

Integrering av innvandrere – et liberalt perspektiv

Innledning

Integrering av innvandrere er et sentralt tema i norsk politikk, slik det er i alle vestlige land. I dette notatet gjør vi to ting. For det første drøfter vi hva vi bør mene med *integrering*. For det andre gir vi en overordnet vurdering av hvordan integreringen har fungert i Norge. Notatet tar for seg innvandrere uten å vektlegge *grunner* til innvandring. Vi ser altså både på arbeidsinnvandrere og flykninger. Det helhetlige bildet av innvandring og integrering i Norge er svært sammensatt. Flykninger møter for eksempel andre typer utfordringer enn arbeidsinnvandrere, og får en annen hjelp av mottaksapparatet, når de kommer til Norge. Flykninger reiser fordi de må, ikke fordi de nødvendigvis vil, og de er ikke sjelden traumatisert. I dette notatet tar vi likevel for oss alle innvandrere, og spør: Har integreringen av innvandrere i Norge vært vellykket eller mislykket? Før vi kan svare på det, må vi være enige om hvilke kriterier vi skal vurdere integreringen ut fra.

Hva betyr *integrering*?

Det er betydelig forvirring rundt begrepet *integrering* i Norge i dag. På den ene siden er det klart at *integrering* i offentlige dokumenter og blant forskere i hovedsak har betydningen *deltagelse i utdanning og i arbeidsmarkedet*. Hvis en gruppe er godt integrert, betyr det først og fremst at den har høy sysselsetting og ikke for høy arbeidsledighet, at medlemmene i liten grad er avhengig av offentlige overføringer, som sosialhjelp eller pensjon fra folketrygden, og at yngre grupper deltar i utdanning i (tilnærmet) lik grad som befolkningen ellers. På den andre siden får *integrering* ofte en langt mer diffus betydning i offentlig debatt, hvor innvandreres kultur, ikke minst deres religion, framstilles som en barriere for deltagelse i samfunnsliv.

Integreringsbegrepet har gjennomgått en del endringer i norsk offentlighet. En av de viktigste endringene skjedde på slutten av 1990-tallet, da man fikk et mer individorientert integreringsbegrep enn man hadde hatt på 1970- og 80-tallet. "Alle, uansett bakgrunn, har samme rett til å bli vurdert som individer, ikke bare som en del av en gruppe, kultur eller trosretning," het det i St. meld. nr. 17 (1996-97). Denne individorienteringen, og skepsisen til å omtale innvandrere kollektivt, henger sammen med et bredere europeisk og vestlig oppgjør med multikulturalismen som politisk og filosofisk prosjekt. Multikulturalisme brukes oftest som betegnelse på en ideologi eller en politikk hvor kulturelle grupper i et samfunn gis lik anerkjennelse og støtte av landets myndigheter. Kritikere av multikulturalismen hevder gjerne at det er kunstig og unyttig å definere slike grupper. Et eksplisitt oppgjør med multikulturalismen i norsk integreringspolitikk kom i St. meld. nr. 49 (2003-04) *Mangfold gjennom inkludering og deltagelse*. Her het det at multikulturalisme kan låse mennesker fast i båser. Innvandrernes kultur oppfattes som noe statisk, og multikulturalismens kulturbegrep virker hemmende på sosial endring, hevdet meldingen.

Fra begynnelsen av 2000-tallet har man altså hatt et større fokus på innvandrere som individer, og på integrering som individenes deltagelse i arbeid og utdanning. Dette er positivt. Men norsk debatt om integrering i 2008 er fortsatt preget av et diffust integreringsbegrep. Mange legger fortsatt stor vekt på innvandrers kultur som en hindring for integrering, og ofte omtales innvandrere i kollektive termer.

Hva skal vi så mene med *integrering*? I ordbøker står det at *integrere* betyr å innlemme eller innpasse noe i et større hele. Ordet kommer fra det latinske ordet *integrere*, som betyr "å gjøre hel". Når en person integreres, blir han eller hun altså innlemmet i noe større. Men i hva? For å rydde opp i debatten må vi begynne med å se på hva som er typiske trekk ved moderne samfunn. Et naturlig svar ville være at det moderne samfunnet er *differensiert* i forskjellige samfunnsfærer. Det betyr at de forskjellige deler av samfunnet, som politikk, økonomi, jus, vitenskap og religion, er langt mer adskilte og uavhengige av hverandre nå enn før. Man kan betrakte hver av disse delene som et eget system med egne institusjoner, eliter, teknikker og verdier.

Når en innvandrer eller en flyktning er kommet til Norge, er det ønskelig at vedkommende blir best mulig integrert i det økonomiske systemet. Målet med integreringspolitikken bør altså være innlemmelse av flest mulig i økonomi og arbeidsliv. Integrering i arbeidslivet forutsetter en rimelig grad av språklig kompetanse og samfunnskunnskap. Innvandrere må også være i stand til å delta i demokratiet og forstå lover og regler.

I et liberalt demokrati er det imidlertid *ikke* naturlig å kreve at innvandrere tilpasser sin kultur utover det som er nødvendig for å tilpasse seg arbeidsmarked og utdanning, og mer generelt samfunnets lover og regler. Et integreringsbegrep som omfatter en stor grad av kulturell tilpasning til storsamfunnet vil ha et betydelig element av assimilering. Krav om assimilering hører ikke hjemme i et liberalt samfunn, der man legger vekt på individets ansvar, plikter og rettigheter.

Ekteskap og integrering

Innvandrerens ekteskapsmønstre er ofte et tema i integreringsdebatten. Det er store forskjeller mellom innvandrergruppene i hvor ofte medlemmene gifter seg med personer uten innvandrerbakgrunn. I en gruppe hvor slike ekteskap er uvanlig, vil noen hevde at dette er et tegn på dårlig integrering. Dette vil imidlertid være et urimelig kriterium. Blant innvandrere fra Sri Lanka er det svært uvanlig å gifte seg med personer med annen landbakgrunn. Samtidig vet vi at innvandrere fra Sri Lanka har høy sysselsetting, relativt god deltagelse i utdanning, og at de omtales som en godt integrert gruppe. I en gruppe hvor transnasjonale ekteskap er vanlig, vil man motsatt kunne tenke seg at integrering går raskere eller bedre. Da vil man måtte konkludere med at filippinere, russere og thailendere er godt integrert fordi mange er kommet til Norge med det formål å inngå ekteskap. Dette er riktignok grupper som også er godt integrert når man ser på sysselsetting, men det virker likevel ikke rimelig å se på transnasjonale ekteskap som et mål på integrering når nettopp ekteskap er en hovedårsak til at personer kommer til Norge. Få svensker finner ektefelle i Norge, men dette tas sjelden som et tegn på dårlig integrering.

I tillegg er det et mer prinsipielt problem ved å se ekteskapsmønstre som uttrykk for integrering. Valg av partner oppfattes i de fleste sammenhenger som noe privat, et område hvor stat og storsamfunn skal opptre mest mulig nøytralt. Dette er naturligvis ikke til hinder for at man forsøker å endre ekteskapstradisjoner som innebærer et betydelig element av tvang.

Et fokus i denne forbindelse er alder ved ekteskapsinngåelse i forskjellige innvandrergrupper. Her er det betydelige variasjoner, og det skjer store endringer over tid. Hvis vi for eksempel ser på alder ved ekteskapsinngåelse for den største innvandrergruppen, pakistanere, ser vi klare forskjeller mellom førstegenerasjonsinnvandrere og etterkommere. Blant førstegenerasjonsinnvandrere var halvparten av kvinnene gifte ved 21 års alder, mens halvparten av kvinnene blant etterkommerne var gifte da de var 25 år. For mennene var de samme aldre 24 og 27 år. Det er imidlertid svært få etterkommere som har giftet seg i mange grupper av innvandrere, rett og slett fordi de fortsatt er ganske unge.

Generelt ser det ut til at etterkommere gifter seg senere enn førstegenerasjons innvandrere, og dette kunne kanskje brukes som et uttrykk for økende grad av integrering. Likevel framstår ekteskapsmønstre som et dårligere mål på integrering enn sysselsetting og deltagelse i utdanning.

Religion og integrering

Religion er et annet tema som ofte trekkes fram for å vurdere graden av integrering av innvandrere. Dette er tydeligst i debatten om muslimske innvandrere til Norge og Europa forøvrig. Et liberalt perspektiv på integrering vier imidlertid ikke religion særlig oppmerksomhet fordi en liberal posisjon krever at man overlater dette området til individets eller familiens private sfære. Det kan selvsagt tenkes unntak når religiøse praksiser går utover andres friheter.

I tillegg til at det er prinsipielle problemer med å innlemme religion i debatten om integrering, er det betydelige praktiske problemer som ofte overses når religion er tema i integreringsdebatten. En klar inndeling av et samfunn i religiøse grupper er langt vanskeligere enn mange antar. Dette kan også trekkes fram som et av multikulturalismens problemer. Ett eksempel: Skal man regne som muslimer alle personer som kommer fra land og nasjoner hvor islam er den dominerende religion? Etter en slik etnisk religionsdefinisjon, vil en typisk sekularisert og høyt utdannet iraner regnes som muslim, kanskje mot sin vilje. Etter en slik definisjon vil også de aller fleste nordmenn regnes som kristne. Dette er altså en definisjon som omfatter for mye. Man kan derimot anta at bare de personer som er medlemmer av islamske trossamfunn, er muslimer. Etter denne definisjonen vil man få et langt lavere antall muslimer. En slik religionsdefinisjon anvendt på kristne nordmenn, ville da utelukke alle som ikke er medlemmer av enten Statskirken eller et annet kristent trossamfunn. Dette er kanskje en for snever definisjon.

I Norge og andre deler av Europa har skepsis til innvandring i stor grad tatt form av en debatt om islam. Da Norge var åpent for arbeidsinnvandring på 1960- og første halvdel av 70-tallet, ble innvandrere først og fremst identifisert etter nasjonal tilhørighet. Personer var pakistanere, tyrkere eller marokkanere. De var ikke først og fremst muslimer. Mange av innvandrerne regnet med å reise tilbake til sine opprinnelsesland, og tenkte derfor ikke på å etablere religiøse organisasjoner og rituelt liv i Norge. Da man etter hvert fikk et økende antall innvandrere med familie, økte også behovet for organisert religion, ikke minst fordi religionens funksjon nettopp er å gi rituelle rammer til gruppens høytider, og til familiens og individets overgangsritualer, som dåp og begravelse. Bevisstheten om innvandrere som representanter for bestemte religioner, kom gradvis fra 1980-tallet, og ble forsterket ut over 90-tallet. I Norge og mange andre europeiske land er det god grunn til å spørre om samfunnets oppmerksomhet om religion er så stor at den til tider kan være til hinder for integrering.

Sysselsetting og integrering

Fra et liberalt perspektiv bør en vurdering av integrering av innvandrere i Norge ta utgangspunkt i grad av sysselsetting og deltagelse i utdanning blant innvandrere. Innvandrernes deltagelse i det norske arbeidsmarkedet er i dag rekordhøy. Blant førstegenerasjonsinnvandrere gikk andelen sysselsatte opp fra 57,1 prosent i fjerde kvartal 2005 til 60,1 prosent i fjerde kvartal 2006. I absolutte tall er det snakk om en vekst på 21 600 sysselsatte. I hele befolkningen økte sysselsettingsprosenten fra 68,5 til 70 prosent. Innvandrermenn hadde en sysselsettingsprosent på 65,7, mens kvinnene lå på 54,5 prosent. I hele befolkningen var andelene henholdsvis 73,3 og 66,6 prosent. Økningen i sysselsettingen blant innvandrere var sterkest blant menn med 3,6 prosentpoeng, mens det blant kvinnene ble registrert en økning på 2,2 prosentpoeng. Noe av økningen kan forklares med at det er kommet nye grupper innvandrere med svært høy sysselsetting.

De mer detaljerte data over innvandrerbefolkningen tar utgangspunkt i innvandrernes landbakgrunn. Det er til dels store variasjoner i grad av integrering (altså sysselsetting og deltagelse i utdanning) mellom de forskjellige innvandrergruppene med ikke-vestlig landbakgrunn i Norge. Somaliere er den gruppen som oftest trekkes fram som et eksempel på mangelfull eller mislykket integrering i det norske samfunnet. Somaliere utgjør den sjetteste største innvandrergruppen i Norge med 18 000 personer. Ingen innvandrergrupper i Norge har like lav arbeidsdeltagelse som somaliere. I 4. kvartal i 2005 var sysselsettingen blant somaliske menn på 34,5 prosent og blant somaliske kvinner på 20,0 prosent. Dermed blir også yrkesinntekten til somaliere svært lav, og gruppen er mer avhengig av overføringer som sosialhjelp enn andre grupper.

Somaliere har også lav deltagelse i utdanning på alle nivåer. Der hvor den norske befolkningen i aldersgruppen 16-18 år har deltagelse i videregående utdanning på over 90 prosent, har somaliere bare 60 prosent deltagelse. Man må imidlertid legge til at situasjonen for somaliere i utdanningssystemet ser noe bedre ut hvis man tar høyde for at mange i gruppen nok er under utdanning, men at de når videregående utdanning i noe høyere alder.

Hvordan skal man forklare den forholdsvis lave deltagelse i arbeidslivet blant somaliere i Norge? Det er flere trekk ved den somaliske befolkningen som kan være egnet til å forklare den lave arbeidsdeltagelsen. Hele 29 prosent av somaliene bor i en husholdning som består av en aleneforelder med barn, stort sett en alenemor. Dette er langt flere enn i alle andre grupper. Samtidig har somaliske kvinner i Norge svært høy fruktbarhet med 3,7 barn pr kvinne i alderen 35-44 år. Godt over 50 prosent av somaliske kvinner hadde fire eller flere barn. I befolkningen for øvrig har bare 8 prosent av kvinnene i denne aldersgruppen fire barn eller flere. Dette kan tyde på familiesituasjoner blant somaliere som er vanskelig forenelige med yrkesaktivitet.

De klart viktigste forklaringene er likevel at somaliere har svært kort botid i Norge, at de kommer som flyktninger, og at de er unge. Ved inngangen til 2006 hadde fire av fem somaliere i Norge botid under 10 år, og rundt halvparten hadde botid under fem år. I alle innvandrergrupper stiger sysselsettingen med botid, og det er rimelig å vente at dette også vil gjelde blant somaliere. Hvis vi sammenligner med andre innvandrer-grupper, er det også all grunn til å anta at *etterkommere* etter somaliske førstegenerasjonsinnvandrere vil bli langt bedre integrert enn sine foreldre. Blant innvandrere med somalisk bakgrunn i Norge var det i begynnelsen av 2006 totalt 4303 etterkommere. Men 86 prosent av etterkommerne var under 10 år, og det ville derfor være meningsløst å måle sysselsetting i gruppen.

Pakistanere er en svært annerledes innvandrergruppe enn somaliere. De har lang botid i Norge. Der hvor somaliere er kommet som flyktninger, er pakistanere kommet til Norge enten gjennom arbeidsinnvandring eller familieinnvandring. Sysselsettingen blant pakistanerne er høyere enn for somaliere, men lavere enn man kunne forvente ut fra botid og innvandringsårsak. Bare 46,6 prosent av førstegenerasjonsinnvandrere fra Pakistan mellom 16 og 74 år er sysselsatt mot 69,4 prosent i befolkningen totalt. Det er kvinnene som trekker ned med en usedvanlig lav sysselsetting på 27,9 prosent. Samtidig er pakistanere overrepresentert blant dem som mottar pensjon fra folketrygden.

En økonomisk studie peker på at ikke-vestlige arbeidsinnvandrere som kom til Norge mellom 1971 og 1975 i langt større grad enn nordmenn har falt ut av arbeidsmarkedet, og blitt avhengige av trygdeordninger fra det offentlige (Bratsberg et al.) Man kan dermed hevde at de er en økonomisk byrde, snarere enn en ressurs for den norske økonomien. Studien finner to årsaker til at noen innvandrergrupper har mindre deltagelse i arbeidslivet enn nordmenn: For det første er det faktorer som bremser motivasjon for arbeid i det norske velferdssystemet. For det andre er ikke-vestlige

innvandrere mer sårbare for konjunkturer i økonomien, og de har større sannsynlighet for å bli utestengt fra arbeidsmarkedet enn befolkningen totalt.

Totalt sett er det store variasjoner mellom innvandrergupper når det gjelder sysselsetting. Med unntak som pakistanere og tyrkere, med sine lange og spesielle historier i Norge, tyder det meste på at sysselsettingen øker med botid i Norge. Det er uansett viktig å forstå hvilke mekanismer som gjør at mange innvandrergupper er dårligere integrert enn befolkningen ellers. En del innvandrere faller utenfor arbeidsmarkedet. Man kan tenke seg flere grunner til det. Det har vært for enkelt å motta overføringer fra det offentlige over lang tid, og i økonomiske nedgangstider er innvandrere generelt mer sårbare for å miste jobben eller ikke komme tilbake i arbeid, enn befolkningen totalt.

Ved siden av sysselsetting kunne man tenke seg arbeidsledighet som et annet mål på integrering. Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere gikk ned fra 6,0 prosent i 4. kvartal 2006 til 4,4 prosent i 4. kvartal 2007. Blant innvandrere fra ikke-vestlige land var det en nedgang på mellom 2 og 3 prosentpoeng i perioden. Dette ga i 4. kvartal 2007 en registrert ledighet på 10,1 prosent blant innvandrere fra Afrika og 5,9 prosent for innvandrere fra Asia. Innvandrere fra Øst-Europa utenom EU hadde en ledighet på 5,3 prosent, og i gruppen fra Sør- og Mellom-Amerika var nivået nede i 4,7 prosent. Alle de vestlige gruppene og de fra EU-landene i øst lå noen desimaler under 2 prosent i ledighet.

Det har aldri vært registrert lavere arbeidsledighet blant innvandrere, og det er liten tvil om at den generelle nedgangen i arbeidsledighet henger sammen med en langvarig høykonjunktur i norsk økonomi. Slike ting gir grunn til optimisme. Likevel er arbeidsledighet et dårlig mål på integrering. De som registrerer seg som arbeidsledige er i kontakt med arbeidsmarkedet, og kanskje på vei inn. Det er langt større problemer i grupper som *ikke* er registrert som arbeidsledige, og som har falt mer eller mindre permanent utenfor arbeidsmarkedet. Dette gjelder spesielt kvinner i en del innvandrergupper.

Norske myndigheter har tatt betydelige skritt for å sette innvandrere bedre i stand til å delta i arbeidsmarkedet. Med lov av 4. juli 2003 om introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) ble det fra 1. september 2004 obligatorisk for kommunene å gi individuelt tilrettelagte introduksjonsprogram og støtte til nyankomne flyktninger. Loven skulle gjøre kommunene bedre i stand til å stille krav til innvandrere om blant annet aktiv deltagelse i språkopplæring eller annen kvalifisering for arbeidslivet. Dette var del av en bredere europeisk trend der man innså at det offentlige hadde bidratt til klientifisering av innvandrere gjennom å gi sosialhjelp uten å stille krav. Motytelsen for deltagelse i programmet er lønn tilsvarende 2 G, (1 G var i 2007 kr 66 812,-).

Statistisk sentralbyrå (SSB) begynte i 2007 å registrere deltagelse i arbeidsmarkedet blant personer som hadde gjennomført introduksjonsordningen. Denne registreringen skal fortsette, blant annet for å undersøke hvordan ordningen virker på integrering av flyktninger i det norske arbeidsmarkedet. SSBs første rapport viser at rundt 60 prosent av dem som gikk ut av introduksjonsordningen i november 2005 var sysselsatt eller under utdanning i november 2006. Selv om registrering nettopp har begynt, virker det derfor som om ordningen har en klar positiv effekt. Dette gir håp for integrering av flyktninger i det norske arbeidsmarkedet på sikt.

Kjønn og sysselsetting

I flere av de store innvandrerguppene er det betydelige forskjeller mellom menn og kvinner i sysselsetting. Ikke sjelden trekker den lave sysselsettingen blant kvinner ned den prosentvise sysselsettingen for en innvandrergruppe. Siden likestilling mellom kjønnene er sentralt i norsk

politikk, er det mulig å se på eventuelle forskjeller mellom kjønnene i sysselsetting som en ekstra indikator på integrering. En gruppe hvor et av kjønnene hadde mye lavere deltagelse i arbeidsliv og i utdanning enn befolkningen totalt ville således kunne sies å være dårligere integrert enn en gruppe med jevnere deltagelse. Det er ganske store forskjeller mellom innvandrergруппene når det gjelder relativ sysselsetting og utdanning hos kvinner og menn.

Vi mente over at religion ikke hører hjemme i et liberalt perspektiv på integrering. Det er imidlertid ikke uvanlig å forklare forskjeller mellom kjønn blant innvandrere ved å peke på religion. I en rapport skriver SSB at forskjellen mellom menn og kvinner er størst blant innvandrere fra muslimske land (2007/29: 33). For å underbygge dette peker SSB på Pakistan, Afghanistan, Irak og Tyrkia, hvor forskjellen i sysselsetting mellom menn og kvinner er fra 32-22 prosent.

En gruppe innvandrere som imidlertid viser en statistisk svært liten forskjell mellom kvinner og menn i sysselsettingen, er gruppen fra Bosnia, der majoriteten av befolkningen er muslimsk. Bosnierne i Norge er derfor et eksempel på at det ikke er noen direkte sammenheng mellom religion og kjønnsforskjeller og deltagelse i arbeid og utdanning. Bosnierne er en interessant gruppe, både fordi de utgjør den syvende største innvandrergруппen i Norge, og fordi bosnierne har en sammensetning av befolkningen som minner mye om den norske befolkning totalt, med jevn fordeling mht kjønn og alder.

Iranere er en annen gruppe innvandrere som skiller seg ut med jevn sysselsetting og utdanning mellom kvinner og menn. Iranere er den åttende største innvandrergруппen i Norge, og de aller fleste iranere er kommet som flyktninger. De har et høyt sysselsettings- og utdanningsnivå. Iranernes deltagelse i utdanning er noe høyere for kvinner enn for menn, og forskjellen i sysselsetting mellom kjønnene er ikke særlig større enn i befolkningen totalt. Personer fra Eritrea kan også trekkes fram som en gruppe hvor kvinner og menn er sysselsatt i svært lik grad. Eritrea er et land hvor halvparten av befolkningen er muslimer.

Vi ser altså at det er innvandrergруппer fra muslimske land, som Bosnia, Iran og Eritrea, som viser svært liten forskjell mellom kjønnene når det gjelder grad av sysselsetting og deltagelse i utdanning. Dette kan sammenlignes med innvandrere fra Sri Lanka, som er en stor innvandrergруппe i Norge, og som ofte trekkes fram på grunn av sin høye sysselsetting og sin generelt høye grad av integrering. Den høye sysselsettingen for srilankesere gjelder imidlertid menn, og forskjellen mellom kjønnene er svært stor, hele 19 prosent. Srilankesere er for det meste hinduer.

Forskjeller mellom menn og kvinner mht sysselsetting, utdanningsnivå og deltagelse i utdanning varierer mellom innvandrergруппer etter landbakgrunn. Årsakene til forskjellene kan utvilsomt vært knyttet til kulturbakgrunn, men det kan også ha å gjøre med utdanning og sosioøkonomisk status før innvandring. Forholdet mellom kultur, og holdninger og idealer omkring sysselsetting, utdanning og kjønn er kompliserte, og det er galt å knytte disse forskjellene til bestemte kulturer eller bestemte religioner. Det er imidlertid mulig å hevde at forskjellene blir mindre, ofte raskt mindre, når innvandrergруппene oppholder seg i Norge over tid. Ofte ser man at forskjellene begynner å utjevne seg ved at både jenter og gutter deltar i høy grad i høyere utdanning, noe som over tid vil utjevne forskjeller i utdanningsnivå og sysselsetting. Det generelle mønsteret er også at det er flere kvinner enn menn som tar høyere utdanning blant etterkommere.

Hvis vi skulle bruke skjevheter mellom kjønnene i sysselsetting og deltagelse i utdanning som et mål på integrering, kan vi si at menn generelt er bedre integrert i en del innvandrergруппer, spesielt i første generasjon, men at forskjellene i integrering mellom kjønnene ser ut til å utjevne seg når man ser på etterkommere.

Deltagelse i utdanning og integrering

Deltagelse i utdanning er en av de viktigste indikasjonene på integrering av innvandrerne, og spesielt blant etterkommerne. (En etterkommer er en person født i Norge av foreldre som er født i utlandet og besteforeldre som er født i utlandet.) Ved inngangen til 2007 var det 73 500 etterkommere etter innvandrere i Norge, og denne gruppen vokser raskt. 10 000 av dem var over 20 år. Gruppen er såpass ung at det er vanskelig å si noe relevant om sysselsetting ennå, slik vi så over mht somaliske etterkommere. Det generelle bildet er at etterkommere har langt høyere grad av integrering målt som deltagelse i utdanning, enn førstegenerasjonsinnvandrere.

Hvis vi ser på deltagelse i videregående opplæring, har det skjedd klare positive endringer over de siste par tiårene. I 1994 deltok 60 prosent av innvandrere i aldersgruppen 16-18 år i videregående opplæring. I 2005 deltok 88 prosent av etterkommere og 70 prosent av førstegenerasjonsinnvandrere mellom 16 og 18 år i videregående opplæring. Bare fra 2000 til 2005 økte andelen av dem som deltar i videregående opplæring i aldersgruppen 16-18 år med 6 prosentpoeng for både førstegenerasjonsinnvandrere og for etterkommere. Her må det imidlertid legges til at det er betydelig større frafall fra videregående opplæring blant innvandrerdømt, både fra vestlige og ikke-vestlige land, enn blant befolkningen totalt. Frafallet er også betydelig høyere blant menn enn blant kvinner. Det bør prioriteres høyt å få frafallet ned.

Også i høyere utdanning har det vært positiv utvikling. I de fleste innvandrergupper ligger deltagelse i utdanning blant etterkommere nærmere den norske befolkningen som helhet, enn førstegenerasjonsinnvandrere. I aldersgruppen 19-24 år er andelen som tar høyere utdanning, altså universitets- og høyskoleutdanning, faktisk høyere for etterkommere av innvandrere enn for befolkningen totalt. I befolkningen totalt deltar 31 prosent av personer i aldersgruppen i høyere utdanning, mens tallet for etterkommere av ikke-vestlige innvandrere er 33 prosent. Personer med bakgrunn fra Kina har den aller høyeste deltagelse i høyere utdanning. I aldersgruppen 19-24 år deltar hele 59 prosent av førstegenerasjonsinnvandrere og 60 prosent av etterkommere i høyere utdanning. Etterkommere med indisk, iransk og vietnamesisk bakgrunn har også betydelig høyere deltagelse enn gjennomsnittet av befolkningen.

I gruppene hvor førstegenerasjonsinnvandrere har lav deltagelse i høyere utdanning, er etterkommerne generelt langt bedre representert i utdanningssystemet. Ett eksempel: Kun 16 prosent av førstegenerasjonsinnvandrere fra Pakistan i aldersgruppen 19-24 år deltok i høyere utdanning i 2005. Blant etterkommere av pakistanere i samme aldersgruppe deltok imidlertid 30 prosent i høyere utdanning, og dette tallet er like høyt som for befolkningen for øvrig.

Generelt kan man snakke om en studietilbøyelighet hos etterkommere som er langt høyere enn hos førstegenerasjonsinnvandrere i Norge. Denne økende evne og vilje til å delta i utdanning og forberede seg på et kompetansekrevede arbeidsmarked er et av de tydeligste tegnene på at integreringen i Norge går i riktig retning. Et av de helt sentrale spørsmålene om integrering i framtiden knytter seg dermed til arbeidsgiveres vilje til å satse på innvandrere også i perioder når arbeidsmarkedet ikke er like stramt som i dag, og når norsk økonomi ikke lenger befinner seg i en høykonjunktur.

Konklusjoner

Norsk debatt om integrering av innvandrere er ofte forvirret fordi integreringsbegrepet er flertydig. Det er for stor oppmerksomhet på kultur, spesielt religion. Et liberalt perspektiv på integrering bør handle om deltagelse i arbeidsmarkedet og deltagelse i utdanning. Hvordan fungerer så integrering i Norge etter disse målestokkene?

Alt i alt er det god grunn til å hevde at integreringen av innvandrere i Norge har fungert godt. Botid er avgjørende, og vi ser at deltagelse i arbeidsmarkedet og deltagelse i utdanning stiger over tid i alle innvandrergupper. Det er riktignok lav deltagelse i arbeidsmarked og utdanning blant en del grupper som kommer til Norge som flyktninger. Samtidig er det grunn til å tro at den forholdsvis nye introduksjonsordningen fungerer godt. Det er også urimelig å felle dommer mht integrering av grupper som kommer fordi de trenger beskyttelse, og som har svært kort botid. Den kanskje klareste indikasjonen på at vi er på rett vei, er den meget høye deltagelse i utdanning blant etterkommere. På sikt kan vi vente høy sysselsetting også i denne gruppen, og arbeidsmarkedets evne til å ta i mot dem vil være avgjørende for hvor vellykket integreringen blir. Integrering tar tid, men det er god grunn til optimisme.

Likevel er det rom for forbedringer. Det har vært for enkelt å motta pensjon fra folketrygden og arbeidsledighetstrygd, og dermed å falle utenfor arbeidsmarkedet på permanent basis. Etablerte innvandrergupper som tyrkere og pakistanere har hatt en tendens til å falle ut av arbeidsmarkedet. Dette er et grunnleggende problem som handler om hvordan det norske helsevesen og arbeidsmarked fungerer, og ikke først og fremst om innvandrergruppene selv. For å unngå at dette også skjer med nye innvandrergupper i Norge, bør det være vanskeligere å få overføringer over lang tid. Det kan også gjøres lettere å komme i arbeid. Dette handler om arbeidsmarkedets fleksibilitet og arbeidsgiveres og arbeidstakeres evne til raskere omstillinger og tilpasninger. Dette må vurderes i sammenheng med en bredere debatt om sysselsetting i befolkningen totalt. En bred debatt om balansen mellom fleksibilitet og sikkerhet i arbeidsmarkedet i framtidens Norge ville derfor være verdifullt som del av debatten om integrering av innvandrere.

Takk til seniorforsker Lars Østby ved SSB for verdifulle kommentarer. Takk også til seniorforsker Knut Røed ved *The Ragnar Frisch Centre for Economic Research* for tips. Alle synspunkter i dette notatet, samt alle feil og mangler, står kun for forfatterens regning.

Forfatter:

Notatet er skrevet av prosjektleder i Civita, Torkel Brekke.

E-post: torkel@civita.no

Litteratur

Rapporter, analyser og notater fra Statistisk sentralbyrå:

2006/26, Grenseløs kjærlighet? Familieinnvandring og ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge
2007/43, Monitor for introduksjonsordningen,
2007/29, Fakta om 18 innvandrergupper i Norge
2007/56, Fakta om innvandrere og deres etterkommere 2007
2008/4, Overføringsflyktingers integrering i det norske samfunn
2008/5, Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006
Plan 2007/5, Etterkommerne – integreringens lakmestest
2005/SA 74, Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning – ser vi en fremtidig suksesshistorie?

Rapporter og notater fra FAFO

2007/34, Med rett til å lære og plikt til å delta
2006/2, Gode grep i introduksjonsprogram for å gjøre overgangen til ordinært arbeid lettere
2006/29, Integrering av arbeidsinnvandrere. Noen spørsmål og utfordringer i kjølvannet av EU-utvidelsen

Rapporter fra The Ragnar Frisch Centre for Economic Research

Memoranda 17/2005: Raaum, Oddbjørn, Jon Rogstad, Knut Røed and Lars Westlie: *Young and Out: An Application of a Prospects-Based Concept of Social Exclusion*
Bratsberg, Bernt, Oddbjørn Raaum og Knut Røed (2006). *The Rise and Fall of Immigrant Employment: A lifecycle study of labor migrants to Norway*

Annet:

Integreringskart 2006. På vei mot en kunnskapsstatus ved etableringen av Integrerings- og mangfolksdirektoratet. IMDi Rapport 1/2006
Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus. IMDI-rapport 9/2007
Equity in Education – Country Analytical Report Norway. Vibeke Opheim, NIFU – Step, rapport 7/2004