

Anne Britt Djuve
Jon Horgen Friberg

Innvandring og det flerkulturelle samfunn

Anne Britt Djuve
Jon Horgen Friberg

Innvandring og det flerkulturelle samfunn

© Fafo 2004
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
Innledning	5
Hvem er innvandrerne?	6
De største gruppene	6
Når kom de?	7
Utdanning	9
Norsk innvandrings- og integreringspolitikk i endring	11
Innvandringspolitikk	11
Internasjonalisering	12
Mot et strengere regime?	12
Eldreølge og behov for arbeidsinnvandring	14
Integreringspolitikk	16
Styrket vern mot etnisk diskriminering	17
Innvandrere i arbeidslivet	18
Arbeid og inntekt	18
Årsaker til innvandreres vanskelige situasjon på arbeidsmarkedet	19
Innvandrere i fagbevegelsen	20
Ulovlig immigrasjon og det norske arbeidsmarkedet	21
Sosial integrasjon, religion, deltakelse og marginalisering	22
Sosial kontakt	23
Religiøst mangfold	26
Politisk deltakelse	27
Kriminalitet	28
Avslutning – det norske og møtet med de fremmede	29
Kilder	30

Forord

Dette notatet skal gi en kortfattet oversikt over en del kunnskap og problemstillinger innenfor feltet innvandring og det flerkulturelle samfunnet. Prosjektet har utgjort et halvt månedsverk og er finansiert av LO. Kontaktperson i LO har vært Jan-Erik Støstad. I tillegg har Ingunn Olsen Lund og Ellen Stensrud lest og kommentert utkast til notatet. Vi vil gjerne takke alle tre for grundige og konstruktive innspill underveis i prosjektet.

Oslo, desember 2004

Anne Britt Djuve
Prosjektleder

Jon Horgen Friberg
Forsker

Innledning

Innvandring er et tema som engasjerer mange i Norge. Mange er opptatt av det som oppleves som problemer knyttet til innvandring: Arbeidsledighet, press på lønns- og arbeidsvilkår, kriminalitet og import av politiske og religiøse syn som provoserer mange nordmenn. Andre er opptatt av de positive sidene ved innvandring: Tilgang på arbeidskraft som det er mangel på i Norge, og et økt kulturelt mangfold som gir mulighet til å bli kjent med deler av verden som vi ellers har lite kontakt med. I tillegg er det viktige moralske spørsmål knyttet til innvandring: I verden i dag finnes det millioner av mennesker på flukt fra krig og forfølgelse. Norge kan selvsagt ikke hjelpe alle, men vi har gjennom internasjonale avtaler forpliktet oss til å ta imot og hjelpe mennesker som blir forfulgt på grunnlag av politisk, religiøs eller etnisk tilhørighet. Noen mener vi bør ta et sterkere moralsk ansvar for mennesker i nød, mens andre igjen mener det er negative konsekvenser av innvandring som tilsier at denne bør begrenses mest mulig.

Hvorvidt etnisk mangfold fører til vekst og trivsel eller til kriminalitet og konflikter, kan selvsagt påvirkes av norske myndigheter, og av hvordan nye og gamle nordmenn forholder seg til hverandre. For norske myndigheter er det to viktige politikkområder som er med på å forme det flerkulturelle samfunnet. For det første kan befolknings sammensetningen påvirkes gjennom kontroll av hvem som får adgang til landet. For det andre kan situasjonen for de som er her påvirkes gjennom spesielle integreringstiltak for innvandrere og den generelle velferdspolitikken, samt gjennom tiltak mot diskriminering og holdningskampanjer. Mye av debatten i Norge har dreid seg om selve adgangskontrollen, men det kan være grunn til å minne om at selv om vi skulle stenge grensene fullstendig, har vi allerede en betydelig innvandrerbefolkning etablert her, og som etter all sannsynlighet vil bli i Norge. Det norske samfunnet er allerede i en viss grad flerkulturelt, og hvordan dette flerkulturelle samfunnet fungerer, vil preges av samspillet mellom offentlige myndigheter og de etniske gruppene som er representert – inklusive etniske nordmenn.

Faktakunnskap om hvor mange innvandrere som bor i Norge, hvem de er og hvordan de lever, er et viktig utgangspunkt for å diskutere innvandrings- og integreringspolitikk. I dette notatet presenterer vi en del slike fakta, og forsøker å trekke opp noen sentrale problemstillinger. Målsettingen er å beskrive og drøfte, mens det bør være opp til den enkelte leser å trekke sine egne slutninger.

Hvem er innvandrerne?

Innvandrerbefolkningen i Norge utgjorde 349 000 personer ved inngangen til 2004. Dette utgjør 7,6 prosent av befolkningen i landet. Vi finner flest innvandrere i sentrale strøk og særlig i østlandsområdet. I Oslo er nesten 22 prosent av befolkningen innvandrere. Til innvandrerbefolkningen regner man personer som har to utenlandsfødte foreldre. De fleste i denne gruppen er selv født i utlandet, men en økende andel er født i Norge. Såkalte andregenerasjons innvandrere, eventuelt førstegenerasjons nordmenn eller etterkommere etter innvandrere om man vil, utgjør nesten 17 prosent av den totale innvandrerbefolkningen. Blant norskfødte med utenlandsfødte foreldre har en stor andel pakistansk familiebakgrunn.

Mange innvandrere er norske statsborgere: Fra 1977 til 2003 fikk i alt 155 000 personer innvilget norsk statsborgerskap. 130 000 av disse var personer med tidligere ikke-vestlig statsborgerskap.

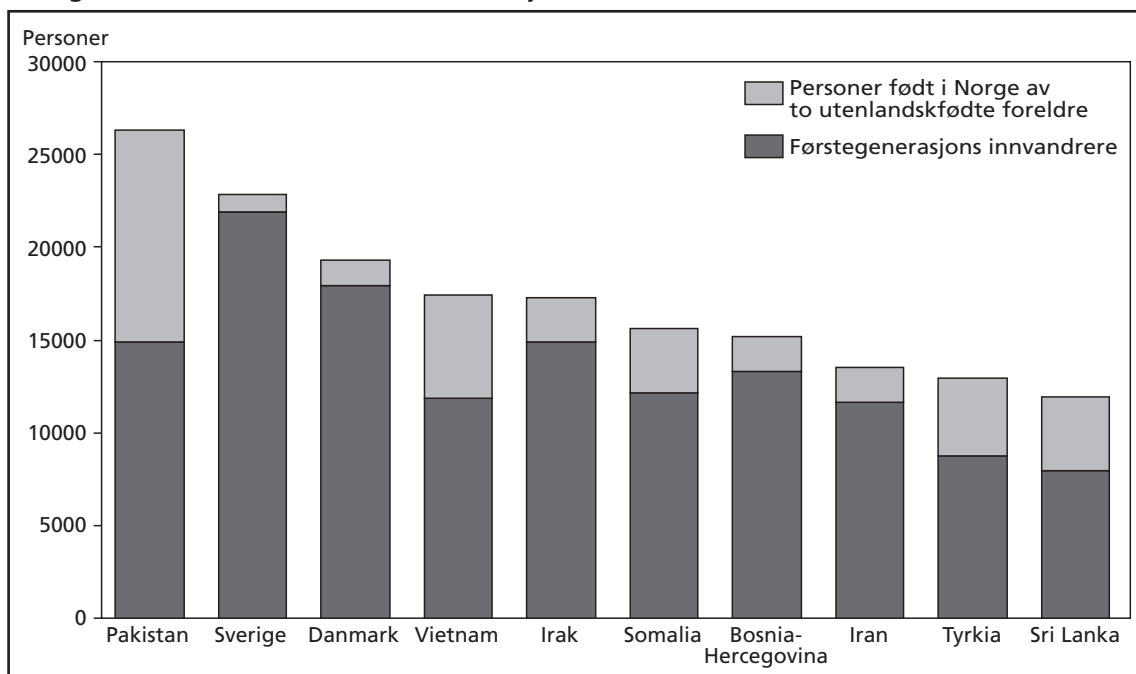
Innvandrere i Norge kommer fra over 200 land og er en så sammensatt gruppe at det i mange sammenhenger gir liten mening å snakke om innvandrere som én gruppe. Forskjeller mellom ulike nasjonalitetsgrupper når det gjelder botid i Norge, hvilke samfunnsgrupper i hjemlandet innvandrerne kommer fra, kulturelle og sosiale forhold i opprinnelseslandene og hvordan de blir møtt i det norske samfunnet, gjør at de ulike gruppene kommer meget forskjellig ut i statistikk som beskriver ulike kjennetegn ved innvandrerbefolkningen. I mange tilfeller er det derfor hensiktsmessig å skille mellom ulike grupper av innvandrere.

De største gruppene

Selv om mange av de største nasjonalitetsgruppene blant innvandrere i Norge kommer fra vestlige land, er det som oftest ikke-vestlige innvandrere man har i tankene når man snakker om innvandring. Dette skyldes at de fleste vestlige innvandrere kommer fra de nordiske land eller andre land innen EØS-området, som økonomisk og kulturelt er meget like Norge, og at innvandring fra disse landene ikke er underlagt de samme restriksjoner som innvandring fra andre deler av verden. Mye av innvandringen fra vestlige land er dessuten midlertidig. Vestlige innvandrere skiller seg dessuten nokså lite fra den norske befolkningen når det gjelder yrkesdeltakelse og levekår.

I det følgende vil vi derfor konsentrere oss om innvandring fra ikke-vestlige land. Innvandrere fra ikke-vestlige land utgjør over to tredjedeler av alle innvandrere i Norge. Av de ikke-vestlige utgjør innvandrere fra Pakistan, Vietnam, Irak, Bosnia-Hercegovina, Somalia, Iran, Tyrkia, Sri Lanka, Jugoslavia og Polen de største gruppene. Blant de vestlige utgjør innvandrere fra Sverige, Danmark, Storbritannia og Tyskland de største gruppene.

Figur 1 De ti største nasjonalitetsgruppene. Førstegenerasjons innvandrere og personer født i Norge av to utenlandskfødte foreldre. 1. januar 2004



Kilde: SSB <http://www.ssb.no/innvstat/>

Når kom de?

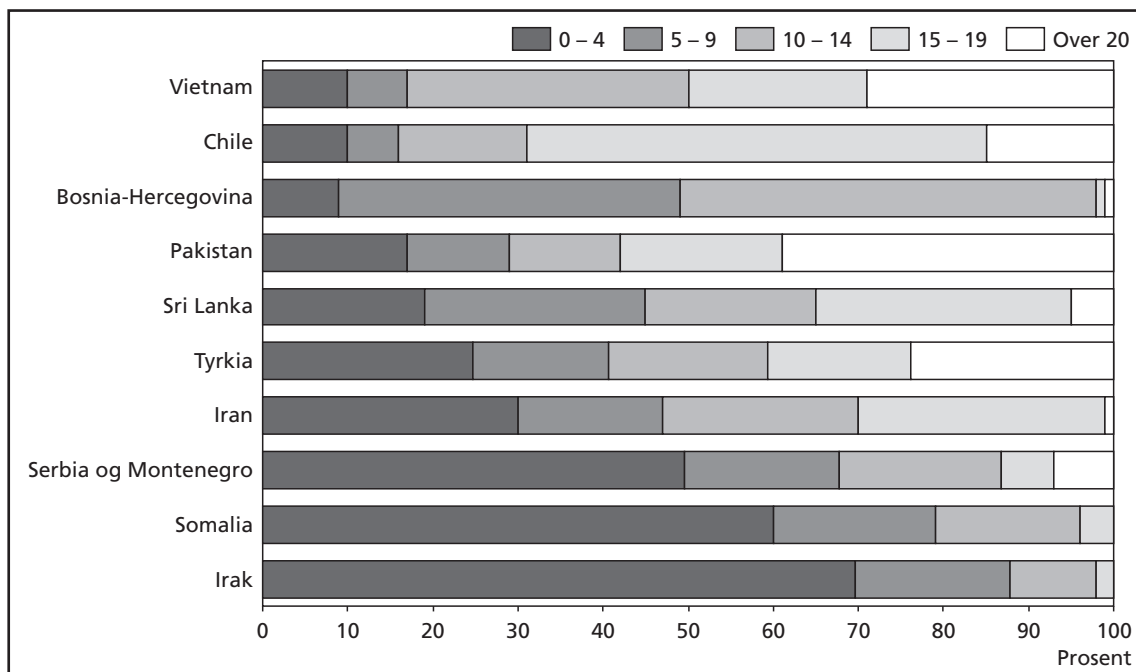
Det er store forskjeller mellom de ulike gruppene med hensyn til når og hvordan de kom til Norge. Inn- og utvandring har alltid eksistert i det norske samfunnet. Man snakker likevel ofte om den såkalte nye innvandringen, av mennesker fra ikke-vestlige land, som gjorde seg gjeldende fra slutten av 1960-tallet. Denne nye innvandringen kom i tre bølger.

Den første bølgen besto av unge menn fra land i den tredje verden, som kom til Norge for å søke jobb. Tyrkere og marokkanere var først ute, men utover første halvdel av 1970-tallet var pakistanere den klart største gruppen. De fleste fikk seg ufaglærte jobber i industri- og servicesektoren. I 1975 innførte Norge innvandringsstopp. Dette satte likevel bare en stopper for de ufaglærte arbeidsinnvandrerne.

Den andre bølgen kom deretter i form av familieinnvandring; ektefeller, barn og til en viss grad foreldre av de opprinnelige arbeidsmigrantene som hadde etablert seg i Norge og som søkte om familiegjenforening med sine nærmeste i hjemlandet. Dette endret naturlig nok ikke sammensetningen av ulike nasjonaliteter i innvandrerbefolkningen, men det gjorde likevel at innvandrerbefolkningen endret karakter. Fra å bestå av enslige unge menn, ble innvandrerbefolkningen i større grad bestående av etablerte familier med helt andre behov når det gjaldt boliger, helsetjenester, skolegang og sosiale fellesskap.

Den tredje bølgen i den nye innvandringen gjorde seg gjeldende fra slutten av 1970-tallet, og den besto av flyktninger og asylsøkere. De første var vietnamesiske båtflyktninger som kom i etterdønningene av Vietnam-krigen, og politisk forfulgte etter kuppet i Chile i 1973.

Figur 2 Botid blant første generasjons innvandrere fra 10 utvalgte ikke-vestlige land. 1.1.2004. Prosent



Kilde: SSB <http://www.ssb.no/innvstat/>

Mens innvandringsstoppen stanset arbeidsinnvandringen, har tilstrømningen av flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente fortsatt fram til i dag. Etter hvert kom stadig flere nasjonaliteter med i gruppen av flyktninger og asylsøkere som fant veien til Norge, og disse gruppene fikk igjen rett til familiegjenforening. Utover 1980-tallet kom iranere på flukt fra Ayatolla Khomeinis styre etter revolusjonen i 1979, og fra krigen mot Irak. Senere på 1980-tallet kom tamiler som hadde flyktet fra borgerkrigen på Sri Lanka. På 1990-tallet kom det mange flyktninger fra borgerkrigene på Balkan og i Somalia. I 2002 var de to største nasjonalitetene som kom til Norge flyktninger fra Irak og Somalia. De senere årene har utenlandske kvinner som gifter seg med norske menn også utgjort en viktig del av innvandringen til Norge. Dette gjelder særlig kvinner fra Russland og Thailand.

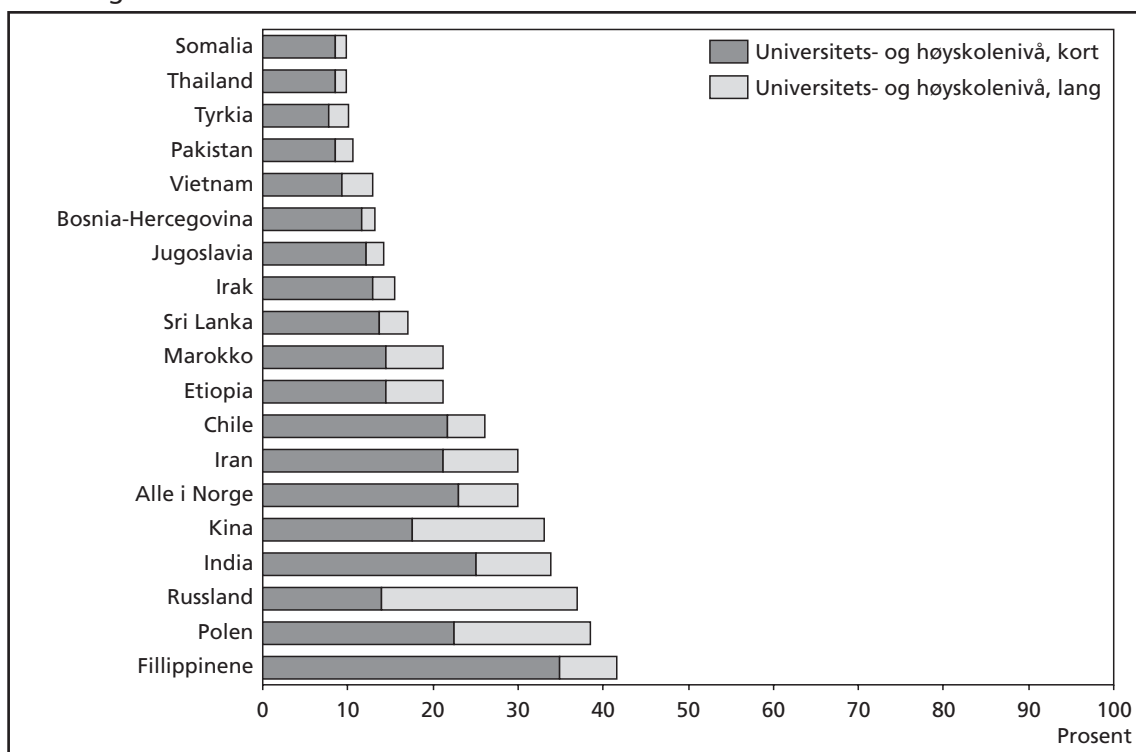
En viktig forskjell mellom de ulike nasjonalitetsgruppene som utgjør innvandrerbefolkningen er derfor at de har ulik botid, og ulike grunner for å komme til Norge. Dette har igjen betydning for hvor langt man har kommet i prosessen med å tilpasse seg en tilværelse i Norge. Mens godt over halvparten av alle pakistanere i Norge har bodd her i over 15 år, har over to tredjedeler av alle irakere i landet kommet hit i løpet av de siste fire årene.

Utdanning

Hvor mye og hva slags utdanning innvandrere har med seg fra sine hjemland kan ha avgjørende betydning for hvordan man klarer å tilpasse seg et liv i Norge, og utdanningsnivået varierer mye med landbakgrunn. Innvandrere fra Filippinene, Polen, Russland, India, Kina og Iran i aldersgruppen 30–44 år har i gjennomsnitt høyere utdanning enn gjennomsnittet av alle i Norge i denne aldersgruppen. Førtito prosent av innvandrere fra Filippinene har kort eller lang høyere utdanning. Tilsvarende tall for resten av befolkningen er 30 prosent. På den andre siden er det langt færre innvandrere fra Somalia, Pakistan og Thailand som har høyere utdanning. Mens kvinner fra vestlige land i gjennomsnitt har høyere utdanning enn menn, er tendensen omvendt blant innvandrere fra ikke-vestlige land.

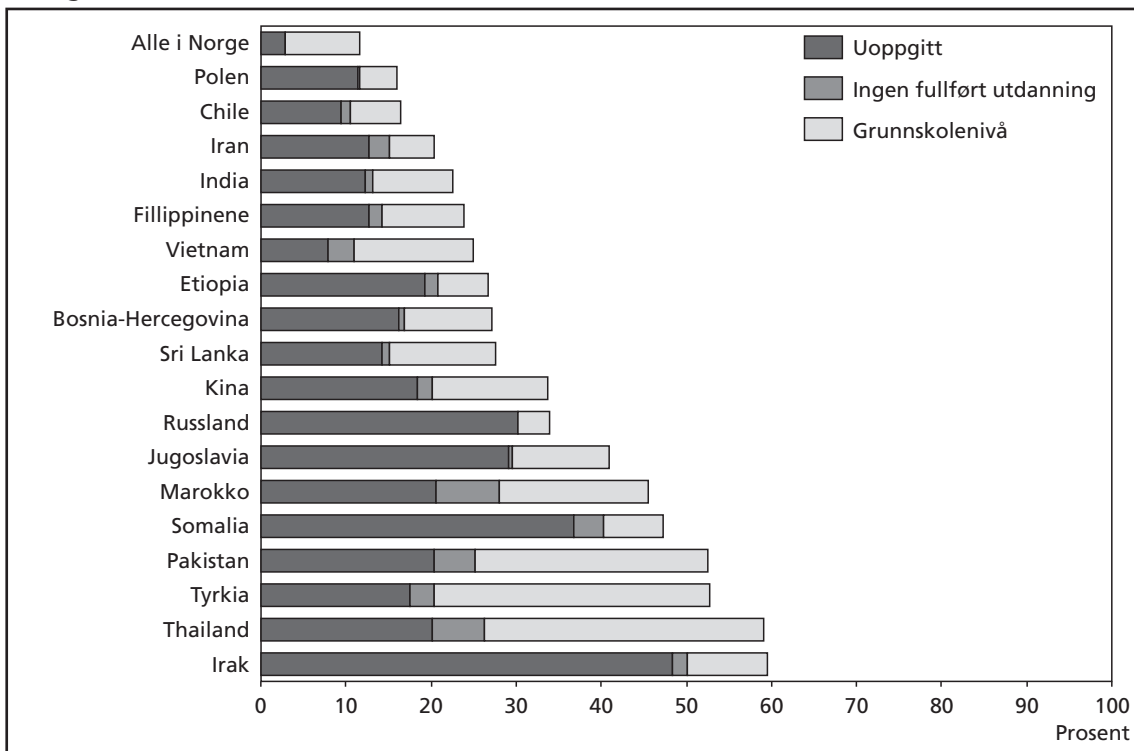
Samtidig som statistikken viser at det er en betydelig andel innvandrere som har eller tar høyere utdanning, er det også en stor andel som ikke har noen utdanning i det hele tatt, som ikke oppgir noen utdanning eller som bare har grunnskoleutdanning. Disse vil kunne oppleve særlige problemer med å kvalifisere seg for deltakelse i det norske arbeidsmarkedet, og i de fleste gruppene er det særlig kvinnene som mangler utdanning.

Figur 3 Personer 30–44 år etter høyeste fullførte utdanning, etter innvandringskategori og landbakgrunn. 2001. Prosent.



Kilde: SSB <http://www.ssb.no/innvstat/>

Figur 4 Personer 30–44 år med ingen utdanning, grunnskole som høyeste fullførte utdanning eller uoppgitt utdanningsnivå, etter landbakgrunn. Utvalgte ikke-vestlige land og alle i Norge. 2001. Prosent



Kilde: SSB <http://www.ssb.no/innvstat/>

Deltakelsen i høyere utdanning blant innvandrere i aldersgruppen 19–24 år er lavere enn blant den øvrige befolkningen, men den er betydelig høyere for andregenerasjons innvandrere enn for førstegenerasjon, og forskjellen mellom andregenerasjons innvandrere og nordmenn er minkende. Det er en klar tendens til at innvandrere som tar høyere utdanning i større grad enn nordmenn velger naturvitenskapelige og tekniske studieretninger.

Norsk innvandrings- og integreringspolitikk i endring

Myndighetenes politikk overfor innvandrere er todelt. På den ene siden har man portvaktfunksjonen i selve *innvandringspolitikken*. Denne består av regelverk og praksis innen utlendingsfeltet som bestemmer hvem og hvor mange som til enhver tid tildeles opphold i landet. På den andre siden fører myndighetene en aktiv *integreringspolitikk* rettet mot de som har fått opphold og er bosatt i Norge. Begge disse sidene ved norsk politikk ovenfor innvandrere har endret seg de siste årene. Innvandringspolitikken har de siste årene vært preget av omfattende internasjonalisering og en viss innstramming. Integreringspolitikken har vært preget av en mer aktiv strategi for å kvalifisere innvandrere til å delta i det norske samfunnet, en sterkere vektlegging av innvandreres plikter i integreringsprosessen, og et mål om samordning og standardisering av integreringstjenestene. De senere årene har man også fått et styrket rettslig vern mot etnisk diskriminering.

Innvandringspolitikk

Innvandrere har kommet til Norge som flyktninger, som arbeidsinnvandrere eller gjennom familiegjenforening. En flyktning er en person som er forfulgt i sitt hjemland. Norge tar imot kvoteflyktninger som er anerkjent som flyktninger av FN før de kommer til Norge. De fleste kommer imidlertid som asylsøkere som på egen hånd og uanmeldt kommer til Norge og ber om beskyttelse. Hvis søknaden innvilges, får den tidligere asylsøkeren flyktningstatus. Dersom man ikke blir anerkjent som flyktning, kan man likevel få opphold, enten opphold av beskyttelsesgrunner dersom det av ulike grunner ikke er trygt å reise tilbake til hjemlandet, eller opphold på humanitært grunnlag dersom sterke menneskelige hensyn tilsier at man ikke bør sendes tilbake.

Innføringen av innvandringsstoppen i 1975 hindret ufaglærte arbeidsinnvandrere fra ikke-nordiske land å komme til Norge. Det blir likevel fortsatt gitt arbeidstillatelser til ulike spesialister og til sesongarbeidere i jordbruket, men man har ikke klart å fylle spesialistkvoten på 5000 mennesker i året. Arbeidssøkere fra EØS-området kan fritt søke arbeid og bosette seg i Norge. De fleste av de som tidligere søkte arbeidstillatelse som sesongarbeidere, kommer fra land som etter 1. mai 2004 ble EU-medlemmer, og dermed en del av det frie arbeidsmarkedet innen EØS-området.

Internasjonalisering

Tidligere var innvandringspolitikk et nasjonalt anliggende. Etter etableringen av EUs indre marked i 1993, med nedbyggingen av den interne grensekontrollen og økt mobilitet av arbeidskraft mellom medlemslandene, endret dette seg. De åpnere grensene innad i EU og EØS-området gjorde at «det svakeste leddet i kjeden» når det gjaldt grensekontroll kunne få avgjørende betydning for tilstrømningen av innvandrere til alle de europeiske landene. Også andre sider ved landenes politikk overfor innvandrere ble påvirket av at den interne grensekontrollen i Europa ble bygget ned. De enkelte landene fryktet at dersom man for eksempel hadde ekstra sjenerøse velferdsordninger, et omfattende svart arbeidsmarked eller en mer liberal håndhevelse av asylpolitikken, så ville man tiltrekke seg en uforholdsmessig stor andel asylsøkere. Dette presset fram en harmonisering av innvandringspolitikken i hele Europa, og som stadig fortsetter. Norge sluttet seg til Schengen-samarbeidet på slutten av 1990 tallet og fikk dermed en felles politikk med EU-landene når det gjelder ekstern innvandringskontroll.

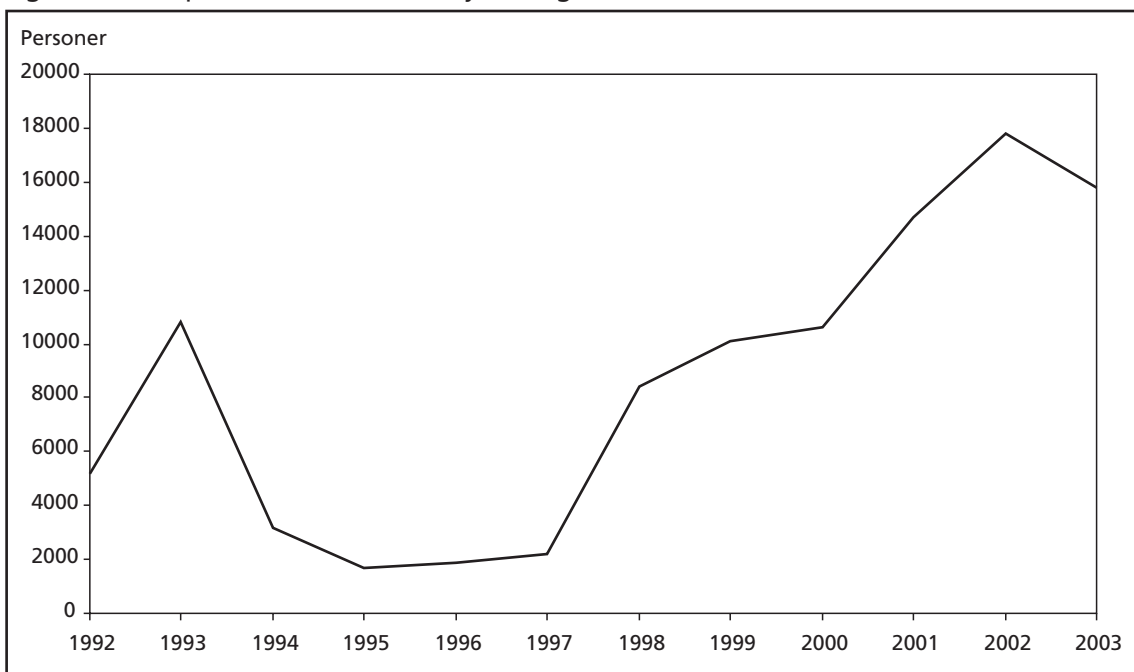
Mot et strengere regime?

Hvorvidt den overordnede asylpolitikken i Norge har blitt mer restriktiv de siste årene, er vanskelig å anslå. På en del områder kan man likevel snakke om at det har skjedd en viss innstramming. Antallet kvoteflyktninger er politisk bestemt, og kvotene fastsettes for tre år av gangen. De siste årene er denne kvoten blitt noe redusert. For årene 1998 – 2000 var den totale kvoten på 4500 flyktninger, det vil si 1500 per år. For perioden 2004 – 2006 er kvoten 3000, eller 1000 flyktninger per år. Reduksjonene er blitt gjennomført med henvisning til at en økt tilstrømning av asylsøkere har gjort det vanskeligere å bosette flyktningene i kommunene.

Antallet som innvilges oppholdstillatelse etter å ha søkt asyl, er på sin side bestemt ut fra flere ulike forhold. De viktigste er hvor mange asylsøkere som ankommer Norge, hvor de kommer fra, deres grunner for å søke asyl og hvor strengt asylreglene håndheves av utlendingsmyndighetene. Mot slutten av 1990-tallet fikk man en betydelig økning i tilstrømningen av asylsøkere. Mange av disse kom fra land norske myndigheter anser som trygge. Man innførte begrepet antatt grunnløse asylsøknader om søknader levert av personer fra slike land. Dette gjaldt særlig personer fra Russland og det sørøstlige Europa.

De senere år har man ført en mer målrettet politikk for å minske tilstrømningen av asylsøkere, og en strengere praksis overfor personer med såkalt antatt grunnløse søknader og de som har fått avslag på asylsøknadene sine. Som man kan se av figur 5, har tilstrømningen av asylsøkere gått noe ned etter 2002, og regjeringen setter dette i sammenheng med innstrammingene i asylpolitikken. På den annen side finner man nøyaktig samme trend i andre europeiske land. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om hva som skyldes de enkelte lands politikk og hva som skyldes forhold knyttet til internasjonale migrasjonsstrømmer. De siste årene har man iverksatt informasjonstiltak i land der mange søkere med antatt grunnløse søknader kommer fra, med den hensikt å avskrekke potensielle asylsøkere fra å reise til Norge.

Figur 5 Antall personer som søker asyl i Norge, 1992 til 2003.



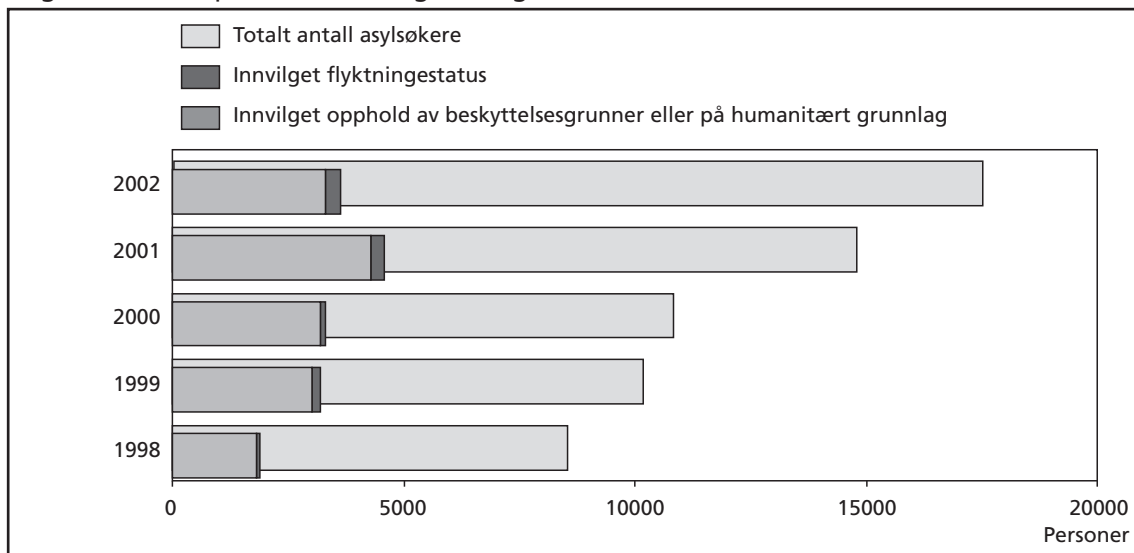
Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet <http://www.krd.dep.no/krd>

Man har differensiert saksbehandlingen for å redusere tiden som brukes på å behandle såkalte grunnløse søknader. Fra 1. januar 2004 innførte regjeringen den såkalte 48-timersregelen, som innebærer at asylsøkere fra land man anser som trygge, får sine saker ferdigbehandlet innen 48 timer etter at søknaden er registrert hos politiet. Også asylmottakene er blitt differensierte, slik at de med antatt grunnløse søknader sitter i transittmottak med et mindre omfattende tilbud til beboerne enn regulære mottak.

Fra og med 1. januar 2004 bortfalt botilbudet for personer som har fått avslag på asylsøknaden i Norge. Dette betyr at beboere ved asylmottak må forlate mottakene etter at utreisefristen har løpt ut. Etter denne fristen får asylsøkere med avslag på søknaden heller ikke utdelt mat, nødvendige hygieneartikler eller økonomisk støtte til livsopphold. Hensikten med denne nye ordningen er å presse eller motivere avviste asylsøkere til å samarbeide om akseptert retur i regi av International Organization for Migration (IOM), som bistår flyktninger og asylsøkere i forbindelse med tilbakevending. Ordningen gjelder også for såkalt ureturnerbare asylsøkere, som av ulike grunner ikke kan tvangsreturneres til sine hjemland. Regjeringen har fra ulikt hold blitt beskyldt for at man på denne måten forsøker å sulte og fryse mennesker ut av landet. Den enkelte kommune er likevel gjennom lov om sosial omsorg forpliktet til å sørge for at de som oppholder seg i kommunen har mat og tak over hodet.

En nylig innført regel gjør at personer som har fått opphold av beskyttelsesgrunner eller på humanitært grunnlag har mistet retten til familiegjenforening dersom de ikke kan dokumentere evne til å forsørge dem det søkes gjenforening med. Som et ledd i regjeringens tiltaksplan mot tvangsekteskap ble det fra 1. november 2003 innført et tilsvarende underholds krav ved familiegjenforening når en av ektefellene eller samboerne er under 23 år.

Figur 6 Antall asylsøkere som har fått innvilget flyktningestatus og opphold av beskyttelsesgrunner eller på humanitært grunnlag



Kilde: SSB

Innstramningene i asylpolitikken kan ses i sammenheng med den økte tilstrømmingen av asylsøkere, men også med liknende innstramminger i andre europeiske land. Særlig Danmark har de siste årene gått langt i restriktiv retning og dermed presset fram en endring også i nabolandene, som fryktet en større tilstrømming av asylsøkere som nå ville ta veien utenom Danmark. Relativt få asylsøkere får innvilget flyktningestatus, mens om lag en tredjedel av alle asylsøkere har fått opphold av beskyttelsesgrunner eller på humanitært grunnlag i perioden 1998 til 2002.

Det er altså vanskelig å si om asylpolitikken i sin helhet har blitt strengere de siste årene. Det man derimot kan si er at norske myndigheter de siste årene har vist en betydelig større vilje til å bruke tøffere metoder i arbeidet for å begrense tilstrømmingen av asylsøkere som kommer fra antatt trygge land, og til å sørge for at asylsøkere som har fått avslag forlater landet.

Eldrebølge og behov for arbeidsinnvandring

De vesteuropeiske landene står overfor demografiske endringer som truer med å rokke ved det økonomiske grunnlaget for dagens velferdsstater. Fødselstallene har gått jevnt nedover siden 1970-tallet, befolkningene blir stadig eldre og forholdet mellom yrkesaktive og pensjonister forskyves. Med stadig færre yrkesaktive til å betale for velferdstjenester til et stadig økende antall pensjonister og pleietrengende, har de fleste land i Europa blitt tvunget til å reformere sine pensjonssystemer og velferdstilbud.

Norge har i europeisk sammenheng relativt høye fødselstall, men ikke høye nok til å opprettholde dagens befolkning uten innvandring. For å opprettholde en jevn befolkning kreves det at hver kvinne i fødedyktig alder i snitt får 2,1 barn. I perioden 1971 til 1995 opplevde Norge en reduksjon i fødselsraten fra 2,2 til 1,9 barn per kvinne. Norge er ikke av

de landene som er hardest rammet, Spania hadde til sammenlikning en fødselsrate på 1,2 barn per kvinne på samme tid. Men også i Norge er det nå en økende bekymring for hvem som skal forsørge de framtidige gamle. Det langsiktige behovet for flere mennesker i arbeidsfør alder sett i forhold til økningen i antall pensjonister har de siste årene dessuten falt sammen med en mer konjunkturbestemt mangel på arbeidskraft i bestemte bransjer. Dette gjelder særlig i helsesektoren og bygge- og anleggsbransjen.

Innvandring er blitt trukket fram som en mulig løsning, men problemet med dagens innvandring er at man ofte står ovenfor en mistilpasning mellom tilbud og etterspørsel. De som kommer har ofte ikke de kvalifikasjoner det er behov for, og i behandlingen av asylsaker er det helt andre ting enn arbeidskraftbehov som står i sentrum. Dessuten blir også innvandrere eldre og har behov for pensjonsytelser og andre velferdstjenester. Problemer med integrering på arbeidsmarkedet og lav sysselsettingsgrad blant innvandrere forsterker dette problemet.

For å lette innvandringen av kvalifisert arbeidskraft ble regelverket for spesialistinnvandring myket opp i 2002. Det ble satt en kvote på 5000 spesialister årlig, som skulle velges ut på bakgrunn av kvalifikasjoner og arbeidskraftbehov. Innenfor denne kvoten bortfalt kravet om at det ikke måtte finnes annen innenlandsk arbeidskraft. Det ble også gitt økt adgang til å søke om tillatelse fra Norge, mens hovedregelen tidligere var at slik tillatelse måtte søkes fra hjemlandet. Arbeidsinnvandring som løsning på de demografiske utfordringene har imidlertid vært kontroversielt. Frykt for utnyttning av utenlandsk arbeidskraft og svekkelse av opparbeidede rettigheter i arbeidslivet som følge av økt tilstrømming av arbeidskraft, har vært fremmet som innvendinger mot en ytterligere liberalisering av regelverket for arbeidsinnvandring.

Det har dessuten vist seg vanskelig å tiltrekke seg den ønskede arbeidskraften. Det var en liten oppgang i antall søknader om spesialistarbeidstillatelser rett etter at spesialistordningen ble endret, men i 2003 og 2004 har det igjen vært en nedgang i antall søkere. Som nevnt har man ikke klart å fylle kvoten på 5000 arbeidstakere i året. Mens de europeiske landene konkurrerer om å ikke tiltrekke seg asylsøkere, er situasjonen stikk motsatt når det gjelder kvalifiserte arbeidsinnvandrere. Mye tyder på at Norge, med kaldt klima og sammenpresset lønnsstruktur, ikke er en særlig attraktiv destinasjon for arbeidsmigranter, og at vi taper i konkurransen mot andre innvandringsland.

Etter EU-utvidelsen østover, som trådte i kraft den 1. mai 2004, har situasjonen når det gjelder arbeidsinnvandring endret seg. Arbeidstakere fra de nye medlemslandene kan nå fritt søke arbeid i hele EØS-området, inkludert Norge. Overgangsreglene stiller imidlertid krav om at norske arbeidsgivere må betale norske lønninger. Dette gjelder likevel ikke for enkeltmannsforetak eller utenlandske kontraktører som medbringer ansatte fra sine hjemland. Ettersom det også er fri flyt av tjenester, kan man dermed omgå kravet om norske lønninger ved å bruke underkontraktører og tjenesteleverandører som er registrert i de nye medlemslandene. EU-utvidelsen har ført til en viss økning i arbeidsinnvandringen, særlig fra Polen og de baltiske landene, men det er i skrivende stund for tidlig å si noe om hvilke konsekvenser dette vil få.

Integreringspolitikk

Det er en politisk målsetning at alle, uavhengig av opprinnelse og kjønn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og å bruke sine ressurser, i utdanning, arbeidsliv og organisasjoner. Det er mange forhold som kan hindre en slik deltakelse. Mange innvandrere trenger tilførsel av kompetanse og ferdigheter som setter dem i stand til å delta på lik linje med nordmenn. Rasisme og diskriminering er barrierer mot deltakelse på viktige samfunnsområder for mange innvandrere. Det samme gjelder negative holdninger til å delta i det norske samfunnet i enkelte innvandremiljøer.

Integreringspolitikken føres på en lang rekke ulike arenaer, men mest sentralt i myndighetenes virkemiddelapparat er det tilbudet som tilbys nyankomne innvandrere. Etter at oppholdstillatelse er innvilget, skal overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere bosettes i kommunene, men dette tar ofte tid, og prosessen med å integreres i et lokalsamfunn settes dermed på vent. I dag er gjennomsnittlig botid i asylmottak etter vedtak om opphold, syv måneder. Det er en politisk målsetning å redusere denne ventetiden. Kommunene mottar et integreringstilskudd fra staten fordelt over fem år for hver person som bosettes. De nyankomne skal da ha samme tilgang på kommunale tjenester som andre innbyggere i kommunen.

Når en nyankommen innvandrer bosettes i en kommune, har ansvaret for integreringstilbudet tradisjonelt vært delt mellom staten gjennom Aetat, som har hatt ansvaret for jobbtrening og arbeidsmarkedstjenester, og kommunene, som har hatt ansvaret for norskopplæring og inntektsikring fram til man er i stand til å forsørge seg selv.

Tidligere var det ingen statlige pålegg om hva det kommunale tilbudet skulle inneholde, noe som førte til store variasjoner kommunene imellom når det gjaldt kvalitet og omfang på tjenestene som ble tilbudt. For å bøte på dette har kommunene fra 1. september 2004 blitt pålagt å tilby et individuelt tilpasset obligatorisk heldags introduksjonsprogram for alle nyankomne flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, og familiegjenforente med disse. Det gjelder altså ikke for arbeidsinnvandrere eller for familiegjenforente med disse, som utgjør en betydelig del av den totale tilstrømmingen av innvandrere til Norge. Introduksjonsprogrammet skal ivareta den grunnleggende kvalifiseringen i form av norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeidstrening. Kontinuitet, kartlegging av kompetanse, individuelle kvalifiseringsplaner, tett oppfølging, heldags beskjeftigelse med mulighet for kombinasjon av norskopplæring og arbeidspraksis, og såkalt introduksjonsstønad som er knyttet til deltakelse i kvalifiseringen, er sentrale elementer i introduksjonsprogrammet. En evaluering av 26 prøveprosjekter med slike introduksjonsprogrammer i perioden 1998 til 2003 viste positive resultater når det gjelder overgang til yrkesdeltakelse og progresjon i norskferdigheter (Djuve et.al. 2003).

Kunnskaper i norsk språk er en forutsetning for deltakelse i det norske samfunnet, og mangel på norskferdigheter er et av de største hindrene for deltakelse i arbeidslivet og andre sosiale arenaer. Før utgangen av 2004 skal Stortinget behandle et lovforslag om å gjøre det obligatorisk for nyankomne innvandrere å delta i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det legges opp til at 50 av timene skal være opplæring i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår, og at gjennomført opplæring skal være vilkår for bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. I tillegg har kommunene plikt til å tilby inntil 2700 timer norskopplæring utover de 300 obligatoriske, dersom det er behov for dette. Samtidig er det

noen grupper som har mistet retten til gratis norskopplæring, blant annet asylsøkere (mens de venter på avgjørelse), arbeidsinnvandrere/spesialister og studenter.

Styrket vern mot etnisk diskriminering

Sommeren 2002 lanserte regjeringen en handlingsplan for å bekjempe rasisme og etnisk diskriminering for perioden 2002–2006. Tiltakene i handlingsplanen fokuserer hovedsakelig på åtte områder: arbeidsliv, offentlige tjenester, skole og utdanning, domstolene, dokumentasjon og overvåking, internett, lokalsamfunn og å styrke det rettslige vernet mot etnisk diskriminering. Tiltakene inkluderer:

- At alle statlige virksomheter skal oppfordre kandidater med minoritetsbakgrunn til å søke på utlyste stillinger. I et toårig prøveprosjekt vil statlige virksomheter også plikte å kalle inn minimum én minoritetssøker til intervju, dersom noen med minoritetsbakgrunn er kvalifisert for stillingen.
- Systemet for godkjenning av utenlandske utdanninger og kvalifikasjoner skal utbedres.
- Utdanningsinstitusjoner skal oppfordres til å fokusere på flerkulturell forståelse.
- Tiltak for å øke rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til videregående og høyere utdanning vil iverksettes. Dette vil blant annet inkludere opplæring av lærere og rådgivere, og økonomiske insentiver til utdanningsinstitusjoner som iverksetter egne tiltak.
- Nytt læremateriell i skolen som legger vekt på bevisstgjøring rundt rasisme og diskriminering.
- Økt kunnskap om etniske minoriteter i politiet. Etablere samarbeid mellom Politidirektoratet og frivillige organisasjoner, med liknende samarbeid på lokalt nivå.
- Økt innsats for å bekjempe rasisme på internett.
- Sanksjonsmuligheter mot diskriminering i utelivsbransjen. For eksempel mulighet for å inndra skjenkebevilgning for utesteder som nekter mørkhudete adgang.

Et særlig viktig ledd i arbeidet for å bekjempe rasisme og diskriminering er at det rettslige vernet mot etnisk diskriminering har blitt styrket de senere år. Den såkalte rasismeparagrafen i straffeloven (§135a) ble innført i 1970, men gjelder kun eksplisitt rasisme, og har ikke ført til mange domfellingene. Etter at det i de senere årene har vært dokumentert omfattende diskriminering innen arbeidslivet, på boligmarkedet og i utelivet, er forbud mot diskriminering blitt trukket inn i arbeidsmiljøloven og boliglovgivningen. Et lovforslag om en generell lov mot etnisk diskriminering skal legges fram innen utgangen av 2004. Det foreslås her at Senter mot etnisk diskriminering (SMED), Likestillingsombudet og Likestillings-senteret omdannes til et nytt Likestillings- og diskrimineringsombud og en felles Klagenemnd. Et slikt ombud skal håndheve lovene, gi veiledning, være pådriver og drive dokumentasjonsarbeid.

Høsten 2004 ble det lagt fram en ny stortingsmelding om det flerkulturelle Norge, som drøfter hvordan samfunnet skal forholde seg til en ny flerkulturell virkelighet.

Innvandrere i arbeidslivet

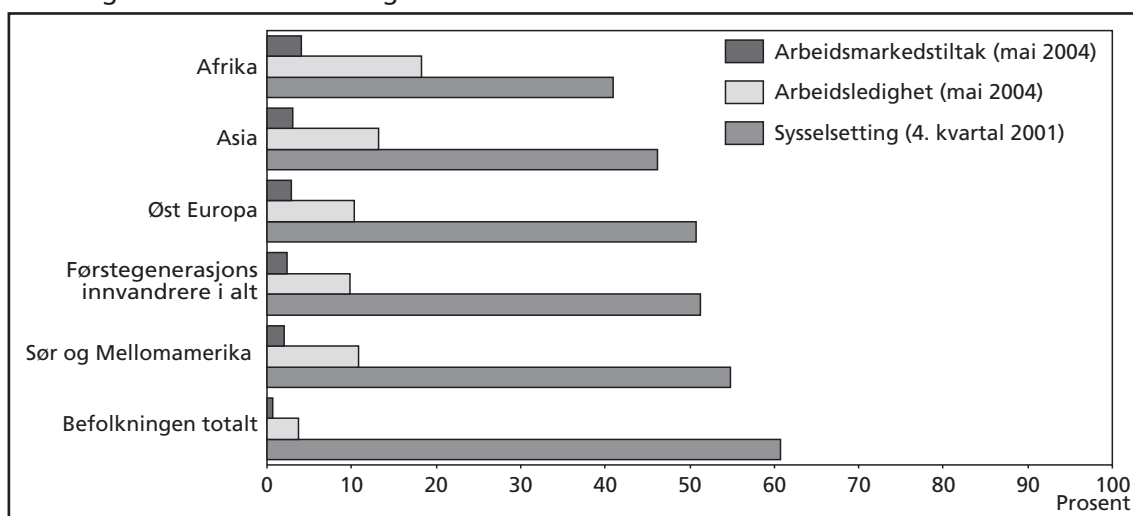
Arbeidslivet utgjør antakelig den viktigste arenaen for integrasjon i det norske samfunnet. Deltakelse i arbeidslivet gir inntekter, kunnskap og muligheter for å knytte sosiale kontakter. Innvandrere står imidlertid i en vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet sammenliknet med nordmenn.

Arbeid og inntekt

Innvandrere utgjør i dag en betydelig del av norske arbeidstakere og jobber innenfor en lang rekke sektorer. Samtidig har innvandrere høyere arbeidsledighet enn nordmenn, flere går på arbeidsmarkedstiltak og sysselsettingsgraden er lavere enn blant majoritetsbefolkningen. Innvandrere fra Afrika kommer her dårligst ut. Til sammen 22,3 prosent av alle innvandrere fra Afrika mellom 16 og 74 år er enten arbeidsledige eller på tiltak, og i underkant av 41 prosent er sysselsatt. Ikke-vestlige innvandrere fra andre verdensdeler kommer noe bedre ut, men har både høyere andel arbeidsledige og på tiltak, og lavere sysselsetting enn majoritetsbefolkningen.

I tallene som angir sysselsettingsgrad er imidlertid ikke selvstendig næringsdrivende inkludert. Det er særlig blant innvandrere med bakgrunn fra Asia vi finner mange selvstendig næringsdrivende. Over 3000 personer med innvandrerbakgrunn fra asiatiske land er registrert som selvstendig næringsdrivende, og nesten halvparten av disse driver innenfor vare-

Figur 7 Arbeidsledighet, andel på arbeidsmarkedstiltak og sysselsettingsgrad, befolkningen totalt og innvandrere etter region



Kilde: SSB

handel, hotell- og restaurantvirksomhet. Innvandrere finnes innen nesten alle yrkesgrupper, men ikke-vestlige innvandrere er sterkt overrepresentert innen rengjøring og innen hotell og restaurant. Også innenfor helsesektoren er innvandrere overrepresentert i forhold til den øvrige befolkningen. De har også en mer usikker tilknytning til arbeidslivet, og om lag dobbelt så mange ikke-vestlige arbeidstakere er ansatt på midlertidige kontrakter sammenliknet med befolkningen ellers.

Enkelte innvandrergupper har nærmest spesialisert seg på bestemte nisjer i det norske arbeidsmarkedet. Et eksempel på en gruppe som har gjort dette med stort hell, er tamilske flyktninger som gikk inn i fiskeindustrien i Finnmark i en periode da det var stor mangel på arbeidskraft i denne næringen. Tamilene jobbet hardt, og hentet til dels svært gode lønninger ut av akkordlønnssystemet. Når man ser på innvandrerbefolkningen under ett, har de likevel klart lavere inntekt enn den øvrige befolkningen, og mottar i gjennomsnitt langt mer sosialhjelp. Den høyere sosialhjelpsbruken er knyttet til arbeidsledighet, lave lønninger og høyere barnetall. Ser man på samlet inntekt for ektepar med og uten barn og samboere med felles barn, finner man at gjennomsnittet for hele befolkningen ligger på 485 500 kroner, mens gjennomsnittet for innvandrere fra land i den tredje verden ligger betydelig lavere, på 341 100 kroner. For befolkningen totalt utgjør sosialhjelp i snitt 1400 kroner av dette beløpet. For innvandrere fra Asia, Afrika, Mellom- og Sør-Amerika samt Tyrkia utgjør sosialhjelp 20 500 kroner av den samlede gjennomsnittlige husholdningsinntekten. Disse gjennomsnittstørrelsene skjuler selvsagt store variasjoner mellom individer og grupper.

Årsaker til innvandreres vanskelige situasjon på arbeidsmarkedet

Innvandreres problemer på arbeidsmarkedet har flere årsaker: Mangel på relevante kvalifikasjoner er en viktig forklaring. En stor andel av innvandrerbefolkningen har meget begrenset utdanning, og mange har erfaringer og utdanning fra hjemlandet som ikke uten videre lar seg omsette i kvalifikasjoner som er etterspurt på det norske arbeidsmarkedet. Manglende norskferdigheter er også et hinder for arbeidsdeltakelse. For å komme inn på det norske arbeidsmarkedet har derfor mange innvandrere behov for norskopplæring, arbeidstrening og videreutdanning.

Også innvandrere som har høyere utdanning fra hjemlandet har problemer med å få uttelling for denne i det norske arbeidsmarkedet. Godkjenning og oversetting av utenlandsk utdanning til tilsvarende utdanninger i Norge kan være en langvarig prosess, og kriteriene for godkjenning oppleves ofte som meget strenge. Det er heller ikke sikkert at norske arbeidsgivere uten videre likestiller utdanning fra utlandet med norsk utdanning, selv om det foreligger en norsk godkjenning.

Undersøkelser har vist at innvandrere utsettes for diskriminering i det norske arbeidsmarkedet. Med diskriminering mener vi her at innvandrere taper i konkurransen med norske arbeidssøkere, til tross for at de har like gode eller bedre kvalifikasjoner. Slik forskjellsbehandling behøver ikke være utslag av rasisme. Mange arbeidsgivere har lite erfaring med ikke-vestlige arbeidstakere og er usikre på hvordan de skal vurdere kvalifikasjonene deres, og på

hvordan de vil fungere på arbeidsplassen. Noen arbeidsgivere gir også uttrykk for at de er redde for at etniske minoriteter i synlige posisjoner vil skremme kundene vekk fra bedriften. Mange arbeidsgivere regner dessuten med at det vil medføre språkproblemer å ansette personer med minoritetsbakgrunn, uten at de har kjennskap til norskferdighetene til de konkrete søkerne. Flere arbeidsgivere kan fortelle at når valget står mellom en arbeidssøker med norsk bakgrunn og en med minoritetsbakgrunn, velger de nesten konsekvent den norske, fordi dette framstår som et tryggere valg. Mange slike enkeltbeslutninger kan i sum få store utslag for de gruppene det gjelder. Det finnes mange historier om godt kvalifiserte arbeidssøkere med utenlandske navn som sender utallige søknader, men som ikke blir kalt inn til intervju før de skifter til et mer norsk-klingende navn.

Sammenliknet med andre land har Norge sjenerøse velferdsordninger, som kombinert med høye terskler for å komme inn på arbeidsmarkedet kan bidra til å skape fattigdomsfeller og sosialhjelpsavhengighet. Flere av de innvandrergruppene som har størst problemer på arbeidsmarkedet har i snitt flere barn per familie enn majoritetsbefolkningen. Når sosialhjelpsatsene er tilpasset antall barn i familien, og man ikke har muligheter til å få annet enn de minst attraktive og dårligst betalte jobbene, kan det føre til at de økonomiske insentivene for å gå fra sosialhjelp over i lønnet arbeid blir meget små, eller til og med negative. Det finnes likevel mange eksempler på at innvandrere foretrekker arbeid framfor sosialhjelp, og at det forekommer et betydelig «underforbruk» av sosialhjelp i enkelte grupper.

Det finnes ingen enkle løsninger på innvandreres problemer på arbeidsmarkedet. Noe som imidlertid har vist seg effektivt, er kvalifiseringstiltak og programmer for bedriftsintern arbeidstrening. På den måten kan innvandrere skaffe seg kvalifikasjoner som er etterspurte på arbeidsmarkedet, og erfaringer med innvandrere i opplæring i bedriftene vil kunne redusere arbeidsgiveres usikkerhet med tanke på å ansette innvandrere. Det er også behov for mer effektive rutiner for vurdering og godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner. På den måten kan innvandrere bedre utnytte sine medbrakte kvalifikasjoner, enten i arbeidslivet eller som et grunnlag for videre utdanning i Norge.

Innvandrere i fagbevegelsen

Innvandrerbefolkningen som helhet har lavere organisasjonsgrad enn den øvrige befolkningen. Dersom man ser på organisasjonsgrad i forhold til hva slags tilknytning man har til arbeidslivet og hvilke bransjer man jobber innenfor, er imidlertid ikke denne forskjellen så stor. Innvandreres lave organiseringsgrad skyldes dermed først og fremst at de har lavere sysselsetting, mer usikker tilknytning til arbeidslivet og at de jobber i bransjer som generelt har lav andel organiserte, som for eksempel hotell og restaurant, rengjøring og annet ufaglært servicearbeid. Selv om det er store forskjeller mellom innvandreres og majoritetsbefolkningens situasjon på arbeidsmarkedet, er deres forhold til fagorganisering ikke så forskjellig som man tidligere har trodd. Tidligere forskning har pekt på at innvandrere har andre interesser på arbeidsplassene enn nordmenn, og at fagbevegelsen ikke i tilstrekkelig grad har fanget opp disse. Blant annet har tillitsvalgte formidlet et inntrykk av at innvandrere i større grad enn nordmenn er opptatt av individuelle goder knyttet til medlemskapet heller enn

kollektive rettigheter. En nyere studie av innvandreres forhold til fagorganisering innen hotell og restaurant og rengjøring viste imidlertid at innvandrere stort sett har de samme motiver for å fagorganisere seg som nordmenn, og at de er mest opptatt av tradisjonelle saker som lønn, faste ansettelser og ordnede arbeidsforhold (Lund og Friberg 2004). Interessen for fagforeningenes tradisjonelle kampsaker kan knyttes til innvandreres vanskelige situasjon på arbeidsmarkedet, som gjør at behovet for å styrke disse rettighetene er størst nettopp i innvandrerbefolkningen. Studien viste at fagbevegelsen står overfor store utfordringer når det gjelder å nå ut med informasjon til innvandrere. Innvandrere som ikke var medlemmer i noen fagforening oppgav mangel på informasjon som viktigste grunn til at de ikke var organisert.

Ulovlig immigrasjon og det norske arbeidsmarkedet

Det er hovedsakelig to måter man kan bli ulovlig innvandrer på. Enten kan man ta seg inn i et land ulovlig, ved å unndra seg grensekontroll eller ved bruk av falske papirer. Eller man kan ta seg lovlig inn i et land for deretter å la være å forlate landet etter at man ikke lenger har rett til å oppholde seg der. Dette kan for eksempel være etter at turist- eller studentvisum ikke lenger er gyldig, eller etter å ha fått avslag på asylsøknad.

I mange andre vestlige land finnes det en betydelig befolkning av ulovlige innvandrere. Ulovlig innvandring anses som et alvorlig problem av de politiske myndigheter, men mange steder er hele næringer helt avhengige av deres arbeidskraft. I jordbruket i California utgjør ulovlige meksikanske innvandrere over halvparten av arbeidsstyrken. Også i de fleste europeiske land er det et omfattende svart arbeidsmarked som benytter seg av ulovlige innvandrere som billig arbeidskraft.

De nordiske landene har lenge vært unntaket fra denne beskrivelsen, og selv om det er vanskelig å si noe sikkert, har det sannsynligvis ikke vært store antall ulovlige innvandrere her. Forskning antyder at forskjellen mellom de nordiske landene og de øvrige vestlige land skyldes den nordiske arbeidslivsmodellen med trepartsamarbeid, sterke fagbevegelser og tette relasjoner mellom partene i arbeidslivet. Dette fører til at forbudet mot bruk av ulovlig arbeidskraft håndheves strengt, ikke av myndighetene, men av fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjonene selv, som begge har investert interesser i et regulert arbeidsmarked. I mange andre vestlige land som ikke har et slikt system, er deler av økonomien så avhengig av den billige arbeidskraften ulovlige innvandrere representerer, at myndighetene ser gjennom fingrene med at arbeidsgivere benytter seg av dette.

Ikke alle deler av norsk arbeidsliv er like regulert, og det finnes bransjer hvor det er grunn til å tro at det anvendes ulovlig arbeidskraft. Dette gjelder særlig deler av servicesektoren og mindre regulerte deler av byggebransjen.

Sosial integrasjon, religion, deltakelse og marginalisering

Innenfor både politikk og forskning brukes ofte begrepet *integrasjon*¹ for å beskrive innvandreres livssituasjon i sine nye hjemland. Det er ofte uklart hva som konkret menes med integrering. Sentralt i integrasjonsbegrepet, slik det er definert i stortingsmeldinger og faglitteratur, står tanken om at innvandrere skal kunne beholde kulturelle særtrekk og gruppeidentitet, og likevel kunne delta på lik linje med majoritetsbefolkningen i arbeidsliv, boligmarked, politikk og sosiale arenaer. Det er samtidig svært uklart hvor store avvik fra det som oppfattes som norsk kultur og verdigrunnlag som kan aksepteres. I de senere årene har integrasjonsbegrepet gått fra å være et honnørord til å bli mer omstridt. Kritikken kommer fra to fløyer: På den ene siden opplever noen integreringspolitikken som et utidig press i retning av å bli «norsk». På den andre siden tar enkelte (nordmenn) avstand fra det flerkulturelle, og ønsker en sterkere markering av hvor grensene for kulturelt (og særlig verdimesig) mangfold går.

Det er liten tvil om at innvandrere må forholde seg til verdiene i det samfunnet de har bosatt seg i. Som et minimum må de følge norsk lov. I hvilken grad de også skal ta inn over seg «norske» normer og verdier, er et vanskeligere spørsmål. Mange deltakere i integreringsdebatten har tatt til orde for at innvandrere i større grad må tvinges til å etterleve norske verdier. Et stort problem med dette argumentet er at det er vanskelig å definere hva «norske» verdier består i. Det er jo ikke slik at den norske befolkningen har felles holdninger og verdier.

På noen områder har vi likevel klare politiske målsettinger som det er nokså stor oppslutning om i den norske befolkningen, og som i noen grad utfordres av enkelte innvandrermiljøer. Dette gjelder særlig spørsmål om likestilling mellom kjønnene, og i noen grad demokratiske spilleregler. De siste årene har flere forskere og politikere kritisert norske myndigheter for å ha ofret innvandrerejentes (demokratiske) rettigheter på det flerkulturelle alteret, med andre ord lukket øynene for undertrykking av jenter og kvinner av frykt for å trække på gruppenes (og de ledende mennenes) rett til å ivareta sine kulturelle og religiøse særtrekk. Det synes klart at innvandrere med verdier og tradisjoner som avviker sterkt fra viktige politiske målsettinger i Norge, ikke kan bevare alle sider ved sin kultur. Samtidig er det både urealistisk og sjåvinistisk å forvente at innvandrere skal ta til seg alle sider ved norsk

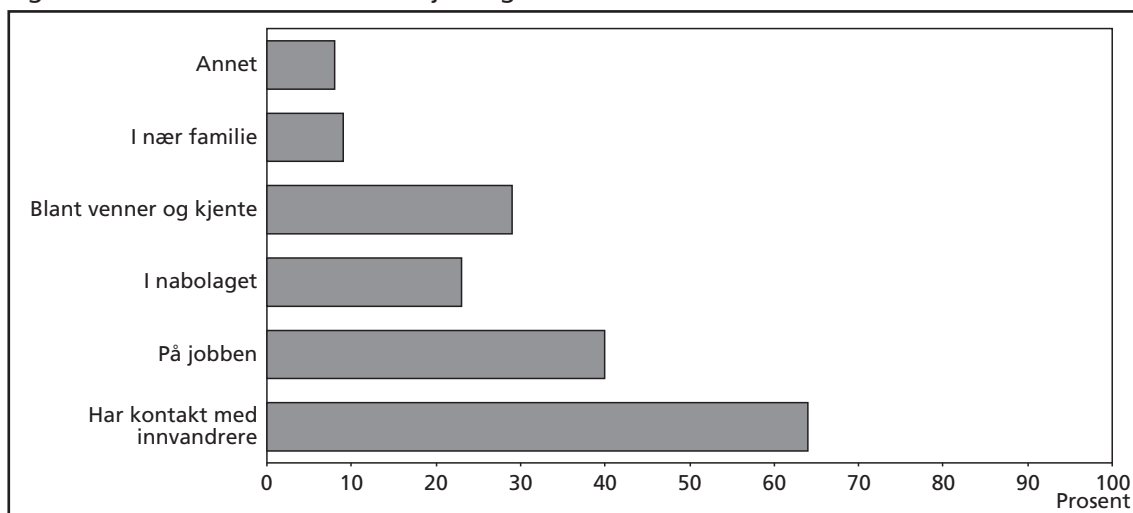
¹ Integrasjonsbegrepet ble tatt i bruk på 1970-tallet. Før denne tid snakket man først og fremst om *assimilering* når det gjaldt innvandreres tilpasning til majoritetssamfunnet. Da var det forventet at nye innvandrere i løpet av en overgangsperiode gradvis og ensidig skulle ta til seg majoritetens kultur og livsform. Etter en eller to generasjoner ville innvandrere ha blitt absorbert inn i majoriteten og knapt mulig å skille fra denne. Nasjonale minoriteter som samer og romafolket (sigøynere) ble gjennom den såkalte fornorskingspolitikken i enda sterkere grad utsatt for press om assimilering. I ettertid har offentlige myndigheter anerkjent at fornorskingspolitikken var et overgrep mot de som ble utsatt for den. Det er for øvrig lite sannsynlig at innvandrere som skiller seg utseendemessig betydelig ut fra den etnisk norske befolkningen, vil kunne assimileres i løpet av et par generasjoner.

kultur. Dersom målsettingen er at alle innvandrere skal ha lik mulighet til å delta på ulike samfunnsarenaer, uavhengig av etnisk bakgrunn, så krever det at noen sentrale verdier er felles, som for eksempel at både kvinner og menn har lik rett til å delta på disse samfunnsarenaene. Samtidig bør det norske samfunnet komme innvandrergруппene i møte, og skape rom for kulturelt mangfold. Det er ikke mulig å gi noen fasit for hvem som skal tilpasse seg hvor mye. Integrasjonsprosessen vil pågå kontinuerlig, og det kan vanskelig bli full enighet om hvor langt henholdsvis majoritet og minoriteter bør strekke seg for å ta hensyn til hverandre.

Sosial kontakt

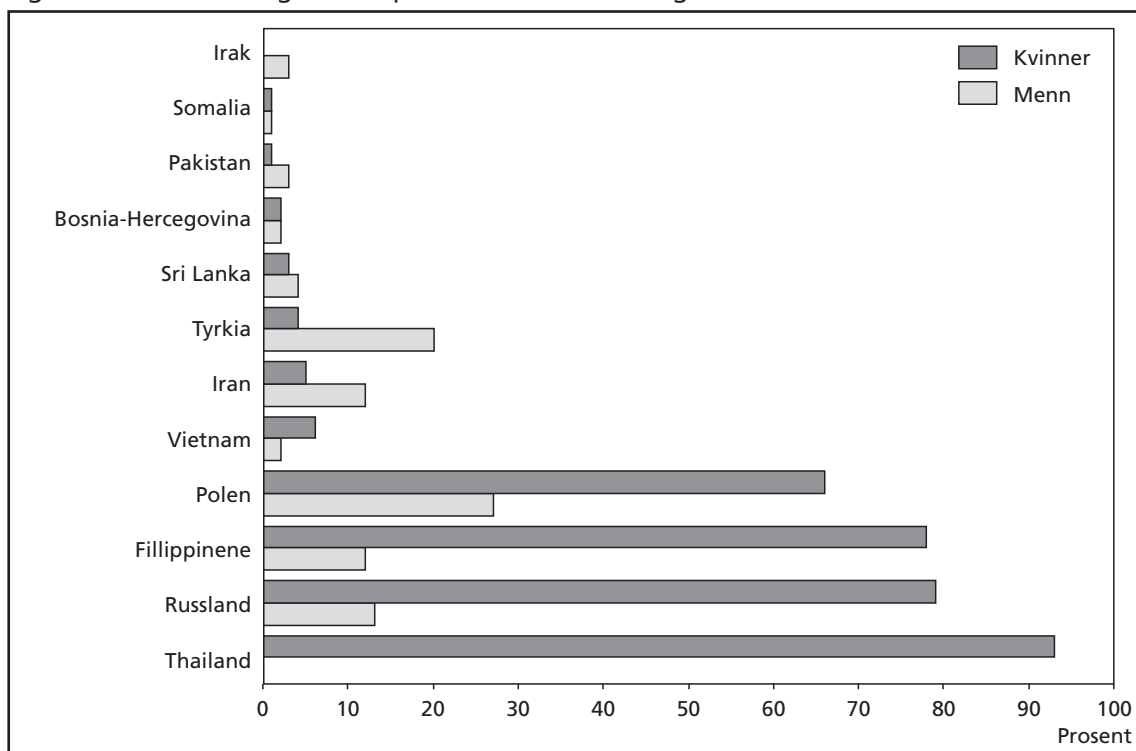
Det er vanskelig å si noe generelt om graden av integrasjon mellom innvandrere og majoriteten i Norge. Variasjonene er store, både mellom ulike innvandrergруппer, ulike grupper av nordmenn, fra én kommune til en annen, og mellom ulike samfunnsarenaer. På enkelte områder, som deler av bolig- og arbeidsmarkedet og mange arenaer for sosialt samvær, er deltakelsen lav i mange innvandrergруппer. Omfanget av diskriminering i bolig- og arbeidsmarked er vanskelig å dokumentere, men det er hevet over en hver tvil at diskriminering forekommer. På andre områder, som for eksempel i skolen, i enkelte ungdomsmiljøer og på mange arbeidsplasser, er det en bred kontaktflate på tvers av etniske skiller. Det er antakelig også store forskjeller mellom ulike grupper både i innvandrerbefolkningen og majoritetsbefolkningen. Det finnes lite kunnskap om graden av sosial kontakt mellom innvandrere og nordmenn, men Statistisk sentralbyrå spør blant annet om og på hvilke arenaer nordmenn har kontakt med innvandrere i sin årlige omnibusundersøkelse.

Figur 8 Andel nordmenn som har jevnlig kontakt med innvandrere 2003



Kilde: SSB <http://www.ssb.no/innvstat/>

Figur 9 Andel som er gift med person med norsk bakgrunn. 2002



Kilde: SSB <http://www.ssb.no/innvstat/>

Et flertall av den norske befolkningen – 64 prosent – har jevnlig kontakt med innvandrere. Den viktigste arenaen for kontakt er arbeidsplassen, deretter kommer venner og kjente som den nest viktigste arenaen for kontakt. Av alle de som har kontakt med innvandrere har syv av ti opplevd kontakten som hovedsakelig positiv. Tre av ti har opplevd kontakten som både positiv og negativ, mens bare én prosent har hatt hovedsakelig negative opplevelser forbundet med kontakten med innvandrere. Undersøkelsen stilte også spørsmål om folks holdninger til innvandrere, og det er en klar tendens til at de som har kontakt med innvandrere, har mer innvandrervennlige holdninger enn de som ikke har en slik kontakt. Når det gjelder sosial kontakt på tvers av etniske grupper, kan man forvente at det er stor forskjell mellom førstegenerasjons innvandrere og deres barn som har vokst opp i Norge og gått på norske skoler.

En sterk indikator på sosial integrasjon er ekteskap på tvers av etniske grenser. Det er stor forskjell mellom ulike grupper når det gjelder tilbøyelighet til å gifte seg på tvers av eller innad i sine etniske grupper. Det er også forskjeller mellom menn og kvinner med samme landbakgrunn.

I de store innvandrergroppene, pakistanere og irakere, er det svært få som gifter seg med personer med norsk bakgrunn. Svært mange irakere har kort botid i Norge og har dessuten innvandret som familier, og den lave andelen krysskulturelle ekteskap er derfor som forventet. Pakistanere er en gruppe der mange har lang botid i landet, og her er det rimeligere å fortolke den lave forekomsten av krysskulturelle ekteskap som et uttrykk for lite sosial integrasjon mellom den pakistanske gruppen og majoritetsbefolkningen. Foreløpig vet vi lite om andregenerasjons pakistaneres valg av ektefeller, fordi de fleste i denne gruppen fortsatt er svært unge og har ennå ikke giftet seg.

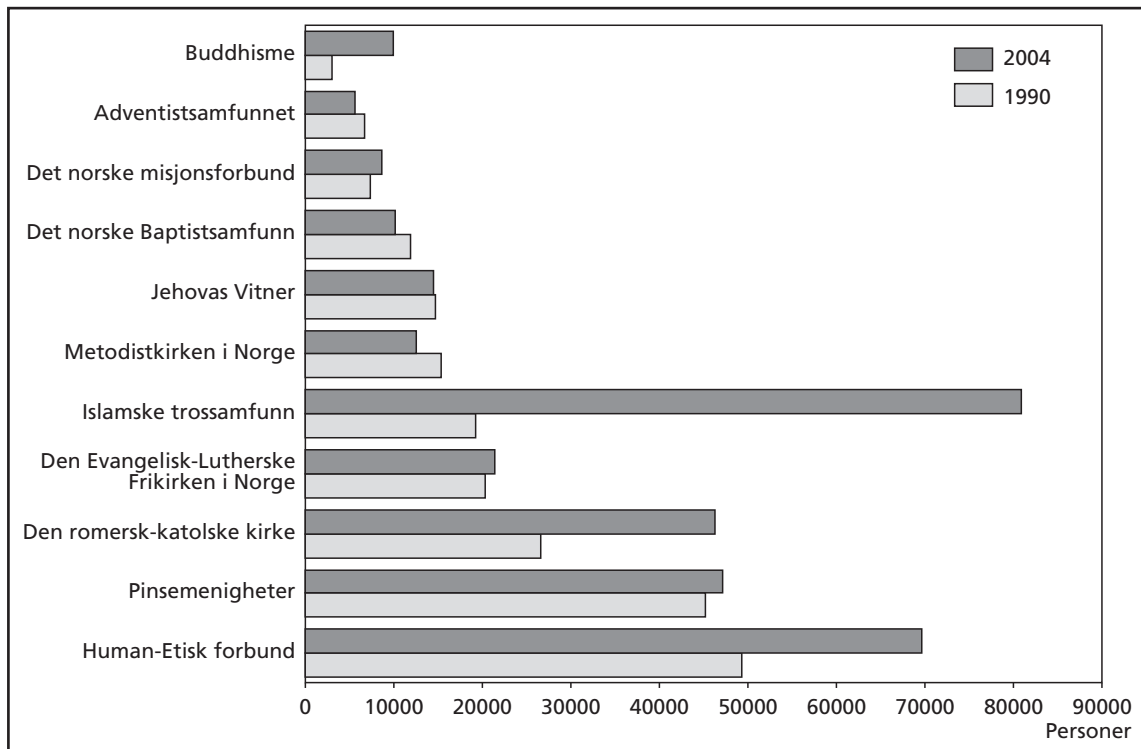
Blant russiske, filippinske, polske og thailandske kvinner er andelen som er gift med norske menn svært høy. Dette er uttrykk for et helt annet fenomen enn sosial integrasjon mellom etablerte minoritetsgrupper og den norske majoriteten – dette er kvinner som har kommet hit nettopp for å gifte seg med norske menn. Slike «henteekteskap» på tvers av etniske skiller er nesten utelukkende et fenomen som involverer norske menn og utenlandske kvinner – det finnes ingen innvandrergupper der en så høy andel menn er gift med norske kvinner. I enkelte grupper, som blant personer fra Iran og Tyrkia, er det likevel betydelig flere menn som er gift med norske kvinner enn omvendt. Dette kan delvis forklares med at det kommer en del enslige mannlige innvandrere fra disse landene, mens svært få kvinner kommer alene. Kvinnene er dessuten i større grad under familiens kontroll, og det finnes i tillegg religiøst begrunnede motforestillinger mot at en muslimsk kvinne gifter seg med en ikke-muslimsk mann.

Et stort omfang av krysskulturelle ekteskap er selvsagt ikke nødvendigvis noen målsetting for integreringspolitikken. Det er å forvente at både majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningene velger ektefeller de har felles bakgrunn og verdigrunnlag med. Når de politiske målsetningene om integrering innebærer at innvandrergupper skal få beholde sentrale deler av sin egen kultur, må man også forvente at mange vil foretrekke å gifte seg med noen med samme landbakgrunn som dem selv.

Et annet spørsmål er hvorvidt ekteskapene inngås av par der begge er bosatt i Norge, eller om den ene ektefellen kommer til Norge som følge av ekteskapet. Når man ser på det totale antallet ekteskap som er blitt inngått i perioden 1996 til 2001 for de største gruppene av ikke-vestlige innvandrere, ser vi at et flertall gifter seg med en person bosatt i hjemlandet. Et mindre antall gifter seg med en person med samme landbakgrunn bosatt i Norge, mens svært få gifter seg med personer fra andre innvandrergupper eller med nordmenn. Dette mønsteret ser ut til også å gjelde for andregenerasjons innvandrere, men her må man ta høyde for at de fleste i denne perioden fortsatt var svært unge med tanke på giftermål. Ekteskapsinngåelse er en av de viktigste kanalene for innvandring til Norge, siden det gir rett til familiegjenforening.

Det har blitt påpekt at henteekteskap hemmer integreringsprosessen for stadig nye generasjoner, fordi foreldregruppen stadig får påfyll av førstegenerasjonsinnvandrere. Spørsmålet om henteekteskap i innvandrer miljøer berører også problemer knyttet til tvangsekteskap og arrangerte ekteskap. Det hersker stor usikkerhet med hensyn til hvor omfattende problemene med tvangsekteskap er, men det er omfattende nok til at myndighetene støtter en rekke frivillige organisasjoner som har iverksatt tiltak både for å forebygge praksisen, og for å støtte unge som forsøker å unngå eller å bryte ut av tvangsekteskap. Tvangsekteskap er et brudd på menneskerettighetene, barnekonvensjonen og norsk lov. Det er med andre ord ingen tvil om at dette er en praksis norske myndigheter må motarbeide. Det er likevel ikke enkelt å komme fram til treffsikre tiltak mot fenomenet.

Figur 10 Medlemmer i tros- og livssynsamfunn utenfor den norske kirke. 1990 og 2004



Kilde: SSB <http://www.ssb.no/innvstat/>

Religiøst mangfold

De siste 30 årene har det religiøse landskapet i Norge gjennomgått omfattende forandringer. På relativt kort tid har Norge gått fra å være et land der det religiøse mangfoldet i hovedsak besto av ulike kristne retninger, til å være et flerreligiøst – og til dels ikke-religiøst – samfunn der livssynspluralismen gjør seg gjeldende på de fleste arenaer. Denne endringen er delvis knyttet til grunnleggende endringer i den innfødte befolkningens forhold til religion, men har også sammenheng med den nye innvandringen. Fortsatt er 86 prosent av den norske befolkningen medlemmer i statskirken, men et slikt medlemskap kan i mange tilfeller være nokså tomt for innhold, og sier ikke nødvendigvis så mye om hva slags forhold folk har til religion. Mange trossamfunn utenfor den norske kirken har til gjengjeld opplevd vekst i medlemstallene i perioden etter 1990.

I statistikken framgår det at særlig de islamske trossamfunnene har hatt en stor vekst de siste årene, og i dag utgjør medlemmer i islamske trossamfunn over 1,8 prosent av befolkningen i Norge. Islams framvekst i Norge kan nesten utelukkende knyttes til innvandring fra muslimske land, og også andre trosretninger har fått økt sin oppslutning som følge av innvandring. Dette gjelder særlig den romersk-katolske kirke, den ortodokse kirke, buddhismen, hinduismen og andre mindre trosretninger.

Religionsfrihet står sentralt i et moderne demokrati og er grunnlovsfestet i Norge. Det betyr at innvandrere har rett til å praktisere sin religion, men i praksis vil man kunne møte på alvorlige dilemmaer. Problemet oppstår dersom religiøse lover kommer i konflikt med

norske lover, eller religionen dikterer innvandrernes liv på måter som står i strid med sentrale verdier i det norske samfunnet. Her berøres spørsmålet om hvor grensene for forskjellighet skal gå i et flerkulturelt samfunn, og hvilke verdier man mener er så sentrale at majoritetsbefolkningen skal kunne kreve at minoritetene må tilpasse seg. Tre slike sentrale verdier som ofte nevnes, er likestilling mellom kjønn, barns rettigheter og demokrati. Blant de mest alvorlige og mest omtalte eksemplene på praksiser som går på tvers av slike sentrale verdier i det norske samfunnet, er tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, som begge innebærer alvorlige overgrep som særlig går utover unge kvinner og jenter, men til dels også unge menn. Felles for disse to praksisene er at de ikke har opphav i religiøse påbud, men at religionen i noen tilfeller brukes for å legitimere tradisjonen. Mange muslimer har engasjert seg aktivt i kampen mot denne typen overgrep. Kultur og religion er dessuten knapt mulig å skille fullstendig fra hverandre: Religion kan ikke forstås uavhengig av de kulturtradisjoner den utspiller seg innenfor. Både i Norge og i andre europeiske land foregår det nå en intens debatt om forholdet mellom islam og demokrati, både innad i muslimske miljøer og i offentligheten forøvrig. Mens noen hevder at islam og demokrati er uforenlige, påpeker andre at mesteparten av verdens muslimer lever i stater som må kunne kalles demokratiske.

Politisk deltakelse

Grunnpilaren i et demokratisk samfunnssystem er at borgerne har mulighet til å delta i de politiske beslutningsprosesser som har betydning for deres liv. Politisk deltakelse blant innvandrere er viktig for å sikre at deres interesser ivaretas på linje med andre grupper. Det kan også bli et problem for legitimiteten til et demokratisk system dersom store grupper stiller seg på siden av det og forholder seg til andre maktstrukturer. Den viktigste formen for politisk deltakelse er bruk av stemmerett ved politiske valg. Det er bare personer med norsk statsborgerskap som har stemmerett ved stortingsvalg. Fra 1983 har alle med minimum tre års botid stemmerett ved kommunevalg.

Ikke-vestlige innvandrere har tradisjonelt hatt lav valgdeltakelse, og ved lokalvalget i 1999 var det bare 39 prosent som benyttet seg av stemmeretten. Dette var om lag 20 prosentpoeng lavere enn for den øvrige befolkningen. Det var likevel store variasjoner i valgdeltakelsen mellom ulike nasjonalitetsgrupper og mellom ulike kommuner. Høy tetthet av innvandrere fra samme gruppe i et område ser ut til å ha positiv effekt på valgdeltakelsen. Blant innvandrere i Oslo med pakistansk bakgrunn og norsk statsborgerskap var valgdeltakelsen i 1999 på 65 prosent. Det er også flere pakistanske representanter i bystyret. Den pakistanske befolkningen i Oslo ser dermed ut til å være ganske godt integrert i det politiske liv, til tross for relativt lav yrkesdeltakelse og sterk bosegregering. Det er en klar tendens til at valgdeltakelsen øker i takt med botid i landet.

Det finnes også andre former for politisk deltakelse enn å delta i valg. Organisasjonene utgjør en viktig del av det politiske systemet, blant annet gjennom ulike former for kontakt med myndighetene. De fleste norske organisasjoner kan melde om lav deltakelse blant innvandrere, men det finnes mange egne organisasjoner for ulike grupper av innvandrere. De første innvandrersorganisasjonene ble etablert på 1970-tallet, og disse har økt kraftig i antall fram til våre dager. De fleste er kulturforeninger basert på etnisk tilhørighet, mens andre har

religiøs tilknytning. Til tross for et uttalt ønske fra norske myndigheter, har innvandrersorganisasjonene bare i begrenset grad lykkes i å fungere som talerør for minoritetsinteresser overfor myndigheter og offentlighet, og det finnes ingen sentral organisering av innvandrersorganisasjonene på nasjonalt nivå. En sannsynlig forklaring på dette er at innvandrere i Norge er en svært sammensatt gruppe, og at statusen som innvandrer i seg selv ikke er tilstrekkelig som fundament for felles organisering. Det er et spørsmål i integreringsdebatten hva slags organisasjonstilhørighet som fremmer integrasjon. På den ene siden kan det hevdes at deltakelse i «norske» organisasjoner gir best mulighet for at minoriteter og majoritet skal lære om og av hverandre. På den andre siden kan det hevdes at de etniske organisasjonene spiller en viktig rolle i å dekke kulturelle og sosiale behov, og at fellesskapet innenfor disse organisasjonene kan være en plattform som gjør videre deltakelse i det norske samfunnet lettere.

Kriminalitet

Det store flertallet av innvandrerne i Norge er svært lovlydige. Når vi ser bort fra forenklede forelegg (trafikkbøter o.l), var det i 2002 97 prosent av innvandrerbefolkningen som ikke pådro seg noen form for straff, mot 99 prosent av den norske befolkningen. Noe av forskjellen mellom innvandrere og nordmenn kan skyldes at mørketallene er mindre blant innvandre-re, altså at andelen lovbrutere som pågripes og dømmes er høyere. Noen undersøkelser tyder faktisk på at andelen unge med innvandrerbakgrunn som begår mindre alvorlige lovbrudd, som trikkesniking og hasjrøyking, er lavere enn blant norske ungdommer. Innvandrerjenter ser ut til å være spesielt lovlydige. På den annen side finnes en liten gruppe unge med innvandrerbakgrunn som er svært aktive kriminelle, og som begår svært mange lovbrudd.

Kriminalstatistikk kan dessuten gi opphav til en del misforståelser om utbredelsen av kriminalitet blant innvandrere: Noe av den kriminaliteten som begås av ikke-norske borgere, begås av personer som ikke er bosatt her, men som har kommet til Norge i den hensikt å drive kriminell virksomhet. Kriminaliteten – målt ved andel straffedømte – er noe høyere også blant innvandrere bosatt i Norge enn i den etnisk norske befolkningen. Gjengkriminalitet blant barn og unge i Oslo har fått mye oppmerksomhet de siste årene. Omfanget av denne typen kriminalitet er ikke så stort regnet i antall gjerningsmenn, men enkelte av de kriminelle ungdommene har en svært stor kriminell aktivitet, noe som gjør det opplevde problemet betydelig. Norsk politi og barnevern har en stor utfordring når det gjelder å finne fram til gode tiltak mot denne kriminaliteten. Alvorlig kriminalitet hos unge henger dessuten ofte sammen med en vanskelig hjemmesituasjon og problemer på skolen. Tiltak som kan bidra til bedre skolesituasjonen, og et tettere samarbeid med foreldrene, kan dermed bli sentrale kriminalitetsforebyggende tiltak.

Avslutning – det norske og møtet med de fremmede

Dette notatet gir en liten smakebit på hvor sammensatt bildet av det flerkulturelle Norge er. Utfordringene og løsningene framover vil også måtte bli sammensatte, og de vil måtte involvere langt flere enn saksbehandlere i Utlendingsdirektoratet og på andre offentlige kontorer. Norge er allerede et flerkulturelt samfunn, og dette er noe politikktutformere, arbeidsgivere, arbeidskamerater og andre vil måtte forholde seg til i større eller mindre grad. I Oslo har ett av fem barn i skolepliktig alder innvandrerbakgrunn. Osloskolens evne til å håndtere denne utfordringen vil få konsekvenser langt fram i tid. Arbeidsgiveres og fagorganisasjonenes evne til å ansette, rekruttere og representere innvandrere vil ha stor betydning både for hvordan det blir å leve som innvandrere i Norge, og for verdiskapingen i norsk økonomi.

Innvandrings- og integreringspolitikken legger selvsagt et viktig grunnlag for den videre utformingen av det flerkulturelle samfunnet. Skal Norge stenge grensene og bruke kreftene på å løse de utfordringene vil allerede har? Skal vi forsøke å tiltrekke oss de mest kvalifiserte innvandrerne for å løse rekrutteringsproblemer i for eksempel helsesektoren? Skal vi fortsette å ta det ansvaret for verdens flyktninger som følger av internasjonale avtaler vi har underskrevet, eller kanskje ta et enda større ansvar? Skal innvandrere få norskopplæring og kvalifisering for arbeidslivet? Hvor omfattende skal denne kvalifiseringen være? Skal det være mulig å leve på sosialhjelp uten å gjøre en innsats for å kvalifisere seg for arbeidslivet? Valg av innvandringsregler vil selvsagt også få konsekvenser for utfordringene knyttet til integrering. En polsk sykepleier er lettere å integrere enn en krigsskadd analfabet fra Irak. Etter vår vurdering vil innvandringsregimet i overskuelig framtid måtte være en kombinasjon av arbeidsinnvandring og flyktningeinnvandring. Det er vanskelig å se at Norge som et av verdens rikeste land skal kunne velge bort alt ansvar for verdens flyktninger. Samtidig står vi overfor demografiske utfordringer knyttet til en aldrende befolkning som skal både pleies og forsørges, og dermed overfor et behov for økt tilgang på arbeidskraft. En sentral utfordring for Norge er derfor å utforme et regime for innvandring og integrering som både tar hensyn til flyktningers behov for beskyttelse, det norske samfunnets behov for arbeidskraft og bidrar til fredelig sameksistens mellom de ulike etniske gruppene. Disse temaene henger også tett sammen: En vellykket integrering i arbeids- og samfunnsliv fører høyst sannsynlig til færre konflikter.

Et flerkulturelt samfunn innebærer også at innholdet i begrepet «norsk» endrer seg. Hvor lenge må en innvandrere bo i Norge for å bli norsk? Er du norsk hvis du er norsk statsborger? Er du norsk hvis du er født i Norge? Nye generasjoner med innvandrerbakgrunn vokser opp i Norge, går på norske skoler og kjenner det norske samfunnet fra innsiden. Hvorvidt disse nye generasjonene inkluderes og velger å ta del i det norske samfunnet på lik linje med den øvrige befolkningen, er en avgjørende test på om integreringsprosjektet har vært vellykket eller ikke.

Kilder

- Bakken, A. (1998) *Ungdomstid i storbyen*. Nova rapport 7/1998.
- Brunovskis, A., A.B. Djuve og H.M. Haualand (2004) *Facing a Baltic invasion? Mobility of Baltic Labour towards the Nordic Countries*. Fafo-report 432. Oslo: Fafo
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, M. Lund, T. Østberg (2003) *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo
- Fangen, K (2002) *Tvangsekteskap – En evaluering av mottiltakene*. Fafo-rapport 373. Oslo: Fafo
- Friberg, J.H. og A.B. Djuve (2004) *Lifelong learning – Norwegian experiences. Qualification and labour market integration of immigrants and refugees*. Fafo-otat
- Godzimirski, J.M. (2004) *The Evaluation of the Results of the Introduction of the New Regime for Migration of Skilled Labour to Norway (Spesialistordningen) The Case of Ukraine*. Oslo: NUPI
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002–2006) *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering*
- Haslund, U. (2004) «Kriminalitet – straffede innvandrere». I: Østby, L., red., *Innvandrere i Norge – hvem er de, og hvordan går det med dem?* Del II Levekår. SSB Notater 2004/66.
- Hjarnø, J. (2003) *Illegal Immigrants and Developments in Employment in the Labour Markets of the EU*. Research in Migration and Ethnic relations. Ashgate.
- Kjeldstadli, K., red. (2003) *Norsk innvandrings historie – Bind 3 I globaliseringens tid 1940–2000*. Oslo: Pax Forlag
- Lie, B. (2004) *Ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge*. SSB Rapport
- Lie, B. (2004) *Fakta om ti innvandrergupper i Norge*. SSB Rapport
- Lund, M. og J.H. Friberg (2004) *En inkluderende fagbevegelse? Innvandrere, arbeidsmiljø og fagorganisering i renhold og hotell og restaurant*. Fafo-rapport 446. Oslo: Fafo
- Rogstad, J. (2001) *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Thesis-serien, Institutt for samfunnsforskning. Oslo: Unipax
- Statistisk sentralbyrå og Utlendingsdirektoratet: *SOPEMI Norway 2003 – Trends of migration to and from Norway and the situation of immigrants in Norway*
- Statistisk sentralbyrå: *Aktuell Utdanningsstatistikk: Utdanningsbarometeret 2001*
- Svensen, E. og B. Svensson (2002) *Innvandrere i fagbevegelsen*. Fafo-rapport 392. Oslo: Fafo

Innvandring og det flerkulturelle samfunn

I dette notatet presenterer vi fakta og sentrale problemstillinger knyttet til innvandring, integreringspolitikk og utfordringene som oppstår i et flerkulturelt samfunn. De siste 30 årenes innvandring har hatt omfattende konsekvenser for demografi, politikk og kultur i Norge. Vi prøver her å gi en kortfattet oversikt over et omfattende felt, og tar blant annet opp hvem og hvor mange innvandrerne er, hvordan norsk innvandringspolitikk er utformet, hvilke virkemidler offentlige myndigheter har i arbeidet med å integrere innvandrerne i det norske samfunnet, hvordan det går med innvandrerne på arbeidsmarkedet og politiske og sosiale aspekter ved forholdet mellom majoritet og minoriteter. Notatet tar utgangspunkt i oppdaterte tall fra Statistisk sentralbyrå og annen aktuell forskning på feltet.

