

Integration och tillit - långsiktiga konsekvenser av den stora invandringen till Norge

Den omfattande flykting- och anhöriginvandringen under 2000-talet och då inte minst andra halvåret 2015, satte det norska invandrings- och asylsystemet under en akut press vilket kan få konsekvenser både för ekonomin och den sociala sammanhållningen. Den stora invandringen av människor med låga kvalifikationer medför, bland annat, risk för en försvagning av statsfinanserna. Välfärdssystemet kan då fungera både som en tillgång och som ett problem när det gäller att integrera nyanlända och deras barn. Grete Brochmann, professor i sociologi vid Oslo universitet, fick i uppdrag att leda den norska offentliga utredningen NOU 2017:2 om ”Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring”. Denna Policy Brief är en svensk sammanfattning av den norska utredningen.

Bakgrund och syftet med utredningen

Under de senast 20 åren, och då särskilt efter EU-utvidgningarna 2004 och 2007, har invandringen till Norge ökat kraftigt. År 2015 hade nästan 850 000 av Norges invånare invandrarbakgrund vilket är en tredubbling sedan 2000, och mer än hälften av dessa har utomeuropeisk bakgrund. Därmed är Norge ett av de länder som i relation till folkmängden har haft högst invandring under

det senaste decenniet. Befolkningssammansättningen har ändrats som en konsekvens av detta. Den norska utredningen som initierades 2015 handlar om invandringens konsekvenser för samhällsekonomin, för möjligheten att integrera de nyanlända samt för tillit och social sammanhållning.

Rapporten tar sin utgångspunkt i de perspektiv och resonemang som präglade den tidigare utredningen NOU 2011:7 *Velferd og Migrasjon: Den norske modellens framtid*, men då var arbetskraftsinvandringen, främst från

EU, den mest angelägna frågan. Där fastlades att migrationens konsekvenser för den norska välfärdsmodellen i hög grad berodde på vem som kommer, vilka resurser de för med sig och i vilken grad de integreras på arbetsmarknaden samt i samhället i stort. Föreliggande utredning hade till uppgift att: ”mot bakgrund av egna analyser och värderingar skissera på alternativa strategier för att kunna möta de utmaningar som ligger i en fortsatt stor invandring”. En målsättning med arbetet var att: ”Norge skulle kunna upprätthålla de välfärdssystem på sådana nivåer och med en sådan standard som invånarna vant sig vid”.

Läget för invandrare i Norge – sysselsättning och levnadsvillkor

Levnadsnivåundersökningar och annan forskning visar att invandrare har lägre levnadsstandard än infödda normmän. Skillnader i levnadsstandard finns i alla länder, men om en grupp, såsom personer med invandrarbakgrund, är systematiskt mer utsatt för fattigdom än andra grupper så utgör det en stor utmaning. I ett så jämlikt land som Norge kommer sådana systematiska skillnader i levnadsvillkor att förstärka känslan av att vara marginaliserad vilket också kan försämra livschanserna för deras barn.

Utredningen kan slå fast att invandrare som grupp har lägre inkomst och sysselsättning än majoritetsbefolkningen, men att det finns stora skillnader beroende på ursprung och, i viss utsträckning, på hur länge man vistats i Norge. Det är särskilt invandrare med flyktningbakgrund som har problem på arbetsmark-

naden. Även om sysselsättningsgraden stiger kraftigt de första åren av bosättning så stannar utvecklingen av efter 7-10 år i landet. Det är överraskande eftersom det borde bli lättare att etablera sig ju längre tid man tillbringat i landet, men detta mönster finns oavsett ursprungsland och vart i Norge man bosätter sig.

När det gäller utbildningsnivå så är invandrare som grupp överrepresenterade både bland hög- och lågutbildade. Många vuxna flyktingar har en kompetens som ligger klart under genomsnittet och de kvalifikationer som de nyanlända inklusive flyktinggruppen tar med sig verkar inte värderas särskilt högt på norsk arbetsmarknad. I jämförelse så klarar sig den andra generationens invandrare mycket bättre både i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden, men med undantag för en betydande andel unga män som inte klarar av gymnasiet. Vissa flyktinggrupper har väsentligt sämre boendestandard och hälsoläge, men det stora flertalet har ändå relativt goda levnadsvillkor i Norge.

Utredningen visar också att det finns diskriminering i Norge, både på arbets- och bostadsmarknaden. Detta faktum påminner om att integrationen är en tvåvägsprocess som kräver mycket av invandrarna själva, men det förutsätter att de i gengäld inte blir utsatta för negativ särbehandling. Även om olikheterna i levnadsvillkor mellan invandrarna och resten av befolkningen inte är alarmerande idag, jämfört med läget i andra europeiska länder, så kan de låga inkomsterna, diskrimineringen och det låga deltagandet i samhällslivet bli ett hinder för integrationen.

Social olikhet – skillnader i kultur och traditioner

Kan den höga invandringen påverka tilliten och den sociala sammanhållningen i Norge? Intresset för den frågan har ökat sedan millennieskiftet och hänger samman med andra värderingsförskjutningar under senare tid såsom individualisering, globalisering och sekularisering. Hur kan då relativt homogena välfärdsstater med höga välfärdsambitioner för både social trygghet, hög standard och deltagande i samhällslivet kunna hantera den utmaning som ligger i ökad kulturell mångfald? Kan ett samhälle respektera de mångkulturella skillnader som kan finnas, utan att försvaga de band som håller samman befolkningen?

På många sätt är den ökade mångfalden både en möjlighet och en utmaning. Om det sociala kittet i stor utsträckning bygger på den norska välfärdsstaten, så uppstår frågetecken när stora grupper av nyanlända som inte känner till de kulturella koderna bosätter sig i landet. Den legitimitet som välfärdsstaten uppbyggt under lång tid kan hotas genom två mekanismer: Om den norska välfärdsmodellen skulle fungera sämre på grund av migrationen och de målsättningar man haft inte kan realiseras, så kan modellens legitimitet sättas ifråga. Därutöver kan stödet för välfärdsstaten försvagas när olikheterna och skillnaderna inom befolkningen ökar. Det kan i sin tur leda till att fler infödda norrmän vill reservera vissa välfärdsrättigheter till norskfödda eller föredra privata och mer marknadsbaserade lösningar.

Det är svårt att hantera denna utmaning, men som principiell utgångspunkt rekommenderar utredningen att den metod som tidigare i Norge använts för inkludering och social integration också används för de nyanlända. I praktiken innebär det att fokus läggs på arbete, sociala rättigheter och rösträtt utöver att man blir socialiserad in i det norska samhället via utbildning. På sikt kommer detta att reducera spänningarna och åter skapa tillit, fast under nya förutsättningar. Dessa långsamt verkande mekanismer kommer troligen att få störst effekt för nästa generation bland de nyanlända. Tillgänglig forskning tyder också på att de i hög grad tar till sig demokratiska och liberala värderingar och anpassar sig till norska förhållanden.

Överordnade ansatser – politiska val

För att kunna bevara den rådande välfärdsmodellen måste man prioritera att öka sysselsättningen, särskilt bland flyktingar. Detta är viktigt både för modellens politiska och ekonomiska hållbarhet, men också för invandrarna själva. Ansträngningarna för att kunna öka sysselsättningen kommer tveklöst att vara både kostsamma och kräva en hel del omställningar. Redan i detta skede har betydande förändringar av den norska integrationspolitiken ägt rum. Gradvis har man har rört sig mot en modell som lagt tonvikten vid åtgärder som ska öka andelen i arbete. Utredningen formulerar tre övergripande strategier för framtiden:

a) *Rättighetsorienterad universalism*, som lägger vikt vid att tillhandahålla välfärdsrättigheter och att utjämna levnadsstandarden.

b) *Marknadsbaserad anpassning*, som fokuserar på arbetsmarknadens funktionssätt, lönebildning och flexibilitet.

c) *Social investering*, som lägger tyngdpunkten på att investera i kompetens, kvalifikationer och socialt kapital.

I sin nuvarande form präglas den norska integrationspolitiken av en pragmatisk blandning mellan alla dessa strategier. Utredningens mål har varit att klargöra de nödvändiga förutsättningarna som ligger till grund för det politiska valet av strategi. Framgångsreceptet bygger på att mer systematiskt utvärdera och samla kunskap om vad som fungerar.

Slutsatser och policyrelevans

Den förra studien NOU 2011:7 drog slutsatsen att den norska välfärdsmodellens utformning gör den sårbar för rörlighet över gränserna. Men sysselsättningen bland utlandsfödda i Norge är samtidigt högre än i flertalet andra europeiska länder. Dock är arbetskraftsdeltagandet ytterst lågt i vissa grupper av skyddsbehövande. Denna studie, NOU 2017:02, har lagt fokus på flyktingarna och deras anhöriga. Flyktingar är på många sätt en unik kategori bland invandrare, eftersom deras potentiella bidrag

till skatteinkomster och ekonomisk tillväxt inte betyder något för huruvida de ska få uppehållstillstånd eller inte. Flyktingpolitiken har varit en viktig del i det norska stödet för och engagemanget i mänskliga rättigheter, men flyktingkrisen 2015 gav många olika reaktioner i norsk politik och från allmänheten. Allt ifrån kraftigt engagemang för att välkomna flyktingarna till en stor oro för det kraftiga och snabba inflödet av nyanlända.

En av utredningens röda trådar har varit risken för att den omfattande invandringen ska skapa större ojämlikhet vad gäller inkomster, levnadsvillkor och sysselsättning, men också att en hög invandring kan skapa värderingskonflikter och kulturella motsättningar. Att fler kan komma i arbete är och måste vara det viktigaste medlet för att klara sig undan en växande fattigdom. Därför behöver hela det norska samhället bli bättre på att integrera invandrare och att bekämpa diskriminering. Detta är viktigt för att kunna motverka ojämlikhet och segregation.

Slutligen: integration handlar också om samhället självt och hur man ska kunna slå vakt om de mekanismer och sammanhållande krafter som utgör grunden för demokratin, alltså rättsstaten och välfärden för medborgarna. I norsk kontext handlar det om att bibehålla de viktigaste delarna av den norska välfärdsmodellen med en välordnad arbetsmarknad, en generös välfärdsstat som likabehandlar alla medborgare, men också genom socialisering till samhällets grundvärderingar: mänskliga rättigheter, jämställdhet och ett demokratiskt styrelseskick.



Delmi står oberoende författarna som beskriver sina studier i dessa Policy Briefs.
Denna Policy Brief sammanfattar
NOU 2017:2 om "Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy invandring".
En länk till studien finns tillgänglig på
www.delmi.se

