

Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar

Utredningar, granskningar,
resultat och bristområden



ASYLMOTTAGANDE I FOKUS

En skriftserie från NTG- asyl & integration

Nr 7 | 2008



VAD ÄR NATIONELL TEMAGRUPP ASYL & INTEGRATION?

Den Nationella temagruppen asyl (NTG-asyl & integration) är ett projekt finansierat av Europeiska socialfonden, Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting. Projektet syftar till att utifrån goda exempel, erfarenheter och resultat från bl a EU-programmen Equal och Europeiska flyktingfonden samt bidrag från annan relevant forsknings- och utvecklingsverksamhet, förbättra system och policies samt främja kunskaps- och opinionsbildning på asyl- och flyktingområdet. Läs mer om NTG-asyl & integration på www.temaasyl.se.

Equal är ett av EU:s program för att motverka diskriminering och utestängning på arbetsmarknaden. Projektverksamheten inom Tema asyl i Equal syftar till att förbättra de asylsökandes situation under väntetiden genom att utveckla insatser för social och yrkesmässig integration/re-integration.





ASYLMOTTAGANDE I FOKUS

En skriftserie från NTG-asyl & integration

Nr 7 | 2008

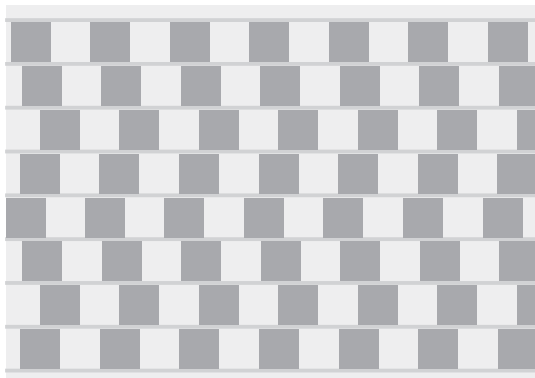
Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar

Utredningar, granskningar,
resultat och bristområden

Henrik Emilsson

Omslag:

Vi kan inte alltid lita på vår syn. Raderna av gula och blå kvadrater är raka.



En s k optisk villa, optisk synvilla eller optisk illusion är en synförnimmelse och/eller själslig föreställning utan egentlig motsvarighet i verkligheten, eller med andra ord, ett fenomen som uppstår när en feltolkning av ett existerande synintryck kommer till stånd.

Ansvarig utgivare: Christian Råbergh, sekretariatet för NTG-asyl & integration
Copyright: Författaren och NTG-asyl & integration
Grafisk form och original: West Studios AB
Tryck: Printfabriken, Karlskrona

ISSN 1653-915X

Innehåll

Förord	5
1 Inledning	7
1.1 Syfte, avgränsningar och disposition	8
2 Introduktion av nyanlända invandrare i Sverige	10
2.1 Introduktionens mål, innehåll och ansvarsfördelning	10
2.2 Introduktionens resultat	14
3 Kunskapsöversikt: Varför leder inte introduktionen av nyanlända invandrare till arbete?	17
4 Europeisk integrationspolitik och Sverige	23
4.1 EU:s överstatliga arbete för integration	23
4.2 EU:s mellanstatliga arbete för integration	25
4.3 EU-Kommissionen är pådrivare i integrationsarbetet	27
4.4 EU-politikens inverkan på integrationsarbetet i Sverige	30
5 Sverige i internationell jämförelse	32
5.1 Integration	32
5.2 Introduktionsprogram	36
6. Rekommendationer till Sverige	43
6.1 Rekommendationer från EU	43
6.2 Rekommendationer från OECD	47
7. Sammanfattning och avslutande reflektioner om svensk introduktion och integration av nyanlända invandrare	51
7.1 Sammanfattning	51
7.2 Utvecklingsområden	53
7.3 Avslutande reflektioner	56
Litteraturlista	60

Förord

Introduktion – och därmed också integration – av nyanlända invandrare och flyktingar är en i Sverige ofta utredd och omdebatterad samhällsfråga. En rad utredningar och granskningar av den kommunala flyktingmottagningen, av svenskundervisningen för invandrare (sfi) och av integrationspolitiken har genomförts de senaste tio åren. Den nya alliansregeringen har tagit initiativ till ytterligare utredningar om både flykting- och asylmottagandet. En ”sammanhållande strategi för integrationspolitiken” är dessutom aviserad av regeringen i samband med värbudgeten 2008.

Den Nationella temagruppen asyl & integration inom EU-programmet Equal (NTG) har i denna skrift sammanställt några av resultaten och slutsatserna från de hittills publicerade utredningarna, granskningarna och forskningsrapporterna. Dessutom redovisas några internationella/europeiska organisationers syn på och rekommendationer gällande svensk integrationspolitik. För att komplettera bilden bör läsaren också ta del av den av NTG initierade forskningsstudien *Talking about integration. Discourses, alliances and theories on labour market integration in Sweden* som ger en utomordentligt intressant bild av de svenska diskurserna, eller om man så vill, retoriska tankefigurerna, om svensk integrationspolitik – från ett norskt perspektiv.

De nationella temagrupperna har, enligt styrdokumentet för Equal, bl a i uppdrag att fungera som ”...bärare av den kunskapsmassa som tagits fram under gruppernas projekttid. Det långsiktiga målet för arbete i Utvecklingspartnerskap och nationella temagrupper är att skapa utvecklings-, kunskaps- och lärandeplattformar som kan fortleva efter programperiodens utgång. De bör också fungera som förmedlare och länk mellan de gamla och de nya programmen.”

Den nya programperioden, som innefattar ett flertal nya EU-program med fokus på introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar, inleds i praktiken under 2008. Vår förhoppning är att föreliggande skrift, tillsammans med den ovannämnda forskningsstudien och temagruppens övriga verksamhet, skall bidra till ett kvalitativt bättre arbete på detta viktiga politikområde, och därmed också fungera som en förmedlare och länk mellan de gamla och de nya programmen.

Christian Råbergh
Nationell koordinatör
NTG-asyl & integration

1 Inledning

Ända sedan slutet av 1960-talet har det funnits organiserade insatser i Sverige för att stödja nyanlända invandrades introduktion i samhälle och arbetsliv. Under 1960- och 1970-talet etablerades en invandrapolitik med svenskundervisning, tolkhjälp, samhällsinformation och stöd till invandrarorganisationer och kulturverksamhet.

Kommunerna fick under 1980-talet ta över ansvaret för mottagningen av nyanlända invandrare. Det var bland annat en följd av att invandringen ändrade karaktär mot mer flyktinginvandring och flyktingarna bedömdes ha ett särskilt stort behov av samhällets stöd. Staten ersatte kommunerna för mottagningen av flyktingar genom att kommunerna i efterhand fick söka ersättning för sina kostnader.

Ersättningssystemet ändrades 1991 då kommunerna istället i förväg fick ett schablonbidrag för varje mottagen flykting. Syftet med att ändra ersättningsmodellen var att öka kommunernas incitament att bedriva en mer effektiv introduktion. Det nya ersättningssystemet skulle premiera aktiva åtgärder för att snabbt få nyanlända i arbete. Arbetssättet förväntades också bli mer individinriktat och samordnat genom kravet på en individuell introduktionsplan för att få ersättning från staten. Introduktionsplanen skulle bland annat innehålla en kartläggning av utbildnings- och yrkeserfarenhet samt av den enskildes behov av språkutbildning, samhälls- och arbetslivsinformation, arbetsmarknadsservice, kompletterande utbildning, rehabilitering och arbete. Kommunerna fick i övrigt fritt lägga upp sitt arbete, till exempel vad gällde innehållet i introduktionsplanen och hur och när samverkan med andra aktörer skulle ske.

1996 års Invandrapolitiska kommitté konstaterade att endast en liten andel av dem som genomgått introduktionen var självförsörjande tre och ett halvt år efter folkbokföring (SOU 1996:55). De konstaterade också att samverkan med arbetsförmedlingen fungerade mindre bra. De efterlyste mer av arbetsmarknadsinriktning och att svenskundervisningen kombineras med praktik och andra arbetslivsrelaterade insatser.

I den nu gällande Proposition 1997/98:16 *Från invandrapolitik till integrationspolitik* ändrades fokus från säråtgärder riktade till invandrare till en anpassning av den generella politiken. Säråtgärder ska ske genom introduktionsprogram som normalt varar i två år. Introduktionen ska, enligt propositionen, ge individerna förutsättningar att bli självförsörjande och delaktiga i samhällslivet.

Enligt propositionen ska kommunerna också fortsättningsvis ansvara för introduktionen av nyanlända flyktingar (och anhöriga till dessa som kommer inom två år). Introduktionen ska innehålla svenskundervisning för invandrare, prak-

tik i den utsträckning det är möjligt, samhälls- och arbetslivsorientering. Kommunerna ska uppmärksamma hälsoproblem och ta initiativ till rehabilitering. Programmet ska vara individuellt och utformas i samråd med den enskilde och dokumenteras i en introduktionsplan. En ny myndighet, Integrationsverket, fick i uppdrag att utveckla och följa upp introduktionen.

Den 1 november 2001 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att utifrån ett helhetsperspektiv göra en översyn av mottagandet och introduktionen för flyktingar (Dir. 2001:87). Utredningen om flyktingmottagande och introduktion lämnade i september 2003 över betänkandet *Etablering i Sverige: Möjligheter och ansvar för individ och samhälle (SOU 2003:75)* till dåvarande statsrådet Mona Sahlin. Utredningen ledde dock inte till någon ny proposition om introduktionen som riksdagen kunde ta ställning till.

Samtidigt som få politiska beslut tagits de senaste åren, har debatten om integrationspolitiken och introduktionen varit fortsatt livlig. Flera statliga utredningar om diskriminering har tillsatts och avslutats. Riksrevisionen och andra aktörer har kritiserat både integrationspolitiken i sin helhet och systemet för introduktion av nyanlända invandrare. Utredningar och rapporter har visat på en fortsatt långsam etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare.

Idag upplever Sverige en stor invandring, och en mycket hög andel får uppehållstillstånd av flyktingskäl eller som anhöriga till personer med flyktingskäl. Den högkonjunktur som Sverige befinner sig i underlättar möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden, men samtidigt finns de välkända bristerna inom introduktionen kvar. Den nya regeringen har tidigare aviserat att integrationspolitiken från 1997 ligger fast, men har också utlovat en ny integrationspolitisk strategi i samband med värbudgeten 2008. Samtidigt har regeringen avvecklat Integrationsverket och tillsatt utredningar om både asylmottagandet och introduktionen av nyanlända flyktingar/invandrare.

1.1 Syfte, avgränsningar och disposition

Denna rapport syftar till att identifiera de huvudsakliga bristerna när det gäller introduktionen av nyanlända flyktingar/invandrare. Rapporten är begränsad till introduktionen av nyanlända och behandlar inte hela integrationsområdet. Introduktionen är ett avgränsat område och omfattar den period då samhället riktar särskilda insatser till invandrare som målgrupp. Andra delar av integrationspolitiken berörs om de har relevans för introduktionen.

Det inledande kapitlet beskriver rapportens bakgrund och syfte. I kapitel 2 redovisas hur introduktionen för nyanlända invandrare i Sverige organiseras och beskriver politikområdets bristande måluppfyllelse. I kapitel 3 kartläggs, med utgångspunkt i 2003 års utredning *Etablering i Sverige (SOU 2003:75)*, vad olika utredningar har att säga om den bristande måluppfyllelsen. Därefter redogörs i

kapitel 4 för integrationspolitiken inom EU-samarbetet och dess påverkan på nationell politik och integrationsarbete. Kapitel 5 fortsätter den internationella utblicken och jämför den svenska politiken för nyanlända och arbetsmarknadsintegrationen med andra länders motsvarande system. Därefter redogörs i kapitel 6 för de rekommendationer som EU-kommissionen och OECD har givit Sverige i syfte att förbättra integrationen av invandrare. Tillsammans ska dessa källor ge en bild av de största bristerna inom introduktionen och ge perspektiv på den svenska politiken.

Slutkapitlet summerar rapportens innehåll och lyfter fram några utvecklingsområden som politiker och tjänstemän behöver arbeta med för att förbättra introduktionen för nyanlända invandrare och integrationen av invandrare på arbetsmarknaden. Rapporten avslutas med några reflektioner om den svenska introduktionsmodellen.

2 Introduktion av nyanlända invandrare i Sverige

Syftet med kapitel 2 är att beskriva introduktionsverksamheten för nyanlända invandrare – hur den organiseras, vem som deltar och vad introduktionen är tänkt att innehålla. Kapitlets andra del ger en lägesbeskrivning av introduktionens resultat.

2.1 Introduktionens mål, innehåll och ansvarsfördelning

Mottagning och introduktion av nyanlända invandrare regleras av *Proposition 1997/1998:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*. Politikens överordnade mål är att alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund ska ges lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Samhällets etniska och kulturella mångfald ska ligga till grund för den generella politiken. Särskilda åtgärder för invandrare som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som behövs under den första tiden i Sverige.

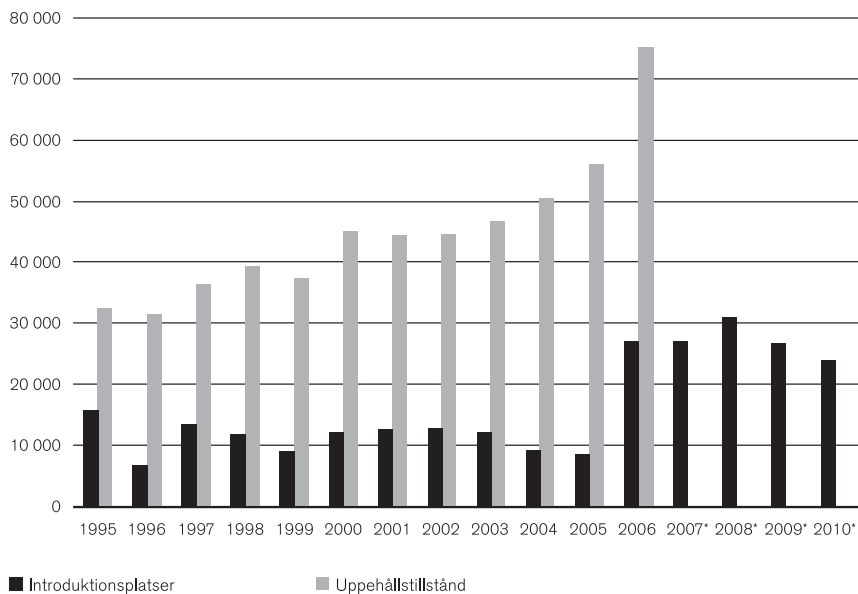
Hur många deltar i organiserad introduktion

Antalet personer som fått uppehållstillstånd i Sverige har ökat sedan 1995 från drygt 30 000 år till cirka 55 000 år 2005. Av det totala antalet invandrare är det bara en mindre andel som kommunerna har skyldighet att ordna introduktion för: de som fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl, av humanitära skäl samt för anhöriga till flyktingar som ansökt om uppehållstillstånd senast inom två år efter att den anhörige (flyktingen) togs emot i en kommun. Andra nyanlända invandrare, som kommunen inte får särskild ersättning för, har kommunen via annan lagstiftning skyldigheter gentemot i deras egenskap av kommunmedborgare. Det gäller bland annat rätt till undervisning i svenska.

Under perioden 1995-2005 har antalet nyanlända invandrare som är berättigade till introduktionsplats i en kommun varit omkring 10 000. Av de 10 000 personerna har ungefär två tredjedelar fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller av humanitära skäl och en tredjedel som anhörig till person som fått asyl. Det senaste decenniet har också i drygt 1 000 flyktingar per år vidarebo-satts i Sverige, s.k. kvotflyktingar.

2005 var behovet av introduktionsplatser knappt 8 700, det lägsta sedan 1996. Som en följd av den s.k. tillfälliga asyllagen och en stor flyktinginvandring från Irak, ökade antalet som var berättigade till kommunala introduktionsplatser till över 27 000 personer 2006. Flyktingströmmen från Irak beräknas fortsätta under

Antalet nya introduktionsplatser och uppehållstillstånd 1996–2010



Källor: Migrationsverkets tillståndsstatisik och Proposition 2007/08:1.
* prognos

2007 och 2008 och skapa ett behov av knappt 30 000 introduktionsplatser årligen (Integrationsverket 2007). Kommunerna står med andra ord inför mycket stora utmaningar de närmaste åren.

Statsens ekonomiska ersättning till kommunerna

Staten har ett övergripande ekonomiskt ansvar för introduktionen av nyanlända invandrare. Kommunerna är skyldiga att genomföra ett introduktionsprogram för de individer som de får ersättning för. Programmet ska ske enligt en skriftlig introduktionsplan som fastställs efter samråd med individen. Om personen är i arbetsför ålder ska samråd ske med den lokala arbetsförmedlingen.

De kommuner som har en överenskommelse om flyktingmottagande får varje år en grundersättning som för år 2007 uppgick till 534 900 kronor. Ersättningen är ett fast belopp oavsett kommunens storlek eller planerat mottagande. Kommunen får sedan en schabloniserad ersättning för varje flykting som tas emot i kommunen. Ersättningen var år 2007 178 300 kronor för vuxna 16 – 64

år, 109 500 kronor för barn under 16 år och 65 900 kronor för äldre från 65 år.¹

Kommunerna kan också söka ersättning för särskilda kostnader för äldre, sjuka, funktionshindrade och för barn utan vårdnadshavare. Det finns också särskilda regler för att söka ersättning för betydande extraordinära kostnader samt för vårdkostnader och hälsoundersökningar.

I statsbudgeten för 2007 finns ett ramanslag för kommunersättningar vid flyktmottagande på 4,3 miljarder och för 2008-2010 är prognosen omkring 6 miljarder per år. Ersättningen är tänkt att täcka kommunens ökade kostnader för i genomsnitt tre och ett halvt år.

Introduktionens innehåll och ansvarsfördelning

Proposition 1997/1998:16 anger att språkstudier i svenska för invandrare är grunden i introduktionsprogrammen. Parallellt med språkundervisningen bör introduktionen innehålla praktik på lämplig arbetsplats. Andra inslag i introduktionen ska vara orientering om svenska samhällsförhållanden genom information och kontakter med arbetsliv och föreningar. Arbetsförmedlingen ska informera om svensk arbetsmarknad och bistå kommunerna vid utformningen av introduktionen. I propositionen betonas också vikten av tidig samverkan mellan kommun och statliga myndigheter, i syfte att underlätta övergången från introduktion till den generella politiken. Det finns inte någon regel för hur länge en individ skall betraktas som nyanländ, men riktlinjen är mellan två och tre år.

Avsikten är att kommunen och berörda myndigheter ska erbjuda nyanlända särskilt riktade insatser som ska underlätta *en snabb etablering i det svenska samhället*. Introduktionen ska utgå från individuella behov och utformas i samråd mellan kommunen och den nyanlände. Eftersom individer har skilda förutsättningar finns inga reglerade krav på verksamhetens innehåll, endast översiktliga rekommendationer. Målen för verksamheten skall vara differentierade och tydliga, men det har lämnats till kommunerna att precisera dessa närmare.

Den kommunala nivåns huvudmannaskap innebär inte att andra myndigheter saknar reglerat ansvar. Statliga myndigheter som kommer i kontakt med invandrare har skyldighet att anpassa verksamheten efter invandras särskilda behov. I förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken (1986:856) anges att statliga myndigheter inom ramen för tillgängliga resurser ska ge en likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Staten ger också konkreta uppdrag till myndigheterna via regleringsbrev. De myndigheter som har direkta uppdrag i sina regleringsbrev

1 I samband med införandet av äldreförsörjningsstöd 2003, förändrades schablonbeloppet för äldre. Eftersom kommunernas kostnader för försörjningsstöd eller introduktionsersättning minskar till följd av äldreförsörjningsstödet, sänktes nivån på schablonbeloppet för personer som har fyllt 65 år.

att medverka i introduktionen är Migrationsverket, Integrationsverket (fram till sommaren 2007), Arbetsmarknadsverket (AMV), Skolverket och Myndigheten för skolutveckling (SKL 2006, sid. 7).

Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och invandrare

För att förbättra samordningen av myndigheternas arbete för nyanlända invandrare tog Integrationsverket 2001 initiativ till en central överenskommelse mellan Integrationsverket och fyra myndigheter – AMV, Migrationsverket, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Överenskommelsen ska ”utgöra en plattform för ett samordnat förändringsarbete och syftar till att stärka samverkan mellan berörda myndigheter” (Integrationsverket m.fl. 2004 och Integrationsverket m.fl. 2006). Överenskommelsen förtydligar parternas skyldigheter; den handlar till stor del om samverkan och har en inriktning mot arbetsmarknaden (SKL 2006, sid.13). Utvärderingar visar att överenskommelsens betydelse för samverkan varierar, men att den generellt har medfört en tydligare ansvarsfördelning och upparbetande av nya rutiner, detta samtidigt som samverkan fortfarande i många fall uppges vara beroende av personliga relationer (Integrationsverket m.fl. 2005).

Vid årsskiftet 2005/06 hade också 17 regionala och över 100 lokala överenskommelser tecknats (Integrationsverket 2006c, sid. 19). Ett år senare, vid årsskiftet 2006/07 fanns 16 regionala överenskommelser, och lokala överenskommelser fanns i mer än hälften av landets drygt 200 flyktingmottagande kommuner (Integrationsverket 2007b).

Integrationsverket tog 2003 initiativ till en överenskommelse mellan statliga myndigheter angående integration och hälsa, *Nationell samsyn om hälsa och den första tiden i Sverige*. Den processen har enligt Integrationsverket avstannat på grund av låg prioritering från inblandade myndigheter (Integrationsverket 2007b).

Integrationsverket läggs ner

Den 30 juni 2007 lades Integrationsverket ned. Större delen av den verksamhet Integrationsverket ansvarade för när det gäller nyanlända har flyttats till andra huvudmän.

Migrationsverket fick det övergripande ansvaret för att det finns beredskap och kapacitet att ta emot flyktingar/skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd. De medverkar vid bosättning och förmedlar introduktionsplatser i kommuner till dem som beviljats uppehållstillstånd och inte själva kan ordna en bostad samt beslutar om och betalar ut statlig ersättning för flyktingmottagande till kommuner och landsting.

Länsstyrelserna ska verka för att kommunerna tar emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och att de får en bra introduktion i det svenska samhället. De ska också vara navet i den regionala samverkan som regeringen vill utveckla inom introduktionen.

SCB övertar arbetet med statistik om integration, men det är ännu oklart om vad som kommer att följas upp och redovisas när det gäller nyanländas introduktion.

2.2 Introduktionens resultat

Det finns en samstämmig problembild när det gäller introduktionen för nyanlända invandrare. Huvudproblemet är en **långsam etablering på arbetsmarknaden**. Detta mönster har varit konstant sedan snart två decennier, med vissa variationer beroende på konjunktur. **Introduktionens innehåll** uppfyller inte heller de mål som ställts upp.

Långsam etablering på arbetsmarknaden

Det har visat sig svårt för nyanlända invandrare att etablera sig på arbetsmarknaden. Fram till 1990 hade utrikes födda män med vistelsetid 0-4 år i genomsnitt en sysselsättningsgrad på över 60 procent och utrikes födda kvinnor med samma vistelsetid en sysselsättningsgrad på cirka 50 procent. Krisen under första delen av 1990-talet innebar att särskilt de med kortare vistelsetid drabbades. 1995/96 hade bara drygt 30 procent av männen med kort vistelsetid sysselsättning och knappt 20 procent av kvinnorna. År 2006 var sysselsättningen tillbaka till över 60 procent för män medan den var under 40 procent för kvinnor med vistelsetid 0-4 år i Sverige. Invandrare från Asien och Afrika har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Mindre än 30 procent av männen och 20 procent av kvinnorna med 0-4 års vistelsetid har arbete (Integrationsverket 2007c, sid.16f).

Etableringstakten är särskilt långsam för de nyanlända invandrare som deltar i introduktionsprogram. Integrationsverket har följt utvecklingen av sysselsättningen för denna grupp invandrare från och med 1996 genom så kallade kohortanalyser. Uppföljningen visar att cirka 10 procent av männen har arbete efter att ha haft uppehållstillstånd i ett år, 30 procent efter tre år och 50 procent efter fem år. För kvinnor är motsvarande siffror 5, 20 och 35 procent. De olika kohorterna skiljer sig något från varandra. De som togs emot i kommunerna 1997 och 1998 verkar ha haft den bästa sysselsättningsutvecklingen (ibid. sid.23).

Även Åslund m.fl. visar att etableringstakten på arbetsmarknaden för nyanlända invandrade är långsam. De mäter etableringen på arbetsmarknaden utifrån tidpunkten för invandrarens första anställning. En stor andel av invandrarna i arbetsför ålder (18-45 år vid invandringstillfället) kommer inte in på den svenska

arbetsmarknaden. Omkring 25 procent av invandrarna har inte hittat sitt första jobb efter 9 år i Sverige (Åslund m.fl. 2006, sid.137). Författarna visar att konjunkturen är en viktig förklaring till hastigheten i olika gruppers inträde på arbetsmarknaden, men att det inte är hela förklaringen. De som kom till Sverige från f.d. Jugoslavien under svåra konjunkturmässiga förhållanden under tidigt 90-tal har lyckats bra på arbetsmarknaden. Situationen för invandrade från andra länder är betydligt sämre, till exempel invandrare från Iran, Irak och Afrikas horn. Åslund m.fl. visar också att män etablerar sig snabbare än kvinnor och högutbildade snabbare än andra.

Det saknas dock närmare information om hur situationen ser ut i olika kommuner, för olika invandringsgrupper och kategorier av invandrare. Hur det går för de över 1 000 flyktingar som genom UNHCR vidarebosätts i svenska kommuner utan att först ha sökt asyl, vet vi knappast någonting om.

Få fullföljer Svenska för invandrare (sfi)

Bland vuxna nyanlända som tar del av kommunernas introduktion har drygt 90 procent deltagit i undervisning i svenska under sitt första år i Sverige. Det är dock endast 27 procent som har fått godkänt på någon betygsnivå i sfi 12 månader efter folkbokföring (Integrationsverket 2007d). Skolverkets statistik visar att drygt en tredjedel av dem som påbörjar svenska för invandrare avslutar med godkänt slutbetyg efter två år, medan resten har avbrutit eller fortsätter inom sfi (Skolverket 2006).

Brister i introduktionens innehåll

Förutom det svaga kvantitativa resultatet kan vi också konstatera att introduktionen inte heller lever upp till de kvalitativa mål som fastställs.² Få har t.ex. någon kvalificerad kontakt med arbetslivet under sin introduktion, är i kontakt med arbetsförmedling, får sin utbildning validerad eller fullföljer svenska för invandrare (Integrationsverket 2002, 2004b, 2005). Introduktionens innehåll ser dessutom olika ut i kommunerna. Var personen bor kan därmed vara avgörande för möjligheten att få en individanpassad och arbetsmarknadsnära introduktion (Integrationsverket 2005).

Den senaste utvärderingen av introduktionen från Integrationsverket visar vilka insatser de nyanlända fått under sitt första år i Sverige (Integrationsverket 2007d). Enligt Integrationsverket har den etablering och integration som är avsedd att ske snabbt, knappt ens hunnit påbörjas under personens första 12

2 Målen för introduktionen är fastställda i ett nationellt dokument. De är framtagna efter samråd med Arbetsmarknadsverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Skolverket, Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting. (Integrationsverket 2006b)

månader efter folkbokföring i en kommun. Endast en minoritet av de vuxna deltar i olika arbetsmarknadsinsatser. Av dem som har deltagit i kommunernas introduktion har till exempel hälften inte fått någon arbetsmarknadskontakt alls under de första 12 månaderna och ett litet fåtal har fått arbetspraktik genom arbetsförmedling eller har deltagit i en arbetsmarknadsutbildning.

3 Kunskapsöversikt: Varför leder inte introduktionen av nyanlända invandrare till arbete?

I kapitel 3 redovisas vad rapporter, utredningar och analyser, från en rad olika aktörer, säger om varför introduktionen medför en alltför långsam etablering på arbetsmarknaden och en i övrigt dålig måluppfyllelse. Syftet är att lokalisera brister i introduktionen och få en uppfattning om vad som behöver förbättras.

Huvudsakliga brister inom introduktionen, sammanfattning:

Aktör/källa	Huvudsakliga brister
Etablering i Sverige (SOU 2003:75)	<ul style="list-style-type: none">• Kommunens har ensam fått ta huvudansvaret/statliga myndigheter har inte tagit ansvar för eller inte haft anpassade åtgärder till målgruppen.• Avsaknaden av arbetsmarknadsprogram för nyanlända.• Samverkan mellan inblandade har inte fungerat beroende på konflikter mellan olika regelsystem och mål.• Avsaknad av parallellitet, svenskundervisning sker alltför ofta isolerat.• Ersättningen till kommunerna fungerar inte som det incitament som man ursprungligen hade tänkt.• Dålig anpassning av högskolornas utbud.• Svårt att få sin yrkeskunskap validerad.• Uppföljning och utvärdering.
Integrationsverket (2002, 2004b, 2005, 2006c, 2007d)	<ul style="list-style-type: none">• Introduktionen bedrivs bara på halvtid.• Svag individualisering och dåligt tillvaratagande av individens kompetens; lång väntan på att tidigare kompetens uppmärksammas; organisation, rutiner och kostnadsansvar kring validering är oklar.• Kommunen arbetar för mycket ensam.• Få fullföljer svenskutbildning. Sfi är en isolerande skolform som är svår att kombinera med andra insatser.• Svag kontakt med arbetsmarknaden: inbyggda hinder i arbetsmarknadspolitiken. Försörjningssystemen ger oavsiktliga bieffekter och påverkar aktörernas agerande. Målkonflikter och motverkande styrinstrument ställer nyanlända invandrare utanför.• Effektvärderingar saknas.• Samsyn och samverkan saknas; tydliga uppdrag och samstämmiga mål saknas.• Mindre än hälften av de asylsökande genomgår hälsoundersökning.• Introduktionsersättningen fungerar inte efter lagens intentioner.• Kvinnors får sämre introduktion än män.

Aktör/källa	Huvudsakliga brister
Riksrevisionen (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Bristande statlig styrning försvårar myndighetssamverkan. • Migrationsverkets integrationsförberedande verksamhet är otillräcklig. • Dålig uppföljning av kommunernas introduktionsverksamhet. • Avsaknaden av effektutvärderingar. • AMV prioriterar inte nyanlända invandrare.
SKL (2006, 2007a, 2007b, 2007c)	<ul style="list-style-type: none"> • Få nyanlända invandrare får del av de statliga arbetsmarknadsprogrammen. • Dålig svenskundervisning. • Avsaknad av parallella insatser. • Bristfälligt synliggörande av kompetens. • Kommunen behöver högre ersättning från staten. • Det behövs tydligare och mer konkreta målformuleringar. • Bristande samverkan. • Dålig introduktion för korttidsutbildade
Åslund m.fl. (2006, 2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Inläsning i introduktionsprogram. • Höga trösklar in på arbetsmarknaden. • Svaga incitament. • För mycket fokus på utbildning.
Svantesson m.fl. (2006a, 2006b)	<ul style="list-style-type: none"> • Bristande jämställdhet. • Introduktionsprogrammen har inläsningseffekter. • För mycket fokus på utbildningsinsatser.
Fler i arbete (FIA) (Ds 2007:4)	<ul style="list-style-type: none"> • Dålig individualisering. • Svag arbetsmarknadsanknytning. • Svaga incitament för aktörer och individer. • Bristande jämställdhet. • Avsaknad av validering. • Nyanlända får inte del av statliga arbetsmarknadspolitiska insatser.
Socialbidragsutredningen (SOU 2007:2)	<ul style="list-style-type: none"> • Nyanlända får inte del av statliga insatser. • Bristande samverkan och målkonflikter. • Svaga incitament att arbeta för socialbidragstagare.
Stadsrevisionen Stockholm (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Nyanlända får inte del av arbetsförmedlingens insatser. • Svag arbetsmarknadsanknytning i introduktionsprogrammen. • Dåligt tillvaratagande av kompetens. • Insatser sker inte parallellt. • Dålig samverkan. • Bristande styrning och uppföljning. • Introduktionen har för mycket socialbidragsfokus. • Samhällsinformationen är dålig.

Introduktionen är väl utredd och de som undersökt området är relativt samstämmiga om vad som brister. Det handlar om att förbättra vissa metoder, men främst om att introduktionen präglas av ett antal systemfel. Dessa fel har samband med varandra, vilket gör området komplicerat att reformera. Man kan se en viss förskjutning över tid mot en ökad betoning av förklaringar som handlar

om bristen på ekonomiska incitament och ett ifrågasättande av introduktionen som institution.

Svag anknytning till arbetsmarknaden i introduktionsprogrammen

Mycket av bristerna hänger samman med introduktionens svaga koppling till arbetsmarknaden. Trots försök med särskilda uppdrag till Arbetsförmedlingen och samverkansavtal har nyanlända haft mycket liten tillgång till kvalificerade arbetsmarknadsinsatser som (språk)praktik eller arbetsmarknadsutbildning.

Endast drygt hälften har kontakt med arbetslivet under sin introduktionsperiod enligt Integrationsverket. I 2003 års statliga utredning *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) framgick att det fanns för lite adekvata såråtgärder för nyanlända invandrare och att de nyanlända inte får ta del av de generella arbetsmarknadspolitiska programmen. Utredningen *Fler i Arbete, Socialbidragsutredningen* och Integrationsverket anser att huvudproblemet är att kommunen ensamt fått hantera gruppen nyanlända medan statliga myndigheter inte kunnat/velat ta ansvar. Nyanlända har därmed inte fått del av statliga insatser som rehabilitering eller arbetsmarknadspolitik. De statliga arbetsmarknadsinsatserna är inte heller tillräckligt anpassade till gruppen nyanlända.

Samverkan: styrning, regler och mål

Andra, ofta nämnda brister, handlar egentligen mer om orsakerna till att arbetsmarknadspolitiken inte når gruppen nyanlända. Utredningen *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) anser att kommunernas ansvar för flyktigmottagandet har uppfattats som ett totalansvar, inte ett samordningsansvar, vilket har lett till att andra aktörer inte känt ansvar för de nyanlända.

I över ett decennium har metodutvecklingen inom introduktionen handlat om att utveckla samverkan, men trots detta har samverkan mellan kommuner och myndigheter inte fungerat i praktiken. Samverkan fungerar också dåligt mellan kommuner (Integrationsverket, SKL) och inom kommuner mellan stadsdelar (Stadsrevisionen, Stockholm). De nyanländas väg till arbete och egen försörjning förlängs också av konflikter mellan olika regelsystem och mål som gör samverkan mellan berörda myndigheter komplicerad (SOU 2003:75, Arbetsgruppen Fler i Arbete (FIA)). Integrationsverket gjorde en liknande analys, men pekar också ut en bristande samsyn och otydliga uppdrag från staten. Inte minst Riksrevisionen har varit tydlig med att staten misslyckats med sin samordning av politikområdet, något som medfört att nyanlända hamnat mellan myndigheters ansvarsområden.

En sak i taget/parallellitet

Avsaknaden av tillräcklig samordning och olika regelsystem har medfört att insatserna skett isolerat, snarare än samordnat och parallellt. Det vanligaste exemplet är att svenskundervisningen genomförs isolerat, utan kontakt med arbetsmarknaden, (kompletterande) utbildning eller rehabilitering (SOU 2003:75). Det är mycket sällan som annan vuxenutbildning sker parallellt med övrig introduktion och svenskundervisning. Som bland annat Integrationsverket och SKL påpekar hamnar många i validering eller vuxenutbildning (för att komplettera sina kunskaper) först efter introduktionsperioden och efter deltagande i sfi.

Få fullföljer svenskundervisning

Att svenskundervisningen bedrivs isolerat utan anknytning till arbetslivet anges också vara huvudförklaringen till att så många antingen avbryter eller inte uppnår godkänd nivå i sfi. Utbildningen i svenska ger inte tillräckligt stöd för vad den nyanlända invandraren ska göra i nästa fas av etableringen i Sverige (SKL). Även om undervisningen har blivit mer nivåindelad, är samordningen med andra integrationsinsatser och undervisningens flexibilitet bristfällig. En introduktion med kombinerad svenskundervisning och praktik kräver att introduktionen sker på heltid (Ds 2007:4), vilket sällan är fallet. Bristande språkfärdigheter är i sin tur en barriär som gör att den nyanlända inte får ta del av arbetsförmedlingens tjänster som praktik eller yrkesbedömning (Integrationsverket, Stadsrevisionen, Stockholm).

Svaga incitament

Den svenska diskussionen om incitament har framförallt handlat om de samhällsaktörer som är inblandade i individernas introduktion. Ersättningssystemet för flyktningmottagning fungerar inte som det incitament som det ursprungligen var tänkt (SOU 2007:75). I den sista *Rapport Integration* från Integrationsverket hävdar man att försörjningssystemen ger oavsiktliga bieffekter genom att de påverkar aktörernas agerande. De som har försörjningsstöd sorteras ofta bort från den statliga arbetsmarknadspolitiken och hamnar i kommunala utbildnings- och arbetsmarknadsprogram vars effekter är så gott som okända. Aktörernas bristande incitament leder till inläsningseffekter där individer placeras i onödiga utbildningar istället för att söka arbete (Integrationsverket, Åhlund m.fl. och Svanteson m.fl).

Individens bristande incitament för att arbeta nämns allt oftare som en faktor bakom den långsamma etableringen på arbetsmarknaden. Socialbidrag har inläsningseffekter genom att det inte alltid lönar sig att arbeta. Integrationsverket har länge förespråkat introduktionsersättning, som är ett mer löneliknande för-

sörjningssystem för nyanlända invandrare. Senare tids statliga utredningar (Ds 2007:4 och SOU 2007:2) ser också incitamentsproblem som en delförklaring till bristande arbetsmarknadsintegration för nyanlända invandrare. Ersättningsystemen bör utformas så att de ger både deltagarna och kommunerna starkare incitament till en snabb arbetsmarknadsetablering (Ds 2007:4).

Dåligt tillvaratagande av individens kompetens

Många instanser anser att Sverige inte lyckas tillvarata invandrarnas kompetens. Det handlar om att medhavda utbildningar och erfarenheter inte valideras under introduktionsperioden och att kompletterande utbildningar inte finns eller tar onödigt lång tid (Stadsrevisionen, Stockholm). Problemen förklaras med bristande individualisering av sfi och introduktion (Ds 2007:4), otydlig organisation, svagheter i system och rutiner kring validering samt att kommunens introduktion tenderar att fokusera på individens brister snarare än kompetens.

Brister i uppföljning och utvärdering

Integrationsverket har genomfört uppföljningar och utvärderingar av introduktionen på nationell nivå, men det saknas mer detaljerad kunskap om introduktionens resultat på kommunal nivå och för olika grupper av nyanlända som kvotflyktingar, invandrare från olika ursprungsländer och i olika åldrar. Framförallt finns en stor brist på effektutvärderingar, dvs. undersökningar som statistiskt kan visa vad som faktiskt fungerar och som leder till att nyanlända får arbete (Integrationsverket, Åslund m.fl.).

Inläsning i introduktionsprogram

Under de senaste åren har flera utredningar uppmärksammat att det kan finnas inläsningseffekter inom introduktionen som fördröjer etableringen på arbetsmarknaden. Det finns tecken på att nyanlända invandrare som inte deltar i kommunernas introduktion har arbete och bedriver företag i större utsträckning. Det kan, åtminstone på kort sikt, finnas inläsningseffekter i introduktionsprogrammen, särskilt som många är kvar i introduktion efter 30 månader. Tiden i introduktion riskerar enligt Åslund m.fl. (2006, 2007) och Svantesson att användas till onödiga utbildningar istället för arbetsmarknadsrelaterade insatser som t.ex. praktik.

Övrigt

Hälsoperspektiv saknas: Bristande hälsa är en av de vanligaste anledningarna till att introduktionen avbryts. Integrationsverket har återkommande pekat på ett bristande hälsoperspektiv under introduktionen och att endast en mindre andel asylsökande/flyktingar genomgår hälsoundersökningar.

För lite fokus på jämställdhet: Det tar längre tid för kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden än för män. Introduktionen är, visar t.ex. Integrationsverket och Svantesson, inte jämställd. Kvinnor får färre och sämre insatser. Utredningen *Fler i Arbete* uppmärksammar också jämställdhetsperspektivet inom introduktionen (Ds 2007:4).

Höga trösklar in på arbetsmarknaden, särskilt för nyanlända med kort utbildning: Åhlund m.fl. pekar på brister i arbetsmarknadens funktionssätt, med höga trösklar in på arbetsmarknaden, vilket drabbar nyanlända invandrare. Särskilt lågutbildade har svårt att ta steget in på arbetsmarknaden och hamnar ofta i kortvariga kommunala projekt eller arbetslöshet (SKL). Nyanlända med kort utbildning får dessutom en sämre introduktion (Integrationsverket).

4 Europeisk integrationspolitik och Sverige

I kapitel fyra redovisas EU:s syn på integrationspolitik, med särskilt fokus på introduktionen. Integrationsfrågorna har kommit att bli en allt viktigare fråga för EU. Både EU-kommissionen och enskilda medlemsstater har prioriterat frågan de senaste åren. Integration finns med i flera olika politiska processer och sammanhang, framförallt inom det rättsliga området där bland annat anti-diskriminering ingår och inom EU:s arbete för sysselsättning och social sammanhållning. Det finns också gemensamma fonder för att hantera migration och främja integration (Migration Policy Group 2007a).

4.1 EU:s överstatliga arbete för integration

Grunden för EU:s arbete med integrationsfrågor är 1997 års *Amsterdamfördrag*, genom vilket området rättsliga och inrikes frågor blev en del av gemensamhetsrätten. Med Amsterdamfördraget flyttades de rättsliga och inrikes frågorna till den överstatliga delen av EU-samarbetet och därmed fick EU-kommissionen mandat att agera. På det efterföljande rådsmötet i Tammerfors 1999 antog stats- och regeringscheferna ett femårsprogram som pekade ut integrations- och diskrimineringsfrågor som en viktig del i en gemensam europeisk invandrings- och asylpolitik. Rådet efterlyste en mer kraftfull integrationspolitik som syftar till att ge tredjelandsmedborgare rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgares. I Thessaloniki år 2003 uttalade ministerrådet att det visserligen är angeläget att utveckla en övergripande europeisk integrationspolitik, men att ansvaret för och genomförandet av denna av primärt ligger hos medlemsstaterna.

Antidiskriminering

År 2000 beslutade ministerrådet om två direktiv (2000/43/EG och 2000/78/EG) som innebär ett förbud mot att diskriminera någon på grund av ras eller etniskt ursprung inom de flesta samhällsområden. Medlemsländerna är skyldiga att införa direktiven i sin nationella lagstiftning och att inrätta ett särskilt organ som ska ge stöd till personer som utsätts för diskriminering. Sverige har, förutom när det gäller diskrimineringsgrunden ålder, anpassat sin lagstiftning i enlighet med direktiven vilket de flesta andra medlemsländer också gjort.

2007 har utsetts till Europeiska året för lika möjligheter för alla. Ett särskilt program, Progress, genomförs åren 2007-13 för att stödja Lissabonstrategins mål, bland annat inom området icke-diskriminering och mångfald. År 2007 beslutade ministerrådet att ersätta EU-organet *Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet* (EUMC) med *Byrån för grundläggande rättigheter*.

Det nya organet ska stödja unionen och medlemsstaterna att mer ingående och omfattande än hittills beakta de grundläggande rättigheterna. EU har också finansierat EU-programmet Equal under 2000–2006 för att stödja bekämpningen av diskriminering i arbetslivet.

Invandrares rättigheter

Under 2003 antog EU:s ministerråd ett direktiv som gav ”långvarigt bosatta tredjelandsmedborgare” en status med vissa garanterade rättigheter (2003/109/EG). Tredjelandsmedborgarna ges i och med direktivet rätten att flytta mellan medlemsstaterna med bibehållna rättigheter. Rättigheterna för tredjelandsmedborgare har därmed närmat sig EU-medborgarnas. Den 23 januari 2006 var sista datum för genomförande av direktivet. Endast sex medlemsstater hade vid den tidpunkten meddelat kommissionen hur bestämmelserna skulle överföras till nationell lagstiftning (Österrike, Litauen, Polen, Slovenien och Slovakien).

Enligt direktiv från 2003 (Rådets direktiv 2003/86/EG) har tredjelandsmedborgare också rätt till familjeåterförening om de har ett uppehållstillstånd som är giltigt i minst ett år och välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Medlemsstaterna ska kunna kräva att tredjelandsmedborgare deltar i integrationsåtgärder i enlighet med nationell lag för att få utöva denna rättighet.

Haagprogrammet

Fem år efter rådsmötet i Tammerfors antog Europeiska rådet (inrikes och rättsliga frågor) i november 2004 ett nytt femårsprogram, det så kallade Haagprogrammet. Haagprogrammet ställer upp tio prioriteringar för EU när det gäller att stärka området frihet, säkerhet och rättvisa (KOM(2005)184). I programmet understryks bland annat att det behövs bättre samordning mellan medlemsstaternas integrationsstrategier och EU:s arbete på området. Vid mötet antogs 11 gemensamma grundprinciper för en integration inom Europeiska unionen.³

-
- 3
1. Integration är en dynamisk dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan alla invandrare och invånare i medlemsstaterna.
 2. Integration innebär respekt för Europeiska unionens grundläggande värderingar.
 3. Sysselsättningen är en väsentlig del av integrationsprocessen och är avgörande för invandranas delaktighet, för invandranas bidrag till värdsamhället och för att synliggöra dessa bidrag.
 4. Grundläggande kunskap om värdsamhällets språk, historia och institutioner är absolut nödvändig för integrationen. Att ge invandrarna möjlighet att förvärva denna grundläggande kunskap är viktigt för en framgångsrik integration.
 5. Utbildningsinsatser har avgörande betydelse för att göra invandrarna, och i synnerhet deras efterkommande, beredda att bli mer framgångsrika och aktiva deltagare i samhällslivet.
 6. Invandrares tillträde till institutionerna samt till offentliga och privata varor och tjänster på samma grund som inhemska medborgare och utan diskriminering har grundläggande betydelse för en bättre integration.
 7. Ofta förekommande samspel mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare är en grundläggande mekanism för integration. Gemensamma forum, en interkulturell dialog, utbildning om invandrare och invandrankulturer och stimulerande levnadsförhållanden i stadsmiljön ökar samspelet mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare.

Grundprinciperna skall vara vägledande för medlemsstaterna vid utformningen av policy och program inom integrationsområdet samt ligga till grund för gemensamma europeiska initiativ.

Introduktionen/introduktionsprogram nämns inte explicit i grundprinciperna, men indirekt, bland annat genom principen att grundläggande kunskaper om värdsamhällets språk, historia och institutioner är absolut nödvändiga för integrationen. Att ge invandrarna möjlighet att förvärva dessa grundläggande kunskaper är, enligt Rådet, viktigt för en framgångsrik integration.

Ramprogram för solidaritet och hantering av flyktingströmmar

Europeiska flyktingfonden har funnits sedan år 2000 och ska underlätta för EU-länderna att ta emot asylsökande och flyktingar och verka för en gemensam solidarisk politik mellan medlemsstaterna. Medel ur fonden ska användas för att utveckla asylprocessen, integrationsinsatser och för att hjälpa personer att återvända eller återvändra till sitt hemland. Målet för fonden är att ge Europa en gemensam grund och en liknande struktur för arbetet med asylsökande och flyktingar.

För att ge ytterligare stöd till hanteringen av flyktingpolitiken i EU inrättade rådet den 7 maj 2007 ramprogrammet *Solidaritet och hantering av migrationsströmmar* för perioden 2007–2013. Ramprogrammet består av fyra fonder:

- Europeiska flyktingfonden, 2008–2013
- Europeiska fonden för de yttre gränserna, 2007–2013
- Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare, 2007–2013
- Europeiska återvändandefonden, 2008–2013

4.2 EU:s mellanstatliga arbete för integration

Amsterdampfördraget innebar att sysselsättning blev en del av EU:s politik. Arbetet för sysselsättning och sammanhållning sker genom mellanstatligt samarbete. EU-kommissionen har inget mandat att tvinga medlemsstaterna. Samarbetet sker genom den så kallade öppna samordningsmetoden. Metoden innebär systematiskt erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna och att detta ska stimulera till reformer. Kommissionens målsättning är att utveckla en mer systematisk och

8. Utövandet av olika kulturer och religioner garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna och måste tryggas, om utövandet inte strider mot andra okränkbara europeiska rättigheter eller den nationella lagstiftningen.

9. Invandramas medverkan i den demokratiska processen och i utformningen av integrationspolitik och integrationsåtgärder, särskilt på lokal nivå, som stöder deras integration.

10. Att integrera integrationspolitiken och integrationsåtgärderna i alla relevanta politikområden och myndighetsnivåer och offentliga tjänster är en viktig faktor vid utformningen och genomförandet av den allmänna politiken.

11. Att utarbeta tydliga mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer är nödvändigt för att anpassa politiken, utvärdera framstegen när det gäller integrationen och göra informationsutbytet effektivare.

jämförbar informationshantering inom EU, bland annat för att bättre övervaka hur politiken inom sysselsättnings- och sammanhållningspolitiken påverkar invandrare (KOM(2003)336).

Lissabonstrategin

Genom Lissabonstrategin (2000) togs ytterligare steg för ett närmare samarbete i sysselsättningsfrågor, bland annat genom att ställa upp mer konkreta mål som medlemsstaterna ska arbeta mot. På tio år ska EU vara världens mest konkurrenskraftiga och kunskapsbaserade ekonomi med full sysselsättning och god social sammanhållning. Nya riktlinjer för sysselsättningspolitiken antogs i juli 2003 där man efterlyser åtgärder för att bättre integrera invandrarna på arbetsmarknaden och satte upp ett mål att minska arbetslöshetsgapet mellan unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare (2003/578/EG).

I mars 2005 enades stats- och regeringscheferna om en nystart för Lissabonstrategin med ökat fokus på tillväxt och sysselsättning, vilket innebar en mer sammanhållen process där sysselsättningsstrategin knyts ännu närmare Lissabonstrategin. I Lissabonstrategins åtta nya riktlinjer som ligger fast till 2008, betonas vikten av social sammanhållning. Arbetsmarknaden ska vara öppen för alla, även för mindre gynnade personer, och för personer utanför arbetskraften. Därför måste arbete vara mer attraktivt och lönsamt för arbetssökande.

I mars 2006 antogs också nya mål för sammanhållningspolitiken (2006/702/EG). Sammanhållningspolitiken ska ske i samverkan med Lissabonmålen och EU:s strategi om varaktig utveckling och inte minst, med hjälp av strukturfondsprogrammen.

Sysselsättnings- och sammanhållningspolitiken

Den Europeiska socialfonden är det huvudsakliga instrumentet för att omsätta den europeiska sysselsättningsstrategin i handling. Mål 3 är ett program inom den Europeiska socialfonden som syftar till att stärka individens ställning på arbetsmarknaden. I Sverige har 13 miljarder kronor använts under 2000-2007 varav hälften är medfinansiering från EU. 1,8 miljarder har invänts inom området integration, mångfald och jämställdhet.

I socialfonden ingår också ett program, Equal, som ska länka samman den europeiska sysselsättningsstrategin med den övergripande strategin för att bekämpa diskriminering och ojämlikhet på arbetsmarknaden. Perioden 2000-2006 förfogade Equal i Sverige över 733 miljoner kronor. Till det kommer samma belopp i nationell medfinansiering. Equal ska fungera som ett transnationellt laboratorium för utveckling och spridning av nya sätt att genomföra arbetsmarknadsåtgärder som syftar till att bekämpa diskriminering och ojämlikhet. Arbetet inom Equal bedrivs i utvecklingspartnerskap. I de breda partnerskapen

ska en mångfald av aktörer ingå: myndigheter, företag, frivilligorganisationer, arbetsmarknadens parter m.fl.

4.3 EU-Kommissionen är pådrivare i integrationsarbetet

Det är EU-kommissionen som driver på utvecklingen av en gemensam europeisk integrationspolitik. Detta sker genom egna initiativ, ofta i den riktning som stakats ut av EU:s ministerråd och ibland efter direkta uppdrag från rådet. Inte sällan bromsar enskilda medlemsländer utvecklingen. EU-kommissionen har till exempel sedan rådsmötet i Tammerfors arbetat för ett gemensamt regelverk för tredjelandsmedborgares rättsliga ställning, men har inte lyckats förmå medlemsstaterna att fullt ut genomföra det som man åtagit sig (direktiv 2003/109/EG).

EU-Kommissionens syn på integration presenterades i meddelandet "Om invandring, integration och sysselsättning" (KOM(2003)336). Där framhåller kommissionen kopplingen mellan en gemensam invandringspolitik och en gemensam integrationsstrategi. EU-kommissionen definierar integration som "en ömsesidig process baserad på ömsesidiga rättigheter och motsvarande skyldigheter för lagligt bosatta tredjelandsmedborgare och värdssamhällen i vilka invandrarna kan delta fullt ut." (ibid. sid.16). Integration handlar, enligt kommissionen, om att "över tid skapa en balans av rättigheter och skyldigheter, så att tredjelandsmedborgare får fler rättigheter och skyldigheter ju längre han eller hon är lagligen bosatt i en medlemsstat" (ibid.). Kommissionen efterfrågar i meddelandet ett helhetsperspektiv på integrationspolitiken. Det behövs en långsiktig strategi som omfattar insatser för en bättre integration av både nyanlända och etablerade invandrare. I meddelandet introduceras också integrationsfrågan som en central aspekt för att klara av den demografiska utmaning som en åldrande befolkning innebär.

Introduktionsprogram för nyanlända invandrare pekas ut som ett av fyra prioriterade områden. De andra är språkutbildning, integration på arbetsmarknaden och invandrarnas deltagande i samhället, kulturlivet och det politiska livet. Kommissionen skriver att mottagandet av invandrare är viktigt eftersom nyanlända personer behöver lära känna värdlandets sociala och kulturella miljö. Kommissionen vill öka kunskapsutbytet mellan medlemsstaterna, i synnerhet vad gäller introduktionen av nyanlända invandrare och om hur invandrarnas språkliga kompetens kan förbättras.

På rådets möte i juni 2003 fick Kommissionen i uppdrag att följa upp meddelandet med årliga rapporter. Europeiska rådet beslutade samtidigt att inrätta de nationella kontaktpunkterna för integration. Hittills har Kommissionen gett ut tre årliga rapporter (KOM(2004)508, SEC(2006)892 och KOM(2007)512) om integration och migration. Rapporterna redovisar utvecklingen av integrationspolitiken inom EU och i de enskilda medlemsstaterna.

En agenda för integration

I september 2005 presenterade EU-kommissionen ett förslag till en europeisk agenda för integration av tredjelandsmedborgare (KOM(2005)389). Medlemsstaterna ska intensifiera utbytet av information och erfarenheter genom följande initiativ:

- Uppdatering av handboken om integration
- Utvecklande av nationella kontaktpunkter för integrationsfrågor och ett europeiskt nätverk, snarlikt det Europeiska migrationsnätverket
- Uppbyggande av en gemensam hemsida om integrationsfrågor
- Återkommande europeiska fora om integration
- Årliga rapporter om integration och migration

Ministerrådet har uttryckt sitt stöd för agendan och uppmanat kommissionen att fortsätta stödja de aktiviteter som bedrivs av nätverket för de nationella kontaktpunkter för integration; utgångspunkten bör vara de ovan redovisade gemensamma grundprinciperna (Europeiska Unionens Råd, 2005).

En europeisk handbok om integration

I november 2004 lanserades ”En europeisk handbok om integration”, ett av de första konkreta resultaten av den gemensamma integrationspolitiken (Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet, 2007a). I handboken finns goda exempel på arbetssätt och metoder som ska bidra till att utveckla en integrationspolitiken i enlighet med de 11 gemensamma grundprinciperna (Migration Policy Group 2007b). Introduktion för nyanlända invandrare och erkända flyktingar behandlas i ett särskilt kapitel i handboken. Handboken uppmanar såväl invandraren som värdssamhället att investera i introduktionsprogram, och båda parter måste vara beredda att göra gemensamma ansträngningar. Handbokens rekommendationer kan summeras i tre punkter:

Flexibilitet och parallellitet: Enligt handboken bör introduktionskurser ges på flera nivåer, i flera format och tillhandahålla en rad olika undervisningsmetoder anpassade till personer med skiftande utbildningsbakgrund och förkunskaper om landet och språket. Introduktionskurser bör ges en flexibel utformning, som gör det möjligt att tillhandahålla språkundervisning och andra insatser som utbildning och arbetsmarknadspraktik parallellt. Kurserna bör utgå ifrån individens befintliga kunskaper. Deltidskurser, distansundervisning, e-lärande och liknande metoder ger deltagarna möjlighet att arbeta samtidigt som de fortsätter med introduktionsprogrammen.

Flera aktörer i introduktionen: Många aktörer bör arbeta tillsammans och samordna sina resurser. Partnerskap mellan myndigheter på olika nivåer bör präglas av delat ansvar och samråd om politikens utformning. Arbetsmarknadens parter bör medverka i utformning, finansiering och genomförande av integrationsprogram. Myndigheter på alla nivåer bör uppmuntra företag att engagera sig mer aktivt genom att knyta statliga program till företagens program på det sociala området. Invandrarorganisationer kan bidra till introduktionsprogrammen genom rådgivning och information till nyanlända.

Uppföljning och utvärdering: Introduktionsprogrammen bör vara tillgängliga, ekonomiskt överkomliga och av hög kvalitet. Handboken rekommenderar ett prov efter avslutad kurs som en bedömning av hur mycket deltagarna har lärt sig. Programmen bör om möjligt grunda sig på utvärderingar av mottagningen av tidigare grupper av nyanlända. Obligatoriska program och användning av sanktioner eller incitament bör också utvärderas efter viss tid, för att klargöra huruvida denna typ av lösningar förbättrar kurskvaliteten och bidrar till ökad närvaro.

2007 gav Kommissionen ut en andra upplaga av handboken. Där diskuteras frågor om boende, urban utveckling, arbetsmarknad, social service och hur integrationsarbetet bör organiseras (Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet 2007b).

Grönbok om det gemensamma europeiska asylsystemet

I juni 2007 gav EU-kommissionen ut en grönbok om det gemensamma europeiska asylsystemet (KOM(2007)301). Syftet med grönboken är att se vilka alternativ som är möjliga inom EU:s nuvarande rättsliga ram när det gäller att utforma den andra etappen av ett gemensamt europeiskt asylsystem.

Grönboken ställer också frågan om vilka rättsliga åtgärder som kan vidtas för att ytterligare förbättra situationen (även på arbetsmarknaden) för asylsökande och personer som beviljats internationellt skydd. En större harmonisering av rättigheter och förmåner som följer av beviljade uppehållstillstånd (på olika grunder) bör enligt kommissionen övervägas. Vidare tar grönboken upp frågan om tillträde till arbetsmarknaden, och speciellt behovet av att medvetandegöra arbetsgivare om den resurs som flyktingar och andra skyddsbehövande kan utgöra. Som ett viktigt verktyg omnämns system för erkännande och validering av tidigare kvalifikationer.

En strategisk plan offentliggörs under det första kvartalet 2008 där kommissionen redogör för åtgärder som den kommer att vidta för att vidareutveckla ett gemensamt europeiskt asylsystem.

4.4 EU-politikens inverkan på integrationsarbetet i Sverige

Den utveckling av integrationspolitiken som skett inom EU-samarbetet har haft ett begränsat genomslag i Sverige. Den tydligaste påverkan är att Sverige, med direkt hänvisning till EU-direktiven, i flera omgångar har förändrat lagarna om diskriminering. Den 1 juli 2003 inrättades t.ex. en lag om förbud mot diskriminering som är anpassad till EU:s direktiv. Lagen innebär att skyddet mot diskriminering har utvidgats till andra samhällsområden än arbetslivet och högskolan.

De direktiv som gäller mottagande av asylsökande, familjeåterförening och tredjelandsmedborgares rättsliga ställning har inte haft någon inverkan på svensk politik eftersom Sverige redan uppfyller de minimistandarder som direktiven kräver. Att medlemsstaterna ställt sig bakom 11 gemensamma principer om integration, och till dem kopplat praktiska exempel och konkretisering av principerna i två handböcker om integration, har inte heller haft någon större inverkan på svensk integrationsdebatt. I andra länder finns en starkare koppling mellan det som sker i EU och den nationella politiken. Tysklands nya lag om migration och integration som beslutades 2007 tar som en utgångspunkt de 11 gemensamma principerna.

Förutom lagstiftningen om diskriminering, finns det ett område där EU konkret kunnat påverka arbetet med integration. Flera olika EU-program har sedan det svenska inträdet i EU finansierat utvecklingsprojekt inom integrationsområdet. Det har också gjorts några större utvärderingar av EU-programmen i Sverige, men den samlade bedömningen är att man fortfarande vet relativt lite om nyttan och effekterna av programverksamheten (Sohlman, 2006). Det har kommit allt fler effektutvärderingar av de statliga programmen i AMS regi med integrationsperspektiv, men kunskaperna om projekt med andra huvudmän, till exempel EU-fonder, är bristfälliga.

Erfarenheter av EU-fonder för integration i Sverige

I utvärderingen av Växtkraft Mål 3, ett arbetsmarknadspolitiskt program inom Europeiska socialfonden, framgår att det svenska programmet har varit för brett i sin ansats. En mer strategiskt och målinriktad design hade haft en större möjlighet att uppnå en kritisk massa inom enskilda områden, vilket i sin tur ökar potentialen för struktur- och systempåverkan (Ramboll, 2005a). Programmets mål ska bygga på EU:s sysselsättningsstrategi. Men genomslaget i Sverige för de 10 riktlinjerna i EU:s sysselsättningsstrategi är enligt utvärderingen svagt, särskilt när det gäller de mer strukturpåverkande riktlinjerna som att omvandla odeklarerat arbete eller göra arbete mer lönsamt och attraktivt.

Inom Växtkraft Mål 3 finns särskilda projekt med syfte att integrera bl.a. personer med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden genom kompetensutveckling, validering av utbildning, underlättande av eget företagande och höjd

it-kompetens. Dessa projekt har dock, enligt utvärderingarna, varit förhållandevis ineffektiva. Endast 9 procent av projektdeltagarna hade arbetat 90 dagar efter avslutat projekt och 28 procent om man inkluderar tillfälliga anställningar och arbete med offentligt stöd (Ramböll, 2005b). Det är sämre än utfallet i vanlig arbetsmarknadsutbildning och ungefär lika bra som arbetspraktik och något bättre än aktivitetsgarantin. ”Mot bakgrund av dessa analyser är det svårt att hävda att Mål 3 skulle ha påverkat andelen personer med utländsk bakgrund i sysselsättning på ett mer positivt sätt än reguljär arbetsmarknadspolitik.” (Ramböll, 2005a, sid.XII).

Det har också kommit en halvtidsutvärdering av Equal i Sverige (Ledningskonsulterna i Stockholm AB, 2005). Enligt utvärderingen har projekten och utvecklingspartnerskapen varit för små för att kunna påverka diskrimineringen inom sina respektive områden. Det har jämförts med intentionerna, funnits för lite av system- och strukturpåverkande insatser. Den samlade bedömningen är att Equal inte gett ”tillräckligt goda förutsättningar för att få igång nödvändiga processer som leder fram till påverkan på diskriminerande strukturer och system.” (ibid., sid.133).

Utvärderingen lyfter fram fyra erfarenheter för framtiden:

- Mer fokuserade och begränsade insatsområden ger större och mer resursstarka enheter som kan svara för genomförande och resultatspridning.
- Resultat från forskning måste få mer betydelse.
- Medfinansieringen bör ske så att ordinarie aktörer inte kan styra insatserna inom systemet. Sök medfinansierare med utvecklingskompetens.
- Fokusera på programmets mål, inte projektägarnas mål.

Kritiken mot EU-programmen har delvis varit hård. Men det är viktigt att komma ihåg att medlen för Växtkraft Mål 3 och Equal tillsammans endast motsvarar ungefär tre procent av AMV:s budget för arbetsmarknadspolitik. Att åstadkomma strukturpåverkan med sådana förutsättningar kan vara en utmaning.

Utvärdering av Europeiska flyktingfondens verksamhet för 2004 i Sverige visar att insatserna ligger väl i linje med programmets syfte och mål (Bonnevier 2006). Utvärderingen säger inte mycket om projektens effekter, men rekommenderar administratörerna av flyktingfonden att lägga mer tid på att förbereda projektägare och bygga upp ett stödjande ramverk kring projekten. Utvärderingen för fram tre uppmaningar till Europeiska flyktingfonden i Sverige:

- Arbeta mer med att sprida och sammanställa projektens resultat och erfarenheter.
- Öka andelen projekt med innehåll av jämställdhet.
- Plan för fortsättning efter projekt slut bör ingå i projektplanen från början.

5 Sverige i internationell jämförelse

I kapitel 5 breddas perspektivet genom att den svenska integrationspolitiken ställs i relation till hur det ser ut i andra länder. Vad säger de internationella jämförelserna om den svenska arbetsmarknadsintegrationen och integrationspolitiken? Vad är det som utmärker svensk politik för nyanlända invandrare?

5.1 Integration

Internationella jämförelser av integration av invandrare är svåra att genomföra, bl a på grund av att ländernas statistikredovisning och migrationspolitik skiljer sig åt (Integrationsverket 2006a). Det har dock kommit allt fler studier från OECD och även EU-kommissionen som visat på allt bättre metoder för att jämföra olika aspekter av integrationsystem och -politik.

Goda förutsättningar för integration

Fördelaktiga attityder till invandring och mångfald...

Flera undersökningar har visat att svenskarna, jämfört med befolkningen i andra europeiska länder, har en mycket positiv inställning till invandring och mångfald (EUMC, 2005). Skillnader i attityder hos befolkningen i länderna är stora och kan inte förklaras med skillnader i till exempel utbildningsnivå eller arbetslöshet. I genomsnitt håller 40 procent av EU-medborgarna med om påståendet att "immigrants contribute a lot to our country". Svenskarna är betydligt mer positiva. Hela 79 procent instämmer i detta påstående. Andra länder, vars befolkning har en positiv inställning är Portugal (66 procent) och Irland (56 procent) (Eurobarometer, European Commission 2006). Sverige framställs i en annan undersökning som det land, av de 47 länder som ingick i studien, i vilket invånarna i störst utsträckning anser att invandring från Nordafrika, Mellanöstern och Östeuropa är positiv för landet (Pew Research Center, 2007).

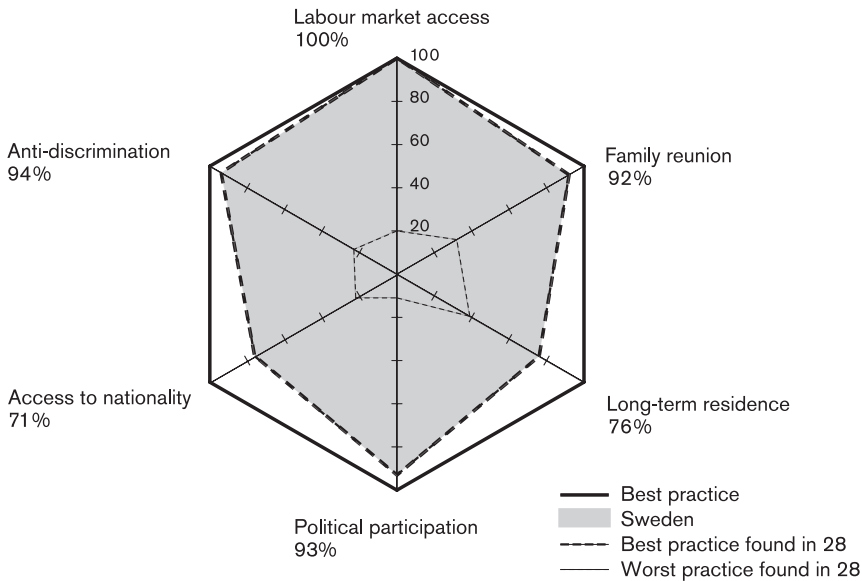
... och en gynnsam integrationspolitik.

The Migrant Integration Policy Index (MIPEX) undersöker hur gynnsam integrationspolitiken är för dem som invandrar till Europa (inklusive Kanada, Norge och Schweiz). Redan i 2005 års undersökning hade Sverige bland Europas mest fördelaktiga regelverk/politik för integration av invandrare (Migration Policy Group m.fl. 2005). Sverige har, enligt indexet, få formella hinder för deltagande på arbetsmarknaden, goda villkor för familjeåterförening, säkra uppehållstillstånd som i princip ger fulla rättigheter, en inkluderande medborgarskapspolitik samt utbyggd lagstiftning och åtgärder för att bekämpa diskriminering.

2007, två år senare, får Sverige ännu mer beröm. Sverige är det enda land

av de 28 som i undersökningen får epitetet ”bra integrationsland” (Migration Policy Group m.fl. 2007). Figuren nedan visar resultatet för Sverige inom de sex områden som indexet mäter. Sverige har nått ända fram när det gäller tillträde till arbetsmarknaden (100 procent). Invandrare har samma rätt att arbeta som andra EU-medborgare, de har rätt till språkträning och arbetsmarknadsinsatser, efter två år samma rätt till studiestöd som landets egna medborgare, och invandrare som blir arbetslösa förlorar inte rätten att stanna i landet. Inom områdena familjeåterförening, politiskt deltagande och anti-diskriminering behövs bara små förbättringar för att Sverige ska nå 100 procents måluppfyllelse.

Sveriges resultat i The Migrant Integration Policy Index



Källa: Migrant Integration Policy Index Jan Niessen, Thomas Huddleston and Laura Citronin cooperation with Andrew Geddes and Dirk Jacobs, Brussels 2007

Sverige har i jämförelse med andra länder i Europa anpassat sin lagstiftning så att de politiska, civila och sociala rättigheterna gäller lika för alla medborgare och även de utländska medborgare som bor i landet med uppehållstillstånd (ett år eller mer) (Ds 2005:3). I de flesta andra länderna i Europa är de sociala rättigheterna begränsade för tredjelandsmedborgare, särskilt om de inte är flyktingar. När en person väl är folkbokförd och bosatt i en kommun finns det inte några större rättsliga skillnader i förhållande till svenska medborgare. Svensk lagstiftning uppfyller principen om lika rättigheter för alla medborgare bättre än motsvarande lagstiftning i andra länder.

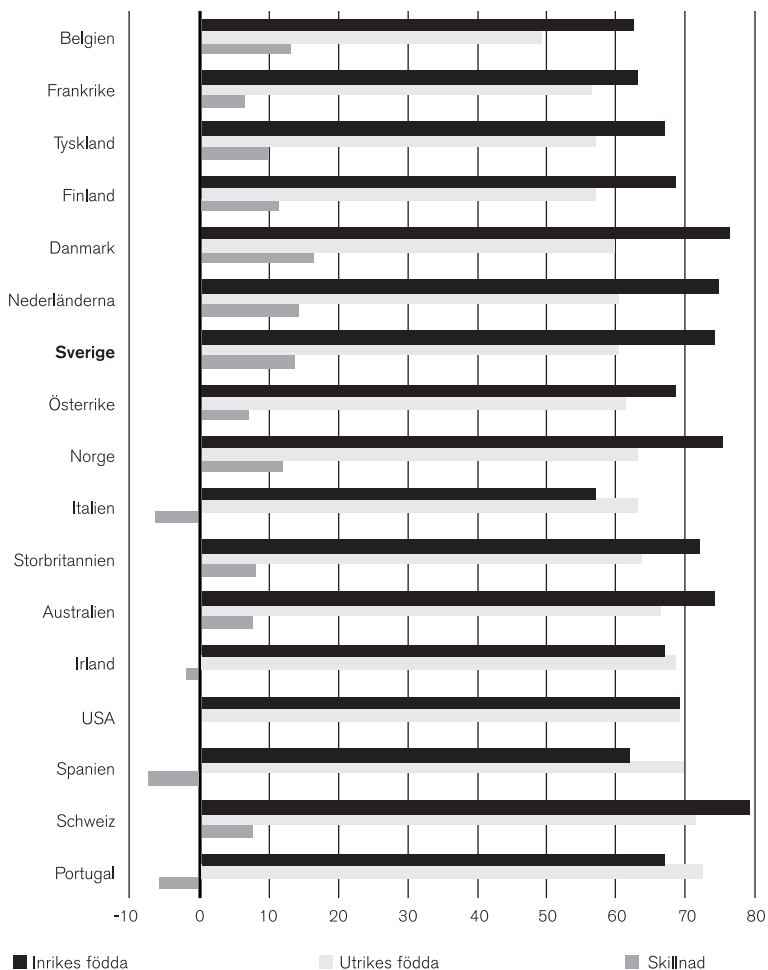
Svag arbetsmarknadsintegration

När det gäller attityder till invandring och mångfald, lika rättigheter och den möjlighetsstruktur som invandrare möter, finns det alltså goda förutsättningar för integration i Sverige. Utbildningsmässigt är också förutsättningarna goda. Det är relativt få av dem som invandrar till Sverige som har korta utbildningar. I Frankrike och Belgien har till exempel 64 respektive 53 procent av de vuxna utländska medborgarna en kortare utbildning än treårigt gymnasium. I Sverige är motsvarande siffra 24 procent (OECD 2006).

Sverige tillhör en grupp länder med stora skillnader i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda. Bara i Danmark är det signifikant större skillnader i sysselsättning. I Belgien och Nederländerna är skillnaderna ungefär lika stora som i Sverige, dvs. över 10 procentenheter. I Italien, Irland, USA, Spanien och Portugal har utrikes födda högre sysselsättning än inrikes födda (OECD 2006, OECD 2007a). De länderna har enligt OECD också en stor ökning av lågkvalificerade jobb.

Klyftorna på arbetsmarknaden är särskilt allvarliga i Sverige eftersom landet är ett av västvärldens stora invandrarländer. Andra länder med bristande arbetsmarknadsintegration, t.ex. Danmark, har lägre andel utrikes födda än Sverige, 6,5 jämfört med 12,4 procent (uppgifter från 2005 i OECD 2007a).

Antal sysselsatta, 15–64 år, i valda OECD-länder 2005



Källor: OECD 2007a och egna beräkningar.

Förklaringar till skillnader i sysselsättning i Sverige och andra länder

OECD anser att förutsättningarna för integration på arbetsmarknaden mycket starkt påverkas av invandringens sammansättning (OECD 2007b). Invandrare med flyktingbakgrund lyckas sämre på arbetsmarknaden i de undersökta länderna. Att 40 procent av dem som fått permanent uppehållstillstånd i Sverige de senaste åren är flyktingar, vilket är en jämförelsevis hög siffra, ger andra förutsättningar för integration (OECD 2006). Exakt varför det går sämre på arbetsmarknaden för invandrare med flyktingbakgrund är inte klarlagt, men det kan bero på brist på arbetsmarknadskontakt eller att hälsoproblem är vanligare i

flyktinggruppen. Det som förenar länderna i norra Europa med bristande arbetsmarknadsintegration är, förutom den stora flyktinginvandringen, enligt OECD starka trygghetssystem, en relativt begränsad svart ekonomi, mindre irreguljär migration och omfattande integrationspolitik (OECD 2007b). Andra förklaringar till skillnader mellan länder är kunskaper hos invandraren i det nya landets språk, graden av regleringar på arbetsmarknaden, konjunkturfasa i förhållande till tidpunkt för invandring och invandrares vistelsetid i länderna (Integrationsverket 2004c).

OECD har gjort beräkningar på hur väl olika länder lyckas integrera invandrare på arbetsmarknaden, där man även tar hänsyn till invandrares utbildning, ålder och ursprungsland (OECD 2007b). Sådana hänsyn gör att skillnaderna mellan länderna minskar. Länder som i en sådan jämförelse får en mindre gynnsam position är t.ex. Australien, Belgien, Irland och Storbritannien. Dessa länder har med andra ord en ”fördelaktig” sammansättning av utrikes födda, vilket bl a beror på stor arbetskraftsinvandring från OECD-länder. Positionen för invandrarna i de nordiska länderna (gäller dock i stort sett bara kvinnorna) och Nederländerna, i förhållande till andra länder, förbättras när hänsyn tas till invandringens sammansättning. Sverige har med andra ord en relativt hög sysselsättning för utrikes födda kvinnor – med tanke på invandringens sammansättning.

5.2 Introduktionsprogram

Sverige har länge haft nationella program för introduktion av nyanlända invandrare med flyktingbakgrund och möjlighet till språkutbildning för andra invandrare. Senare år har inneburit en snabb utbyggnad av liknande program i andra länder. Första tiden i landet ses som allt viktigare för att underlätta integrationsprocessen (Carrera 2006a, Centre for Migration Policy Development, 2005). Många av de förändringar som sker i länderna för att förbättra integrationen utgår från att den som invandrar själv måste vara mer aktiv. Ofta innebär det en omfördelning av ansvaret för invandrares integration från den mottagande staten till den invandrade själv. (OECD, 2007a)

Målgruppen för integrationsprogrammen är huvudsakligen vuxna nyanlända invandrare, men målgruppen skiljer sig åt mellan länderna. Vissa kategorier av nyanlända invandrare är undantagna rätten till och kraven på deltagande i introduktionsprogram. Det vanligaste undantaget är EU-medborgare och medborgare från länder som USA, Kanada, Nya Zeeland, Australien och Japan, men också vissa kategorier invandrare som studenter, specialister och högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare. I Tyskland och Nederländerna tillhör även invandrare som bott länge i landet målgrupp för programmen.

Syftet med introduktionsprogrammen är bland annat att invandrarna på ett bättre sätt ska förstå och respektera de grundläggande normerna och värdering-

arna i mottagarlandet och lära sig språket för att öka möjligheterna för integration på arbetsmarknaden (KOM(2004) 508). Coachning, handledning och social rådgivning är vanliga inslag i programmen. Kompletterande utbildningar och arbetsmarknadsinsatser finns i de mer omfattande introduktionsprogrammen. Språkutbildningen har efterhand blivit allt längre och mer omfattande. I Nederländerna erbjuds 600 lektioner. Genom 2007 års kompletterande integrationslag ökar antalet timmar i Tyskland från 600 till 900 lektioner. I Danmark räknar staten med att det krävs 15 månaders heltidsstudier för att uppnå språkkraven. I Norge måste invandrare genomgå 300 timmars norskutbildning som kan förlängas ända upp till 3 000 timmar.

Översikt av olika länders Introduktions-/integrationsprogram

Land	Introduktions/ Integrationsprogram	Frivilligt/ obligatoriskt	Lagreglerat
Belgiska Vallonien	Ja	Frivilligt	Nej
Belgiska Flandern	Ja	Obligatoriskt	Nej
Danmark	Ja	Obligatoriskt	Ja
Frankrike	Ja	Obligatoriskt	Ja
Irland	Nej	–	–
Kanada	Ja	Frivilligt	Nej
Nederländerna	Ja	Obligatoriskt	Ja
Norge	Ja	Obligatoriskt	Ja
Portugal	Nej	–	–
Spanien	Nej	–	–
Storbritannien	Ja	Frivilligt	Nej
Sverige	Ja	Frivilligt	Nej
Tyskland	Ja	Obligatoriskt	Ja
USA	Nej	–	–
Österrike	Ja	Obligatoriskt	Ja

Källa: Egen sammanställning utifrån de rapporter som avsnittet hänvisar till.

Obligatoriskt deltagande

Traditionellt sett har länderna med frivilliga introduktionsinsatser varit fler än de länder som har obligatoriska program. Till de första länderna som införde obligatoriska program hör Nederländerna och senare Tyskland och Danmark. Österrike och Belgien (Flandern) har också infört obligatoriska integrationsprogram. Länder som traditionellt sett haft frivilliga introduktionsprogram är Sverige, Frankrike och Storbritannien, men från och med 2006 har också Frankrike obligatoriska introduktionsprogram och Storbritannien krav på språkfärdigheter för att få uppehållstillstånd och bli medborgare. Integration ses allt mer som en skyldighet som individen har gentemot staten och för att få ta del av den mottagande statens rättigheter på samma villkor som den övriga befolkningen.

Obligatoriskt deltagande i introduktionsprogram har efter hand blivit regel

snarare än undantag. Inom EU-15 har en stor majoritet av medlemsstaterna obligatoriska inslag i sina introduktionsprogram (Carrera, 2006b). Insatser som tidigare skett på lokal och regional nivå har genom ny lagstiftning givit staten en ny roll i integrationsarbetet. Samtidigt har mer resurser avsatts för att invandrare ska kunna tillgodogöra sig språkutbildning och samhällsorientering. De obligatoriska programmen medför ofta att myndigheter får en utökad roll genom att utveckla och följa upp programmen (Entzinger 2004, SEC(2006) 892).

Nederländerna har haft obligatoriska integrationsprogram för nyanlända invandrare sedan 1998. Introduktionslagen för nyanlända (WIN) från 2006 innebär ett större ansvar för invandraren, som också själv betalar delar av sitt introduktionsprogram. Lagen ställer också krav på vissa språkkunskaper för anhörig som avser att invandra. Det flesta av introduktionsprogrammen genomförs numera av privata aktörer. Lokala myndigheter ger information och följer upp integrationsprocesserna.

1999 fick Danmark sin första integrationslag och 2002 blev integrationsprogrammen obligatoriska. Den 1 januari 2004 kompletterades integrationslagen med en lag om dansk språkutbildning som centraliserade och stramade upp språkutbildningen och ökade användning av aktiva åtgärder som arbetspraktik och andra arbetsmarknadsinriktade insatser. Senaste förändringarna skedde år 2006 då bland annat integrationskontrakt infördes. Introduktionsprogrammen är i genomsnitt 37 timmar i veckan och omfattar danskundervisning i upp till tre år. Kommunen kan därutöver erbjuda vägledning och vidareutbildning, praktik och subventionerad anställning.

I Belgiska Flandern började integrationsförordningen gälla den 1 april 2004. Tyskland införde introduktionsprogram i 2005 års invandringslag, som sedan kompletterades med ytterligare förpliktelser för den som invandrar 2007. Frankrike införde år 2005 sina första nationella introduktionsprogram och en ny lag från 2006 gör programmen obligatoriska från den 1 januari 2007. Den 1 januari 2006 kompletterade Österrike 2003 års lag om bosättning och uppehållstillstånd. Den nya lagen är tvädelad. En del handlar om läs- och skrivkunnighet och den andra fokuserar på språkutbildning och sociala, ekonomiska och kulturella aspekter.

Det finns fortfarande några länder som inte inrättat nationella integrationsprogram. Ett exempel är Spanien, även om det finns varianter på integrationsprogram i vissa städer och regioner. Portugal, Irland och USA har inte heller några nationella introduktionsprogram.

Ett sätt att organisera ett obligatoriskt introduktionsprogram, som blir allt vanligare, är att upprätta ett formellt kontrakt mellan staten och individen. Kontraktet brukar ha en individuell prägel anpassad till individens behov. I Frankrike måste alla som ansökt om permanent uppehållstillstånd signera ett kontrakt som utfärdas av den nyrättade myndigheten ANAEM, som innebär att vederböran-

de ska tillgodogöra sig ett visst mått av medborgarkunskap, information om livet i Frankrike och språkutbildning. I kontraktet definieras de ömsesidiga skyldigheter som individen och staten måste leva upp till. Två andra länder med bindande kontrakt mellan stat och individ är Österrike och Danmark.

Introduktionsprogram knyts till uppehållstillstånd

Introduktionsprogrammen är i många länder en del av migrationslagstiftningen. Genom att koppla integrationsprogrammen till uppehållstillstånd, som man gör i Nederländerna, Norge, Danmark, Österrike, Tyskland, Frankrike m.fl. länder, blir insatserna en del av invandringspolitiken (Carrera, 2006b). Den som invandrar tvingas alltså att ”integrera sig” för att få permanent uppehållstillstånd och ta del av välfärdsstatens socioekonomiska rättigheter.

Man kan också se kraven på integration för att få uppehållstillstånd som ett sätt att kontrollera och inskränka möjligheten att invandra, snarare än att socialt inkludera nya invånare (Carrera 2006c). Också politiken för familjeinvandring får allt starkare kopplingar till integrationsaspekter. Den som invandrar som anhörig möts av krav på integration för att få stanna i landet och den som redan bor i landet måste som regel vara självförsörjande för att familjen ska få invandra.

Den 1 september 2005 infördes en lag i Norge som ger den som invandrar rätt och skyldighet att genomgå norskutbildning (minst 300 timmar) och samhällskunskap (minst 50 timmar). Fullföljd utbildning eller dokumenterad kunskap i norska är som huvudregel ett krav för att få permanent uppehållstillstånd för alla som invandrar efter september 2005 och är mellan 16 och 55 år.

I Österrike krävdes tidigare 100 timmars språkutbildning och kunskaper i tyska motsvarande en viss nivå för att få mer långvarigt uppehållstillstånd i landet. Sedan 2006 krävs 300 timmar och en högre nivå.

I Frankrike måste alla som söker permanent uppehållstillstånd fullfölja det obligatoriska integrationskontraktet. Om de inte deltar som beslutats eller inte klarar av kursen så bryts integrationskontraktet, vilket innebär att det tillfälliga uppehållstillståndet inte förnyas.

I Nederländerna, Tyskland och Frankrike är integration inte längre enbart en process som sker i mottagarlandet utan också innan personen invandrar till landet. Den som invandrar som make/maka måste klara av ett språk- och medborgarskapstest före visum för inresa godkänns. Kostnaderna för språkträning betalas av den som vill invandra. Också Storbritannien avser att införa krav på språkkunskaper före inresa för make/maka.

Integrationskrav för medborgarskap

Länder som Storbritannien, Australien och Kanada har inrättat en annan typ av introduktionsprogram där de kopplar deltagande i program eller kunskaper

i språk till medborgarskap, snarare än till uppehållstillstånd. Så sent som sommaren 2007 beslutade också Australien om att införa obligatoriska språktest för att erhålla medborgarskap.

2005 fick Storbritannien en ny lag för medborgarskap, invandring och asyl. Lagen innebär att den person som vill bli medborgare måste ha kunskaper i engelska och klara av ett prov om "livet i Storbritannien" (*Life in the UK test*) samt delta i en ceremoni för att erhålla medborgarskap.

Medborgarskapslagstiftningen har blivit allt mer restriktiv även i de länder som infört integrationskrav för att få permanent uppehållstillstånd. Medborgarskapet är allt mer ett slutgiltigt bevis på att en person är integrerad, och ses som en slutpunkt på integrationsprocessen. Språktest är regel i nästan alla länder. 2005 införde till exempel Norge mer noggranna och rättssäkra metoder för att bedöma språkkunskaper för dem som vill bli medborgare. Ofta ingår också prov i medborgar- eller samhällskunskap. Australien inför ett datorbaserat medborgarskapstest där språk- och samhällskunskap ingår. I Nederländerna och Danmark är naturaliseringsceremonier obligatoriska för nya medborgare.

Exempel: Introduktion för nyanlända invandrare i Danmark

Integrationslag 1999, senast ändrad 2006
Obligatoriskt deltagande

Målgrupp: Flyktingar och familjeinvandrare

En person som får asyl i Danmark får tillfälligt uppehållstillstånd som dras in om skälet för uppehållstillståndet inte längre gäller.

Innehåll: Introduktionsprogrammet varar i högst tre år och är genomsnitt 37 timmar i veckan. Introduktionsprogrammet omfattar minst danskundervisning och därutöver kan kommunerna erbjuda vägledning och vidareutbildning, praktik och subventionerad anställning m.m.

Integrationskontrakt: Kommunen ska inom en månad erbjuda ett introduktionsprogram och utarbeta ett integrationskontrakt. Integrationskontraktet är förpliktigande för kommunen och för invandraren. I kontraktet fastställer kommunen och invandraren introduktionsprogrammets innehåll. De sanktioner som finns för den som inte följer kontraktet ska också framgå, till exempel indraget introduktionsstöd och minskade möjligheter att få permanent uppehållstillstånd. Kommunen ska följa upp kontraktet minst var tredje månad och vid behov justera det. Integrationskontraktet gäller tills utlänningen får permanent uppehållstillstånd, alltså även efter introduktionsprogrammets slut.

Deklaration om ett aktivt medborgarskap: Utlänningen ska i samband med underskrift av kontraktet skriva under en deklARATION om ett aktivt medborgarskap i det danska samhället. Syftet med deklARATIONEN om ett aktivt medborgarskap är att synliggöra det danska samhällets värderingar för invandraren och klargöra de förväntningar som det danska samhället har.

Krav för permanent uppehållstillstånd:

- 7 års boendetid.
- Skälet till uppehållstillståndet ska fortfarande gälla.

- Avklarat introduktionsprogram
- Avklarad introduktionsexamen: Haft arbete i minst 2,5 år och klarat av prov i danska 2 eller prov i danska 1 och engelska 2 (undantag för pensionärer och personer med handikapp)
- Inte begått brott
- Inte ha skulder till det offentliga.
- Personer som haft arbete och inte fått socialbidrag de senaste tre åren kan få söka permanent uppehållstillstånd efter fem år.

Källa: www.nyidanmark.dk, Ministeriet för Flygtninge, Invandrere og Integration, 2004–2006.

Sanktioner och ekonomiska incitament

I vissa länder söker man motivera nyanlända invandrare att ta ansvar för sin egen integration genom att koppla samman deltagandet i introduktionsprogrammen med möjligheten att få stanna i landet och bli medborgare. Men sanktionerna för att inte delta i introduktionsprogram behöver inte innebära att man förlorar rätten att bo i landet eller inte får lov att bli medborgare, utan de kan också vara av ekonomisk art.

I Nederländerna ligger stora delar av ansvaret på den invandrade att hitta och genomföra nödvändigt program. Invandraren ska själv ansöka om ett integrationskontrakt, registrera sig hos en utbildningsanordnare, delta i de överenskomna aktiviteterna och genomföra alla slutprov. I Belgiska Flandern är deltagandet knutet till rätten till social service och välfärd. De som bott längre i Tyskland kan få avdrag i försörjningsstöd om de inte deltar.

I Österrike finns en rad ekonomiska sanktioner mot dem som inte deltar och fullföljer introduktionsprogrammet. Om inte programmet fullföljs inom 18 månader minskar det statliga bidraget till 25 procent av kostnaden för introduktionsprogrammet. Efter två år drar staten helt in subventionerna och individen får böter på cirka 1 000 kronor.

Det krävs sju års boende i landet för att få permanent uppehållstillstånd i Danmark. För att kunna få permanent uppehållstillstånd måste man genomgå ett språkprov. Permanent uppehållstillstånd kan ges snabbare om personen är självförsörjande. Det finns också mer direkta ekonomiska incitament. Introduktionsbidraget, som är lägre än vanligt försörjningsstöd och betalas ut under tiden som personen deltar i introduktionsprogrammen, dras in om personen inte aktivt försöker hitta ett arbete efter ett års språkstudier. Avbrott innebär också ekonomiska sanktioner genom minskat försörjningsstöd.

Introduktionsstödet i Norge fungerar som en lön (118 000 Nkr per år 2004, skattepliktigt) som minskas vid frånvaro. Sidoinkomster tillåts utan neddragning av introduktionsstöd.

Den svenska introduktionsmodellen

Sverige har under lång tid haft en omfattande och statligt finansierad introduktion för nyanlända invandrare. De senaste åren har allt fler länder infört omfattande introduktionsprogram för nyanlända invandrare. Dessa program innehåller mer av tvång och sanktioner och är oftast obligatoriska och reglerade i särskild lag. Introduktionen för nyanlända invandrare i Sverige utmärker sig idag genom att:

- Introduktionen inte är reglerad genom lagstiftning.
- Deltagande i introduktionsprogram är inte kopplat till uppehållstillstånd och/eller medborgarskap.
- Det finns inga integrationskrav.
- Det är en högre grad av frivillighet och mindre grad av sanktioner.

Anne Britt Djuve och Hanne Cecilie Kavli sammanfattar i en rapport för Nordiska Rådets räkning att den mest slående skillnaden mellan Sveriges och andra länders introduktionsystem är "... variationerna i de nyanländas rättigheter och plikter. Sverige skiljer sig i detta sammanhang inte bara från Danmark och Norge, utan också från de flesta andra länderna i Västeuropa. Norge, och i ännu högre grad Danmark, betonar plikterna i den nyanländas introduktion. Deltagande är obligatoriskt och bristande deltagande sanktioneras både ekonomiskt och rättsligt. Sverige håller däremot fast vid en större grad av frivillighet för de nyanlända och en långt mindre uttalad sanktionspolitik. Deltagande i introduktionsprogram är frivilligt och uteblivet deltagande har inga konsekvenser för uppehållstillstånd eller medborgarskap. Det är öppet för kommunerna att genomföra ekonomiska sanktioner för flyktingar som inte deltar i program, men om möjligheten används är upp till kommunerna." (Djuve & Kavli 2007, sid.9-10)

6. Rekommendationer till Sverige

I kapitel 6 redogörs för de rekommendationer som EU och OECD har givit Sverige i syfte att förbättra integrationen av invandrare på arbetsmarknaden.

6.1 Rekommendationer från EU

Inom EU tillämpas en sköppen samordningsmetod för arbetet med sysselsättningsstrategin och sammanhållningspolitiken. Medlemsstaterna kommer överens om gemensamma målsättningar för politiken. Resultaten jämförs sedan för att sporra medlemsstaterna att prestera bättre.

Rådets rekommendationer till Sverige inom sysselsättningspolitiken

Varje medlemsstat redogör årligen för den politik och de initiativ som den genomför och kommer att genomföra mot bakgrund av de gemensamma riktlinjerna för sysselsättningspolitiken. Från och med 2005 sker detta i ett samlat nationellt handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning som en del av Lissabonstrategin.

Handlingsprogrammen är i sin tur underlag för en årlig rapport om sysselsättningspolitiken. I rapporten lyfts medlemsstaternas styrkor och svagheter fram, samtidigt som den redovisar goda exempel. Tidigare var det Ministerrådet som tillsammans med Kommissionen skrev den årliga rapporten. Från och med 2005 är det EU-kommissionen som gör analyser och bedömer varje stats insatser. Kommissionen ger rekommendationer till medlemsstaterna som baseras på de nationella handlingsprogrammen och den gemensamma rapporten.

Rekommendationer från EU-kommissionen till Sverige inom ramen för den gemensamma sysselsättningspolitiken

År 2000	<ol style="list-style-type: none">1. Minska skattetrycket på inkomst av arbete, särskilt för låginkomsttagare.2. Av jämställdhetsskäl utreda på vilket sätt skillnaden i antalet män och kvinnor inom olika sektorer och yrkeskategorier kan minskas.
År 2001	<ol style="list-style-type: none">1. Minska det höga skattetrycket på arbete, framförallt för låginkomsttagare.2. Införa fler politiska åtgärder för att ytterligare anpassa stöd- och bidragssystemen så att det finns tillräckliga incitament för att arbeta.3. Övervaka och bedöma den nuvarande segregationen inom olika yrken och sektorer på arbetsmarknaden, som ett led i de reformer för att integrera jämställdhetsperspektivet som inleddes 1999.

År 2002	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortsätta reformerna för att minska skattetrycket på arbete framför allt för låginkomsttagare, samt ytterligare fortsätta reformerna av skatte- och bidragssystemen för att förbättra incitamenten att arbeta. 2. Fortsätta initiativen för att ta itu med den nuvarande obalansen mellan kvinnor och män både inom yrken och sektorer. 3. Säkerställa de aktiva arbetsmarknadsåtgärdernas effektivitet, särskilt i fråga om långtidsarbetslösheten, och i detta avseende särskilt uppmärksamma etniska minoriteters och invandrade arbetstagares behov.
År 2003	<p><i>Utbudet av arbetskraft och aktivt åldrande</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Förstärka de insatser som syftar till att upprätthålla utbudet av arbetskraft på lång sikt genom att utnyttja alla potentiella källor till arbetskraft, särskilt genom ett ökat deltagande bland invandrare. 2. Minska antalet långtidssjukskrivna personer genom att förbättra arbetsförhållandena och anpassa lagstiftningen för att främja en effektiv återintegrering på arbetsmarknaden. <p><i>Göra det lönsamt att arbeta</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Arbeta vidare med reformerna av skatte- och bidragssystemen i syfte att öka incitamenten att arbeta, i synnerhet för grupper för vilka samspelet mellan skatter och bidrag har de mest negativa effekterna på utbudet av arbetskraft, och fullfölja reformen av skatterna på arbetsinkomst.
År 2004	<p><i>Öka arbetstagarnas och företagens anpassningsförmåga</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Underlätta tillväxten av små och medelstora företag, i synnerhet genom att minska de administrativa bördorna. Förmå fler människor att ta sig in på arbetsmarknaden och se till att arbete lönar sig för alla 2. Motverka det ökande antalet långtidssjukskrivna genom att främja arbetsinriktade lösningar och förbättra arbetsvillkoren. 3. Undanröja återstående arbetslöshetsfällor och motsvarande som gör att man hellre stannar utanför arbetskraften. 4. Noga följa upp resultaten av insatserna för att integrera invandrare i arbetskraften. <p><i>Göra fler och bättre riktade investeringar i humankapital och livslångt lärande</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Minska antalet ungdomar som lämnar skolan i förtid och förbättra möjligheterna till utbildning för lågutbildade och personer utanför arbetskraften. Åtgärda problemen med begynnande flaskhalsar och bristande överensstämmelse mellan utbud och efterfrågan när det gäller arbetskraftens kompetens inom sektorerna där kort eller medellång utbildning krävs.
År 2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. Öka utbudet av arbetskraft, däribland se över incitamenten i skatte- och bidragssystemen. 2. Konkurrensen inom tjänstesektorn bör öka
År 2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ytterligare åtgärder för att stärka konkurrensen, särskilt i tjänstesektorn. 2. Öka utbudet av arbetskraft och antalet arbetade timmar i ekonomin genom att <ol style="list-style-type: none"> a) förstärka incitamenten att arbeta, b) vidta mer kraftfulla åtgärder för att höja sysselsättningsgraden i grupperna invandrare och unga människor och c) reintegrera personer som får ersättningar relaterade till ohälsa i arbetslivet.

År 2000 kom rådet med sina första rekommendationer om genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik (2000/164/EG). Rådet noterar att den svenska ekonomins allmänna återhämtning har medfört en märkbar förbättring av sysselsättningsläget. Ett år senare, **2001**, upprätthåller sig rådet vid problemet att uppnå sysselsättningsmålen (2001/64/EG). Trots vissa förbättringar på arbetsmarknaden anmärker rådet att det fortfarande finns flera strukturella problem på arbetsmarknaden. **2002** fortsätter Rådet att uppehålla sig vid arbetsmarknadens strukturella problem (2002/178/EG). Rådet noterar att sysselsättningsgraden är hög och att arbetslösheten sjunker, men att det finns kvar strukturella problem på arbetsmarknaden. År 2002 rekommenderades Sverige också för första gången att särskilt uppmärksamma integrationsfrågorna som ett led i att uppnå sysselsättningsstrategin. **2003** uppmärksammar Rådet demografiska aspekter och refererar till den åldrande befolkningen. Därför riktar de allt mer fokus på rekommendationer som handlar om att öka arbetskraftsutbudet, särskilt bland invandrare, ungdomar och långtidssjukskrivna personer (2003/579/EG).

I Rådets rekommendationer **2004** får Sverige beröm för att leva upp till EU:s samtliga mål för sysselsättningen, även de mål som ställts upp för kvinnor och äldre arbetstagare. Rådet efterlyser en mobilisering av arbetskraftspotentialen bland invandrare, ungdomar och långtidssjukskrivna genom ökade incitament för arbete (2004/741/EG). I 2004 års rekommendationer har integrationsfrågorna lyfts fram ytterligare som en egen punkt bland rekommendationerna.

Ny samordningsmetod med rekommendationer

Efter 2004 skedde förändringar i den öppna samordningsmetoden för att skapa bättre koordination mellan de europeiska institutionerna och medlemsstaterna och mellan sysselsättningspolitiken och den ekonomiska politiken.

Kommissionen presenterade i januari **2006** en rapport om Lissabonstrategin som bland annat innehöll analyser av de 25 nationella handlingsprogrammen (COM(2006)30). Sverige får beröm på de flesta områden. Sysselsättningen är bland de högsta i EU, men samtidigt har tillväxten av jobb varit svag och sysselsättningsgraden har minskat. Det svenska handlingsprogrammet får beröm för sin ambition att förbättra integrationen av invandrare på arbetsmarknaden och kampen mot rasism samt insatser för att minska sjukskrivningarna. Kommissionen anser däremot att Sverige behöver arbeta mer med balansen mellan trygghetssystemet och incitamenten att arbeta. Hög skatt på arbete och ett generöst bidragssystem skapar, enligt Kommissionen, arbetslöshetsfällor.

I november 2006 lämnade den svenska regeringen in ett nytt handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning (Regeringens skrivelse 2006/07:23). Kommissionens bedömning är att Sverige gör mycket goda framsteg (KOM(2006)816), särskilt för att förbättra företagsklimatet och öka incitamenten att arbeta. Man

efterlyser dock, som tidigare, mer konkurrens inom servicenärigen och pekar särskilt på att utrikes födda har en svag ställning på arbetsmarknaden.

Brist på incitament för arbete på grund av det svenska skatte- och bidragssystemet har alltså varit en anmärkning sedan de första rekommendationerna år 2000. Integrationsfrågorna har funnits med varje år sedan 2002, som en av få svagheter i den svenska sysselsättningspolitiken.

Kommissionens rekommendationer till Sverige inom sammanhållningspolitiken

Förutom sysselsättningsstrategin är också processen för social integration och trygghet, den så kallade sammanhållningspolitiken, en viktig del av Lissabonstrategin. Precis som för sysselsättningsstrategin används den så kallade öppna samordningsmetoden för att koordinera insatserna för att minska fattigdom och öka den sociala integrationen.

I mars 2006 presenterade Kommissionen en rapport om medlemsstaternas arbete med att minska fattigdom och öka social integration, inklusive rapporter om de olika medlemsstaterna (KOM(2006)62, SEC(2006)410). Rapporten pekar ut prioriteringar för det framtida arbetet utifrån de nationella rapporter som medlemsstaterna redovisat.⁴ Den stora utmaningen för Sverige är enligt Kommissionen den åldrande befolkningen. Sverige har relativt få personer som ska försörja allt fler pensionärer. Här efterlyses åtgärder inom integrationspolitiken och insatser för få tillbaka sjukskrivna till arbetsmarknaden. Man anser vidare att välfärdspolitiken måste hitta en bättre balans mellan drivkrafter för arbete och solidaritet.

“Considering that the share of immigrants of the Swedish population is as high as 14%, an important challenge, also recognised in the Swedish report, is to reinforce policy to better integrate immigrants on the labour market and in society in general. A broad approach seems necessary, to tackle employment and unemployment gaps, differences in education outcome, segregated areas, heterogeneity of the immigrants, in particular the vulnerable situation of recent immigrants.”

Kommissionen presenterade 2007 en ny rapport om social sammanhållning med tillhörande rekommendationer (Rådet för sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor 2007 och SEC(2007)272). Där påpekas att arbetslösheten i Sverige nästan motsvarar EU-genomsnittet och är särskilt hög bland ungdomar och invandrare. Med tanke på invandrarnas relativt sett höga fattigdomsrisk och låga förvärvsfrekvens är det, skriver Kommissionen, ytterst viktigt att integrationen av invandrare förbättras, för att uppnå målen för ett ökat arbetskraftsutbud.

⁴ Sverige har lämnat in tre nationella rapporter, se Socialdepartementet 2005, 2006, 2007.

Kommissionen rekommenderar Sverige att vidta åtgärder för att få sjukskrivna tillbaka till arbete, motverka tidigt utträde från arbetsmarknaden och att "... satsa på aktiv integration av fler människor på arbetsmarknaden genom åtgärder för att motverka den fortfarande stora sysselsättningsklyftan mellan invandrare och infödda svenskar och den oroväckande höga ungdomsarbetslösheten."

6.2 Rekommendationer från OECD

OECD ger ut en årlig rapport om utvecklingen av migrations- och integrationspolitiken i OECD-länderna. Dessutom gör OECD bedömningar av medlemsländernas ekonomiska politik som i Sveriges fall också handlar om integrationspolitik. Därutöver genomför OECD ett särskilt projekt som undersöker arbetsmarknadsintegrationen för personer med utländsk bakgrund i några utvalda OECD-länder. Man har hittills genomfört landstudier i Australien, Tyskland, Sverige och Danmark och sammanfattat sina slutsatser i en rapport (OECD, 2007b).

Arbetsmarknadsintegration i Australien, Danmark, Tyskland och Sverige

En generell rekommendation som OECD ger till alla fyra länder är att öka fokus på arbetsmarknaden i introduktionsprogrammen (OECD 2007b). För **Sveriges** del borde det enligt OECD, med tanke på de svaga resultaten i svenskundervisningen för invandrare, finnas möjligheter till förbättringar av denna, särskilt när det gäller att kombinera språkträning med arbetsmarknadsutbildning och kontakt med arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsintegration underlättas enligt OECD av tidig kontakt med arbetsmarknaden. Därför är tillfälliga jobb, med eller utan subventioner, ett avstamp för mer permanent sysselsättning för invandrare. OECD anser vidare att en brist på arbetskraft på lång sikt kan underlätta invandrades integration, men att det även behövs insatser på kort sikt för att minska klyftorna. OECD efterlyser därför mer riktade åtgärder till arbetslösa invandrare.

Tysklands huvudsakliga problem är, enligt OECD, att introduktionsprogrammen har ett bristande arbetsmarknadsfokus. Det saknas uppföljning och utvärdering av introduktionsprogrammen. Den generella arbetsmarknadspolitiken är också illa anpassad till utrikes födda.

I **Australien** har senare tids ekonomiska invandrare från icke-OECD länder haft svårt att få arbete i enlighet med sina kvalifikationer. Ekonomiska invandrare har inte rätt till inkomststöd och socialt skyddsnät de första två åren efter invandring och inte heller tillgång till arbetsmarknadsåtgärder eller särskilda program för att matcha deras kvalifikationer med arbetsmarknadens efterfrågan. OECD anser att också ekonomiska invandrare borde få del av matchningsinsatser för att kunna utnyttja sin fulla kompetens på arbetsmarknaden.

Kritiken som riktas mot svensk och tysk integrationspolitik från OECD är mild i jämförelse med kritiken mot **Danmark**. OECD konstaterar att Danmark, relativt sett, har bristande arbetsmarknadsintegration bland alla grupper av invandrare. Språkträning erbjuds längre än vad som är effektivt och bör snarast utvärderas. I Danmark kalkylerar man med 2000 timmar danskundervisning, vilket kan skapa inläsningseffekter. OECD rekommenderar Danmark att öka insatserna av arbetsmarknadspraktik och subventionerad sysselsättning riktade till invandrade för att minska de strukturella hindren för inträde på arbetsmarknaden. Kombinationen av barnomsorg och integrationsinsatser för kvinnor förefaller effektiva och borde finnas i större utsträckning, enligt OECD.

Överblick av ländernas starka och svaga sidor när det gäller arbetsmarknadsintegration

Land	Positivt	Negativt
Australien	<ul style="list-style-type: none"> • Bra arbetsmarknadsintegration för män • Barn till invandrare klarar sig mycket bra inom utbildning och på arbetsmarknaden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Många invandrare från icke OECD-länder är överkvalificerade för sina jobb • Invandrare med flyktingbakgrund är berättigade till introduktionsprogram, men programmen leder inte till arbete, snarare tvärtom
Danmark	<ul style="list-style-type: none"> • Stora resurser satsas på arbetsmarknadsintegration • Bra metoder för uppföljning och utvärdering av introduktionsprogram 	<ul style="list-style-type: none"> • Med tanke på förutsättningarna mycket stora klyftor på arbetsmarknaden mellan inrikes och utrikes födda • Låg företagsamhet bland invandrare • Barn till invandrare klarar sig dåligt inom utbildning och på arbetsmarknaden
Tyskland	<ul style="list-style-type: none"> • Med tanke på förutsättningarna bra arbetsmarknadsintegration för män 	<ul style="list-style-type: none"> • Introduktionsprogrammen har för svag arbetsmarknadsanknytning och bristande uppföljning och utvärdering • Låg sysselsättning för utrikes födda kvinnor, särskilt kvinnor med turkisk bakgrund • Låg utbildningsnivå för barn till invandrare
Sverige	<ul style="list-style-type: none"> • Det finns en stark mobilisering bland samhällsaktörer för att förbättra integrationen på arbetsmarknaden 	<ul style="list-style-type: none"> • Utbildningen i svenska för invandrare uppvisar dåliga resultat

Källa: Egen sammanställning efter OECD 2007b.

OECD granskar Sveriges ekonomiska politik

Förutom den särskilda rapporten om arbetsmarknadsintegration i Sverige har OECD granskat den ekonomiska politiken (OECD, 2007c). Den makroekonomiska utvecklingen är positiv med hög tillväxt, låg arbetslöshet och stabil inflation. Men OECD pekar också ut några områden med problem. Sysselsättningsgraden har inte återgått till de traditionellt höga nivåerna sedan krisen under tidigt 1990-tal. Arbetslösheten bland invandrare och ungdomar är fortsatt hög och antalet förtidspensionerade och sjukskrivna ligger också på en hög nivå.

När det gäller att minska utanförskapet och arbetslöshet föreslår OECD:

- Att göra arbete mer lönsamt för individen och stödja aktivt arbetssökande genom sänkta ersättningsnivåer, vilket stimulerar geografisk och yrkesmässig rörlighet.
- Att göra arbetskraften för vissa grupper billigare för arbetsgivare, t.ex. nyanlända flyktingar och långvariga socialbidragstagare.
- Att göra anställningsskyddet mindre reglerat i linje med de nordiska grannländerna.

Den stora utmaningen för Sverige är att på ett bättre sätt integrera invandrare från sydöstra Europa, Mellanöstern, Afrika och Asien, som har en betydligt lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. I synnerhet är ungdomsarbetslösheten hög.

OECD bedömer att den allmänna ekonomiska återhämtningen kommer att underlätta för utrikes födda på arbetsmarknaden, men att det inte räcker med en positiv konjunktur för att invandrare ska få arbete i tillräcklig utsträckning. För att underlätta för marginaliserade invandrare krävs reformer som ”uppluckring av reglerna om anställningstrygghet, större individuell löneflexibilitet och väsentliga sänkningar av bidragsnivåerna.” Om generella insatser inte räcker, kan det bli nödvändigt att överväga riktade åtgärder, enligt OECD.

OECD:s fem punkter för ett minskat utanförskap bland invandrare:

- Justera kriterierna för inkomstprövning av bidrag och eventuellt också bidragsnivåerna för att undvika arbetslöshets- och inaktivitetsfallor. Särskilt socialbidrag och bostadsbidrag till familjer med många barn skapar sådana fallor.
- Arbetsmarknadens parter bör tillåta lägre ingångslöner och starkare inkomstutveckling under anställningens första år för att göra det lättare för invandrare att etablera sig på arbetsmarknaden, samtidigt som de kan förbättra sina kunskaper i svenska språket och sin kännedom om lokala förhållanden.
- Genomför ett ungdomspaket med ökade utbildningsmöjligheter, aktivering och bidragsreformer så att det inte lönar sig att förbli arbetslös eller inaktiv

jämfört med att arbeta eller utbilda sig. Lärlingssystem och bättre yrkesutbildning samt bättre läs- och skrivkunnighet är också viktiga inslag.

- Förbättra språkutbildningen för nyanlända invandrare, bland annat genom att öka lärarnas yrkesskicklighet och genom att integrera språkutbildningen med arbete. Vidta tidiga åtgärder för invandrabarn med språkproblem.
- Bedriv mer pilotverksamhet för att utveckla icke-byråkratiska metoder för tillättning av lediga tjänster så att diskriminering på grund av namn eller etnisk tillhörighet undviks.

7. Sammanfattning och avslutande reflektioner om introduktion och integration av nyanlända invandrare

7.1 Sammanfattning

Introduktionen av nyanlända invandrare leder inte till arbete

I över tjugio år har den svenska introduktionen för nyanlända invandrare varit i stort sett oförändrad. Kommunerna ansvarar för genomförandet av introduktionsprogram och staten står för ersättningen. Under denna period har effektiviteten kontinuerligt ifrågasatts. Etableringen på arbetsmarknaden är långsam, många avbryter språkutbildningen och innehållet i introduktionen lever inte upp till de mål som satts upp.

Under samma period har Sverige blivit ett av västvärldens stora flyktingmottagande länder. Antal personer i introduktionsprogram under 2000-talet har varit omkring 10 000 per år. Som en följd av den tillfälliga asylagen och en stor flyktinginvandring från Irak, ökade antalet som var berättigade till kommunala introduktionsplatser till över 27 000 personer år 2006. Flyktingströmmen från Irak beräknas fortsätta under de närmaste åren och skapa ett behov av omkring 30 000 introduktionsplatser årligen.

Det är alltså mycket angeläget att se över effektiviteten i introduktionen. Enligt svenska utredningar är de huvudsakliga bristerna:

- Svag anknytning till arbetsmarknaden i introduktionsprogrammen
- Dålig samverkan på grund av bristande statlig styrning, motstridiga regelsystem och otydliga mål
- Att insatserna sker en i taget och inte parallellt
- Svenskundervisningens organisering försvårar en effektiv introduktion
- Svaga incitament för snabbt arbetsmarknadsinträde för såväl myndigheter som individer
- Dåligt tillvaratagande av individens kompetens
- Brister i uppföljning och utvärdering
- Överutbildning och inläsning i introduktionsprogram

Och i något mindre utsträckning:

- Hälsoperspektiv saknas
- För lite fokus på jämställdhet
- Höga trösklar in på arbetsmarknaden, särskilt för nyanlända med kort utbildning

EU intresserar sig för integrationsfrågorna

Integrationsfrågorna har kommit att bli allt viktigare för EU. EU har beslutat om bindande regler inom det rättsliga området där bland annat anti-diskriminering och tredjelandsmedborgares rättigheter ingår. I det Europeiska ramprogrammet för solidaritet och hantering av migrationsströmmar har EU beslutat om två fonder för att stödja medlemsländernas introduktion av flyktingar och andra invandrare. Dessutom har integrationsfrågorna en central plats i EU:s arbete för sysselsättning och social sammanhållning.

EU-kommissionens arbete för integration utgår från en agenda där introduktionsprogram för nyanlända invandrare pekas ut som ett av fyra prioriterade områden. Frågan om introduktion får också stort utrymme i den handbok om integration som tagits fram på initiativ av EU-kommissionen.

Den utveckling av integrationspolitiken som skett inom EU-samarbetet har haft ett begränsat genomslag i Sverige. De elva grundprinciperna för integration, som alla medlemsstater ställt sig bakom, refereras sällan till i den svenska integrationsdebatten. En viktig koppling mellan Sveriges och EU:s integrationsarbete är de olika program för integrationsinsatser som EU finansierar. Det gäller särskilt den europeiska socialfonden, flyktingfonden och integrationsfonden.

Sveriges förutsättningar för integration är goda – men inte resultaten

Befolkningen i Sverige har relativt positiva attityder till invandring och mångfald. Att Sverige tillhör den grupp länder där det förekommer stora skillnader på arbetsmarknaden mellan inrikes och utrikes födda, kan därför knappast förklaras med att invandrare utsätts för mer rasism och diskriminering. Internationella bedömare anser att Sverige, jämfört med andra Europeiska länder, har en integrationspolitik som ger goda förutsättningar för integration och har lagstiftning och regelverk som ger lika rättigheter för invandrare. Bristande integration i Sverige kan därför knappast heller, i ett internationellt perspektiv, förklaras med att integrationspolitiken inte är tillräckligt inkluderande.

Andra länders introduktionverksamhet för nyanlända invandrare har genomgått snabba förändringar

Nästan alla stora invandring länder i Europa har under 2000-talet fått nya integrationslagar. Lagarna har inneburit att migrations- och integrationspolitiken kopplats samman. De nya lagarna har inneburit ökade krav på integration för att få permanent uppehållstillstånd och för att få del av politiska och socioekonomiska rättigheter. Integrationsbegreppet håller därmed på att ges en ny innebörd, från en betoning på ömsesidig anpassning till krav på en mera ensidig assimilering och kulturell anpassning.

Men den svenska introduktionen är oförändrad

Sverige är ett av få länder som hållit fast vid sin traditionella politik för introduktion av nyanlända. Nyanlända får redan från första dagen rättigheter som är likvärdiga med andra invånare och det finns ingen koppling mellan deltagande i introduktionsinsatser och erhållande av uppehållstillstånd eller medborgarskap. Den svenska introduktionen använder sig inte heller i någon större utsträckning av ekonomiska incitament för att påskynda arbetsmarknadsinträdet.

EU och OECD uppmanar Sverige att förbättra integrationen

Alltsedan 2002 har EU i sina årliga rekommendationer till Sverige påpekat den bristande arbetsmarknadsintegrationen för utrikes födda. Ministerrådet och Kommissionen rekommenderar Sverige att minska skattetrycket på arbete för låginkomsttagare och att reformera skatte- och bidragssystemen så att drivkrafterna att arbeta ökar och arbetslöshets/bidragsfällorna minskar. Bristande drivkrafter för att arbeta är ett generellt problem som särskilt drabbar nya invandrare. Under senare år har rekommendationerna blivit mer detaljerade: särskilt kraftfulla insatser bör göras för att höja sysselsättningsgraden för invandrare och resultaten av sådana insatser noga följas upp.

OECD uppmanar Sverige att öka fokuseringen på arbetsmarknaden i introduktionsprogrammen och varnar för långa perioder med enbart språkutbildning. Man rekommenderar lägre ingångslöner för att invandrare lättare ska komma in på arbetsmarknaden och få möjlighet att lära sig språket, men också riktade insatser som tillfälliga arbeten och subventionerad anställning. Man föreslår också generella åtgärder som att justera bidragssystemen för att undvika arbetslöshets/bidragsfällor.

7.2 Utvecklingsområden

Starkare anknytning till arbetsmarknaden i introduktionsprogrammen

Ett övergripande problem i den svenska introduktionen är den svaga arbetsmarknadsanknytningen i introduktionsprogrammen. Trots höga ambitioner är denna anknytning svag och introduktionen leder sällan till att deltagaren får ett arbete och når självförsörjning.

Problemet är komplext. Försök med särskilda uppdrag till AMV och samverkansavtal mellan kommuner och statliga aktörer – som arbetsförmedling och försäkringskassa – har endast i begränsad utsträckning medfört förbättringar i form av mer (språk)praktik eller arbetsmarknadsutbildning. Kommunen har ensam fått hantera gruppen nyanlända, eftersom de statliga myndigheterna inte kunnat/velat ta ansvar. Nyanlända har därmed inte kunnat ta del av statliga insatser

inom t.ex. rehabilitering eller arbetsmarknadspolitik. Arbetsmarknadsåtgärderna är inte tillräckligt anpassade till gruppen nyanlända. Det behövs nya metoder och arbetssätt för att nyanlända ska få kontakt med arbetslivet under introduktionen.

Metoder som behöver utvecklas för att förbättra introduktionen

Olika insatser måste kunna ske parallellt, introduktionen måste bli mer flexibel och individualiserad och den enskildes kompetens måste tas tillvara på ett bättre sätt.

I över ett decennium har fokus för metodutvecklingen inom introduktionen handlat om att utveckla samverkan. Det finns en samstämmig uppfattning om att det finns brister i samverkan och i förutsättningarna för denna. År 2002 tog Integrationsverket initiativ till en överenskommelse mellan olika statliga myndigheter och Svenska kommunförbundet för att underlätta samverkan. Överenskommelsearbetet har också spridits till den regionala och lokala nivån. Efter hand har det blivit allt mer uppenbart att svårigheten att få samverkan att fungera beror på strukturella och institutionella faktorer som kommuner och projekt har svårt att påverka. Det finns konflikter mellan olika regelsystem och olika berörda aktörers mål för verksamheten. Staten har inte lyckats samordna politikområdet och ge myndigheterna tydliga uppdrag.

Arbetet med samverkan har alltså inte gett önskade resultat. Det har varit svårt att konkretisera samverkan i praktisk handling och få den att fungera som en arbetsform för problemlösning. En mer framkomlig väg kan vara att primärt rikta in sig på de faktiska problemen, i stället för att ytterligare utveckla metoder för samverkan. Det behövs fler goda exempel på metoder, bl a när det gäller parallellitet, individualisering och tillvaratagande av individens kompetens under introduktionen.

Insatserna under introduktionen har ofta skett isolerat, inte samordnat och parallellt. Det vanligaste exemplet är att svenskundervisningen sker isolerat, utan kontakt med arbetsmarknaden, andra (kompletterande) utbildningar eller rehabilitering. Många nyanlända invandrare hamnar i vuxenutbildning eller validering för att komplettera sina kunskaper först efter introduktionsperioden och efter deltagande i sfi.

Att svenskundervisningen bedrivs isolerat, utan anknytning till arbetslivet, anges ofta som huvudförklaringen till att så många antingen avbryter eller inte uppnår målen för sfi. Undervisningen har visserligen blivit mer nivåindelad, men det är fortfarande svårt att kombinera utbildningen med t.ex. arbete, barnpassning eller rehabilitering.

Introduktionen måste utvecklas för att nå alla grupper

Bristerna i introduktionen är särskilt stora för vissa grupper. Hälsoproblem är en vanlig anledning till att svenskundervisning eller introduktionen avbryts. Det är därför viktigt att fortsätta att utveckla hälsofrämjande insatser inom introduktionen så att den nyanlända invandraren kan fullfölja sin introduktion.

Kvinnor och lågutbildade får en sämre introduktion och de har svårigheter att få ett arbete. Många riskerar att hamna i ett långvarigt utanförskap. Det behövs fler goda exempel för att visa att en framgångsrik integration är möjlig också för dessa grupper, men framförallt bör de projekterfarenheter som finns tillvaratas och överföras i reguljär verksamhet.

Det behövs mer kunskap om olika målgrupper

Förutom att utveckla bättre metoder och ge vissa målgrupper en mer anpassad introduktion måste kunskapen om ett antal strategiskt viktiga områden förbättras.

Såväl svenska som utländska bedömare efterlyser bättre uppföljning och utvärdering av den svenska introduktionen. Framförallt känner man till för lite om effekterna av de olika introduktionsinsatserna. Det finns studier som antyder att introduktionen kan ha negativa effekter för individen när det gäller möjligheten till arbete. Det saknas också mer detaljerad uppföljning av hur det ser ut i enskilda kommuner och för olika invandrargrupper.

Kvotflyktingar: Förutom att Sverige är ett stort invandringsland för asylsökande, accepterar Sverige vidarebosättning av flyktingar via UNHCR, s.k. kvotflyktingar. Kvotflyktingar är en grupp som kommunerna är skyldiga att ordna introduktion för. Till skillnad från asylinvandrare har kvotflyktingar ordnat boende redan innan inresan till Sverige. Det finns undersökningar som tyder på att kvotflyktingar etablerar sig långsammare på arbetsmarknaden än andra grupper, men det behövs fördjupad kunskap på området.

Övriga invandrare: Endast en minoritet av dem som invandrar har rätt till en kommunal introduktion. Det finns en stor grupp invandrare som inte kommunen får ersättning för och som därför inte aktiveras i kommunernas organiserade introduktion. Det finns stora anhöriggrupper som därmed också kan gå miste om kommunens erbjudande om att lära sig språket. Det behövs mer kunskap om denna stora grupp invandrare.

Invandrare utanför arbetskraften: Efter avslutad introduktion har cirka en tredjedel av invandrarna arbete. Stora grupper står alltså utan arbete och många förblir utanför arbetskraften under flera år. En majoritet från t.ex. Irak har inte haft ett första arbete efter sex år i Sverige. Det är av yttersta vikt att undersöka vad de personer gör som inte har arbete. Vad har personerna för försörjningsstrategier? Påverkar t.ex. möjligheten till svartarbete introduktionen? Varför står

så många personer med bakgrund som asylsökande, särskilt kvinnor, inte till arbetsmarknadens förfogande?

Strukturella faktorer påverkar möjligheten för snabb etablering på arbetsmarknaden

Den svenska diskussionen om incitament har framförallt handlat om de samhällsaktörer som är involverade i individernas introduktion. Ersättningssystemet för flyktingmottagning fungerar inte som det incitament för kommunerna som det ursprungligen var tänkt och även statliga myndigheter har bristande drivkrafter att erbjuda sina tjänster till nyanlända invandrare.

Individens incitament nämns allt oftare som en faktor bakom den långsamma etableringen på arbetsmarknaden. Särskilt OECD och EU anser att de svenska bidrags- och skattesystemen måste förändras för att förbättra arbetsmarknadsintegrationen. Ekonomiskt bistånd har inläsningseffekter genom att det inte alltid lönar sig att arbeta. Ett annat strukturellt hinder är att det finns höga trösklar in på arbetsmarknaden, särskilt för nyanlända. Höga skatter på låga inkomster, höga ingångslöner och vissa arbetsrättsliga regler kan försvåra inträdet på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare.

Tabu?

Både EU och OECD tar upp behovet av särskilda insatser för att höja sysselsättningen för invandrare. Riktade insatser har varit något av ett tabu i Sverige, där stora ansträngningar gjorts för att undvika en förstärkning av ett ”vi och dom”-tänkande och stigmatisering genom utpekande av invandrare som grupp. De flesta politiker i Sverige är överens om att integrationspolitiken ska ske inom den generella politikens ram. Frågan är om det räcker.

Ett annat område som inte får så mycket uppmärksamhet i Sverige är frågan om invandrades grundläggande kunskaper om värdssamhället, dess historia och institutioner. Sverige och andra medlemsstater har antagit de tidigare nämnda principerna om integration inom EU-samarbetet som innebär att sådana kunskaper betraktas som nödvändiga för integrationen. I Sverige finns dock ingen obligatorisk utbildning med denna inriktning för invandrare, och det finns inga krav att den som invandrar lär sig språk eller svensk historia för att t.ex. erhålla ett permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap.

7.3 Avslutande reflektioner

Den svenska introduktionen för nyanlända invandrare har genom åren fått mycket kritik för brister i innehåll och effektivitet. Samtidigt har introduktionen som ”institution” visat sig vara motståndskraftig mot kritiken. Under de senaste 20

åren har såväl samhället som invandringen ändrat karaktär, men introduktionen har förblivit i stort sett oförändrad. Det verkar finnas principer, mål och förhållningssätt i introduktionen som försvårar nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden och bli självförsörjande.

Den svenska modellen för introduktion och integration har kommit att skilja sig alltmer från andra länder i Europa och övriga västvärlden, då dessa successivt ändrat sin integrationspolitik och lagstiftning. Länder som haft en liknande flyktinginvandring som Sverige, har under samma period gjort stora politiska reformer i syfte att förbättra integrationen. Ett erfarenhetsutbyte inom ramen för de europeiska programmen för integration och sysselsättning är därför angeläget.

Den svenska modellen

Sverige har idag Europas största invandring av asylsökande per capita efter Malta och Cypern. Antalet asylsökande i EU har mer än halverats de senaste fem åren. Till skillnad från andra medlemsstater har Sverige haft en ökande asylinvandring, främst från Irak, men också från Afghanistan, Somalia och Serbien. Sverige har visserligen inte större klyftor på arbetsmarknaden än länder som Danmark, Belgien och Nederländerna, men situationen i Sverige är annorlunda eftersom landet har en större utrikesfödd befolkning.

Inom EU-samarbetet har man definierat integration som en ömsesidig process med en balans av rättigheter och skyldigheter där invandrare får fler rättigheter och skyldigheter ju längre han eller hon är lagligen bosatt i medlemsstaten. Det har också många medlemsstater tagit fasta på. Mycket av ansvaret för integrationen har lagts på den som invandrar. Man kräver ofta från det mottagande samhällets sida av invandraren dokumenterade kunskaper i språk och samhällsfrågor, att vederbörande har ett arbete, och kan försörja sig själv etc, för att han/hon ska kunna få permanent uppehållstillstånd, lika socioekonomiska rättigheter eller erhålla medborgarskap.

Sveriges politik präglas däremot av ett rättighetstänkande, där en nyanländ invandrare får permanent uppehållstillstånd och i stort sett lika rättigheter som den övriga befolkningen, utan några integrationskrav. Det finns få strukturella eller lagliga hinder för den som invandrar till Sverige. Därmed är det i princip upp till den som invandrar att själv avgöra om han/hon vill ”integrera sig” genom att till exempel lära sig svenska och skaffa sig kunskaper om samhället. Trots detta har debatten i Sverige mestadels handlat om strukturell diskriminering och samhällets oförmåga att anpassa sig till mångfalden.

Vilket ansvar har den som invandrar?

I Sverige finns en diskussion om att förbättra den statliga styrningen, i syfte att de aktörer som är involverade i nyanländas introduktion får starkare drivkrafter att göra en effektiv insats. Det har också blivit allt vanligare, vilket t.ex. är tydligt i den nya statliga utredningen om introduktionen, att tala om ekonomiska incitament för individen att lära sig svenska och skaffa sig ett arbete. En tredje typ av incitament, som förekommer i andra medlemsstater, nämns dock mera sällan, nämligen att öka nyanlända invandrares drivkraft att fullfölja introduktionsprogram och bli självförsörjande genom att göra deltagande och fullföljande av programmen till ett krav för att permanent få stanna i landet, eller erhålla medborgarskap.

Myndighetsperspektivet är dominerande i diskussionen om att förbättra introduktionen för nyanlända invandrare. Frågan är om det är möjligt för kommuner och myndigheter att lägga livet tillräta och utforma en bra introduktionsverksamhet för 30 000 invandrare årligen. Risken är att insatserna inte anpassas till individens behov utan förlänger vägen till arbete. Alternativa vägar till integration genom etniska nätverk, frivilligorganisationer, egna drivkrafter och eget ansvar kan vara värda att vidareutveckla.

Realistiska mål för integrationspolitiken

Invandringen till Sverige idag består till stor del av utomeuropeisk flyktinginvandring. Personer med sådan bakgrund har historiskt sett haft svårt att få arbete och bli självförsörjande. Irakier är den största invandringsgruppen och bland dessa har endast cirka 20 procent arbete efter tre års vistelse (med uppehållstillstånd) i Sverige. För kvinnor från Irak är situationen ännu mer besvärlig. Det är en stor utmaning för svensk integrationspolitik att påskynda arbetsmarknadsinträdet för de utomeuropeiska flyktinginvandrarna.

Studier från OECD visar att en del av förklaringen till skillnaderna i arbetsmarknadsintegration mellan mottagarländer är invandringens sammansättning. Att till exempel irakier och somalier har svårt att få arbete är inte unikt för Sverige. Det är inte realistiskt att förvänta sig en lika snabb integration av invandrare i Sverige – med en stor flyktinginvandring – som t.ex. i Storbritannien, där många är arbetskraftsinvandrare. En viktig utmaning utifrån det perspektivet är att de barn med utländsk bakgrund som växer upp i Sverige, lyckas bättre än sina föräldrar. Integrationspolitiken bör inrymma ett generationsperspektiv och verka för att det sker en socioekonomisk mobilitet över generationerna.

Integrationslag

Sverige är ett av de få länder som inte har en integrationslag. Innehållet i introduktionen är vagt definierat och nyanländas introduktion skiljer sig mycket åt

mellan olika kommuner. Den invandrades rättigheter och skyldigheter är oklart formulerade, något som också gäller kommunernas och de statliga myndigheternas ansvar och målen för introduktionen. En integrationslagstiftning skulle göra det möjligt att bättre klargöra mål och innehåll samt individers, kommuners och andra aktörers ansvar.

Litteraturlista

- Bonnevier, Hans R. 2006, Utvärdering av åtgärder som medfinansierats av europeiska flyktingfonden 2004
- Carrera Sergio, 2006a, A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses, Challenge Papers No.1/March 2006
- Carrera Sergio, 2006b, A Typology of Different Integration Programmes in the EU
- Carrera Sergio (ed), 2006c, The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU
- Centre for Migration Policy Development, 2005, Integration Agreements and Voluntary Measures: Compulsion or Voluntary Nature – Comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland
- Djuve, Anne Britt och Hanne Cicilie Kavli, 2007, Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer – like løsninger?, TemaNord 2007:575, Nordiska Rådet
- Ds 2005:3 Svensk rätt i integrationspolitisk belysning
- Ds 2007:4 Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund. En kunskapsöversikt
- Entzinger Han, 2004, Integration and Orientation Courses in a European Perspective, Expert Report written for Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration
- EUMC, 2005, Majorities' Attitudes Towards Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey
- European Commission, 2006, Eurobarometer 66: Public opinion in the European Union
- Europeiska Unionens Råd, 2005, pressmeddelande, 2696:e mötet i rådet, Rättsliga och inrikes frågor, Bryssel den 1-2 december 2005
- Finansdepartementet, 2007, Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik, Dnr Fi2006/2687
- Gemenskapsinitiativprogram för Equal 2000-2006: Sverige
- Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet, 2007a, Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området, Europeiska Kommissionen, första upplagan.
- Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet, 2007b, Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området, Europeiska Kommissionen, andra upplagan.
- ICAS, 2006, Utvärdering av åtgärder som medfinansierats av Europeiska flyktingfonden 2004
- Integrationsverket, 2002, Integrationsverkets rapportserie 2002:4 Hur togs de emot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999.
- Integrationsverket m.fl. (2004) Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Reviderad mars 2004.
- Integrationsverket m.fl., 2005, Utvärdering av den centrala överenskommelsen. Slutrapport

Integrationsverket m.fl. (2006) Överenskommelse om utveckling av introduktionsinsatser för nyanlända invandrare i Sverige. Reviderad mars 2006.

Integrationsverket, 2004b, Integrationsverkets Rapportserie 2004:1 Integration – var god dröj: Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare mottagna 2001

Integrationsverket, 2004c, Rapport Integration 2003

Integrationsverket, 2005, Integrationsverkets Rapportserie 2005:01 Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004

Integrationsverket, 2006a, Rapport Integration 2005

Integrationsverket, 2006c, Årsredovisning för Integrationsverket år 2005

Integrationsverket, 2006b, Mål för nyanländas introduktion (senast reviderad april 2006)

Integrationsverket, 2007, Prognosbrev till kommunerna februari 2007

Integrationsverket, 2007b, Integrationsverkets årsredovisning 2006

Integrationsverket, 2007c, Statistikrapport 2007 – uppdatering av aktuella siffror, relevanta nyckeltal och indikatorer om integration

Integrationsverket, 2007d, Ett förlorat år: En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader

Ledningskonsulterna i Stockholm AB, 2005, EQUAL Gemenskapens laboratorium: Funge-
rande experiment – minskad diskriminering ? Halvtidsutvärdering II Gemenskapinitiativet
EQUAL. Slutrapport

Migration Policy Group, British Council Brussels, Foreign Policy Centre, 2005, The European
Citizenship and Inclusion Index, British Council

Migration Policy Group, British Council Brussels, Foreign Policy Centre, 2007, Migrant
Integration Policy Index

Migration Policy Group, 2007a, Locating immigrant integration policy measures in the
machinery of the European Commission, European Program for Integration and Migration
(EPIM).

Migration Policy Group, 2007b, From principles to practice: The Common Basic Principles
on integration and the Handbook Conclusions

Ministeriet för flyktninge, invandrare og integration, 2004, Vejledning om introduktionspro-
grammet m.v. efter integrationsloven

Ministeriet for flyktninge, invandrere og integration, 2006, Integrationskontrakten og er-
klæringen om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund

OECD, 2006, Trends in International Migration, Annual Report 2005 edition

OECD, 2007a, International Migration Outlook

OECD, 2007b, Jobs for Immigrants: Volume 1: Labour market integration in Australia,
Denmark, Germany and Sweden

OECD, 2007c, Economic Survey of Sweden

Pew Research Center, 2007, World Publics Welcome Global trade – But Not Migration: 47-
Nation Pew Global Attitudes Survey

Proposition 1997/1998:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik

Proposition 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008

Regeringens skrivelse 2006/07:23 Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2006–2008

Ramböll Management AB, 2005a, Slututvärdering av Växtkraft Mål 3, Svenska ESF Rådet

Ramböll Management AB, 2005b, Slututvärdering av Växtkraft Mål 3: Syntes av utvärderingsresultaten, Svenska ESF Rådet

Riksrevisionen, 2006, RiR 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare

Rådet för sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor, 2007, Gemensam rapport om social trygghet och social integration 2007 (6694/07)

SKL, 2006, Introduktion – ett sätt att göra nyanlända delaktiga i svenskt arbets- och samhällsliv, Programberedningen för integration i arbetslivet.

SKL, 2007a, Introduktion av nyanlända – kartläggning av hinder, Programberedningen för integration i arbetslivet.

SKL, 2007b, Introduktion av nyanlända – förslag till mål och modeller, Programberedningen för integration i arbetslivet.

SKL, 2007c, Yrkesidentitet före etnicitet – Att synliggöra nyanländ kompetens, Slutrapport från programberedningen för integration i arbetslivet

Skolverket, 2006, Skolverkets lägesbedömning 2006

Socialdepartementet, 2005, Sveriges rapport om insatser för att förebygga fattigdom och social utestängning

Socialdepartementet, 2006, Sveriges strategirapport för social trygghet och social delaktighet 2006–2008

Socialdepartementet, 2007, Sveriges strategirapport för social trygghet och social delaktighet 2006–2008

Sohlman Åsa, 2006, Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration – slutrapport, Bilaga till Rapport Integration 2005, Integrationsverket

SOU 1996:55 Sverige, framtiden och mångfalden

SOU 2003:75 Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle

SOU 2007:2 Från Socialbidrag till arbete

Stadsrevisionen i Stockholm Stad, 2007, Revisionsrapport Nr.3 Stadens flyktingmottagande

Svantesson Elisabeth, 2006a, Determinants of Immigrants Early Labor Market Integration, Working paper No2, 2006, Örebro University

Svantesson Elisabeth och Ted N. Aranki, 2006b, Do Introduction Programs Affect the Probability of Immigrants getting Work?, Working paper No3, 2006, Örebro University

Svenska ESF-rådet, 2003, Halvtidsutvärdering av Mål 3 i Sverige

Åslund Olof, Robert Erikson, Oskar Nordström Skans, Anna Sjögren, 2006, Valfördrådets Rapport 2006: Fritt inträde?, SNS Förlag Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet

Åslund Olof, Robert Eriksson, Oskar Nordström Skans, Anna Sjögren, 2007, Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003, IFAU 2007:18

EU-DOKUMENT:

KOM(2003) 336 Invandring, integration och sysselsättning

KOM(2004) 508 Första årliga rapporten om migration och integration

KOM(2005) 184 Meddelande från Kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Haag-programmet: Tio prioriteringar för de kommande fem åren Partnerskapet för förnyelse i EU när det gäller frihet, säkerhet och rättvisa

KOM(2005) 389 En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen

COM(2006) 30 The Commission's Assessments of National Reform Programmes for Growth and Jobs, Sweden

KOM(2006) 62 slutlig, Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Gemensam rapport om social trygghet och social integration 2006.

KOM(2006)816 Meddelande från Kommissionen inför Europeiska rådets vårmöte av den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning: Ett år av resultat.

KOM(2007) 301 Grönbok om det gemensamma europeiska asylsystemet

KOM(2007)512 Tredje årliga rapporten om migration och integration

SEC(2006) 410 Implementation and update reports on 2003-2005 NAPS/inclusion and update reports on 2004-2006 NAPS/inclusion

SEC(2006) 892 Second Annual Report on Migration and Integration

SEC(2007)272 Country Profiles 2007 Sweden

EU-BESLUT:

(2000/43/EG) Rådets direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung

(2000/78/EG) Rådets direktiv om inrättande av en allmän ram för likabehandling

(2000/164/EG) Rådets rekommendation av den 14 februari 2000 om genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik

(2001/64/EG) Rådets rekommendation av den 19 januari 2001 om genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik

(2002/178/EG) Rådets rekommendation av den 18 februari 2002 om genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik

(2003/86/EG) Rådets direktiv om rätt till familjeåterförening

(2003/109/EG) Rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

(2003/578/EG) Rådets beslut av den 22 juli 2003 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik

(2003/579/EG) Rådets rekommendation av den 22 juli 2003 om genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik

(2004/741/EG) Rådets Rekommendation av den 14 oktober 2004 om genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik

(2006/702/EG) Rådets beslut av den 6 oktober 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för sammanhållningen

HEMSIDOR:

Integrationsportal på Ministeriet för migration och flyktingar: http://www.integration-in-deutschland.de/cln_006/SubSites/Integration/EN

Justitiedepartementet I Nederländerna: <http://english.justitie.nl/>

The Migrant Integration Policy Index (MIPEX): www.integrationindex.eu

Migrationsverket: www.migrationsverket.se

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: www.nyidanmark.dk

I SKRIFTSERIEN ASYLMOTTAGANDE I FOKUS HAR TIDIGARE UTKOMMIT:

Nr 1. *Av egen kraft. Asylsökande organiserar sig.* Ginbot Abraha, Eritreanska föreningen för asylsökande i Sverige/NTG-asyl & integration, 2006

Nr 2. *"En värdig levnadsstandard" Asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter.* Lisa Tønnes, NTG-asyl & integration, 2006

Nr 3. *Återvändande i Sverige och Europa. Policy, praxis och projekterfarenheter.* NTG-asyl & integration, 2007

Nr 4. *Mellan hopp och förtvivlan. Erfarenheter och strategier i väntan på asyl.* Rebecka Lennartsson, NTG-asyl & integration/AROS-asyl, 2007

No. 5. *A Handbook for Asylum Seekers in Sweden.* Ginbot Abraha, NTG-asyl & integration, 2007

Nr 6. *Europeisk medborgarkunskap – för alla? Om samhällsinformation och gemensam värdegrund i ett mångkulturellt Europa*

ÖVRIGA PUBLIKATIONER FRÅN NTG-ASYL & INTEGRATION:

Oviss väntan. En kunskapsöversikt. Svenska ESF-rådet/NTG-asyl, 2003

While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden. Jan-Paul Brekke, Institutt for Samfunnsforskning/NTG-asyl, Oslo 2004

Talking about integration. Discourses, alliances and theories on labour market integration in Sweden. Jan-Paul Brekke och Tordis Borchgrevink, Institutt for samfunnsforskning/NTG-asyl & integration, Oslo 2007

Alla publikationer kan beställas från info@temaasyl.se eller laddas ner från www.temaasyl.se

LÄS MER...

ALL INFORMATION OM NTG-ASYL & INTEGRATION FINNS PÅ HEMSIDAN WWW.TEMAASYL.SE

- Nyheter om asyl- och flyktingpolitik
- Kritisk granskning och analys av system och policies
- Forskning och utveckling
- Information om det gemensamma europeiska asylsystemet
- Projekterfarenheter och goda exempel

NTG-ASYL & INTEGRATION – ETT FÖNSTER, ÖPPET MOT ALLMÄNHETEN

Equal, Sekretariatet för NTG-asyl & integration,
Kammakargatan 41, 111 24 Stockholm

www.temaasyl.se
info@temaasyl.se

Christian Råbergh, nationell koordinator

08-32 02 90, 070-226 92 29
christian.rabergh@temaasyl.se

Katarina Nilsson, samordnare

031-701 20 88, 076-877 11 77
katarina.nilsson@temaasyl.se

Katarina Willstedt, webbredaktör

08-34 77 80
katarina.willstedt@temaasyl.se

Henrik Emilsson, projektledare integration

070-831 00 92
henrik.emilsson@temaasyl.se



ASYLMOTTAGANDE I FOKUS

En skriftserie från NTG-asyl & integration

Nr 7 | 2008

