

Mislykket integrering svekker tilliten

Av Lars Kolbeinstveit, filosof og rådgiver i Civita

I dette notatet gis en kort drøfting av tillit og innvandring i Norge. En ganske vanlig antagelse er at tilliten ikke svekkes av innvandring, og at det er liten forskjell i tillitsnivåene mellom mer rurale strøk hvor det bor få innvandrere og urbane områder hvor andelen innvandrere er høyere. Antagelsene kan understøttes med forskning og ser ut til å stemme når en måler generell tillit. De senere årene har det imidlertid, både i Norge og i våre naboland, kommet forskning på tillit som tyder på at innvandring, eller stor grad av etnisk eller kulturelt mangfold, kan svekke tilliten, særlig om den måles lokalt. Andre studier fra Danmark og Sverige har vist at oppslutningen om velferdsstaten utfordres av innvandring.¹

En viktig grunn til å diskutere tillit og innvandring kom også frem i Brochmann II-utvalgets rapport *Integrasjon og tillit*. I innledningen og sammendraget står det (min understrekning):

Hvis det norske samfunnet ikke lykkes bedre med integreringen av innvandrere og flyktninger fra land utenfor Europa, er det risiko for at økende økonomisk ulikhet kan spille sammen med kulturelle forskjeller og svekke grunnlaget for samhørighet, tillit og samfunnsmodellens legitimitet.²

Samhørighet- og tillitsdimensjonen i Brochmann II var en utvidelse av mandatet sammenlignet med den første Brochmann-rapporten som kom i 2011. Utvidelsen kan tolkes som en ønsket vektlegging av en kulturell dimensjon ved integreringen. Hvordan påvirker økt etnisk mangfold *i seg selv* tilliten og samhørigheten i det norske samfunnet? En vanlig liberal tilnærming til dette spørsmålet, som ansatte i Civita i flere sammenhenger har vektlagt, er at arbeid og utdanning, samt oppslutning om norske lover og det liberale demokratiet, er det avgjørende for god integrering. Dette synet har også mer allment preget innvandringspolitikken. Kulturell assimilering har ikke vært ønsket, snarere har man vektlagt integrering.³

Tillit- og samhörighetsdimensjonen henger utvilsomt sammen med disse faktorene. Hvis innvandrerne integreres i utdanning, arbeidsmarkedet og i det liberale demokratiet, er det gode grunner til å tro at tilliten i befolkningen ikke påvirkes negativt. Mye tyder imidlertid på at integrering i et komplekst velferdssamfunn med høye krav til kompetanse på arbeidsmarkedet, i tillegg til en utpreget og særegen tillitskultur, ikke er en fullt så enkel prosess.

Hva som påvirker hva er det vanskelig å svare entydig på. Nyere studier av innvandreres barn og deres tilknytning til arbeidsmarkedet etter landbakgrunn, viser at det er en del som tyder på at vi ikke kan se bort fra kulturelle komponenter, som for eksempel tillit, når forskjellene i deltakelse skal forklares. Hvor høy arbeidsmarkedsdeltakelsen er, og hvor høye inntektsnivåene er, varierer en del med landbakgrunn, ifølge SSB.⁴ Foreldrenes utdannings- og inntektsnivå har betydning, men det er heller ikke grunnlag for å utelukke at kultur kan ha betydning.

Landbakgrunn og tillit

Det at landbakgrunn har så mye å si, og at noen, for eksempel indere, gjør det svært bra, kan tyde på kulturelle forskjeller til en viss grad kan forklare evner og vilje til å benytte seg av utdanning- og arbeidsmulighetene i Norge. Vilje til språkopplæring og evne til å integrere seg i norsk tillitskultur er avgjørende, men varierer mellom landgrupper. Ulike grupper responderer også ulikt på den norske velferdsmodellen og måten det norske arbeidslivet fungerer på. Både i Brochmann I og II anses velferdsstaten som en hjelper og en hemske for integreringen:

Følgelig framstår velferdsmodellen som en del av både problemet og løsningen når det gjelder integrering av innvandrere. I den norske velferdsmodellen har det vært en underliggende antakelse at sosiale rettigheter skaper integrering. Det er først i de senere årene en konkurrerende tese har blitt toneangivende – at slike rettigheter til velferdsytelser blir en hemske – i det minste for å få folk i produktivt arbeid. Den komplekse sammenhengen mellom rettigheter og integrering har aldri blitt grunnleggende undersøkt. På mange sosiale områder er det liten tvil om at levekårene for nykommere og minoriteter hadde vært verre uten den velferdsstatlige tryggheten de har blitt budt i Norge. Samtidig er langsiktig passivisering verken bra for individene eller for samfunnet.⁵

Sitatet ovenfor er hentet fra den første Brochmannrapporten. Hovedpåstanden gjentas i den siste rapporten fra 2017. Man kan hevde at dette poenget også gjelder for etniske nordmenn, og det gjør det utvilsomt. Men at den norske velferdsmodellen også fremstår som et problem for noen etniske nordmenn tilsier ikke at innvandrere og deres etterkommeres lave inntekt og lave deltakelse på arbeidsmarkedet ikke utgjør en ekstra belastning på velferdsmodellen. I sum øker nemlig andelen som står utenfor arbeidslivet, samt at produktiviteten til innvandrere som deltar i arbeidsmarkedet ofte er lavere på grunn av lav kompetanse.

I tillegg kommer den kulturelle komponenten, for eksempel gjennom at manglende deltakelse kan redusere tillitsnivået i samfunnet. Det er ikke gitt at etniske nordmenn som står utenfor arbeidsmarkedet svekker den generelle tilliten i samme grad som andregenerasjonsinnvandrere som står utenfor arbeidsmarkedet. Det samme kan sies om deltakelse i alt fra barnehage til frivillige organisasjoner. En slik form for mistillit er ikke nødvendigvis rasjonell og kan sies å være basert på fremmedfrykt. Men her er vi inne på noe vesentlig ved tillit: den er vanskelig å moralisere.

Kulturell og etnisk likhet hos majoritetsbefolkningen henger sammen med tillit,⁶ som igjen har lagt grunnlaget for en historisk utvikling av velferdsmodellen, som har hatt – og har – bred politisk oppslutning. Brochmann II-rapporten er inne på hvordan innvandring kan sette modellen under et slags tillits- eller legitimitetspress:

Legitimiteten til den norske samfunnsmodellen kan settes på prøve gjennom høy innvandring. En studie fra Fafo skisserer to mekanismer som kan forstyrre eller svekke den beskrevne grunn-dynamikken i den norske arbeids- og velferdsmodellen. For det første kan det tenkes at modellen fungerer dårligere i en situasjon med høy migrasjon. Hvis de arbeidsmarkedspolitiske eller velferdspolitiske målene ikke lenger er mulige å nå, kan modellens legitimitet komme under press. For det andre kan majoritetens oppslutning om solidariske løsninger (sjenerøse velferdsordninger og små lønnsforskjeller) svekkes når befolkningen blir mer økonomisk og kulturelt sammensatt. Det er ikke gitt at viljen til å omfordele er like sterk når de som nyter godt av de solidariske ordningene, oppfattes som vesentlig annerledes enn majoriteten.⁷

Det betyr ikke at integrering i den norske tillitskulturen er en umulig øvelse. Det er for eksempel interessant at det finnes eksempler på at noen innvandrere oppnår sterkere tillit i enkelte deler av arbeidsmarkedet fordi de arbeider hardt, har lavere sykefravær og er generelt pliktoppfyllende.⁸ En annen viktig faktor ved høy tillit er at den henger sammen med høy grad av individualisme. Det er ikke nødvendigvis riktig å anse den høye norske tilliten som et utpreget kollektivistisk domene som det er vanskelig å integrere seg i. En del forskning på tillit viser at den er høyere i mer individualistiske kulturer. I norsk sammenheng kan det henge sammen med protestantisme – man blir i høy grad respektert som individ. Individer som opplever seg respektert er mer tillitsfulle. Den svenske tillitsforskeren Lars Trägårdh omtaler den høye sosiale tilliten som et utslag av en «statsindividualisme», hvor man har høy grad av toleranse for individet samtidig som samfunnskontrakten er bygget på en ganske streng moral om at man har plikt til å arbeide før man krever sine rettigheter.⁹

Et tegn på at innvandring og tillit kan kombineres, er en større levekårsundersøkelse blant innvandrere fra 2016, som viser at innvandrere har høyere vertikal tillit enn befolkningen for øvrig, men lavere horisontal tillit. Vertikal tillit dreier seg om innbyggernes tillit til institusjoner og at offentlig forvaltning stort sett fungerer. Horisontal tillit dreier seg om tillit mellom innbyggerne. På en skala fra 0-10 scorer innvandrerne i denne undersøkelsen 6,6 på tillit til det politiske systemet, mens den er på 6,1 for befolkningen generelt. Tillit til andre mennesker (horisontal tillit) viser noe annet: 7,2 for befolkningen generelt og bare 5,7 for innvandrere.¹⁰ I samme undersøkelse ser man at landbakgrunn kan ha betydning. Polakker har mye lavere tillit til andre mennesker (5,0) enn folk med bakgrunn fra Sri Lanka (7,4). Dette kan sannsynligvis henge sammen med at postkommunistiske land generelt har lave tillitsverdier. Uansett styrker slike undersøkelser en tese om at tillit har en kulturell komponent, som kan tillegges en viss effekt når vi drøfter innvandringens effekt på tillit.

Hvordan måles tillit?

Tillit kan måles på ulike måter. For eksempel ved å se på tillit til offentlige institusjoner, eller innad i grupper. På overordnet samfunnsnivå er det ofte det som kalles generalisert og overskridende tillit som diskuteres. Det vil si hvor stor andel som uttrykker at de har tillit til andre i sin alminnelighet eller til «folk flest». Hvorvidt denne tilliten svekkes når samfunnet blir mer flerkulturelt er interessant.

I Norge har vi ikke sett vesentlige utslag av slike tendenser. Men hvis vi måler tillit på andre måter ser vi andre effekter. I tillegg er det interessant hvorvidt omfanget og typen innvandring påvirker integreringen og dermed tilliten.

Vertikal versus horisontal tillit er vesentlig. Begge disse typene tillit kan endres som følge av innvandring. Den vertikale tilliten kan endres på ulike måter.

1. Den vertikale tilliten kan endres fordi (deler av) majoritetsbefolkningen oppfatter mangfoldet som hemmende for grunnlaget til tilliten til myndighetene, for eksempel fordi myndighetene blir oppfattet som partiske eller at de mangler kontroll, eller fordi mangel på «skjebnefellesskap» igjen svekker tilliten til myndigheter.
2. Den vertikale tilliten kan svekkes fordi (noen) innvandrere som kommer fra før har lav vertikal tillit, og/eller de oppfatter myndighetene som urimelige. Det finnes samtidig tall som tyder på det motsatte. Innvandrere kan, som vist over, ha høy vertikal tillit, men lavere horisontal tillit.

Den horisontale tilliten har stort sett vært økende i Norge og andre nordiske land de siste tiårene. For Norges del skyldes nok dette bedre utdanning, økonomisk vekst, lav ledighet, høy velferd og styrket individuell frigjøring. Andre faktorer som henger sammen med horisontal tillit er kulturell og etnisk likhet, fred og rettsikkerhet og høy organisasjonsgrad. Kort sagt: Vi har mange gode grunner til å vise hverandre høy tillit. Vi kan likevel ikke se bort fra at denne tilliten kan svekkes på grunn av økt mangfold, segregering, økonomisk ulikhet eller arbeidsløshet. Målt på generelt nivå ser det ut til at denne tilliten ikke er svekket, men måles tillit lokalt finnes det nordiske eksempler på at tilliten svekkes. Nyere tillitsforskning tyder nemlig på at tilliten er mer sensitiv for innvandring når den måles på lokalt nivå, enn på mer generelt nivå. Mer konkret betyr det at en person som er bosatt i et område med høy grad av etnisk mangfold gjerne har lavere tillit til sitt lokale nabolag, samtidig som tilliten mer generelt ikke er svekket. Det kan tyde på at den generelle tilliten er seigere og mer robust enn den lokale og mer geografisk definerte tilliten. Annen forskning på generell tillit tyder på den samme robustheten. Flere undersøkelser på tillitsverdier til etterkommere av innvandrere til USA viser at tillitsnivåene fra nordiske land henger igjen i generasjoner.¹¹

En svikt i lokalmiljøet som hemmer lokal tillit betyr ikke med nødvendighet at man samtidig får svekket tillit mer generelt. Man er fortsatt fornøyd med storsamfunnet. Samtidig er det all grunn til å ta svekket lokal tillit på det alvor. Svekket lokal tillit over tid kan forsterkes lokalt på grunn av for eksempel tiltagende opphopning av sosiale problemer, men også smitte over på generell tillit hvis trender ikke brytes. Tall fra Sverige tyder på at dette skjer, fordi den generelle tilliten har gått noe ned.¹²

Det spesielle med lokal tillit er at den sier noe om tilliten fra et geografisk perspektiv. Svekkes den lokale tilliten innenfor (små) geografiske områder er det ikke usannsynlig at det svekker lokalsamfunnets evne og mulighet til integrering på tvers av ulike grupper.

Kombineres økt flerkultur med økonomisk stagnasjon, økt økonomisk ulikhet og arbeidsløshet, kan den lokale tilliten være ekstra utsatt. I boken *Den svala svenska tilliten* (2013), skrevet av Lars

Trägårdh, Susanne W. Lundåsen, Lars Svedberg og Dag Wollebæk, antydes flere forhold som viktige for tillit i nærmiljøet. Lavt innbyggertall, kulturell likhet, det at folk hilser på hverandre i lokalmiljøet og tar ansvar for det nære fellesskapet, henger ofte sammen med høy lokal tillit. Forfatterne viser at områder i Sverige hvor det bor mange innvandrere har lavere lokal tillit.

Hvorvidt det er etnisk mangfold eller økonomiske eller andre sosiale forhold som påvirker tilliten negativt, er vanskelig å si noe helt entydig om, men fra før viser forskning at utdanning og økonomisk trygghet i form av arbeid påvirker tillit positivt. En dansk studie på lokal tillit viser at det er sannsynlig at etnisk mangfold påvirker den sosiale tilliten negativt fordi tilliten ikke er svekket i data basert på individuelle målinger i det den geografiske konteksten utvides.¹³

I en større studie der forskning på etnisk mangfold og social cohesion (sosial samhörighet) i flere land sammenlignes, konkluderes det som i nevnte *Den svala svenska tilliten* og i den danske studien. Større grad av heterogenitet har en negativ virkning på sosial samhörighet, begrenset til det lokale nabolaget, men det påvirker ikke mer generell tillit.

Especially after the publication of Robert Putnam's "*E Pluribus Unum*," there was widespread attention in national media for the supposed negative social consequences of ethnic heterogeneity and immigration. We found evidence to support this claim, but only to a very limited extent. Heterogeneity merely undermines intraneighborhood social cohesion: People in ethnically heterogeneous environments are less likely to trust their neighbors or to have contact with them. However, this does not spill over to generalized trust, to informal help and voluntary work, or to other forms of prosocial behavior and attitudes, at least not in Europe.¹⁴

At dette ikke slår inn på generelle målinger av sosial tillit kan, som sagt, tyde på at lav tillit i lokalmiljøet er forskjellig fra generell tillit. Politiske tiltak som bidrar til at høy grad av etnisk mangfold eller heterogenitet ikke hopper seg opp på små geografiske områder ser ut til å være avgjørende. Det gir også mening sett i lys av all den medieoppmerksomhet og ofte ganske opphetede politiske diskusjonen det blir rundt lokale bydeler i Norden hvor en opplever ulike sosiale problemer og /eller kriminalitet i lokalmiljøer med høy grad av etnisk mangfold.

Hvorvidt og i hvilken grad slike lokale tillitsproblemer skyldes etnisk mangfold, eller også skyldes økonomiske problemer som arbeidsløshet, økonomisk ulikhet, manglende tilbud for ungdom, pasifiserende velferdsordninger, eller mangel på velferdsordninger, utenforskap eller fremmedfrykt, er en omfattende debatt som sannsynligvis bare vil tilta i norsk politikk fremover.

Det er likevel ganske klart at innvandringen setter både tillit (på ulikt vis) og den norske velferd- og arbeidslivsmodellen under press. Både Brochmann I og II samt forskning på lokal tillit tyder på dette. Den svenske statsviteren Bo Rothstein sitt svar på dette er at hvis vi skal bevare etnisk mangfold samtidig som vi skal bevare tilliten og velferdsordningene, må institusjonene være sterke. Rothsteins tilnærming kan tolkes inn i en liberal integreringsposisjon.

En mer konservativ posisjon vil ikke nødvendigvis være i strid med Rothsteins posisjon, men vil legge til at kulturelle ulikheter, som kan være hindre for integrering i norsk tillitskultur, ikke kan overses. Forskjeller som kan spores tilbake til landbakgrunn og lokale tillitseffekter på grunn av

høy grad av etnisk mangfold tyder på dette. Samtidig er det andre effekter, og eksempler på god integrering i norsk tillitskultur, som tyder på at kulturelle komponenter ikke må overdrives.

Likevel bør mange kunne enes om at Rothsteins tilnærming har noe for seg. I et mer flerkulturelt samfunn hvor tillit utfordres er det viktig at integreringen i det liberale demokratiet er et krav. Tendenser til at nasjonalistiske strømninger eller fremmedfrykt blir et identitetspolitisk påskudd for å vike fra liberale verdier vil med all sannsynlighet ha en negativ effekt. Fremmedfrykt og rasisme bør selvsagt kritiseres og aldri aksepteres, men vi kan ikke vike fra helt elementære krav om aksept for liberale rettigheter, lov og orden. Fravik fra slike krav vil med all sannsynlighet ha en negativ effekt på den faktiske og reelle muligheten til integrering i norsk tillitskultur, samtidig som det gir næring til mer nasjonalistiske og innvandringskritiske stemmer som mener integreringen har svært lav sannsynlighet for å kunne lykkes.

Oppsummering: tillit og type innvandring

Jo mer liberal og åpen man er for større lønnsforskjeller på arbeidsmarkedet, høyere egenandeler på velferdstjenester, strengere krav til å forsørge seg på egenhånd osv., jo mer logisk kan det være å støtte en liberal innvandringspolitikk – også fra land som er svært ulike det norske samfunnet. «Det er ikke for liberalister innvandring er en utfordring. Det er for tilhengerne av sosialdemokratiet», sa Nils Karlson, leder i svenske Ratio, i en debatt hos Civita 11. januar 2017. Poenget er satt på spissen, men viser dilemmaet som begge Brochmann-rapportene har tatt for seg. Mye tyder på at en svært liberal innvandringspolitikk vanskelig lar seg gjennomføre uten vesentlige endringer i den norske velferdsmodellen. Den norske modellen har mange liberale innslag, men er ikke spesielt liberal i en «laissez faire»-forståelse av liberalismebegrepet. Individets muligheter er ikke overlatt til individet, familien eller sivilsamfunnet alene. Vi har en kraftig utbygget velferdsstat med høy grad av omfordeling, samt lave lønnsforskjeller og høye krav til kompetanse på arbeidsmarkedet. Denne kompleksiteten i det norske samfunnet må vi ta høyde for når vi diskuterer innvandring, integrering og tillit. Vi kan diskutere hvor stor eller omfattende den kulturelle komponenten er, og hvor avgjørende den er for muligheten til integrering i norsk tillitskultur. Forskning og undersøkelser spriker en del. Men den norske velferds- og arbeidslivsmodellen har uansett en høy grad av kompleksitet som skaper terskler for, men også muligheter for, integrering. Hvilken type innvandring vi snakker om – om det dreier seg om flyktninger med lav kompetanse fra lavtillitsland eller høykompetent arbeidsinnvandring – og størrelsen på innvandringen, er derfor avgjørende.

En liberal innvandringspolitikk kan utfordre andre liberale eller tillitsbaserte verdier i velferdsstaten. Sterke krav til integrering, som for eksempel kutt i kontantstøtte og sterkere aktivitetsplikt (obligatorisk barnehage for eksempel) kan fremme integrering, men hemmer samtidig valgfriheten i den norske velferdsmodellen. Fjerning av kontantstøtte kan likevel være legitimt for å få kvinner inn på arbeidsmarkedet. Samtidig bør vi kanskje akseptere noe lavere lønn til dem med lav kompetanse, og dermed produktivitet, for å få dem inn på arbeidsmarkedet. Hvis de holdes utenfor arbeidsmarkedet kan det svekke integreringen og det er heller ikke sikkert at majoritetsbefolkningens vilje til å la dem få inntekt fra velferdsordninger istedenfor, er bedre. Tiltak som skal øke kompetansen, som introduksjonsprogrammer, er dyre tiltak med begrenset kapasitet.

Hvor høy innvandringen er, og typen innvandring, har noe å si for det norske samfunnets evne til å lykkes med integreringen. På den ene siden kan en hevde at stram innvandringspolitikk er nødvendig for å lykkes med en integrering som ikke setter tilliten under press. En mer liberal innvandringspolitikk fordrer på sin side sterke krav til integrering i utdanning og på arbeidsmarkedet for å hindre at ulikheter mellom majoritetsbefolkningen og innvandrerbefolkningen sementeres. I tillegg kreves en slags assimilering inn i det liberale demokratiet, hvor ingen former for parallellsamfunn med illiberale trekk godtas.¹⁵

Flerkultur og etnisk mangfold er ikke et problem i seg selv, men det er viktig at liberale krefter stiller krav til integreringen. Mislykket integrering vil svekke tilliten til en liberal innvandringspolitikk.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på kolbeinstveit@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Helge Skirbek i *Tillit i Norge*, Helge Skirbekk og Harald Grimen (red) s. 17
- 2 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/sec2>
- 3 Ibid. Kap 9. Samhold og tillit
- 4 <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/store-inntektsforskjeller-blant-norskfodte-med-innvandrerforeldre>
- 5 <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a375420185844a1bfacbbd7698bf13e/no/pdfs/nou201120110007000dddpdfs.pdf> s. 23
- 6 Se f.eks Helge Skirbek i *Tillit i Norge*, Helge Skirbekk og Harald Grimen (red) s. 17.
- 7 Brochmann2 s 163.
- 8 <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/wEm365/Hva-er-det-ved-nordmenn-som-gjor-at-innvandrere-foretrekkes-i-enkelte-deler-av-arbeidsmarkedet--Elin-Orjasater>
- 9 Se for eksempel dette intervjuet med Trägårdh hvor han prater om tillit <https://www.youtube.com/watch?v=hIFQoNsxzgA>
- 10 https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/_attachment/309211?_ts=15c2f714b48
- 11 Christian Bjørnskov og Anders Bergh: *Historical Trust Levels Predict the Current Size of the Welfare State*, Kyklos, Volume 64, februar 2011. Se også Dag Wollebæk *Tillit under press* <http://www.synogsegn.no/artiklar/2016/utgave-3-16/dag-wollebæk/>
- 12 Dag Wollebæk *Tillit under press* <http://www.synogsegn.no/artiklar/2016/utgave-3-16/dag-wollebæk/>
- 13 https://www.researchgate.net/publication/264541795_Ethnic_Diversity_and_Social_Trust_The_Role_of_Exposure_in_the_Micro-Context
- 14 *Ethnic Diversity and Its Effects on Social Cohesion*, Tom van der Meer and Jochem Tolsma
- 15 For en drøftelse av liberale verdier og multikulturalisme se Civitanotat nr 11 2012 <https://www.civita.no/publikasjon/nr-11-2012-multikulturalisme-og-liberale-verdier>