

# Bokanmälningar

Christer Lundh, Li Bennich-Björkman, Rolf Ohlsson,  
Peder J. Pedersen, Dan-Olof Rooth:

## Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället Välfärdspolitiska rådets rapport 2002

SNS Förlag, 2002.

Temat för 2002 års välfärdspolitiska rapport är integrationen av första och andra generationens invandrare på svensk arbetsmarknad. Författarna levererar en bra och innehållsrik forskningsöversikt samt en del nya resultat. Framställningen fokuserar inte bara på arbetsmarknaden utan behandlar även socialförsäkringssystemet och utbildningsväsendet, områden som har en direkt koppling till arbetsmarknaden.

Författarna inleder rapporten genom att teckna den stora bilden. Det grundläggande budskapet är välkänt och har tidigare dokumenterats i ett stort antal forskningsuppsatser och statliga utredningar. Från mitten av 1970-talet och framåt har invandrades ställning på arbetsmarknaden alltmer försämrats; flyktinginvandrades situation framstår som särdeles prekär. Efterföljande kapitel behandlar invandrades representation i socialförsäkringssystemet – ett avsnitt som man som en någorlunda insatt läsare griper sig an med vissa förhoppningar. På grund av krav på vistelsetid och intjänanderegler saknar invandrarbefolkningen oftare rätt till pension. En svag arbetsmarknadsanknytning gör också att stora grupper inte är berättigade till sjukpenning och a-kassa. I kombination med flyktingmottagningens utformning bidrar detta till ett högre socialbidragstagande

bland invandrare än infödda. Detta är viktiga men relativt uppenbara konstateranden.

Kapitel fyra behandlar arbetsmarknadssituationen för andra generationens invandrare. Framställningen visar på samma mönster i denna grupp som bland första generationens invandrare. Arbetslöshetsrisken är upp till fyra gånger högre för barn till föräldrar som invandrat från länder utanför Europa jämfört med dem som har svenskfödda föräldrar. Påföljande avsnitt behandlar sambandet mellan etniskt ursprung och framgång i utbildningssystemet och innehåller i vårt tycke det intressantaste materialet. Det finns en klar överrepresentation av barn till utomeuropeiska invandrare bland dem med sämst utfall i skolan. Särskilt stora problem har de som kommit till Sverige efter 10–12 års ålder, men även vissa grupper av andra generationens invandrare presterar sämre.

Kapitel sex innehåller en noggrann, men för rapportens syfte ganska poänglös, genomgång av invandrades situation på den danska arbetsmarknaden. Genomgången mynnar ut i att det är lika illa ställt i Danmark som i Sverige. Rapporten avslutas med en plädering för ett nytt samhällskontrakt. Kontraktets komponenter utgörs av ett lärlingssystem för invandrare och ökade skolsatsningar riktade mot barn från tredje världen.

Som dokumentation av problemets omfattning är rapporten en god läsning. Likaledes är det svårt att invända mot huvudslutsatsen: En lyckad integration förutsätter att invandrare erhåller en anknytning till arbetsmarknaden så snart möjligt; att ”integrera” invandrare i socialbidragstagande är säkerligen en dålig strategi. Författarna visar också på ett förtjänstfullt sätt att problemen för andragenerationsinvandrarna på arbetsmarknaden riskerar att förvärras i framtiden i takt med att barnen till flyktinginvandare träder in i arbetslivet.

Våra invändningar har att göra med en del tolkningar av resultaten, kopplingen mellan det material som presenteras och konkreta policyrekommendationer och likt alla recensenter kommer vi i vissa avseenden efterfråga mer.

Kapitlen 2 och 3 vänder sig förmodligen i första hand till läsare som är mindre initierade på området. För övriga skulle åtminstone den utförliga presentationen av utvecklingen på arbetsmarknaden kunna ha fått stå tillbaka för en fördjupning inom andra frågor.

Som helhet täcker sammanställningen forskningen inom området väl. I vissa fall skulle standardiseringar för relevanta bakgrundsfaktorer behövas för att undvika miss-tolkningar av enskilda tabeller och figurer, något som är särskilt viktigt med tanke på målgruppen. Med tanke på hur mycket av bokens policyrekommendationer som gäller flyktingmottagning och introduktion är det förvånande att detta område och erfarenheter av aktiv arbetsmarknadspolitik ägnas relativt liten uppmärksamhet.

Anslaget i kapitel 4 är både intressant och relevant: barn till utomeuropeiska föräldrar – ofta flyktingar – är idag en liten grupp på arbetsmarknaden men kommer i framtiden att växa kraftigt. De problem som idag kan tyckas marginella blir därmed stora om inget förändras. Ett återkommande påstående är att många förväntat sig att åtminstone andra generationens invandrare skulle vara väl integrerade på arbetsmarknaden. Det är mycket möjligt att detta är en utbredd uppfattning,

men erfarenheter från t ex USA pekar snarare på permanenta skillnader mellan etniska grupper liknande dem som författarna finner i Sverige.

Detta resonemang ställs på sin spets i den intressanta analysen av utbildningsframgång. Författarna konstaterar att vissa grupper med utländskt ursprung klarar sig sämre i skolan. Därefter undersöker man om skillnaderna mellan etniska grupper kvarstår även när socioekonomiska bakgrundsfaktorer beaktas. Vissa resultat pekar på att så är fallet – även för andra generationens invandrare vilket betecknas som alarmerande. Vi anser att resonemanget vilar på orealistiska antaganden. Tolkningen förutsätter att de socioekonomiska bakgrundsvariabler som inkluderas fångar allt som kan påverka hur barnen lyckas i skolan. Detta är med all sannolikhet inte fallet och det verkar rimligt att etnicitet är korrelerat med icke-observerade bakgrundsfaktorer som mycket väl kan ha en direkt betydelse; ett exempel är föräldrarnas kunskaper i svenska språket och den möjlighet de ger att hjälpa till i skolgången. I bokens sammanfattning konstateras att elever med ett utomeuropeiskt modersmål presterar sämre i svenska språket än vad de med svenska som modersmål gör. Det är svårt att se hur det i praktiken skulle kunna vara på något annat sätt.

På samma sätt som det inte är realistiskt att tro att skolan kan utjämna alla skillnader som orsakas av t ex föräldrarnas utbildningsnivå, kan man inte heller förvänta sig att föräldrarnas utländska bakgrund inte skulle spela någon roll för hur barnen klarar sig i skolan. Det är därför långt ifrån självklart att de skillnader i prestationer som observeras utgör ett misslyckande för skolan. Däremot gör författarna ett viktigt påpekande om att en förbättring av föräldragenerationens ställning på arbetsmarknaden sannolikt skulle öka barnens framgång i skolsystemet. Detta kan i sin tur förväntas stärka barnens chanser till jobb och inkomst. Avsnittet ger alltså värdefull information om utmaningar för både skolan och arbetsmarknaden, men skulle ha

klarat sig utan definitioner av vad som utgör politiska misslyckanden.

Att jämföra Sveriges situation med andra länder skulle kunna vara värdefullt när man vill dra slutsatser om vad som kan ha orsakat de problem vi har. Tyvärr fyller bokens mycket utförliga redogörelse för danska erfarenheter inte detta syfte. Danmark och Sverige är alltför lika beträffande förändringar i invandringens sammansättning och arbetsmarknadens funktionssätt. Det finns också mycket stora likheter i ländernas flyktingmottagningssystem under de senaste femton åren. Det hade varit bättre att studera erfarenheter från fler länder för att på så sätt bättre kunna få en uppfattning om olika faktors inverkan på utvecklingen.

I bokens avslutande kapitel framhålls två faktorer som förklaringar till försämringen av invandrades ställning på arbetsmarknaden: ökad efterfrågan på Sverigespecifika kunskaper och ökad etnisk diskriminering. Även om det är sannolikt att båda dessa faktorer bidrar till den situation vi ser idag är det synd att författarna inte tydliggör hur lite vi egentligen vet om deras betydelse relativt andra lika rimliga förklaringar. I själva verket har vi idag svårt att separera struktur- och diskriminering från ändrad sammansättning av ursprungsländer bland invandrare eller en övergång till flyktingrelaterad invandring. Det är en viktig uppgift för framtida forskning att utreda den relativa betydelsen av dessa olika förklaringar.

På liknande sätt framhävs flera gånger betydelsen av segregerat boende. Det är både teoretiskt och, framför allt, empiriskt oklart hur detta påverkar t ex språkkunskaper bland den invandrade befolkningen eller deras barn. Författarna kunde gärna ha ägnat lite mer av sina ansträngningar åt att diskutera denna politiskt aktuella fråga. Det skulle också ha varit ett bra tillfälle att förklara de uppenbara svårigheter som uppstår med att tolka mönster som observeras i data som orsakssamband.

Vi har flera gånger framhållit att Valförskningsrådets rapport lyfter fram många viktiga as-

pekter på ett viktigt samhällsproblem. Ibland verkar det däremot som att en vilja att vara politiskt korrekta hindrar författarna från att diskutera möjliga implikationer av de resultat de presenterar. Boken genomskyras av att det är samhällets eller omgivningens fel att arbetsmarknadssituationen försämrats för invandrare. Om betydelsen av t ex språkkunskaper har ökat verkar det självklart att en del av ansvaret för att skaffa kunskaper ligger på individen. Det blir då intressant att diskutera individens incitament att förbättra sina möjligheter – sannolikt med hjälp av samhälls-ekonomiskt motiverade subventioner.

I det avslutande kapitlet presenteras problem med att komma ut t ex socialbidragstagande. Det framhålls att tröskeleffekter som orsakas av förlorade bidrag och ökade skatter kan göra att folk inte har någon ekonomisk anledning att gå ut i arbete. Detta gäller naturligtvis både invandrare och infödda, men problemets omfattning är större inom invandrarbefolkningen där bidragsberoendet är större och genomsnittliga löner lägre. Det är synd att författarna inte tydligare diskuterar hur välfärdssystemen skulle kunna utformas för att minska dessa problem. Vi vill framhålla att sådana förändringar inte nödvändigtvis behöver innebära att redan svaga grupper drabbas – det finns ett val mellan morot och piska.

Rapporten avslutas med konkreta politiska förslag om ett nytt lärlingssystem och riktade statliga skolinsatser för barn med invandrarbakgrund. Även om det ofta är svårt att se en direkt koppling mellan de resultat som presenteras och de åtgärder som föreslås är det lätt att hålla med om huvuddragen i förslaget om ett lärlingssystem. Att integrera invandare i socialbidrag och hålla dem borta från arbetsmarknaden framstår som ett uppenbart slöseri med resurser. Beträffande satsningar inom skolan blir frågan om alternativkostnader mer relevant. Som vi påpekat tidigare förekommer skillnader i barns framgång utifrån många bakgrundsfaktorer. Vad som är en relevant norm för oacceptabla skillnader framstår som en öppen fråga och

att prioritera etnicitet får rimligen konsekvenser för andra satsningar.

Tanken med lärlingssystemet är att folk snabbt ska ges möjlighet att träda in på arbetsmarknaden. Förvärvsarbete ska efterhand ersätta språkträning och lönen som till en början ligger under kollektivavtalens lägsta nivå ska ökas successivt. Den detaljerade beskrivningen av systemets utformning och talet om "ett nytt samhällskontrakt" visar på en förvånande stor tilltro till möjligheterna att lyckas med en aktiv politik inom arbetsmarknadsområdet. Med tanke på att tidigare arbetsmarknadspolitiska åtgärder och motgångssystem varit måttligt framgångsrika måste man ytterligare beakta frågor kring arbetsgivares och individers vilja att delta i systemet och vilka risker det finns att systemet missbrukas och därmed inte uppnår sitt mål. Möjligen ska förslaget (trots detaljbeskrivningen) ses som en utgångspunkt för en diskussion om vad som ska göras inom ett område där det helt klart finns ett behov att göra något.

Dessa invändningar till trots, rekommenderar vi rapporten varmt till beslutsfattare och samhällsintresserade läsare. Den ger en god och övergripande inblick i en av de viktigaste utmaningar som svenskt samhälle står inför idag. Den demografiska utvecklingen och den förestående utvidgningen av EU kan bara betyda att det blir än viktigare att underlätta integrationen av invandrare på arbetsmarknaden.

*Peter Fredriksson*, Docent,  
Uppsala universitet och IFAU

*Olof Åslund*, Fil dr, IFAU