

# Sammanfattning<sup>1</sup>

Integration är ett område som befinner sig i den politiska hetluften i dagens Sverige. Hur integrationen kan förbättras är en av de centrala politiska frågorna. Området rymmer en hel del värderingar, känslor och förutfattade meningar – vilket kan riskera att skymma faktabaserade slutsatser om problem och möjligheter. Av samma skäl är det av särskild vikt att söka lösningar på integrationsproblemet utifrån en bas av kunskap och utvärderingar om vad som fungerar och vad som inte gör det. Syftet med den här rapporten är att utifrån en genomgång av såväl den förda politiken som befintlig forskning dra slutsatser om insatser och åtgärder för en förbättrad integration på den svenska arbetsmarknaden. Rapporten bidrar till litteraturen på området genom att sätta integrationspolitiken i en kontext av både generell och riktad politik i förhållande till de hinder som finns för utrikes föddas arbetsmarknadsinträde. Särskild uppmärksamhet riktas mot spelet mellan de offentliga insatser som riktar sig till hela befolkningen och de riktade åtgärder som enbart är tillgängliga för utrikes födda och hur de kompletterar och överlappar varandra.

## **Arbete – ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor**

Att ha ett arbete är inte detsamma som att integrationen är ”fullbordad”. Men att kunna försörja sig själv och sin familj är för de allra flesta en förutsättning för att känna sig delaktig i samhället, och utgör därför ett nödvändigt villkor för integration. Med förbättrad arbetsmarknadsintegration avser vi här hur sysselsättningsgraden och inkomsterna för utrikes födda på arbets-

---

<sup>1</sup> Vi tackar ESO-kansliet och den referensgrupp som har följt arbetet samt Elin Landell och Björn Segendorf för värdefulla synpunkter. Ett särskilt tack till Henrik Emilsson för hjälp med statistik om integrationspolitik i andra länder.

marknaden ska kunna förbättras och närma sig nivåerna för inrikes födda.

Arbetsmarknadsutfallet för utrikes födda i Sverige skiljer sig tydligt från inrikes föddas, sysselsättningsgraden är ca 64 procent jämfört med ca 82 procent för inrikes födda.<sup>2</sup> Samtidigt är arbetslösheten betydligt högre bland utrikes födda. Men bilden är heterogen. Skillnaderna mellan olika grupper av utrikes födda är stora, där till exempel personer födda utanför Europa, flyktingar och deras anhöriga i högre grad är arbetslösa än andra. Svårigheter på arbetsmarknaden är självklart ett problem för den enskilde personen och dennes familj, men också kostsamt för samhället som helhet.

### **Sverige är inte så avvikande**

Invandringen till Sverige har ökat under senare år, men inte mer än vad som är fallet för andra liknande länder. I till exempel Danmark och Norge har ökningen varit betydligt större. Det är heller inte så att invandringen är markant högre till Sverige jämfört med till andra jämförbara länder i Europa. Vad som däremot utmärker Sverige är att vi har en förhållandevis hög andel skyddsbehövande och deras anhöriga bland invandrarna, en invandring som inte är matchad mot en omedelbar efterfrågan på arbetsmarknaden utan har sin grund i i en önskan att hjälpa människor i behov av en fristad. Sverige har också en totalt sett högre andel utrikes födda i relation till den totala befolkningen än de flesta andra OECD-länder. Om man tar hänsyn till de nämnda skillnaderna i invandringens sammansättning och omfattning är skillnaderna mellan länder i sysselsättningsgraden hos utrikes födda påfallande små.

### **Att bygga upp och riva ned – humankapital, trösklar och nätverk**

För att förstå varför utrikes föddas integration på arbetsmarknaden kan vara problematisk kan tre huvudförklaringar identifieras. Den första gruppen faktorer handlar om de invandrades *humankapital* som påverkar vilka kvalifikationer arbetsgivarna uppfattar att personen har. Osäkerhet kring kvalifikationer kan göra att

---

<sup>2</sup> SCB AKU 2010 i åldersgruppen 20-64.

potentiella arbetsgivare väljer bort vissa personer. När man flyttar till ett annat land kan det också vara svårt att till fullo utnyttja allt det kunnande man bär med sig. Kunskapen kan t.ex. vara land- eller språkspecifik och därför av lägre eller inget värde i ett annat land. Det är därför viktigt att så snabbt som möjligt efter invandringen värdera och översätta befintligt humankapital för att bevara värdet som redan byggts upp, och att samtidigt underlätta uppbyggande av nytt humankapital för att komplettera och uppdatera kunskaperna så att de kan matchas även på den svenska arbetsmarknaden. Den andra förklaringsfaktorn handlar om *trösklar på arbetsmarknaden*. Dessa trösklar, som exempelvis kan bestå i olika former av diskriminering eller att det är höga löner även för enkla arbeten, försvårar för utrikes födda att ta sig in på arbetsmarknaden. Den tredje förklaringsfaktorn är *nätverk*. Information om lediga arbeten och rekommendationer förmedlas ofta genom personliga kontakter. Nyanlända invandrare har av förklarliga skäl oftast ytterst begränsade nätverk, och för personer som är bosatta i starkt segregerade bostadsområden, med en hög andel arbetslösa, kan det vara svårt att bygga upp ett nätverk som är effektivt ur arbetsmarknadssynpunkt.

Ett mycket viktigt perspektiv i integrationsprocessen är hur det mottagande samhället tar emot invandrare. Hur väl rustade invandrare än är för att möta den svenska arbetsmarknaden är av avgörande betydelse hur personerna blir mottagna. Integrationsprocessen involverar hela samhället. Alla som verkar både på arbetsmarknaden och på andra arenor i samhället måste bidra till integration. Det är på inget sätt en fråga enbart för de utrikes födda.

Integrationspolitikens olika åtgärder syftar till att minska de nämnda problemen och ge utrikes födda bättre förutsättningar på arbetsmarknaden. Integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Stora skillnader mellan inrikes och utrikes födda vad gäller sysselsättning och arbetslöshet indikerar att målet om lika möjligheter inte har nåtts, åtminstone inte på arbetsmarknaden. För att påverka integrationen kan insatser antingen riktas endast till utrikes födda eller grupper av utrikes födda (riktade åtgärder), eller vända sig till befolkningen som helhet utan att göra åtskillnad på ursprung (generell politik). Riktade åtgärder som t.ex. grundläggande språkundervisning kan vara lämpliga särskilt under den första tiden i landet när skillnaderna mellan inrikes och utrikes

födda är som störst. Generell politik som vänder sig till personer oavsett bakgrund som har behov av stöd av visst slag, exempelvis bostads-, arbetsmarknads- och utbildningspolitik, är det huvudsakliga integrationspolitiska verktyget efter den initiala tiden. Rapporten kartlägger den förda politiken i Sverige i syfte att identifiera eventuella luckor och brister som minskar dess effektivitet. De åtgärder som föreslås i rapporten bygger på denna kartläggning.

### **Integrationspolitiken är inte generellt misslyckad, men har potential att förbättras**

De generella och riktade åtgärderna behöver såväl komplettera varandra som vara träffsäkra och effektiva var och en för sig för att kunna möta identifierade behov. Vi finner att så också ofta är fallet – integrationspolitiken är inte så misslyckad som generaliseringar ibland hävdar. På det övergripande planet stämmer integrationspolitikens inriktning och metoder huvudsakligen överens med det tillgängliga kunskapsunderlaget i form av forskning, utvärderingar och internationell erfarenhet. Däremot finns stort utrymme för processförbättringar. I rapporten pekar vi ut ett antal åtgärder som vi bedömer kan förbättra arbetsmarknadsintegrationen. Av dessa vill vi särskilt framhålla fem förslag som vi tycker är särskilt angelägna för att öka politikens effektivitet och träffsäkerhet och förbättra resultaten och utfallet på arbetsmarknaden.

1. Validering av utländska utbildningar och yrkeskunnande är ett sätt att på ett trovärdigt sätt verifiera befintligt kunnande, så att arbetsgivare kan jämföra den med kompetensen hos arbetssökande med svensk utbildning eller erfarenhet. Idag är informationen om validering och erkännande av yrkeskunnande och utländska utbildningar svåröverskådlig. Olika funktioner är delegerade till lokala lärosäten och branschorgan. Detta ger en fragmenterad och svåröverblickbar informationsstruktur som försvårar valideringen.. Det medför att valideringen ofta fördröjs eller uteblir, och att matchningen mellan faktisk kompetens och arbetsgivares efterfrågan blir mindre effektiv. *Vi föreslår därför bland annat att det skapas en "single point of entry", det vill säga en distinkt ingång till information om validering och möjligheter till*

*kompletterande utbildningar, oavsett nivån eller syftet med valideringen.*

2. Rätten till särskilda arbetsmarknadsinsatser i samband med invandringen bör i idealfallet baseras på en individuell bedömning snarare än på skälet till uppehållstillstånd. För närvarande har staten tagit ett särskilt ansvar för insatser för skyddsbehövande och vissa av deras anhöriga. Många andra anhöriginvandrare delar dock samma egenskaper och har liknande utfall på arbetsmarknaden.<sup>3</sup> I en internationell jämförelse är målgruppen för särskilda etableringsinsatser relativt snäv i Sverige. *Mot denna bakgrund föreslår vi att även andra anhöriginvandrare bör erbjudas till exempel etablerings-samtal och etableringsplan hos Arbetsförmedlingen.*
3. Ett väl fungerande mottagande av nyanlända barn och ungdomar i skolan är av stor vikt för deras framtida möjligheter att utbilda sig vidare och att söka sig ut på arbetsmarknaden. Samtidigt är den stigande andelen nyanlända elever som inte når gymnasiebehörighet i grundskolan oroande. Många skolor och skolhuvudmän har svårigheter med att följa de befintliga skolförfattningarnas krav på likvärdig undervisning även för nyanlända elever. *Vi föreslår att författningsregleringen på området ses över i syfte att uppnå bättre skolresultat och större likvärdighet mellan olika skolor och kommuner. Skolverket bör ta fram ytterligare praktisk handledning om fungerande metoder för mottagande av utrikes födda barn och ungdomar i skolorna baserade på både svenska och internationella erfarenheter. Vidare föreslår vi att Skolverket tillförs resurser för ett riktat stöd till kommuner med ett stort mottagande av barn i skolåldern i syfte att underlätta en omställning och kvalitetshöjning av mottagandet.*
4. Utformningen av föräldraförsäkringen minskar incitamenten till arbete och skapar inläsningseffekter. Trots goda intentioner fungerar föräldrapenningen ofta som en kvinno- och fattigdomsfälla för utrikes födda kvinnor som saknar arbete och inte har kommit in i inkomstprövade försäkrings-system. *Vi föreslår att möjligheterna och lämpligheten att relatera antalet föräldrapenningdagar till barnets ålder vid inflyttning till Sverige utreds. Vidare föreslår vi att vårdnas-bidraget avskaffas.*

---

<sup>3</sup> Hög andel lågutbildade, hög grad av humankapitaldepreciering, hög utsatthet för diskriminering, hög andel outsiders.

5. Arbetsgivaren är huvudansvarig för arbetsinriktad rehabilitering i Sverige. Försäkringskassans rehabiliteringsinsatser riktar sig i första hand till dem som uppbär sjukpenning. För personer som varken har en arbetsgivare eller har upparbetat en rätt till sjukpenning är alltså ansvaret för arbetsinriktad rehabilitering inte klarlagt. *Vi föreslår att möjligheterna till arbetsinriktad rehabilitering för personer som saknar arbete och SGI ses över.*