

Fungerar integrationspolitiken?

I en nyligen gjord studie har Belgien tillsammans med Sverige rangordnats högst och Danmark lägst bland EU15-länderna när det gäller omfattning och utformning av integrationspolitiken. I alla EU15-länder är det ett viktigt delmål för integrationspolitiken att invandrare (även flyktingar) kommer ut på arbetsmarknaden och blir självförsörjande. Det är dock svårt att finna något samband mellan nämnda rangordning och uppfyllelse av sysselsättningsmålet. Det finns också länder som nästan helt saknar integrationspolitik men som ändå har mycket hög sysselsättningsgrad bland utrikes födda. I Sverige bör en översyn göras av svenskutbildningen. Forskning visar att arbetsplatsanknuten svenskutbildning klart förbättrar invandrades möjligheter på arbetsmarknaden.

JAN EKBERG

är professor i nationalekonomi och verksam vid Centrum för arbetsmarknads- politisk forskning (CAFO) vid Växjö universitet. Hans forskningsområden är nationalekonomiska effekter av invandring och invandrarans ställning på arbetsmarknaden. Jan. Ekberg@vxu.se

Den internationella migration som berört Europa under tiden efter andra världskriget kan delas upp i tre faser. Den första fasen uppkom i samband med att landgränser ändrades efter kriget. Uppskattningsvis flyttade 20 miljoner människor på grund av dessa omständigheter. En stor del, ca 12 miljoner, var tyskar som lämnade Östeuropa. Flertalet av dessa flyttade till Västtyskland. Dessutom fanns en utomeuropeisk invandring från de forna kolonierna, vilken främst berörde tidigare kolonialländer som Belgien, Frankrike och Nederländerna.

Den andra fasen omfattar perioden från omkring 1950 fram till mitten av 1970-talet. Under den perioden var det i huvudsak fråga om arbetskraftsmigration. Migrationen gick främst från Sydeuropa till Mellan- och Nordeuropa. Dessutom fanns inom Nordeuropa en omfattande arbetskraftsmigration från Finland till i första hand Sverige. Till de tidigare kolonialländerna ägde också en utomeuropeisk arbetskraftsinvandring rum.

Den tredje fasen är perioden efter 1975. Arbetskraftsinvandringen minskade och flykting- och anhöriginvandringen ökade. En betydande del kom från utomeuropeiska länder. Dessutom har det skett en inomeuropeisk flykting- och anhöriginvandring. Efter Berlinmurens fall flyttade ett stort antal etniska tyskar från det forna Sovjetunionen och Östeuropa till Västtyskland. Vidare skapade kriget i Jugoslavien flyktingströmmar inom Europa. Efter EUs utvidgning 2004 har i viss mån ett nytt skede inletts. Arbetskraftsmigration har skett från Östeuropa till i första hand England och Irland. Sverige har ännu så länge mycket lite berörts av denna nya migration.

Flertalet länder i västvärlden har numera någon form av integrationspolitik. Politikens omfattning, utformning och hur den är organiserad uppvisar dock stora länders variationer. I alla länder är det ett viktigt

delmål för integrationspolitiken att invandrare (även flyktingar) kommer ut på arbetsmarknaden och blir självförsörjande. Ett syfte med artikeln är att göra en jämförande beskrivning av integrationspolitiken för EU15-länderna samt för Kanada och USA. Beskrivningen torde väl ange det aktuella läget. Det kan naturligtvis ha förekommit nyligen gjorda enstaka förändringar som inte kommit med. Ett annat syfte är att se om det finns något samband mellan karaktären på integrationspolitiken och sysselsättningsläget för invandrare. Underlaget för artikeln är i huvudsak rapporter från OECD och UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) samt Integrationsverket. I fortsättningen är artikeln organiserad enligt följande: Först beskrivs storlek och sammansättning på gruppen utrikes födda i olika länder. Därefter kommer beskrivningar och jämförelser av integrationspolitiken. På vad sätt skiljer sig Sverige från andra länder? Sedan följer en presentation av sysselsättningsläget bland utrikes födda i olika länder samt en diskussion om tänkbara orsaker till de stora skillnaderna. Till sist finns en sammanfattande diskussion.

1. Andel invandrare

Genom de stora befolkningsomflyttningarna under efterkrigstiden har andelen utrikes födda i Europas befolkning ökat snabbt. I exempelvis Sverige var endast ca 1 procent av befolkningen född utomlands år 1940. I dagsläget är andelen ca 12 procent vilket motsvarar 1,1 miljon individer. Numera är det endast ett fåtal länder i Europa vars befolkning till mindre än 5 procent består av utrikes födda. Det mest tydliga exemplet är Finland där mindre än 3 procent av befolkningen är född utomlands.

Redovisningen av vilka som ska räknas som invandrare har varierat mellan olika länder. Detta gjorde det svårt att göra länderjämförelser beträffande invandrargruppens storlek. Vissa länder avgränsade gruppen till utländska medborgare, andra länder till utrikes födda. Skillnaden mellan de båda grupperna varierar också beroende på länderskillnader i möjligheten att få invandrarlandets medborgarskap. Vidare finns skillnader vad gäller tidpunkter för redovisningarna. En del länder redovisar invandrargruppen endast i samband med folkräkningarna vart femte år, andra länder gör årliga redovisningar. Inom OECD har det dock nyligen genomförts ett projekt för att åstadkomma länderjämförelser (Dumont och Lemaitre 2005). 29 OECD-länder deltog i projektet som innebar att uppgifter togs fram 2003 över både utrikes födda och utländska medborgare. EU15-länderna ingick i undersökningen. Totalt inom EU15 finns drygt 30 miljoner utrikes födda och cirka 20 miljoner utländska medborgare.

Uppgifterna för EU15-området och för Kanada och USA visas i tabell 1. Av översiktsskäl begränsas tabellen till att visa de EU15-länder som har högst respektive lägst andelar utrikes födda. Som synes finns stora variationer från den mycket höga andelen i Luxemburg till den mycket låga andelen i Finland. Sverige ligger något över EU15-genomsnittet och på ungefär

samma nivå som Tyskland och Österrike. Strax efter Sverige och i intervallet 10–11 procent utrikes födda finns länder som Belgien, Frankrike, Grekland, Irland och Nederländerna. Vidare finns stora länderskillnader i sammansättningen på utrikes födda. I de sydeuropeiska länderna utgör födda i något utomeuropeiskt land en stor andel av de utrikes födda. Det torde förklaras av det geografiska läget men också av att några av de sydeuropeiska länderna är tidigare kolonialländer. I exempelvis Portugal och Spanien överstiger andelen 60 procent och i Frankrike är andelen cirka 60 procent. Även Nederländerna är en tidigare kolonialmakt och där är andelen också ca 60 procent. I övriga Nordeuropa är motsvarande andel väsentligt mindre. I Luxemburg, Österrike och Tyskland är den endast drygt 8 procent. I Sverige och Danmark är andelen dock högre och ligger på ungefär genomsnittet av EU15-området. I Sverige har det skett en stor förändring på kort tid. År 1970 hade endast 4–5 procent av de utrikes födda boende i Sverige utomeuropeisk bakgrund. Gruppens andel av Sveriges totalbefolkning var då endast 0,3 procent eller ca 16 000 personer. Numera uppgår gruppen till ca 390 000 personer. Ett skäl till att redovisa gruppen är att utrikes födda med utomeuropeisk bakgrund ofta har ansetts ha de största riskerna att bli diskriminerade på etnisk eller utseendemässig grund.

I USA är andelen utrikes födda ungefär som i Sverige medan andelen är väsentligt högre i Kanada. Båda länderna har hög andel som invandrat från Afrika, Asien och Latinamerika.

I Sverige, Nederländerna, Portugal och Kanada är andelen utländska medborgare mindre än hälften av andelen utrikes födda. Detta tyder på en generös inställning att tilldela invandrarlandets medborgarskap till utrikes födda. Uppgifterna för Luxemburg tyder på stränga krav för att få landets medborgarskap. Andelen med utländskt medborgarskap är tio m högre än andelen utrikes födda. Det finns således även personer födda i Luxemburg som inte har fått landets medborgarskap.

För de tio nya medlemsländerna finns endast uppgifter för fyra länder nämligen Ungern, Polen, Slovakien och Tjeckien. Högst andel utrikes födda har Tjeckien med 4,5 procent. För övriga är andelen 2–3 procent

Utöver vad som visas i tabellen finns också illegala invandrare. För några länder finns uppskattningar av antalet men uppgifterna är naturligtvis osäkra (OECD 2005). För exempelvis Nederländerna är uppskattningen att drygt 100 000 illegalt invandrade personer finns i landet. För USA finns en uppskattning på ca 7 miljoner.

Av andra länder kan nämnas att andelen utrikes födda i Schweiz är 23 procent och i Norge 7 procent. I Australien och i Nya Zeeland är andelen ca 20 procent. Japan redovisar en mycket låg andel på endast cirka 1 procent.

2. Flyktingar

Antalet flyktingar har ökat under senare årtionden. Det är dock osäkert hur många av invandrarna i EU15-länderna som är flyktingar. Statistiken

Tabell 1

Andel utrikes födda i procent och andel utländska medborgare i procent av befolkningen i EU15 samt Kanada och USA

	Andel utrikes födda			Andel utländska medborgare
	A	B	C	
Högst andel utrikes födda EU15				
Luxemburg	32,6	8,3	2,7	36,9
Österrike	12,5	8,8	1,1	8,9
Tyskland	12,5	8,0	1,0	8,6
Sverige	12,0	35,8	4,3	5,3
Genomsnitt EU15*)	9,6	36,4	3,5	5,2
Lägst andel utrikes födda EU15				
Danmark	6,8	33,8	2,3	5,0
Portugal	6,3	68,3	4,3	2,2
Spanien	5,3	62,3	3,3	3,8
Finland	2,5	24,8	0,6	1,7
Utanför EU15				
Kanada	19,3	53,2	10,3	5,3
USA	12,3	79,8	9,8	6,6

A = andel av landets totalbefolkning som är utrikes född.

B = andel av utrikes födda som är född i något utomeuropeiskt land**).

C = andel av landets totalbefolkning som är född i något utomeuropeiskt land**).

*) Avser 14 av EU15-länderna. Uppgifterna om hela antalet utrikes födda saknas för Italien. Uppgifterna om genomsnittet för de 14 länderna kan antas ligga nära vad som gäller för EU15.

**) Med något utomeuropeiskt land avses födda i Afrika, Asien, Latinamerika, Karibien och Oceanien. USA och Kanada har inte medtagits i den gruppen.

Källa: Dumont och Lemaitre (2005).

på området har brister. Ett skäl kan vara att gränsdragningen inte är entydig mellan olika skäl för att få uppehållstillstånd (mellan exempelvis flyktingskäl, humanitära skäl eller anhörigskäl). Olika länder använder olika avgränsningar. UNHCR gjorde en uppskattning av antalet vid början av 2005 med ledning av länderuppgifter över antalet personer som fått uppehållstillstånd av flyktingskäl sedan 1995 (UNHCR 2006). Flyktingar under asylprövning eller flyktingar som befinner sig illegalt i ett land ingår således inte. Uppgifterna omfattar således inte alla flyktingar med uppehållstillstånd utan endast de med relativt kort vistelsetid i respektive land. Dessutom omfattas inte heller anhörig till flykting och som fått uppehållstillstånd av annat skäl än som flykting (anhörigskäl eller humanitära skäl). Uppgifterna torde ändå vara av visst värde vid länderjämförelser. Uppskattningen visade att i början av 2005 var ca 1,65 miljoner personer boende i EU15-området klassificerade som flyktingar. De utgör 5,3 procent av de utrikes födda i området. Av tabell 2 framgår att det finns fyra länder som ligger klart över den nivån. Det är Danmark, Tyskland, Nederländerna och Sverige. Mycket låg andel uppvisar länder som Belgien, Luxemburg och länderna i Sydeuropa.

Länder i EU15 med högst andel	
Danmark	17,9*
Tyskland	8,6
Nederländerna	7,9
Sverige	6,8
Genomsnitt EU15	5,3**)
Länder i EU15 med lägst andel	
Österrike	1,8
Irland	1,6
Belgien	1,2
Luxemburg	1,1
Sydeuropa	0,3***)
Utanför EU15	
Kanada	2,5
USA	1,2

Tabell 2
Andel flyktingar boende i EU15-området samt USA och Kanada i början av 2005 i procent av utrikes födda i respektive land

*) Uppgifterna för Danmark tycks vara speciellt osäkra. Enligt en senare uppgift från UNHCR skulle antalet flyktingar med uppehållstillstånd i Danmark ha minskat kraftigt under 2005. En utflyttning kan visserligen ha skett, men det kan också ha gjorts en definitionsförändring av vad som ska menas med flykting. Vid slutet av 2005 skulle andelen i Danmark vara 12,2 procent.

**) Utom Italien eftersom vi där inte har uppgifter om totalantalet utrikes födda.

***) Grekland, Portugal och Spanien. Till exempelvis Spanien har det efter 2005 skett en betydande invandring från Afrika. Många befinner sig illegalt i landet och av de som fått uppehållstillstånd har jag inte kunnat finna några uppgifter om hur många som fått det av flyktingskäl.
Källa: UNHCR (2006).

3. Integrationspolitik

Med integrationspolitik menas vanligtvis den politik som avser hur samhället förhåller sig till dem som har invandrat och har fått uppehållstillstånd.¹ Hur ska den svenska integrationspolitiken förstås? Hur är den utformad jämfört med politiken i andra länder? Nyligen har en rapport publicerats om integrationspolitiken i 13 av västvärldens invandringsländer (Integrationsverket 2006).² Framställningen i det följande bygger i huvudsak på denna rapport. Integrationspolitik anses vanligtvis bestå av följande delar: En del består av introduktionsprogrammen. En annan del är åtgärder för att motverka diskriminering. En tredje del är mångfald eller assimilering.

Introduktionsprogram: I nio av de undersökta länderna finns ordentligt organiserade introduktionsprogram. Ett viktigt syfte med programmen är att individen så snabbt som möjligt ska komma in på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Språkutbildning är ett viktigt inslag. Oftast finns också

¹ Skillnad finns mellan integrationspolitik och invandringspolitik. Med det senare menas regler för styrning av invandring.

² De undersökta länderna är Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Kanada, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA.

inslag av samhällsorientering samt komplettering med arbetsmarknadsinsatser. Språkutbildningen har blivit alltmer omfattande. I Tyskland och Nederländerna erbjuds 600 lektionstimmar, i Frankrike 400 timmar och i Norge 250 timmar. I Sverige finns ett riktvärde på 525 timmar men utbildningen kan göras längre vid behov. I Danmark räknar man med 15 månaders heltidsstudier för att nå upp till språkraven. Handhavandet av introduktionen är i allmänhet en myndighetsfråga. Graden av centralisering i ansvaret varierar dock. Danmark är ett exempel på stark centralisering både vad gäller introduktionsprogram och övrig integrationspolitik. I Sverige är ansvaret för introduktionen väsentligen decentraliserat till kommunerna. De får dock statsbidrag genom Integrationsverket som också gör uppföljningar. I Storbritannien ligger delar av introduktionsprogrammen utanför myndigheter. Frivilligorganisationer spelar där fortfarande en stor roll.

Introduktionsprogrammen riktar sig främst till nyanlända invandrare. I Tyskland och Nederländerna kan dock även invandrare som bott länge i landet få del av programmet. Det finns ländervariationer beträffande målgruppen. I de flesta länder är vissa grupper av nyanlända invandrare undantagna rätten till introduktionsprogram. Vanligtvis är EU-medborgare undantagna men även invandrare från vissa länder som USA och Kanada samt studenter och högt kvalificerade arbetskraftsinvandrare kan vara undantagna. I Sverige har alla nyanlända invandrare rätt till språkundervisning. Endast nyanlända flyktingar som fått asyl och deras anhöriga som anländer inom två år har rätt till hela introduktionsprogrammet. Sverige är ensamt om detta.

Det kan också nämnas att introduktionsprogrammet från början varit frivilligt för målgruppen i de flesta länder. Förändringar har dock skett och numera är introduktionsprogrammet obligatoriskt i de flesta av de nio länderna. Endast i Kanada, Storbritannien och Sverige är programmet fortfarande frivilligt.

Introduktionsprogram saknas eller är av mycket begränsad omfattning i fyra av länderna, nämligen Irland, Portugal, Spanien och USA. Det kan noteras att två stora och näraliggande invandring länder som USA och Kanada har helt olika ordning. Medan USA saknar egentliga introduktionsprogram så är introduktionen i Kanada omfattande och syftet med denna är att "skapa" kanadensare som bidrar till den ekonomiska tillväxten.

Åtgärder mot diskriminering: Förekomst av diskriminering kan försvåra integration. EU-lagstiftningen syftar till harmonisering av arbetet mot diskriminering i Europa. För de länder som är med i det rättsliga samarbetet inom EU finns det krav på lagstiftning mot diskriminering och att en oberoende myndighet för bekämpandet av diskriminering ska finnas. Av de undersökta länderna är det Spanien och Tyskland som inte anses leva upp till lagstiftningens krav. Speciellt gäller detta Tyskland som blivit anmält av EU-kommissionen. Tyskland har ingen samlad strategi för att motverka diskriminering. I Spanien finns lagstiftning men ännu inte någon oberoende myndighet för lagstiftningens efterlevnad. Lagstiftning mot diskrimi-

nering finns också i USA och Kanada. Båda länderna har särskilda kommissioner som ska se till att lagstiftningen efterlevs.

Mångfald/assimilering: Under senare år har det funnits en tydlig förändring i inställningen till frågan om mångfald kontra assimilation. Tendensen i de flesta länder för närvarande är bort ifrån mångfald och mer av assimilation. Tydliga exempel är Belgien, Danmark, Nederländerna, Frankrike och Tyskland. Samma tendens, men kanske inte lika tydlig, finns även i traditionellt mångkulturella samhällen som Kanada och Storbritannien. Möjligen är förändringen ett uttryck för att integration på arbetsmarknaden och social integration anses ha misslyckats. Sverige är numera ett av de få länder där fokusering fortfarande finns på mångfald och där det ställts upp konkreta mål för mångfald.

4. Skillnader mellan Sverige och andra länder

Ovan har nämnts några skillnader mellan Sverige och andra länder. Nedan följer en sammanfattande översikt. Följande kan urskiljas:

1) Att Sverige har varit tidigt med att bygga upp institutioner på integrationsområdet och tidigt haft ett system för introduktion. Intrycket är att Sverige lägger ner mycket resurser på integrationsområdet. I en nyligen gjord internationellt jämförande studie har Sverige rankats mycket högt när det gäller ambitionerna på integrationsområdet inklusive åtgärder mot diskriminering och att ha få formella hinder vad gäller deltagande på arbetsmarknaden samt att också ge invandrare rättigheter och möjligheter till familjeåterförening. Vid en samlad bedömning av dessa områden rankades Sverige på andra plats av EU15-länderna. Belgien rankades högst och Danmark lägst (Migration Policy Group 2006).

2) Att Sverige går mot strömmen jämfört med andra länder där man har skarpare regler och större krav på invandrare. I de flesta andra länder är kraven större på assimilering och att invandrare själva måste ta ansvar för sin integration. Exempelvis krävs i många länder obligatoriskt deltagande i introduktions- och utbildningsarbetsmarknadsprogram. I Tyskland, Nederländerna, Belgien, Frankrike och Danmark används olika sanktioner om man inte deltar i programmen i godtagbar utsträckning. Det kan gälla indraget eller reducerat försörjningsstöd, att man inte får permanent uppehållstillstånd, att det blir svårare att få invandrarlandets medborgarskap och därigenom få lika rättigheter till välfärdssystemen. Även integrationspolitiken i Norge som tidigare mest liknat den i Sverige tenderar numera att bli mer lik den i andra europeiska länder.

3) Sverige ligger mer i linje med EUs direktiv för integrationspolitiken. De flesta andra länder rör sig bort ifrån direktiven.

4) Integrationspolitiken i Kanada och USA skiljer sig från de flesta länder i Europa inklusive Sverige. I Kanada är invandringen noga planerad och invandrarna speciellt utvalda. Man talar om ”immigrant selection”. Merparten av invandringen ska utgöras av arbetskraftsinvandrare. Målet är att

60 procent ska vara arbetskraftsinvandring och 40 procent övrig invandring, dvs flykting- och anhöriginvandring samt invandring av humanitära skäl. Syftet med urvalet och med introduktionsprogrammet är att det ska bidra till Kanadas ekonomiska tillväxt och att mildra effekterna av en åldrande befolkning. Mångfald bejakas visserligen men när en invandrare förvärvar medborgarskap i Kanada måste denne lova att upprätthålla vissa värderingar och att delta i det offentliga livet. Speciella ceremonier är förknippade med förvärv av medborgarskapet för att skapa ytterligare förståelse och respekt för värderingar som är grunden för det kanadensiska samhället.

USA har inte haft någon egentlig integrationspolitik trots att man sedan länge haft en stor invandring. Den politik som finns är mycket begränsad och ad-hoc-betonad och varierar från delstat till delstat. Dessutom har utländska medborgare sedan länge klart sämre rättigheter till välfärdssystemen än de med amerikanskt medborgarskap. Ytterligare försämringar gjordes år 1996. Detta går i motsatt riktning mot Europa där utländska medborgares tillgång till välfärdssystemet alltmer liknar vad som gäller för respektive lands egna medborgare.

5. Sysselsättningsgrad

Som nämndes ovan rankades Belgien och Sverige högst inom EU15-området när det gäller integrationspolitikens omfattning och utformning. Sannolikt är detta också ett uttryck för att man lägger ner jämförelsevis stora resurser på integrationsområdet. Men finns det något samband mellan denna rangordning och uppfyllelse av målen för integrationspolitiken? I de flesta länder är ett viktigt delsyfte med integrationspolitiken att invandrare (även flyktingar) ska integreras på arbetsmarknaden på ungefär samma sätt som den infödda befolkningen. Dessutom har det blivit viktigt inför framtiden att bättre ta tillvara arbetskraften bland invandrade inför den demografiska utmaningen. Bristande integration på arbetsmarknaden är negativt inte enbart för den enskilde utan också för samhällsekonomin. I vad mån man är integrerad på arbetsmarknaden kan rymma många saker som om man förvärvsarbetar eller ej, vilket yrke man har eller vilken arbetsinkomst man har. Det kanske viktigaste är om man förvärvsarbetar eller ej. I tabell 3 visas i åldern 16–64 år andelen förvärvsarbetande bland utrikes födda och inrikes födda i EU15. Data avser naturligtvis utrikes födda som uppehåller sig legalt med uppehållstillstånd i landet. OECD (2005) publicerade data för åren 2000 och 2003, vilka är de senaste uppgifter som jag har funnit för samtliga länder som omfattas i denna artikel. Inom åldersklassen 16–64 kan ålderssammansättningen skilja sig åt mellan utrikes födda och inrikes födda. Det finns dock inte tillräckligt med underlag för att åldersstandardisera inom 16–64 år. Känslighetsberäkningar med hjälp av underlag från Sverige visar att detta inte har någon större betydelse.

Det finns stora länderskillnader. I de fyra länder som ligger högst har både utrikes födda män och kvinnor högre sysselsättningsgrad än infödda

	Män		Kvinnor	
	Infödda	Utrikes födda	Infödda	Utrikes födda
Högst andel EU15				
Italien*)	68,3	84,4	41,0	44,9
Grekland	71,3	81,1	42,4	46,6
Portugal	75,2	79,7	60,7	65,0
Luxemburg	71,2	78,8	47,6	56,3
Genomsnitt EU15	74,0	70,8	57,9	51,2
Lägst andel EU15				
Tyskland	72,6	65,2	59,9	46,8
Sverige	75,9	63,0	73,9	58,4
Belgien	69,7	59,7	53,7	37,5
Danmark	80,9	58,6	73,7	48,3
Utanför EU15				
Kanada	78,9	78,1	69,1	63,3
USA	75,4	80,6	67,2	57,3

Tabell 3
Andel förvärsarbete i procent i åldern 16–64 år i EU15-området samt i USA och Kanada. Genomsnitt för år 2000 och 2003. Högsta respektive lägsta andelar är rangordnade efter andelen sysselsatta bland manliga utrikes födda

*) Det kan tyckas märkligt att det för Italien finns uppgifter om sysselsättningsgraden bland utrikes födda samtidigt som det inte går att få fram fullständiga uppgifter om totalantalet utrikes födda boende i landet. Förmodligen ställs det just i samband med arbetskraftsundersökningarna frågor om individen är född i Italien eller ej.

Källa: OECD (2005).

män och kvinnor. Bland de fyra länder som ligger lägst är det tvärtom. I den sistnämnda gruppen finns Sverige och där är det främst männen bland utrikes födda som har låg sysselsättningsgrad. Utrikes födda kvinnor i Sverige har visserligen väsentligt lägre sysselsättningsgrad än infödda kvinnor i Sverige men ändå en ganska god nivå jämfört med utrikes födda kvinnor i andra länder.

Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda är som störst i Danmark och i Sverige. För män är skillnaden 22,3 procentenheter i Danmark och 12,9 procentenheter i Sverige. Räknat på båda könen är skillnaden 23,5 respektive 14,5 procentenheter. För Belgien och Tyskland är motsvarande skillnad 13,3 respektive 10,3 procentenheter.

I Kanada och USA är sysselsättningsgraden hög bland utrikes födda. Främst gäller detta för männen. Detta kan vara en förklaring till att forskningen om invandrades position på arbetsmarknaden har haft ett annat fokus än i Europa. I det senare fallet har forskningsfrågan ofta varit varför arbetslösheten är högre och sysselsättningsgraden lägre än bland infödda. I USA har forskningsfrågan i stället varit invandrades karriärförlopp på arbetsmarknaden. Hur utvecklas arbetsinkomster och yrkesstatus över tiden jämfört med infödda? Kommer invandrare med låga inkomster och låg yrkesstatus att efterhand komma ikapp inföddas inkomster och yrkesstatus?

Vilka förklaringar kan finnas till de stora ländervariationerna? Det förefaller finnas ett samband med hur stor andel av de utrikes födda som är flyktingar. Av tabell 2 framgick att speciellt Danmark men också Sverige och Tyskland har stor andel flyktingar. Dessutom har i Danmark och Sverige en stor del av flyktingarna utomeuropeisk bakgrund. Det är troligen den grupp som löper störst risk för diskriminering. Samtidigt har de fyra länderna med högst sysselsättningsgrad inom EU15 mycket låg andel flyktingar men å andra sidan hög andel andra invandrare med utomeuropeisk bakgrund. Bilden är dock inte helt entydig. Belgien har mycket låg andel flyktingar men ändå mycket låg sysselsättningsgrad bland utrikes födda. Ett land som Nederländerna har hög andel flyktingar och dessutom mycket hög andel invandrare med utomeuropeisk bakgrund. Ändå har utrikes födda i Nederländerna högre sysselsättningsgrad än utrikes födda i Belgien, Danmark, Sverige och Tyskland. Finns det något samband med utbildningsnivån bland utrikes födda? God utbildning bör göra det lättare att komma in på arbetsmarknaden. Av de uppgifter som finns (Dumont och Lemaitre 2005) tycks den genomsnittliga utbildningsnivån för utrikes födda vara ungefär densamma som för inrikes födda i de flesta EU-länder men det finns en tendens att spridningen i utbildning är större bland utrikes födda, dvs att man har en större andel med kort utbildning (ungefär folkskola/grundskola) och också en större andel med akademisk utbildning. I de flesta andra EU-länder är andelen med kort utbildning bland utrikes födda högre än bland utrikes födda boende i Sverige. Ändå är sysselsättningsgraden låg i Sverige bland utrikes födda män.

Finns det något samband med ambitionerna på integrationsområdet? Det är svårt att omedelbart finna något samband. Som nämnts rankades Belgien och Sverige högst och Danmark lägst bland EU15-länderna när det gäller ambitioner på integrationsområdet. Ändå återfinner vi dessa tre länder bland de fyra med störst skillnad i sysselsättningsgrad mellan utrikes och inrikes födda. Dessutom kan nämnas att USA och Portugal, som nästan helt saknar integrationspolitik, har hög sysselsättningsgrad bland utrikes födda. Sannolikt har engelskspråkiga länder en fördel. Välutbildade invandrare till sådana länder kan antas ha goda kunskaper i engelska. Finns det ett samband med genomsnittlig vistelsetid i ett land? För Sverige ser vi ofta att med längre vistelsetid följer bättre ställning på arbetsmarknaden. Det tycks dock vara svårt att få fram sådana uppgifter för alla länder. En uppgift för Grekland visar att en stor del av de utrikes födda där har ganska kort vistelsetid i landet. Ändå har utrikes födda i Grekland mycket hög sysselsättningsgrad jämfört med infödda. Finns det något samband mellan arbetsmarknadens funktionssätt och lönestruktur? Finns det ländervisa skillnader i hur man försöker styra individer till regioner med goda möjligheter att få arbete? Finns det länderskillnader i relativa ingångslöner som påverkar möjligheterna för nytillträdande på arbetsmarknaden som invandrare och ungdomar?

6. Sammanfattande diskussion

Karaktären på integrationspolitiken varierar starkt mellan olika länder. Sverige skiljer sig i flera avseenden både från många andra EU15-länder samt från USA och Kanada. Det är svårt att finna något samband mellan hur länder rankats när det gäller integrationspolitikens omfattning och utformning och i vilken grad sysselsättningsmålet för integrationspolitiken har nåtts. Det tycks finnas andra omständigheter som är mer betydelsefulla. Det kan vara sådana saker som länders skillnader i sammansättningen på invandrargruppen, olikheter i arbetsmarknadens funktionssätt och relativlöner för nytillträdande på arbetsmarknaden, olikheter i ambitioner att styra individer till regioner med goda sysselsättningsmöjligheter, samt i vad mån invandrarlandet är engelskspråkigt vilket kan antas vara av betydelse för välutbildade invandrare. Vi vet ännu ganska lite om kopplingen mellan olika inslag i integrationspolitiken och dess effekter på integrationen på arbetsmarknaden. Det finns ett stort behov av länders jämförande utvärderingar.

Det skulle också behövas mål-medel-analyser. Är de medel som används de mest lämpliga för att nå de integrationspolitiska målen? Kunskaper i svenska är viktiga för invandrades möjligheter på svensk arbetsmarknad (Rooth och Åslund 2007). Därför bör en översyn göras av svenskutbildningen för invandrare. För närvarande sker utbildningen hos Komvux. Svenskutbildningen har ofta kritiserats och många avbryter utbildningen. I stället visar forskning vid CAFO att arbetsplatsanknuten svenskutbildning med kommunikativ inriktning väsentligt ökar möjligheterna att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden (Delander m fl 2005). En obligatorisk arbetsplatsanknuten svenskutbildning med kommunikativ inriktning torde således vara ett kraftfullt alternativ.

Delander L, M Hammarstedt, J Månsson och E Nyberg (2005), "Integration of Immigrants - The Role of Language Proficiency and Experience," *Evaluation Review*, vol 29, s 24-41.

Dumont J-C och G Lemaitre (2005), "Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective", OECD Social, Employment and Migration Working Paper Series 25, Paris.

Integrationsverket (2006), *Organisering av integrationspolitiken. Översikt av politiken och de viktigaste aktörerna i några olika länder*, Integrationsverket, Norrköping.

Migration Policy Group (2006), *The European Citizenship and Inclusion Index*, Foreign Policy Centre, Bryssel.

OECD (2005), "Trends in International Migration", SOPEMI-report, Paris.

Rooth D-O och O Åslund (2007), "Får utlandsfödda betalt för sin utbildning och sina kunskaper svenska?", *Ekonomisk Debatt*, vol 35, s 41-54.

UNHCR (2006), 2005 *Global Refugee Trends*, Genève.

REFERENSER