Partiløven». Dagbladet, s. 8-12, og Iversen, B (30. august 2017). «Listhaug bekymret for Oslo, men avviser 'svenske tilstander'». NTB tekst.

17 Taraku og Gerhardsen (7. september 2016). «Et sted å slå røtter». Klassekampen, s. 18.

Uansett om forståelsen er at minoritetsgrupper forskanser seg i egen identitet eller blir støttet ut, er det en felles bekymring for manglende deltakelse. Det kan både føre til utvikling og opprettholde av verdi- og normsett som påvirker folk i større grad enn de (grunn)verdiene som gjelder i samfunnet forøvrig. Dette mener enkelte gir grunnlag for å stille spørsmål ved minoriteters samfunnslojalitet. Men manglende deltakelse har også som resultat at samfunnet går glipp av det potensiålet som minoritetene representerer; kulturelt mangfold, nyskaping og tilført kompetanse. Gjennomgående for det offentlige ordskiftet er at det, med noen unntak, er majoritetssamfunnets stemmer, 'vi', som beskriver og definerer parallellsamfunn, 'de'. Unntakene er kvinner med muslimsk bakgrunn som i noen sammenhenger har koblet utvikling av parallellsamfunn til ulike former for sosial kontroll under overskriftene henteekteskap, frihetstap, æres kultur og ekskludering¹⁸. Det ser ut som disse ytringene har hatt begrenset gjennomslag, det er i hvert fall ikke mulig å se at det har resultert i stort engasjement og offentlig debatt – ikke før 'de skamløse jentene' (Sofia Srour, Nancy Herz og Amina Bile) ble et begrep i 2016, og filmen *Hva vil folk si* av Iram Haq fylte kinosalene i 2017.¹⁹

Norske verdier

En tilbakevendende diskusjon knyttet til utvikling av parallellsamfunn er i hvilken grad det utfordrer 'norske verdier'.²⁰ Hva disse verdiene er og på hvilken måte de blir utfordret er ofte ikke presisert, men mange inkluderer kristne grunnverdier når de skal konkretisere hvilke verdier det er snakk om. I det offentlige ordskiftet er det stemmer som argu-

18 Første Retriverfunn hvor parallellsamfunn kobles direkte til sosial kontroll var i 2005

19 Fransson, L. (19. november 2016). «De skamløse kvinnene». Dagbladet, s. 16-19.

20 Se eksempelvis Bergheim /19. januar 2018). «Er ikke dagens nordmenn norske nok?» Nordlys, s. 4. Toje, A. (6. mars 2011). «Og svaret er ... Leitkultur INTEGRERING», VG, s. 48.

menterer med at tilslutning til kristne verdier skaper en buffer mot parallellsamfunn, mens sekularisering skaper et verdivakuum og åpner for denne type samfunn.²¹ Implisitt i en slik argumentasjon ligger at de verdiene man mener kjennetegner parallellsamfunn vil kunne true og eventuelt overta for grunnverdiene som kjennetegner majoritetssamfunnet.

En annen forestilling som debatteres er at parallellsamfunn vil undergrave velferdsstaten og hele den politiske sameksistens. Igjen ser enkelte mot Sverige som 'knekker sammen' som resultat av innvandringen.²² I Danmark er et mye brukt begrep sammenhengskraft som gis betydningen: «noen grunnleggende verdier som de fleste av landets innbyggere deler [og som] gir en følelse av fellesskap og tilhørighet».²³ Begrepet har ingen klar definisjon, men skal beskrive det som holder samfunnet sammen. Manglende sammenhengskraft mener enkelte vil resultere i parallellsamfunn som igjen vil føre til slutten på liberale demokratiske verdier og bærende samfunnsinstitusjoner som velferdsstaten.²⁴ Selv om det danske begrepet i liten grad brukes i norsk debatt gjenkjennes deler av argumentasjonen.

Den norske debatten, kort oppsummert

I det offentlige ordskiftet om parallellsamfunn er det med få unntak enighet om at det ikke finnes etablerte parallellsamfunn i Norge. Likevel pågår det en debatt når det gjelder utvikling av parallellsamfunn, og i debatten er det to ulike fortellinger. Den ene vektlegger inn-

21 Se eksempelvis Dagens Leder (3. august 2017). «Kristne verdier hovedsak i valgkampen». Dagen, s. 2, Hareide, K. A. (9. mai 2017). «Verdier som varer, verdier som varmer», Vårt Land, s. 17. Taraku (29 juli 2016). «Innvandringsskeptisisme». Morgenbladet, s. 46-48.

22 Tallaksen, S. (1. april 2016). «Stoler på norsk likhet». Klassekampen, s. 7.

23 Isaksen, T. R. (10. desember 2010). «Den norske likheten». Morgenbladet, s. 48.

24 For en bredere debatt på dette temaet, se Skirbekk, A. (18. august 2018) «Velferdsstatens død?» Dagbladet

vandring og minoriteters innkapsling i egen kultur, og argumenterer med at begrenset innvandring er det viktigste tiltaket for å unngå parallellsamfunn. Det pekes på tilstander (gjerne i våre naboland) som karakteriseres som segregerte, marginaliserte og voldelige og at dette skyldes størrelsen på innvandrerbefolkningen. Den andre fortellingen er mer rettighetsbasert og handler om utestenging. Der pekes det på hvordan vi gjennom integreringstiltak og inkluderende praksiser kan utnytte samfunnets samlede potensiale og unngå at parallellsamfunn utvikles og opprettholdes. Det som kan synes påfallende er hvordan varslerne som kobler streng sosial kontroll til utvikling av parallellsamfunn ikke har fått oppmerksomhet før 'de skamløse jentene' ble et begrep. Det er 'vi' stemmene, majoritetssamfunnet, som har fått spalteplass, mens 'de andre', minoritetsgruppene, i stor grad blir snakket om.

Samfunnskontrakt, legitimitet og lojalitet

Både gjennomgangen av den akademiske beskrivelsen av parallellsamfunn, politiets rapporter og det offentlige ordskiftet (når vi betrakter det samlet) viser, på hver sin måte, at ansvaret for utvikling av parallellsamfunn ikke kan tillegges enkelte grupper eller miljøer alene. Det er mer å betrakte som et samspill mellom majoritetssamfunnet og ulike minoriteter. I det offentlige ordskiftet vektlegges minoritetsgruppene eget ansvar for å tilslutte seg majoritetssamfunnet noe sterkere enn i den akademiske debatten, mens det er omvendt når det gjelder majoritetssamfunnets ansvar for å sikre innbyggerne.

Utvikling av parallellsamfunn kan forstås som manglende oppfyllelse av samfunnskontrakten, slik den blir beskrevet i den teoretiske gjennomgangen. I hvilken grad denne symbolske kontrakten kan sies å bli oppfylt vil *både* være avhengig av om samfunnet²⁵ har intakte institusjoner som er i stand til å gi alle innbyggere grunnleggende rettigheter, utviklingsmuligheter og beskyttelse (heretter kalt legitimitet) og i hvilken grad ulike befolkningsgrupper ser det som mulig og formålstjenlig å tilslutte seg samfunnets verdier og institusjoner (heretter kalt lojalitet).

Ut fra disse to parameterne, legitimitet og lojalitet, kan vi lage en enkel analysemodell som viser i hvilken grad samfunnskontrakten blir innfridd. I modellen har vi gitt både legitimitet og lojalitet to verdier: 'Høy' og 'lav'. Det gir fire posisjoner²⁶: 'Felleskap' (både samfunnets legitimitet og befolkningens lojalitet er høy i alle befolkningsgrupper) 'Subkultur' (legitimiteten er høy, lojaliteten fra enkelte befolknings-

25 'Samfunnet' i denne sammenhengen brukes som samlebegrep på staten og det sivile samfunnet.

26 Disse posisjonene kan minne om Webers idealtyper.

grupper er lav) 'Utenforskap' (legitimiteten er lav, lojaliteten høy) og den posisjonen som er reservert til betegnelsen 'Parallelsamfunn' (både legitimiteten og lojaliteten er lav). Modellen er ikke forbeholdt innvandrere, men kan brukes for å analysere samspillet mellom samfunnet og ulike marginaliserte grupper (figur 1).

Figur 1 Samfunnskontrakten.

Fire posisjoner som beskriver forholdet mellom legitimitet og lojalitet.

SAMFUNNS-KONTRAKTEN		LOJALITET	
		Høy	Lav
LEGITIMITET Samfunnets politisk vilje og/eller kapasitet til å sikre lik tilgang på tjenester, rettigheter og beskyttelse	Høy	Fellesskap Identitet: 'Vi' Konfliktnivå: Lavt Potensial: Tilført kunnskap, utnyttelse av samfunnets ressurser Bygger sosial kapital	Subkultur Identitet: 'Vi og de' Konfliktnivå: Usikkert Potensial: Dannelse av nye strukturer Utfordrer sosial kapital
	Lav	Utenforskap Identitet: 'De og vi' Konfliktnivå: Usikkert/varierende Potensial: Tilbaketrekking og isolasjon Svake forutsetninger for å opparbeide sosial kapital	Parallelsamfunn Identitet: 'De' Konfliktnivå: Høyt Potensial: Fellesverdier og legitimitet under press eller fraværende Underminerer sosial kapital

Modellen er ikke ment som en utfyllende beskrivelse av hver av de fire posisjonene. Bare ytterverdiene på de to aksene er markert (Høy/Lav); empirisk finnes det et utall mellomposisjoner. Man må derfor ikke tenke på de fire posisjonene som innelåste og rigide, men som et kontinuum. I fortsettelsen skal vi beskrive de fire posisjonene mer inngående.

Fellesskap

Hvis innvandrerbefolkningen gir sin tilslutning til det politiske systemet, stoler på og benytter samfunnets institusjoner og i tillegg er aktive samfunnsborgere, betegner vi det som høy lojalitet. Når samfunnet på sin side ivaretar alle befolkningsgrupper ved å levere tjenester som utdanning, helse og tilgang til arbeidslivet, sikrer rettsikkerhet for alle og gir borgerne beskyttelse uavhengig av posisjon i samfunnet, har staten høy legitimitet og posisjonen er Fellesskap. En annen måte å beskrive det på er at samfunnskontrakten er innfridd. Denne posisjonen kjennetegnes ved likeverdighet og at konfliktnivået mellom ulike befolkningsgrupper er lavt. Det betyr opplevd trygghet og økt følelse av sikkerhet for den enkelte. En god integrering har også potensiale for tilført kompetanse fra ulike befolkningsgruppers kunnskap, tradisjoner og erfaring. Dette kan danne grunnlag for innovasjon og utvikling og gi mulighet for å utnytte de samlede ressursene i samfunnet. De ulike befolkningsgruppene vil kunne få oppfylt personlige mål og oppleve økt tilhørighet. Det vil gi større tillit både til samfunnet og mellom individer.

Utenforskap

I denne posisjonen er befolkningen lojal, mens samfunnet mangler ressurser og/eller vilje til å dekke grunnleggende behov for utdanning, helse og trygghet for enkelte befolkningsgrupper. Hvis samfunnet i tillegg kjennetegnes ved manglende beskyttelse av enkeltindividers eller gruppers rettigheter, f eks i forhold til diskriminering, og viser varierende vilje til å opptre innenfor rammene av grunnleggende rettsikkerhet, betegnes posisjonen som Utenforskap. Utenforskap er ekskluderende og skaper manglende opplevelse av likeverd. Det vil være majoritetssamfunnet som har enerett på virkelighetsbeskrivelsen og besitter definisjonsmakten. Marginaliserte grupper kan kjempe for å få

større tilgang til samfunnets ressurser, men kan også reagere med tilbaketrekking og isolasjon med ytterligere marginalisering og opplevelse av avmakt. Dette kan øke motsetningene, skape konflikter og minske sjansen for å bygge tillit og sosial kapital. Opplevelsen av utenforskap er ikke begrenset til innvandrere. Det kan i like stor grad gjelde handikappede, gamle eller fattige – alle som opplever at deres interesser ikke blir ivaretatt og at de ikke blir inkludert som fullverdige medlemmer i samfunnet.

Subkulturer

Den posisjonen vi har kalt Subkultur beskriver en stat som leverer på alle de viktige områdene, men som ikke klarer å møte nye eller endrede forventninger fra enkelte befolkningsgrupper. Det gjør at disse gruppene ikke gjenkjenner seg i eller ser seg tjent med samfunnsinstitusjonenes utvikling, utforming og oppgaver. De vil derfor være i opposisjon til enkelte samfunnsområder, vise liten lojalitet og eventuelt utvikle motstrategier. Mange av de mot-kulturelle bevegelser som avholdssaken, lekmannsbevegelsen og studentopprøret på 60- og 70-tallet vil tilhøre denne posisjonen. Historisk vil man se at mange sub-kulturelle bevegelser er blitt en del av mainstream etter noen år. Innenfor denne posisjonen vil man også finne det man kan kalle del-offentligheter, en betegnelse som blant annet er blitt brukt for å beskrive konfliktene knyttet til ulvejakt. I de senere årene blir det i enkelte sammenhenger referert til 'gylne ghettoer' (se Andersen & Ljunggren 2014). Det betegner en posisjon der man velger seg bort fra deler av fellesskapet for å beholde visse privilegier. I vår sammenheng, hvor det er innvandrerbefolkningen som er tema, er denne gruppen interessant fordi den viser at samfunnet i enkelte tilfeller både aksepterer og støtter tilbaketrekking og isolasjon.

Parallellsamfunn

Den fjerde posisjonen beskriver befolkningsgrupper som tar aktivt avstand fra majoritetssamfunnets grunnverdier, og mangler respekt for og lojalitet til samfunnets institusjoner. Når disse innbyggerne møter et samfunn som ikke har kapasitet eller vilje til å dekke grunnleggende behov for utdanning, helse og arbeid, og samtidig kjenne- tegnes av manglende beskyttelse for enkeltindividet, mener vi det er grunnlag for å kalle posisjonen Parallellsamfunn. Betegnelsen er reservert for den tilstanden der det er manglende enighet om politisk fellesskapsforståelse og staten mangler evne og/eller vilje til å håndtere sosialt mangfold. Med andre ord – samfunnskontrakten blir ikke innfridd fra noen av partene. I møte med en udemokratisk og undertrykkende stat vil det kunne være helt nødvendig å utvikle parallellsamfunn for å overleve. Et eksempel som allerede er nevnt er hvordan albanerne under Milosevic ble terrorisert, diskriminert og umyndiggjort, og hvor de svarte med å bygge opp et parallellsamfunn med egne skoler, egen president og en egen presse. Men det vil også kunne gjelde for stater som er legitime, men for svake til å ivareta innbyggernes grunnleggende behov. Når staten er svak ligger det åpent for å etablere parallelle økonomiske systemer, egen justis, og strukturer uten mulighet for innsyn og kontroll.

Modellen brukt på norske forhold

Situasjonen i Norge kjennetegnes ved en velfungerende stat som sikrer grunnleggende behov og rettigheter, et «storstilt sosialt integreringsprosjekt» (Brochmann & Grødem 2017, s. 362). Innvandrerbefolkningen i Norge har på sin side i økende grad gitt sin tilslutning til grunnleggende samfunnsstrukturer (utdanning, deltagelse, arbeidsmarked). Det vil derfor være misvisende å bruke betegnelsen parallell-

samfunn på situasjonen i Norge. Men selv om integreringen er kommet langt, særlig når vi ser på utdanning, vil det neppe være full tilslutning til å plassere oss på høyeste nivå både når det gjelder lojalitet og legitimitet i modellen. Til det er det for store sosiokulturelle forskjeller mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen, det rapporteres fortsatt om hatkriminalitet og diskriminering, mens det fra minoritetsbefolkningen selv rapporteres om streng sosial kontroll som hindrer deltagelse (se eksempelvis HL-senteret 2012, Justis- og beredskapsdepartementet Handlingsplan 2017-2020, Oslo Politidistrikt april 2017 samt debatten fra 'de skamløse jentene').

For å øke integreringen ytterligere kan det være nyttig å analysere både posisjonen Subkultur og Utenforskap for å se om det er metodiske, strukturelle eller institusjonelle forhold som må overskrides. I Norge, hvor vi har sterke institusjoner, er det interessant å bruke Rothsteins (2001) vektlegging av institusjonenes betydning for sosial kapital, og se det i sammenheng med innbyggernes lojalitet.

Forebygging av parallellsamfunn

Så langt vi har funnet ut foreligger det ingen omfattende studier som spesifikt omhandler forebygging av parallellsamfunn i Norge. Det skiller seg dermed fra for eksempel forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme som har fått en forholdsvis stor plass i forebyggingslitteraturen de senere årene (se særlig Bjørge & Gjelsvik 2015 for en kunnskapsoversikt og Lid et al. 2016. For en mer generell kunnskapsoversikt over norsk forskning på kriminalitetsforebyggende arbeid, se Runhovde og Skjeravik 2018). Det er imidlertid utenfor dette prosjektets mandat og omfang å utarbeide en forebyggingsstrategi på feltet.

Forebygging er like fullt tema i det offentlige ordskiftet og vi vil gjengi noe av denne debatten. Helt avslutningsvis identifiserer vi tre integrerings-drivere og ser på politiets muligheter og ansvar i et integreringsperspektiv.

Når det kommer til forebygging av parallellsamfunn er det bred enighet om at integrering er løsningen, men utfordringene beskrives ofte med begreper som er lite egnet til å utforme praktisk politikk: 'behov for et åpnere samfunn', 'beholde tillit', 'forsoningsdialog' og 'styrke bånd til storsamfunnet'.²⁷

I debatten om forebygging er det noen som vektlegger sosioøkonomiske argumenter og hevder at forebygging vil demme opp for ulikhet, en utvikling som er uønsket både for dem det gjelder og for sam-

²⁷ Se eksempelvis Bromark, S. (22. oktober 2009). «Unnskyld, igjen», Dagbladet, s. 61, Louhibi, L. (4.-10. mai 2012) «Samholdsrusen», Morgenbladet s. 48, Åmås, K. O. (27. juni 2012) «Likhetene et samfunn trenger», Aftenposten morgen, s. 3.

funnet.²⁸ Andre gir forebygging en mer direkte politisk innramming, og vektlegger at manglende forebygging på dette feltet vil øke konfliktnivået og faren for voldelig ekstremisme og radikalisering, som igjen kobles til utvikling av høyreekstremisme (se også Ravndal 2017).²⁹ Argumentet er at i et godt integrert samfunn er det mindre sjanse for polarisering. Når det gjelder miljøer som kjennetegnes av kriminalitet begrunnes forebygging i tillegg med den skaden for eksempel et svart arbeidsmarked og kriminelle nettverk utgjør.³⁰ En negativ utvikling vil undergrave både samfunnsstrukturene og gjøre at mennesker med svak tilknytning kan utnyttes både som arbeidskraft og til narko- og sexhandel.

Forebyggingsstrategier beskrives som bekjempelse av ulikhet og ved å gi reell tilgang til utdanning, arbeid og bolig. Når det gjelder ulikhet trekkes fattigdomsbekjempelse fram som særlig viktig, særlig i forhold til barns mulighet for deltakelse.³¹ Fattigdom og mangel på arbeid sees ofte i sammenheng, og både kvalifisering og tilgang til arbeidsmarkedet vurderes som vesentlige for å unngå at innvandrere blir avhengige av velferdsgoder og at det dermed skapes en permanent underklasse i samfunnet (NOU 2017). Når det gjelder utdanningsfeltet er det få private skoler i Norge sammenliknet med våre naboland. Det har ført til at skolene blir regnet som gode integreringsarenaer – «fellesskolen er det beste verktøyet vi har mot segregering».³² Det forutsetter imidlertid at det er et mangfold blant skolens elever. Skolens integreringspotensiale som felles arena uteblir hvis elevene bor i hver sine enklaver. Mange ser derfor på segregert bosetting som et stort pro-

28 Ringheim, G. (19. november 2016). «Slik skal hun hindre en ny underklasse», Dagbladet, s. 4-5, Skrikbekk, G. (27. november 2015). «Velferdsstatens framtid», Klassekampen, s. 12-13.

29 Gullikstad, Å. (24. september 2016). «Advarer mot underklasse», Dagsavisen, s. 16-17, Øberg, S. P. (18. januar 2016). «Forsker: Norske høyreekstreme er få og dårlig organisert», Aftenposten s. 12.

30 Larsen, O. M. (21. februar 2004). «Dansk integrasjonsfiasko skaper svart arbeidsmarked», Aftenposten, NTB (24. februar 2017) «Svenske sosialdemokrater tar til orde for regulert innvandring».

31 Trommald, M. & B. Apeland (19. august 2016). «Når våre barn er fattige», Dagsavisen s. 6.

32 Kvitrud, I. (12. juni 2017). «Advarer mot koran-SFO». Vårt Land, s. 7.

blem (Ljunggren 2017). Noen forklarer utviklingen med innvandrergruppers ønske om å bosette seg i nærheten av 'sine egne'. Andre vil hevde at når enkelte bydeler 'tømmes' for etnisk norske handler det i større grad om at denne gruppen flytter ut av området, ikke en innvandrerbefolkning som ikke ønsker dem som naboer. Det er dermed ikke en aktiv segregering fra innvandrerbefolkningen som skaper disse enklavene, men heller økonomiske og sosiale forhold som skiller befolkningsgrupper.

I gjennomgangen av de siste 20 årenes debatt av det offentlige ordskiftet, er retorikk og en dystopisk fremstilling blitt stadig mer tydelig. Europarådet kom i 2017 med en oppfordring om å endre retorikken i migrasjonsdebatten og uttalte: «Ubegrunnet frykt om migranter har gjort det mulig for noen politikere og medier å presentere et forvrent bilde av migrasjon som en trussel». ³³ Som eksempel på dystopisk debatt trekker mange fram NRK's reportasje i Dagsrevyen mars 2017, der Groruddalen beskrives som parallellsamfunn. ³⁴ Det hevdes også at anklagene mot muslimer har sterke likhetstrekk med fordommene mot jøder tidligere ³⁵. En annen dystopisk fremstilling knytter seg til et før og nå senario der samfunnsutviklingen beskrives som å ha gått fra å være konfliktfri og demokratisk til å bli ødelagt av mennesker som ikke vil tilslutte seg fellesskapsverdiene. Motstemmene i debatten hevder imidlertid at resultatet av en ensidig negative framstillingen både kan være med på å *skape* parallellsamfunn og i tillegg fører til at vi taper av syne de positive mulighetene som ligger i migrasjon.

Som kommentert tidligere er den generelle debatten om parallellsamfunn preget av posisjonering og motsetninger. De samme posisjo-

33 Resolution 2175 (2017) «Migration as an opportunity for European development». Lastet ned 20. mars 2018 på <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23965&lang=en>

34 Lørdagsrevyen NRK 11. mars 2017

35 Vaaland, M. (2. desember 2017). «Minoritetene blir utsatt for like anklager». *Vårt Land*, s. 9.

nene gjenfinner vi når vi gjennomgår uttalelsene som omhandler forebygging. På den ene siden argumenteres det med at det først og fremst er den enkeltes ansvar å tilknytte seg majoritetssamfunnet, og integreringstiltakene som foreslås har samfunnets behov som utgangspunkt. Tiltakene har ofte en repressiv innretning der det først og fremst stilles krav til innvandrere. Dette kan blant annet handle om tvungen deltakelse i offentlige programmer, begrenset tilgang til arbeidsmarkedet og reduksjon i ulike stønader. På den andre siden hevdes det at integreringstiltakene må ha et tydeligere inkluderende siktemål for at de skal kunne motarbeide ekskludering.³⁶ Det innebærer at hvis man er bekymret for høy kriminalitet må det møtes med tilstedeværende politi, kriminalitetsforebygging og etterforskning. Er problemet høy arbeidsledighet må man se på strukturer i arbeidslivet, kvalifisering og arbeidsmarkedstiltak, og er problemet dårlige boforhold er sosial boligbygging eller andre bosettingstiltak veien å gå³⁷.

Integrerings-drivere

De skandinaviske landene har mye felles, og det kan være mye å lære av hvordan det enkelte land møter sine utfordringer. Vi kommer tilbake til et eksempel fra Danmark. Men når det gjelder parallellsamfunn vil vi hevde at det er avgjørende strukturelle forskjeller (f eks utdanning og boligmarked) som gjør det vanskelig å overføre erfaringene fra våre naboland direkte til norske forhold.

Vi tar i stedet utgangspunkt i utprøvde og kjente forebyggingsstrategier (se f eks Bjørge & Gjelsvik 2016, Egge & Gundhus 2012, Lie 2015), som kjennetegnes av sosial inkludering, samarbeid og kvalifisering.

36 Se for eksempel Døving, C. A. (28. august 2014). «Kampen om en mislykket integrering», *Samtiden*, s. 40-49 og Mehsen, N. (24. november 2017). «Tøyen er et parallellsamfunn» *Morgenbladet*, s. 25.

37 De senere årenes fokus på områdeløft i minoritetstette bydeler som Grorud, Gamle Oslo Søndre Nordstrand er alle forebyggingstiltak som kan nevnes i denne sammenheng.

Med utgangspunkt i teoriene om parallellsamfunn som vi tidligere har referert til, vil vi i et forebyggings perspektiv vektlegge samfunnets ansvar og institusjonenes tillitsbyggende mulighet. Vi mener å kunne identifisere tre drivere som vil påvirke minoritetsgruppene ønske og mulighet for integrering. Den første er mulighet for sosial mobilitet. Det å ha en framtid, og ikke minst ha en tro på at barna kan få et bedre liv, vil være viktig for de fleste. Vi ser at både de som har innvandret i ung alder og særlig etterkommere bruker utdanning for å sikre oppadstigende sosial mobilitet. Men også tilgang på arbeid, mulighet for å etablere seg i boligmarkedet og adekvat helsehjelp vil være viktige faktorer for å trygge fremtiden. Den andre driveren er deltakelse og innflytelse. Dette dreier seg grunnleggende sett om demokratisk deltakelse, men omfatter også sivilsamfunnets inkluderende kapasitet og evne til å forstå og reagere på de samfunnsendringene som skjer. Den tredje driveren er rettslig vern. Det omfatter rettsvesen, forvaltning og politi. Mange innvandrere til Norge har med seg erfaringer der dette samfunnsområdet har sviktet, og det kan være selve grunnen til at de har forlatt hjemlandet. Det er derfor naturlig at mange er spesielt opptatt av rettslig vern, og at feltet møtes med både stor skepsis og store forventninger.

De tre driverne, 'mobilitet', 'deltakelse' og 'rettslig vern' utspiller seg på ulike samfunnsområder som samlet utgjør hele integreringsfeltet. Hvert av feltene kjennetegnes av spesifikke inkluderende tiltak, metoder og praksiser.

Politietaten vil ha en sælig viktig oppgave når det gjelder publikums opplevelse av rettslig vern. Etaten er synlig og i nær kontakt med befolkningen. Det har derfor vært et mål for etaten å vektlegge mangfold, både når det gjelder bakgrunn og kompetanse. Dette er et arbeid som er i gang, men som kan intensiveres. Andre tiltak er mangfoldsrådgivere i politidistriktene, publikumsmedvirkning (for eksempel fora for erfaringsutveksling) og kunnskaps- og bevissthetsarbeid.

Når det kommer til praksiser er opparbeiding av lokalkunnskap gjennom tilstedeværelse en grunnforutsetning; likeledes et politi som snakker med og ikke til publikum. Politiets evne til å kommunisere kan ikke vektlegges nok - de må evne å kommunisere med folk, også i miljøer 'ingen snakker'. Videre er publikums opplevelse av rettferdig og lik behandling avgjørende for tilliten til politiet. Rettferdig og lik behandling assosieres først og fremst til plikten politiet har til ikke selv å krenke den enkeltes rettigheter. Men politiet har også en positiv forpliktelse; plikten til å beskytte enkeltpersoner eller grupper mot krenkelser fra andre (jf. EMK art. 14, jf. § 1). En aktiv holdning for å hindre diskriminering vil øke marginaliserte gruppers tillit til at politiet er et politi for alle. Når det gjelder samarbeid er det utarbeidet gode rutiner og praksiser innenfor det kriminalitetsforebyggende området, og feltet har over lang tid vært preget av inkluderende strategier. Det er derfor mye å bygge videre på i samarbeidet som er etablert.

Omdømmebygging er en annen praksis det er viktig å være oppmerksom på. Hvordan politiet omtaler enkelte bo-områder, ungdomsgrupper og kriminalitetsformer er med på å forsterke eller svekke forestillingen om et 'de' og 'vi' univers.

Dansk erfaring – et politieksempel

Som nevnt i delkapittelet om *Politiblikket på parallellsamfunn*, var vi i et møte med dansk politi som var stasjonert i et område som jevnlig omtales i media og blant politikere som ghetto, særlig utsatt område (SUB) og/eller parallellsamfunn.³⁸ Politiet vi møtte der er som nevnt ikke nødvendigvis representative for dansk politi, men er anerkjent for sin tilnærming til befolkningen og måten de driver forebyggende

38 Møtet fant sted 27. november 2017.

arbeid. Fra møtet med dem er det særlig tre områder vi kort vil løfte fram; Medborgerskap, tilstedeværelse og mental robusthet.

Medborgerskap

Våre informanter var opptatt av hvordan beboerne ble negativt definert av blant annet media og politikere, og hvordan dette var med på å danne bildet av området og befolkningen. De mente disse framstillingene skapte avstand og la grunnlag for parallellsamfunn, og på den måten vanskeliggjorde deres arbeid. Politiets grunnholdning var at deres oppgave strakk seg lengre enn til 'bare' å skape trygghet for innbyggerne, de var bevisste på å bygge medborgerskap. I deres møte med befolkningen var de derfor nøye med å ikke definere 'dem', men i stedet spørre hvordan de hadde det og hva de var opptatt av. De ønsket å fremstå som alles politi, altså at politiet var der i like stor grad for minoritetene som majoriteten.

På denne politistasjonen hadde de sluttet å bruke begrepet integrering, men fortrakk inkludering. De begrunnet det med at integrasjon legger ansvar på minoritetene, mens inklusjon vektlegger andre områder. Slik de så det var inkludering en effektiv forebyggingsstrategi i forhold til radikaliserings.

Tilstedeværelse

Det andre punktet handlet om tilstedeværelse. De understreket verdien av å være til stede i lokalmiljøet og ikke bare dukke opp når det skjedde noe kriminelt. Når politiet gjorde noe populært, som å spille fotballcup med beboerne, skapte dette ekko i befolkningen – det motsatte av ekkokammer.

De hadde ingen manual for hvordan de skulle møte mennesker med en annen kulturell bakgrunn, men fulgte en regel om at hvis det var rolig var det befolkningens kultur og referanser som gjaldt. Da var det

ikke noe problem for politiet å for eksempel ta av seg skoene i en moské. Men i en farlig situasjon skulle ingen være i tvil om at det alltid var det politifaglige som kom først, og spørsmålet om sko/ikke sko var en uaktuell problemstilling.

På spørsmål om de opplevde motstand i befolkningen mot politiet svarte de at deres erfaring ikke var motstand, men manglende erfaring og forståelse når det gjaldt å ta kontakt med politiet hvis noe skjedde. Som et forebyggende tiltak var det derfor sentralt å drive basal folkeopplysning som innebar å opplyse om hvem, hva og hvordan man skal ta kontakt med politiet. Lyktes de, ville forebyggingseffekten fortsette ved at beboerne etter hvert opplyste hverandre. Det var, slik de så det, et tiltak for å påvirke flertallet av beboerne og gjennom det skape et tillitsgrunnlag.

De var inspirert av et motto de hadde hentet fra noen amerikanske politikolleger, nemlig 'to protect and to serve' og så på seg selv som en service for å beskytte beboere fra kriminalitet. Om de skulle bruke myk eller hard makt (soft power/hard power) var avhengig av situasjonen. Som et eksempel viste de til (noen få) personer i området som måtte møtes med såkalt hard power, blant annet bilister som kjørte i boområde i høy fart og på rødt lys. Det skapte såpass mye utrygghet at foreldre ikke ville sende barna sine alene til skolen. Disse måtte stanses, ikke først og fremst på grunn av trafikkforseelsen, men på grunn av at de skapte frykt og ønsket å demonstrere områdekontroll. Ved å ta problemet på alvor skapte politiet tillit i resten av befolkningen og det ble et eksempel på at beboerne ønsket politiets tilstedeværelse. I andre tilfeller, der for eksempel politiet møtte på en ungdom som røyket hasj vurderte de det lite hensiktsmessig med straffetiltak, men begynte heller å nøste opp i hvorfor personen ikke var på skolen og hvor foreldrene hans/hennes var.

Mental robusthet

Politifolkene vi snakket med jobbet også med forebyggings tiltak i sin egen institusjon, altså dansk politi. De så på bruken av hard power og repressive tiltak mot visse befolkningsgrupper og områder som et uttrykk for macho-kulturen i politiet. De mente at denne kulturen var et uttrykk for politiets usikkerhet og at det derfor var viktig å bygge opp politiets mentale robusthet. Det innebar å utvide handlingsalternativene ved å bygge tilstrekkelig forståelse, trygghet og repertoar til at politiet kunne opptre adekvat også i møtet med ukjente kulturer og situasjoner.

Referanser

Akademiske og offisielle kilder

- Andersen, P. L. & Ljunggren, J. (2014). Gylne ghettoer. Inntektselitens bostedssegering i Oslo, 1980-2005, I: Olav Korsnes; Marianne Nordli Hansen & Johannes Hjellbrekke (red.), *Elite og klasse i et egalitært samfunn*. Universitetsforlaget. s 126 - 143
- Bade, K. J. (2006). «Integration und Politik–aus der Geschichte lernen. Aus Politik und Zeitgeschichte.» Lastet ned 22 september 2017 http://kjbade.de/bilder/Bade_OBS.pdf
- Bjørge, T. & I. M. Gjelsvik (2015). *Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: En kunnskapsstatus*. Oslo: PHS forskning.
- Brochmann, G. (2002) «Statsborgerskap, medborgerskap og tilhørighet» i Brochmann, Borchgrevink & Rogstad Sand i *Maskineriet: Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Brochmann, G. & Grødem, A. S. (2017). Den norske modellens møte med innvandring - et regime i endring, I: Mary Ann Stamsø (red.), *Velferdsstaten i endring : Om norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utg). Gyldendal Akademisk. Kapittel 14. s 362 - 381
- Brochmann, G. og Hagelund, A. (2011). «Migrants in the Scandinavian welfare state. The emergence of a social policy problem», i *Nordic Journal of Migration Research* 1(1), pp. 13-23.
- Egge, M. & H. Gundhus (2012). *Social Crime Prevention in Norway*. I: P. Hebberecht & E. Baillergeau (red.) *Social Crime Prevention in Late Modern Europe: A Comparative Perspective*. Brussel: VUB Press.
- Eriksen, S. S. (2011) «State failure' in theory and practice: the idea of the state and the contradiction of state formation», *Review of International Studies*, 37 (1), s. 229-247.
- Freiesleben, A. M. (2016). *Et Danmark af parallelsamfund: Segregering, ghettoisering og social sammenhængskraft: Parallelsamfundet i dansk diskurs 1968-2013 – fra utopi til dystopi*. Københavns Universitet: Det Humanistiske

- Fakultet. Doktorgradsavhandling. Lastet ned 10 desember 2017
https://curis.ku.dk/ws/files/160573902/Ph.d._2016_Freiesleben.pdf
- Fukuyama, F. (2000). «Social Capital and Civil Society.» IMF Working Paper.
 Tilgjengelig på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=879582>
- Gulbrandsen T., F. Engelstad, T. B. Klausen m.fl. (2002). *Norske makteliter*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Hill, C. (2013) «Parallel societies» i *The National Interest in Question: Foreign Policy in Multicultural Societies*. Oxford: Oxford University Press, s. 96-132.
- Hobbes, T. (1651[1998]) *Leviathan*. Gyldendal akademiskGyldendal akademiskGyldendal akademiskOxford: Oxford University Press.
- Joppke, C. (2004) «The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State» *British Journal of Sociology* 55(2): 237-257
- Krasner, S. (2004). 'Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States', *International Security* 29(2), s. 85–120.
- Lie, E. M. (2015)(2. utgave). *I Forkant: Kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ljunggren, L. J. (2017)(red.). *Oslo: Ulikhetens by*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Locke, J. (1689[1980]) *Second Treatise of Government*. Indianapolis, Indiana: Hackett Publishing Company.
- Meyer, T. (2002). «Parallelgesellschaft und Demokratie» i Meyer, . & Weil, R. (red). *Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation*. Lastet ned 10 desember 2017 http://fes-online-akademie.de/fileadmin/Inhalte/01_Themen/05_Archiv/Dialog_der_Kulturen/dokumente/FES_OA_Meyer_PARALLELGESELLSCHAFT_UND_DEMOKRATIE.pdf
- Micus, M. & F. Walter (2006) Mangelte es an 'Parallelgesellschaften'? i *Der Bürger Im Staat* http://www.buergerimstaat.de/4_06/parallel.htm
- Putnam, R. (1995). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*.
- Ramet, S. (1991). *Social currents in Eastern Europe: The sources and meaning of the great transformation*. Durham and London: Duke University Press.

- Ravndal, J. A. (2017). *Right-Wing Terrorism and Violence in Western Europe: A Comparative Analysis*. Doktorgradsavhandling. Universitetet I Oslo: Institutt for Statsvitenskap.
- Rotberg, R.(2003). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Rotberg, R (2004). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, B. (2001). «Social Capital in the Social Democratic Welfare State» *Politics Society* 29(2), s. 207-241.
- Rousseau, J.J. (1762[2003]) *On the social contract*. Translated by G. D. H. Cole. Mineola, New York: Dover publication.
- Veiden, P. (2012). «Parallelsamfunn» i K. Dahlgren & H. R. Næss (red.) *Tanker om Samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Weber, M. (1978), med G. Roth & C. Wittich (red.). *Economy and Society: Volume 2*. Berkeley: University California Press.
- Zartman, W (1995) *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner.

Rapporter

- Danske Regeringen (2004) «Regeringens strategi mod ghettoisering», Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Danske Regeringen (2010) «Ghettoen tilbage til samfundet. Et opgør med parallelsamfund i Danmark», Socialministeriet.
- Danske Regeringen (2013) «Udsatte boligområder - de næste skridt. Regeringens udspil til en styrket indsats» Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.
- Danske Regeringen (2018). «Ét Danmark uden parallelsamfund: Ingen ghettoer i 2030.» Lastet ned 6. mars 2018: https://www.regeringen.dk/media/4937/publikation_ét-danmark-uden-parallelsamfund.pdf
- HL-senteret (2012). «Antisemittisme i Norge? Den norske befolkningens holdninger til jøder og andre minoriteter» Oslo: Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.

- Justis- og Beredskapsdepartementets Handlingsplan (2017-2020). «Retten til å bestemme over eget liv: Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)
- Lid, S. Winsvold, Søholt, Hansen, Heierstad & Klausen (2016). «Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: Hva er kommunenes rolle?» Oslo: NIBR rapport 12.
- National Strategisk Analyse 2017. Kriminalitet, Trafiksikkerhet, Beredskab. Dansk politi. Lastet ned 10 desember 2017: https://www.politi.dk/NR/rdon-lyres/60D84675-DFA7-46FE-BDEC-6FE6545FC8AF/0/Rapport_NSA17_enkeltsider.pdf
- Nationella operativa avdelning (juni 2017) «Utsatta områden - Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen.» Underrättelsesenheten Sverige. Lastet ned 2 oktober 2017: <https://polisen.se/PageFiles/683149/Utsatta%20omr%C3%A5den%20-%20social%20ordning,%20kriminell%20struktur%20och%20utmaningar%20f%C3%B6r%20polisen.pdf>
- NOU 2017: 2 «Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring» Norges offentlige utredninger 2017: 2 (Ledet av Grete Brochmann). Til Justis- og beredskapsdepartementet (1. februar 2017).
- Oslo Politidistrikt (2013). Oslo 2022 – Fremtidens kriminalitetsutfordringer i Oslo. Oslo Politidistrikt: Strategisk Stab.
- Oslo Politidistrikt (2016). «Parallellsamfunn? Et politiblikk». Oslo Politidistrikt: Strategisk Stab. Lastet ned 10 oktober 2017: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/oslo/rapporter/parallellsamfunn/rapport-fra-oslo-politidistrikt-parallellsamfunn-et-politiblikk.pdf>
- Oslo Politidistrikt (April 2017). «Hatkriminalitet: Anmeldt hatkriminalitet 2016.» Oslo Politidistrikt: Strategisk Stab. Lastet ned 20. mars 2018: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/oslo/rapporter/anmeldt-hatkriminalitet-oslo/anmeldt-hatkriminalitet-i-oslo-2016-pdf>
- Runhovde, S. R & Skjevrek P. E. (2018). *Kriminalitetsforebygging på norsk. En kunnskapsstatus på det kriminalitetsforebyggende feltet*. Oslo: PHS Forskning 2018

Marit Egge og Randi Solhjell

PARALLELLsamfunn

– en del av den
norske virkeligheten?

I denne rapporten diskuteres begrepet parallellsamfunn slik det brukes både analytisk og i dagligtale. Forståelsen som legges til grunn er at parallellsamfunn oppstår når samfunnskontrakten ikke innfris. Det innebærer manglende enighet om politisk fellesskapsforståelse, samtidig som staten mangler evne og/eller vilje til å håndtere sosialt mangfold. Rapporten presenterer også en analysemodell som tydeliggjør både samspill og spenningsforhold mellom samfunnets legitimitet og innbyggernes lojalitet.



Politihøgskolen

Slemdalsveien 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
www.phs.no