

Bilag 6

Norges revision af landegrupperingen vestlige/ikke-vestlige lande

Vestlige/ikke-vestlige lande – Norge

Principper for Norges tidligere inddeling i vestlige og ikke-vestlige lande

Frem til 2008 anvendte Norges statistikbureau SSB grupperingen vestlige/ikke-vestlige lande. Sammenlignet med den danske definition af vestlige/ikke-vestlige lande var den primære forskel, at lande der blev medlem af EU, ikke automatisk blev kategoriseret som vestlige lande. Grupperingen var således opdelt i følgende to-gruppering:

- Vestlige lande: Vest-Europa¹, USA, Canada og Oceanien
- Ikke-vestlige lande: Asien med Tyrkiet, Afrika, Syd- og Mellemamerika samt Østeuropa²

Opdelingen af landegrupperingen byggede på en række principper, heriblandt:

Inddeling af Europa

Idet Europa var politisk opdelt frem til 1989, var Europa også opdelt i Vest- og Østeuropa i landegrupperingen. Opdeling blev bibeholdt op gennem 1990'erne og 00'erne, idet der var stor forskel på levevilkår i vest- og østeuropæiske lande. Desuden var der også forskellige karakteristika mellem indvandrere, der levede i Norge, der kom fra henholdsvis øst- og vesteuropæiske lande. Lande i Østeuropa blev derfor kategoriseret som ikke-vestlige lande.

Tyrkiet er et specialtilfælde

Tyrkiet blev grupperet sammen med Asien, idet vandringsmønstrene mellem Norge og Tyrkiet ikke fulgte et typisk vesteuropæisk mønster.

Kulturelle tilhørsforhold

Samtlige af de vestlige lande uden for Europa har det tilfælles, at de alle har engelsk som majoritetsprog og de fleste engelsksprogede lande i verden regnes også som vestlige. Den angelsaksiske kultur var derfor en hovedingrediens i den tidligere norske opdeling af verden i vestlige og ikke-vestlige lande.

¹ Vest-Europa: Andorra, Belgia, Danmark, Færøerne, Finland, Frankrike, Gibraltar, Grønland, Hellas, Irland, Island, Italia, Kypros, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Monaco, Nederland, Norge, Portugal, San Marino, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland, Vatikanstaten og Østerrike

² Øst-Europa: Albanien, Bosnia-Hercegovina, Bulgarien, Estland, Hviderusland, Kroatia, Letland, Litauen, Makedonia, Moldova, Montenegro, Polen, Rumænien, Rusland, Serbien, Slovakien, Slovenien, Tjsekkien, Ukraina og Ungarn.

Norsk ind- og udvandringshistorie

I norsk ind- og udvandringshistorie skiller USA og Canada sig ud fra resten af Amerika. Derfor blev der skelnet mellem Nordamerika på den ene side, der var vestlig, mens Syd- og Mellemamerika på den anden side, der var ikke-vestlig.

Lande med få indvandrere grupperes sammen med nabolande

I Norge er indvandrere fra Oceanien stort set lig med indvandrere fra Australien og New Zealand. Oceanien blev derfor ofte slået sammen med Nordamerika, da begge områder omfatter engelsksprogede lande, som Norge har en immigrationshistorik med. Alle lande i Oceanien blev derfor grupperet sammen med Canada og USA som vestlige lande.

Enkelte lande i Asien og Sydamerika skiller sig ud ved at være mere udviklede end nabolandene. Det gælder f.eks. Argentina, Sydkorea og Japan. Et argument for ikke at gruppere dem samme med de vestlige lande var, at der i Norge var få indvandrere fra disse lande. Derfor blev landene grupperet sammen med deres nabolande i grupperingen ikke-vestlige lande. Det sikrede også, at regionopdelingen var sammenhængende og konsistent.

Regioner med udvikling fra lille til stor indvandring

Asien, Afrika, Syd- og Mellemamerika er samlet som ikke-vestlige lande. Fælles for disse lande var, at de i en historisk kontekst har betydet lidt for indvandringen til Norge, mens de fylder meget i en moderne kontekst.

Revision af landegrupperingen vestlig/ikke-vestlige lande

Revision af
landegrupperingen
vestlige/ikke-vestlige lande
i 2008

SSB gennemførte i 2008 en revision af landegrupperingen vestlige/ikke-vestlige lande, der hidtil blev anvendt som standardgruppering. Baggrunden for revisionen var, at EU-udvidelsen i 00'erne havde skabt en ny situation, hvor definitionen ikke var holdbar. Det skyldtes, at tidligere østlande som bl.a. Polen ikke automatisk blev defineret som vestlige lande i den norske definition. Hovedårsagen for Norges revision var således, at østeuropæiske der blev optaget i EU, ikke automatisk blev betegnet som vestlige lande. Det adskilte den norske definition af vestlige/ikke-vestlige lande fra den danske definition, der anvender princippet om, at alle ny-optagne EU-lande automatisk bliver betragtet som vestlige lande.

Kriterier for revisionen af
landegruppering

SSB's revision af landegrupperingen vestlige/ikke-vestlige lande tog udgangspunkt i fire overordnede vurderingskriterier:

1. kriterie: Overordnede principper for gruppering

- **Forenkling:** Landegrupperingerne skal primært anvendes statistiske analyser. Idet analyserne bliver uoverskuelige, hvis de baseres på enkeltlande, er der derfor behov for forenkling. Derfor bygger revisionens mandat på at bibeholde en to-gruppering. Alternativt en tre- eller firgruppering.
- **Større forskelle mellem landegrupperne end inden for grupperne:** Når andre kriterier end rent geografiske hensyn lægges til grund for en landegruppering, bør der være større systematiske forskelle mellem landegrupperne end inden for den enkelte landegruppe.

- **Anvendes til statistiske formål:** Landegrupperingerne er ikke tiltænkt som en universel neutral inddeling. Grupperingen skal være et redskab til at beskrivelse virkeligheden set fra et norsk synspunkt. Det er derfor specifikke norske hensyn, som er styrende i forhold til, hvilken gruppe som det enkelte land skal placeres i.
- **Lang holdbarhed:** Da verden forandres over tid er det umuligt at lave en landegruppering, som er gyldig til evig tid. Men det er stadig et mål, at den nye gruppering skal have lang holdbarhed, da det ellers er uheldigt for kontinuiteten af statistikken.

2. kriterie: Egenskaber ved landet

- **Sammenhængende regioner:** Når områder inddeles i geografiske regioner, er det generelt et princip, at regionerne skal være sammenhængende. Lande der skiller sig ud fra de omkringliggende nabolande, kan derfor alligevel indlemmes i samme region som nabolandene, idet billedet ellers kan blive for rodet. Regioner med "huller" er således uheldige, når forenkling er et mål. Derfor er det formålstjenligt eksempelvis at placere Japan i kategorien *ikke-vestlige*, selvom Japan på mange områder har mere tilfælles med vestlige lande end med flere af sine nabolande. Dette princip forklarer desuden, hvorfor det giver mening at Danmark evt. grupperer Schweiz og andre europæiske småstater (Evt. Storbritannien) sammen med resten af EU/EØS.
- **Medlemskaber af politiske organisationer:** Medlemskab af politiske organisationer er et centralt argument. Øst-udvidelsen af EU var i den sammenhæng den vigtigste grund til, at der blev foretaget en revision af Norges landegruppering vestlige/ikke-vestlige lande. Det skyldtes, at den norske definition ikke automatisk definerede nye EU-medlemslande som vestlige lande. Et centralt argument er således, at alle EU/EØS-lande grupperes sammen, idet borgere fra disse lande har samme rettigheder. Dette argument taler dog lidt imod argumentet om landenes sammenlignelighed, idet flere af de nye EU-lande ikke er ligeså udviklet som mange af de gamle EU-lande. Under alle omstændigheder udgør medlemskab af EU et af de vigtigste argumenter for Norges landegruppering.
- **Udviklingsgrad:** Et lands udviklingsgrad kan også være et parameter, som der kan grupperes efter. Her overvejede Norge FN's Human Development Index (HDI). Indekset inddeler lande i højt udviklede, middel udviklede og lavt udviklede. Ikke-vestlige lande som Israel, Singapore, Sydkorea lå i den forbindelse i gruppen af højt udviklede lande.

3. kriterie: Indvandrere i Norge

- **Immigrationsmønstre:** Analyser af immigrationsmønstre er det vigtigste anvendelsesområde for brugen af landegrupperinger. Immigrationsmønstret fra ikke-vestlige lande adskiller sig fra immigrationsmønstret fra vestlige lande, idet ikke-vestlig indvandring er et relativt nyt fænomen. Indvandring fra Østeuropa er dog er nyere fænomen, der er opstået i forbindelse med udvidelsen af EU. Forskelle i immigrationsmønstre opdeler således indvandrerbefolkningen i tre grupper hhv. gamle vesteuropæiske indvandrere, relativt nye ikke-vestlige indvandrere og nye østeuropæiske indvandrere.
- **Integrationen af indvandrere i Norge:** En af landegrupperings vigtigste anvendelse formål er beskrivelse af indvandrerbefolknings levevilkår. Hvis der er systematiske forskelle i hvordan indvandrerbefolkningen klarer sig efter hvilket land de kommer fra, så bør den anvendte landegruppering som standard opfange dette på den mest hensigtsmæssige måde. Marginaliserede grupper bør derfor grupperes sammen. Og grupper som integreres bedre i samfundet bør grupperes sammen. Så længe der er forskel mellem personer fra forskellige lande, vil det ud fra det perspektiv være naturligt at placere dem i hver sin gruppe. For at kategorisere graden af integration, bør der anvendes variable som ek-

sempelvis indtægt, arbejdsmarkedstilknytning, uddannelse, boligforhold til at klarlægge hvilke grupper som er integrerede og hvilke der ikke er. Samtidig skal der tages hensyn til opholdstid, alder og køn.

- **Antallet af indvandrere:** Nogle indvandrergrupper er store - eksempelvis antallet af indvandrere fra Tyrkiet. Størrelsen på gruppen er ikke i sig selv et argument for, om en gruppe skal placeres i en eventuel vestlig eller ikke-vestlig gruppering. Men størrelsen på gruppen har alligevel betydning, i forhold til hvor meget vægt der skal lægges på særtræk for den særskilte gruppe. I den tidligere anvendte gruppering var Japan et ikke-vestligt land til trods for, at landet har mange aspekter tilfælles med vestlige lande. Her er det lave antal af Japanske indvandrere brugt som argument for ikke at placere et land i en anden kategori end sine nabolande. Dette er til trods for, at japanske indvandrere i store træk er integrerede.

4. kriterie: Intuitiv opdeling

- I en intuitiv opdeling af verden (eventuelt en opdeling i vestlige og ikke-vestlige lande), er det den norske opfattelse af verden, der skal lægges til grund. De lande som etniske nordmænd er familiære med, er lande som tilhører samme kategori som Norge. Etnicitet, sprog, religion, politisk styreform, udviklingsgrad etc. er forhold som påvirker tilhørsforholdet for etniske nordmænd. Mange af de andre principper der er gennemgået, er sammenfaldende med en intuitiv opdeling. En intuitiv opdeling kan derfor opfattes som en slags syntese af de andre kriterier. Det er alligevel ikke tilstrækkeligt at basere en ny landegruppering på hvilke lande, som det føles naturligt at gruppere sammen. Men samtidig er det vigtigt, at en landegruppering ikke går for meget på tværs af, hvad der opfattes som intuitivt af brugerne.

Afvejning af kriterier og argumenter

Ny gruppering kræver valg og fravalg

Nogle af ovenstående principper er modstridende, mens andre er sammenfaldende. I den sammenhæng skal det vurderes, hvilke af ovenstående principper der vejer tungest? Skal der for eksempel være større forskelle mellem end indenfor landegrupperne, eller er det egenskaber ved det enkelte land, som vejer tungest? Eksempelvis om et land bliver medlem af EU eller ej? Eller er det egenskaberne ved indvandrerbefolkningen, som bor i landet, der er vigtigst? Og er det muligt at se bort fra en intuitiv tilnærmelse, der lægger vægt på opfattelser af, hvilke lande der er ens, og hvilke der er forskellige?

Et tungt argument for SSB var, at kontinuitet er vigtig samt at en større ændring ville give brud i tidsserie. En anden vigtig grund til ikke at foretage store ændringer var også, at den anvendte gruppering er indarbejdet, kendt og fungerede efter hensigten. Derfor var det ikke et mål at starte fra bunden af, men derimod at tage udgangspunkt i den eksisterende definition. Målet var således at foretage så få ændringer som muligt, men samtidig at gøre det nødvendige.

Grupperingen skulle desuden bruges til beskrivelse af indvandrere og deres livsvilkår. I den sammenhæng er det nærliggende at basere en to-gruppering udelukkende på graden af integration i samfundet. Den ene gruppe vil i så fald være godt integreret, mens den anden vil være dårligt integreret. En sådan gruppering kan dog føre til en grad af cirkelargumentation, idet landene først grupperes efter integration og derefter anvendes landegrupperne til at beskrive forskelle mellem grupperne. Det er et argument for, at en klarlægning af integrationsforhold ikke skal anvendes som det primære grundlag for revisionen.

Egenskaber ved de lande som indvandrerne kommer fra, blev af SSB vurderet som et godt udgangspunkt for en gruppering af landene. Det er netop egenskaber ved landene, som langt hen af vejen påvirker indvandreres incitament eller mulighed for at immigrerer. Eksempelvis er dårlige livsvilkår et incitament for flygtninge eller arbejdsimmigranter til at immigrere. Og samtidig vil en gruppering efter medlemskab af politiske organisationer give mulighed for at inddеле indvandrere efter rettigheder. I den sammenhæng var hovedkritikken mod Norges tidligere landegruppering netop, at de nye EU-lande ikke blev defineret som vestlige lande. Denne kritik blev søgt imødegået ved et forslag om, at lade alle nye EU-medlemslande blive klassificeret vestlige lande (Hvilket Danmark allerede gør).

Resultat er revisionsprocessen

Resultatet af revisionen Resultatet fra revisionsprocessen betød at begreberne vestlig og ikke-vestlige lande gik ud af brug i SSB i 2008. Hertil blev der fremlagt en standardgruppering baseret på verdensdele.

Standardgruppering i SSB

- Norden
- Europa med Tyrkiet
- Afrika
- Asien
- Nord- og Mellemerika
- Sydamerika
- Oceanien

Verdensdelegrupperingen er baseret på geografisk inddeling af verden. Medlemsskaber af politiske organisationer har ikke har nogen vægt i denne gruppering.

Ny to-gruppering fra 2008

Desuden blev det anbefalet, at i tilfælde hvor der er behov for en to-gruppering, at følgende to-gruppering anvendes:

- Gruppe 1: EU/EØS, USA, Canada, Australien og New Zealand
- Gruppe 2: Asien, Afrika, Amerika (ekskl. USA og Canada), Oceanien (ekskl. Australien og New Zealand)

Den vigtigste forskel mellem den tidligere anvendte definition vestlige/ikke-vestlige-lande og den nye to-gruppering er, at alle østeuropæiske EU-medlemslande placeres i samme gruppe som de gamle EU-medlemslande (Gruppe 1). Bortset fra dette, er principperne for grupperingen de samme som SSBs tidligere definition vestlige/ikke-vestlige lande.

Landegruppering *gruppe1/gruppe2* er identisk med Danmarks Statistik gruppering af vestlige/ikke-vestlige lande, selvom begreberne vestlige/ikke-vestlige ikke anvendes i Norge.

Erfaringer og alternative grupperinger

Alternative landegrupperinger

SSB har erfaret at den nye standardgruppering, der er baseret på verdensdele ikke opfylder brugerbehovene, idet den ikke fanger alle aspekter af immigrationen. Det skyldes primært, at verdensdelen Europa ikke er detaljeret nok opdelt.

Derfor er der udviklet to alternative inddelinger af verdensdele, der har en mere detaljeret opdeling af Europa. Forskellen mellem de to grupperinger er, at EU-lande i Østeuropa er udskilt i 1. alternativ. I Alternativ 2 er Vesteuropa og EU-lande i Østeuropa grupperet sammen under EU28/EØS-lande.

1. alternativ: Verdensdele, alternativ gruppering

- Vesteuropa
- EU-lande i Østeuropa
- Østeuropa uden EU-land
- Afrika
- Asien med Tyrkiet
- Nordamerika
- Syd- og Mellemamerika
- Oceanien

2. Alternativ: Verdensdele, EU-inddeling af Europa

- EU28/EØS-lande
- Europæiske lande uden for EU28/EØS-lande
- Afrika
- Asien med Tyrkiet
- Nordamerika
- Syd- og Mellemamerika
- Oceanien

Erfaringer med
anvendelser i
statistikproduktionen og
formidling

I såvel en faglig- og formidlingsmæssig sammenhænge mener SSB, at de alternative inddelinger fungerer bedre end standardgrupperingen, der er baseret på verdensdele. Det skyldes, at den giver et mere detaljeret billede af indvandringen, hvor det er muligt at adskille EU-indvandrere fra andre europæiske indvandrere. SSB foretrækker alternativ 1, der giver mulighed for at opdele Europa i Vesteuropa og Østeuropæiske EU-lande. Denne gruppering anvendes meget i formidlingen såvel som i publikationer og opdelingen i vest- og østeuropa anses som værende nødvendig. At der i Norge er et særligt behov for at kunne opdele indvandrere fra EU-lande i vest- og østeuropa skal sandsynligvis ses i sammenhæng med det specifikke immigrationsmønster, som der kendetegner Norge. Eksempelvis er der i 2018 ca. 150.000 indvandrere fra Polen, Litauen og Estland bosat i Norge, mens der til sammenligning kun er ca. 50.000 indvandrere fra disse lande i Danmark. Dette kan være en forklaring på, hvorfor der i Danmark ikke er samme behov for at opgøre antallet af EU-indvandrere fra østeuropæiske lande.

Stadig anvendelse af
to-gruppering

SSB anvender stadig to-grupperingen *gruppe1/gruppe2* i deres udgivelser. Det vurderes at grupperingen fungerer godt. Brugervenligheden er dog ikke den bedste grundet den lidt besværlige navngivning af grupperne. Af den grund af grupperne også forkortet til:

- EU/EØS etc.
- Afrika, Asien etc.

Anden gruppering i
fremskrivningen

I SSB's fremskrivninger anvendes en femte gruppering, der opererer med en tregruppering. Den er følgende:

- Gruppe 1- Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand
- Gruppe 2 – Østeuropæiske EU-lande
- Gruppe 3 – Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa udenfor EU

Sammenlignet med den danske definition af vestlige/ikke-vestlige lande er den primære forskel, af øst-europæiske EU-lande (Gruppe 2) er separeret fra gruppe 1. I en dansk kontekst udgør en summering af gruppe 1 og gruppe 2 grupperingen vestlige lande, som anvendes i Danmark. Tregrupperingen er specifik for Norge, og skal sandsynligvis ses i sammenhæng med, at der i Norge er et brugerbehov for specifikt at udskille indvandrere fra øst-europæiske EU-lande. Det er ikke et behov, der på samme måde findes i Danmark. Endelig er gruppe 3 sammenlignelig med den danske definition er ikke-vestlige lande. Norges fremskrivning af gruppe 3 er således identisk med Danmarks Statistiks nuværende fremskrivning af ikke-vestlige lande.