TIMBRO

Den svenska integrationspolitiken:

EN FÖREBILD FÖR EU?

Anja Wiesbrock, Oslo universitet, Institutionen för civilrätt

TIMBRO • April 2013

Om författaren

Anja Wiesbrock har tidigare arbetat som docent i EU-rätt vid Institutionen för internationell och europeisk lag i Maastricht University. Hon har varit gästforskare vid Jawaharlal Nehru-universitetet, New Delhi, Max Planck-institutet för jämförande offentlig och internationell rätt samt Harvard Law School. Under 2011/2012 har hon genomfört ett forskningsprojekt om social trygghet för gränsarbetare vid Universität Pompeu Fabra, Barcelona.

© *Författaren och Timbro 2013*

Omslagsfoto: Holger Ellgaard
ISBN: 978-91-7566-945-8
www.timbro.se
info@timbro.se

Innehåll

Sammandrag • *3*

1 Inledning • *5*

2. Den svenska integrationspolitikens främsta kännetecken • *9*

2.1. INTEGRATIONSPOLITIKENS FRIVILLIGA NATUR · *9*

2.2. INTRODUKTIONSINSATSERNAS SYSSELSÄTTNINGSORIENTERADE NATUR · *11*

2.3. SVERIGES DECENTRALISERADE INTEGRATIONSPOLITIK · *13*

2.4. TILLGÅNG TILL SVENSKT MEDBORGARSKAP · *14*

3. En utvärdering av svensk integrationspolitik • *16*

4. Slutsats: Sverige som förebild för andra EU-länder? • *20*

Referenser · *25*

Sammandrag

NÄR MIGRATION POLICY GROUP mätte och rangordnade integrationspolitiken i 28 länder 2006 fick Sverige mer poäng än något annat land. Det är ett intressant resultat, särskilt eftersom den svenska integrationspolitiken skiljer sig avsevärt från de integrationspolitiska åtgärder som vidtas i andra EU-länder.

Samtidigt som det ställs allt högre integrationsmässiga krav i länder som Nederländerna, Tyskland, Danmark och Frankrike är det i Sverige fortfarande frivilligt att delta i integrationsfrämjande aktiviteter och kurser. I Sverige finns det heller inte några särskilda villkor som måste uppfyllas för att varaktigt uppehållstillstånd eller medborgarskap ska beviljas. Den svenska integrationspolitiken karakteriseras också av att de arbetsmarknadsrelaterade åtgärderna ökar i antal.

I motsats till den rankinglista som Migration Policy Group sammanställde finns det undersökningar från OECD och Eurostat som tyder på att den svenska integrationspolitikens resultat inte är tillfredsställande, åtminstone i fråga om sysselsättningsgrad. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan Sveriges inhemska och utlandsfödda befolkning ökade under 1990-talet och har inte minskat påtagligt sedan dess. Detta betyder om inte annat att resultaten av den svenska integrationspolitiken är motstridiga, vilket innebär att det vore ogenomtänkt av andra EU-länder att använda sig av Sverige som förebild på det integrationspolitiska området.

1. Inledning

På senare år har integrationen av invandrare seglat upp till toppen av den politiska dagordningen, både på EU-nivå och i unionens enskilda medlemsstater. EU-institutioner och nationella aktörer har insett att integrationen spelar en central roll för att maximera de fördelar som invandring medför, såsom ackumulering av humankapital och ekonomisk utveckling. Samtidigt har farhågor om terrorattentat och den religiösa fundamentalismens växande synlighet belyst vikten av integration i bemärkelsen social sammanhållning. Därför har både EU och medlemsstaterna blivit alltmer aktiva i att utveckla integrationsstrategier och hitta lösningar på den angelägna utmaning som integrationen utgör.

På EU-nivå har Haag- och Stockholmsprogrammet båda beskrivit integrationen som en högprioriterad politisk fråga. Även om det inte finns någon formell eller gemensam definition av integration inom EU så antog generaldirektoraten för rättsliga och inrikes frågor en samling ”Gemensamma grundläggande principer om integration” (*Common Basic Principles on integration*), vilka beskriver integration som en dynamisk tvåvägsprocess, präglad av ömsesidig anpassning mellan migranter och de som är bosatta i medlemsstaterna. Enligt dessa grundläggande principer anses sysselsättning, kunskaper i värdlandets språk och dess kultur, lika tillgång till såväl varor som tjänster och politiskt deltagande vara centralt när integrationspolicyer inom EU utformas.

Europeiska revisionsrätten presenterade nyligen en kritisk granskning av EU:s två främsta integrationsinriktade finansiella instrument, Europeiska fonden för integration (EIF) och Europeiska flyktingfonden (ERF). Utvärderingen visade att effektiviteten i EU:s program för integrering av tredjelandsmedborgare hämmas av fondernas komplicerade utformning och bristfälliga koordinering (European Court of Auditors, 2012).

På nationell nivå har ett antal EU-länder lanserat obligatoriska integrationsprogram för nyanlända invandrare och ”medborgarskapstest”, eller andra integrationsrelaterade krav, för att kunna förvärva medborgarskap och varaktigt uppehållstillstånd (Carrera & Wiesbrock, 2011). Detta har fått flera författare (Joppke, 2007; Green, 2007) att hävda att de nationella modellerna inte längre har bärkraft, eftersom olika länders integrationspolitik närmar sig varandra och går i riktning mot assimilationspolitik. Nederländerna räknas ofta som en föregångare på integrationsområdet, medan länder som Tyskland och Danmark anses ta efter den nederländska politikens obligatoriska inslag.

Mot bakgrund av det faktum att integrationsinsatserna likriktas har särskilt Joppke hävdat att den renodlade, nationella modellen blivit förlegad (Joppke, 2007, sid 2). Samtidigt har forskare som Jacobs och Rea (2007) betonat vikten av att integrationspolitiska inriktningar i Europa behåller sin särprägel gentemot varandra och att man inser värdet i att

arbeta med olika modeller. Enligt dem kan den traditionella policyklassificeringen på integrationsområdet komma att behöva justeras, men det finns fortfarande betydande policyskillnader gentemot invandrare som gör att det fortfarande är meningsfullt att analytiskt skilja olika integrationsmodeller från varandra (Jacobs & Rea, 2007, sid 265).

Det är tveklöst så att varken Sveriges eller något annat EU-lands integrationspolitik kan ses som isolerade fenomen, utan måste undersökas utifrån sina regionala och internationella sammanhang. Samtliga EU-länders nationella invandrings- och integrationspolitik påverkas av den parallella utvecklingen i andra europeiska länder, av policybeslut på unionsnivå och av internationella händelser (Södergran, 2000). Trots att integrationspolitiken inte koordineras centralt på unionsnivå anpassar medlemsstaterna sina egna policyförslag efter den politik som genomförs i andra länder. Den egna integrationspolitikens ”framgång” jämförs ständigt med andra europeiska länders resultat, och strategier som fungerar bra på annat håll genomförs, eller diskuteras åtminstone, av den nationella lagstiftaren. Det är sannolikt att nationella regeringar är särskilt uppmärksamma på vilka resultat den förda integrationspolitiken i nära grannländer ger upphov till.

I Sverige jämför man ofta de integrationspolitiska resultaten med hur det ser ut i de andra skandinaviska länderna. I synnerhet Danmark är en vanlig jämförelsepunkt eftersom man där, i jämförelse med Sverige, har en tämligen annorlunda syn på hur invandrare ska integreras i samhället. Sverige verkar vara ett typexempel på att det fortfarande finns grundläggande skillnader mellan länder i deras integrationspolitiska mål och strategier. Det går dock inte att bortse från att trenden går i riktning mot mer restriktiva integrationsåtgärder. Det huvudsakliga målet med den svenska integrationspolitiken är att främja invandrares socioekonomiska inkludering och självständighet inom ramen för ett samhälle som bejakar mångfald.

I Danmark, å andra sidan, är integrationspolitikens uttalade mål att invandraren ska assimileras. Även om inget av länderna låter sig inkategoriseras i någon av ”integrationsmodellerna”, råder det inga tvivel om att man i Sverige betonar multikulturalism medan andra länders integrationspolitik är mer inriktad på assimilation. Trots att utgångsläget för Danmark och Sverige är ganska likartat i fråga om invandrad befolkning, välfärdssystemets omfattning och historisk bakgrund har man valt helt olika vägar i frågor som rör invandring och integration. Historiskt har båda länderna länge varit kulturellt homogena vilket har förändrats på senare år till följd av invandring. Länderna skiljer sig dock i hur man hanterar denna utmaning.

Sverige var ett av de första länderna som uppfattade behovet av att integrera invandrare i samhället. Svenska regeringar genomförde integrationsinsatser mer än 30 år innan man officiellt övergav invandringspolitiken till förmån för integrationspolitiken. Redan 1965 anordnades

de första kurserna i svenska för invandrare (Dingu-Kyrklund, 2007, sid 6), och 1996 beslutade den då socialdemokratiska regeringen att officiellt skifta från invandrarpolitik till integrationspolitik. Den nya integrationspolicyn antogs 1997 då riksdagen röstade igenom regeringens proposition ”Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik” (Proposition 1997/98:16). Målet med den nya hållningen var lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Den sociala sammanhållningen skulle byggas på mångfald och den sociala utvecklingen, som alla aktivt skulle medverka till och ansvara för, skulle karakteriseras av ömsesidig respekt inom det demokratiska samhällets ramar.

Den officiella övergången från invandrarpolitik till integrationspolitik inspirerades av idén att politiken skulle utökas till att omfatta hela befolkningen, även den inhemska. Etnisk mångfald sågs alltså som utgångspunkten för hur invandringen skulle hanteras. Den nya politiken underströk att rättigheter, skyldigheter och möjligheter omfattade alla samhällsmedlemmar och betonade även vikten av att bekämpa rasism och etnisk diskriminering.

I november 2009 lade den borgerliga regeringen fram en proposition (2009/10:60) som innehöll förslag om integrationspolitiska reformer, bland annat den så kallade etableringsreformen som trädde i kraft den 1 december 2010 (lag 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).[1] Etableringsreformen syftar till att snabbare slussa in nyligen anlända invandrare i arbets- och samhällslivet genom att underlätta anställning, klargöra skillnaden mellan olika myndigheters ansvarsområden och bättre utnyttja de nyanländas färdigheter (se paragraf 1, lag 2010:197). Detta förändrar dock inte det underliggande mantrat i svensk integrationspolitik om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk eller kulturell bakgrund (Regeringskansliet, 2009).

Sedan 1980-talet har antalet invandrare i Sverige ökat markant. I procent räknat är andelen utlandsfödda större än i Storbritannien och nästan lika stor som i USA. I Malmö, till exempel, utgör andelen utlandsfödda 25 procent av befolkningen (Ekberg, 2006). Men i stället för att följa trenden med mer restriktiva villkor i integrationspolitiken har Sverige fortsatt att föra en relativt liberal politik gentemot den invandrade befolkningen, med principer som utgår från mångfald och multikulturalism. Det här står i bjärt kontrast till utvecklingen i många andra västeuropeiska länder där man i samband med en växande invandrad befolkning har infört en mer restriktiv lagstiftning.

Den svenska integrationspolitikens officiella mål är 1) lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund; 2) ett samhälle baserat på mångfald; och 3) ett samhälle

1. En tidigare version av denna artikel publicerades i *International Migration*, vol 49, nr 4, i augusti 2011.

kännetecknat av ömsesidig respekt och tolerans, som alla oavsett bakgrund ska delta i och ta ansvar för (Regeringskansliet, 2002).

I motsats till hur det ser ut i många andra europeiska länder utgår den svenska politiken explicit från principer om multikulturalism och mångfald. Skarpast blir kontrasten om man tittar på länder som Nederländerna och Storbritannien, där den multikulturalistiska politiken som fördes på 1980-talet anses ha misslyckats.[2] Särskilt värt att notera är att integrationspolitiken i Sverige har tagit en helt annan vändning än i Danmark, som dels hör till de mest restriktiva i Europa vad gäller invandringspolitik, dels tillämpar obligatoriska integrationskrav med sanktioner mot den invandrades ekonomi och uppehållsrätt (Wiesbrock, 2009).

Vid första anblick skiljer sig den svenska synen på multikulturalism och mångfald från den i andra europeiska länder, och detta synsätt verkar ha främjat invandrares integrering i samhället. När Migration Policy Group mätte och rangordnade integrationspolitiken i 28 länder 2006 fick Sverige mer poäng än något annat land.

Frågan som uppstår är huruvida detta positiva omdöme om svensk integrationspolitik bekräftas av andra studier och parametrar, samt huruvida den svenska synen på integration kan utgöra en förebild för andra EU-länder. Den här rapporten kommer därför att 1) jämföra de framträdande dragen i den svenska integrationspolitiken med andra EU-länders dito; 2) utvärdera den svenska integrationspolitiken utifrån deltagande på arbetsmarknaden; och 3) diskutera i vilken utsträckning andra EU-länder skulle kunna ta efter de integrationspolitiska reformer som visat sig vara framgångsrika i Sverige.

2. Under 1960- och 1970-talen tillämpade den nederländska regeringen en liberal och multikulturalistisk politik. På den tiden hade Nederländerna rykte om sig att vara ett av Europas mest multikulturalistiska och välkomnande länder. Men på 1990-talet förändrades uppfattningen sakta och den multikulturalistiska politiken ansågs snart ha misslyckats med att integrera invandrare i det nederländska samhället på ett framgångsrikt sätt (Jacobs, 2000, sid 3–13; Van Niekerk, 2002, sid 345–358).

2. *Den svenska integrationspolitikens främsta kännetecken*

Jämfört med integrationspolitiska åtgärder i andra västeuropeiska länder kännetecknas den svenska integrationspolitiken främst av fyra förhållanden: 1) det är frivilligt att delta; 2) politiken är sysselsättningsinriktad; 3) fram till nyligen var politiken i hög grad decentraliserad i den mening att beslut främst fattades på kommunal nivå; 4) naturalisation ses mer som ett viktigt inslag i än som det slutgiltiga målet för integrationsprocessen.

2.1. Integrationspolitikens frivilliga natur

De flesta västeuropeiska länder har under de senaste decennierna infört obligatoriska integrationskurser och/eller prov. Den som inte når de uppställda målen eller blir underkänd på de föreskrivna proven drabbas i allmänhet av kännbara ekonomiska sanktioner och kringskuren uppehållsrätt. Från statligt håll försöker man se till att integrationskraven uppfylls, antingen genom att erbjuda incitament för dem som lyckas eller genom att införa sanktioner mot dem som inte klarar proven. De flesta länder har ekonomiska sanktioner i form av tilläggsavgifter eller indraget socialt bistånd, och uppehållsrättsliga sanktioner som kan innebära att beslut om varaktigt uppehållstillstånd skjuts upp eller nekas (Carrera & Wiesbrock, 2011).

Så är inte fallet i Sverige eftersom det är frivilligt att delta i de integrationsprogram som erbjuds. Invandrare i Sverige har rätt till kostnadsfria kurser i svenska språket via sfi (svenska för invandrare) men är inte skyldiga att delta i undervisningen. Etableringsreformen från 2010 omfattar vissa kategorier av nyanlända invandrare[3] (främst flyktingar och personer med skyddsstatus) mellan 20 och 65 år och deras familjemedlemmar.[4]

Det har lagts fram förslag om att rätten till få delta i sådana etableringsinsatser ska omfatta alla nyanlända personer som beviljats uppehållstillstånd i minst ett år, med undantag för utbytesstudenter. Kurser i språk och samhällsorientering skulle i så fall även erbjudas till familjemedlemmar, personer med arbetstillstånd som löper längre än ett år och till EU/EES-medborgare (SOU 2010:37). Alla som omfattas av etableringsreformen[5] har rätt att upprätta en etableringsplan med

3. Detta gäller flyktingar, personer som är skyddsbehövande eller inväntar omplacering/vidarebosättning, personer som till följd av internationell lag inte kan avvisas eller vars beslut om utvisning inte kan verkställas, utlänningar som lever under sådana omständigheter att de ska få stanna i Sverige samt de som beviljats tillfälligt skydd eller som vittnat inför en internationell domstol eller tribunal (utlänningslagen [2005:716], kapitel 1, paragraf 1, 2, 4 och 6; kapitel 12, paragraf 18; samt kapitel 21 och 22).
4. Lag (2010:197), paragraf 2.
5. Rätten att upprätta en etableringsplan gäller inte nyanlända som förvärvsarbetar på heltid, går i gymnasieskola eller på grund av sjukdom eller annan fysisk eller psykisk nedsättning inte kan delta i etableringsinsatser på minst 25 procent av heltid (lag [2010:197], paragraf 6).

arbetsförmedlingen, vilket innebär tillgång till kurser i svenska i enlighet med skollagen (1985:1100), samhällsorientering och åtgärder som syftar till att underlätta inträde på arbetsmarknaden.[6] Det är oklart i vilken utsträckning etableringsreformen skiljer sig från de integrationsplaner som tidigare upprättades mellan kommunala myndigheter och nyanlända.

Den kostnadsfria språkundervisningen utgår från principen om att alla ska ha rätt att lära sig svenska och även utveckla sina modersmålskunskaper, vilket kan betraktas som ett ”förmånligt andraspråksprogram” (*privileged second-language programme*) (Lindberg & Sandwall, 2007, sid 81). 2009 infördes ett nationellt språkprov som innebar ekonomisk ersättning för de nyanlända som inom tolv månader slutförde svenskkursen och blev godkända på provet. Sedan det nya integrationspolitiska programmet trädde i kraft i december 2010 har nyanlända erbjudits kurser i samhällsorientering med grundläggande information om det svenska samhället (Regeringskansliet, 2009).

Det integrationsrelaterade stöd som regeringen erbjuder inskränker sig dock inte till undervisning i språk och samhällsorientering. Särskilt under den första tiden, i upp till två år, befinner sig invandraren i en introduktionsfas där denne får ”individuellt anpassat stöd” i syfte att förbättra möjligheterna till stadigvarande egenförsörjning och för att kunna delta i samhällslivet (Integrationsverket, 2006a).

Som en direkt följd av frivilligheten i integrationsinsatserna är det inte behäftat med ekonomiska eller uppehållsrättsliga sanktioner för den som inte deltar i språkundervisningen eller inte blir godkänd på det efterföljande provet. Sverige har inte heller några kunskapsprov som invandrare måste genomgå för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas, och det finns inget krav på den som söker varaktigt uppehållstillstånd eller medborgarskap att kunna uppvisa godkänt resultat på det nationella språkprovet. Återkallelse av uppehållstillstånd kan därför inte användas som styrmedel för att den enskilde ska följa integrationsinsatserna.

Men även om introduktionsinsatserna i Sverige är frivilliga kan nyanlända invandrare indirekt tvingas till att delta av ekonomiska skäl. Invandrare som har upprättat en etableringsplan med arbetsförmedlingen är skyldiga att aktivt delta i aktiviteterna för att behålla rätten till fullständiga sociala förmåner, och den som inte följer etableringsplanens villkor riskerar indragen ersättning. Dessutom är etableringsreformens särskilt utformade bidrag, till exempel etableringstillägg och bostadsersättning, förbehållna de nyanlända som deltar i etableringsplanens aktiviteter.[7]

6. Lag (2010:197), paragraf 6 och 7.
7. Lag (2010:197), paragraf 15.

2.2. Introduktionsinsatsernas sysselsättningsorienterade natur

Introduktionsinsatserna inleds med att den nyanlände och Arbetsförmedlingen kommer överens om en introduktionsplan. Även kommunala myndigheter är delaktiga i planens utformning. I introduktionsplanen formuleras de specifika åtgärder som ska vidtas för att den nyanlände ska kunna få en anställning, till exempel undervisning i svenska och svensk kultur samt studieförberedande- och yrkesförberedande utbildning. Språkkurser är särskilt viktiga eftersom merparten av de invandrare som kommer till Sverige varken förstår eller talar svenska vid ankomsten. Språkkurserna börjar med att deltagarnas språkkunskaper testas varpå de placeras in på någon av SFI:s fyra olika nivåer.

Den efterföljande undervisningen är i hög grad sysselsättningsinriktad. Genom praktik eller andra arbetslivsrelaterade insatser kan deltagarna till exempel lära sig behärska arbetsrelaterad terminologi. Kursen avslutas sedan med ett standardiserat språkprov som ges på nationell nivå. Det slutgiltiga målet är att språkkursen ska göra invandraren ”redo” för arbetsmarknaden, vilket samtidigt antyder att finns en särskild nivå som måste uppnås innan tillträde till arbetsmarknaden är möjligt. Den nyanlände måste också uppnå en viss språklig kunskapsnivå för att Arbetsförmedlingen ska kunna erbjuda arbetsmarknadsrelaterade åtgärder. Men eftersom olika typer av arbeten ställer olika höga krav på språklig kunskapsnivå är det även avhängigt individens bakgrund i vilken utsträckning denne är redo att utföra sitt tilltänkta yrke.

Förutom språkkursens arbetsmarknadsfokus har både yrkesförberedande utbildningar och andra sysselsättningsinriktade åtgärder under många år varit en del av introduktionsinsatserna. Särskilt efter år 2000 har ett flertal åtgärder vidtagits i syfte att främja invandrares inträde på arbetsmarknaden, exempelvis i form av bidrag till arbetsförmedlingskontor där den invandrade delen av befolkningen är stor.

Från september 2003 till december 2005 gjorde den dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) ett försök med så kallad arbetsplatsintroduktion för personer med utländsk härkomst. Målgruppen för denna försöksverksamhet var arbetssökande som hade tillräckliga kunskaper i svenska men inte kom in på arbetsmarknaden eftersom de saknade erfarenhet från det svenska arbetslivet. Problemet skulle lösas genom att stödja både arbetssökande och arbetsgivare i ansökningsprocessen. Insatserna inriktades särskilt på att först ringa in de arbetssökandes kompetens och matcha den med arbetsgivarnas önskemål, och därefter erbjuda parterna stöd under anställningens inledande sex månader. Arbetsgivaren förväntades i allmänhet ansvara för arbetstagarens lön under denna tidsperiod.

Försöksverksamheten följdes upp 2010 med två nya sysselsättningsrelaterade insatser, som ingick i den breda integrationspolitiska reform

som då genomfördes. Den ena insatsen utgjordes av de så kallade instegsjobben, som innebär subventionerad anställning för nyanlända och arbetslösa invandrare, kombinerat med sfi-kurser i svenska. Inom detta program är arbetsgivaravgiften reducerad med upp till 75 procent och tänkt att resultera i snabbare inträde på arbetsmarknaden. Den andra insatsen går i linje med de försöksverksamheter som har funnits i vissa delar av landet sedan 2009, och innebär att nyanlända invandrare informeras var i Sverige deras färdigheter efterfrågas i dagsläget. Därigenom ska individuella kompetenser bättre matchas med fortbildningsutbud och behoven på arbetsmarknaden (Regeringskansliet, 2009, sid 2).

Ytterligare sysselsättningsåtgärder riktas till invandrare som har ett arbete för vilket de är överkvalificerade. Genom kompletterande utbildningsinsatser är det tänkt att denna grupp ska utöka sina möjligheter att få ett arbete som motsvarar deras kompetens. Utbildningen ska i första hand finansieras av arbetsgivare som kan erbjuda invandraren i fråga ett mer kvalificerat arbete, och i andra hand av Arbetsförmedlingen (Lemaître, 2007, sid 16–17).

Det läggs också stor vikt vid att aktörer i värdkommunen involveras i det nationella integrationsprogrammet. Ett exempel på detta är hur arbetsmarknadens parter och myndigheter ingår avtal, som syftar till att ge invandrare möjlighet att skaffa sig arbetslivserfarenhet, till exempel i form av praktikplatser (Migration Policy Group, 2007, sid 50–52). Sedan december 2010 får nyanlända stöd i sitt arbetssökande genom en egen ”etableringslots”, som arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen men väljs av den nyanlände själv (lag [2010:197], paragraf 11 och 12). Enligt regeringens treåriga mentorskapsprojekt ska nyanlända invandrare utifrån yrke och utbildning matchas ihop med en egen mentor, som sedan ska lotsa in dem i samhällslivet (Regeringskansliet 2009, sid 2).

Efter att ha slutfört dessa introduktionsinsatser bedöms invandraren kunna konkurrera på arbetsmarknaden på samma villkor som infödda svenskar. Etableringsplanen upphör att gälla så snart den föreskrivna tidsperioden om högst 24 månader har löpt ut. Den upphör också om den nyanlände antingen har varit heltidsanställd i minst sex månader eller studerar på högskolenivå och därmed är berättigad till studiemedel (lag [1999:1395]; lag [2010:197], paragraf 7, 8 och 9). Vid utgången av introduktionsperioden är invandrare inte längre föremål för riktade insatser, utan kan ta del av de generella arbetsmarknadsåtgärder som alla svenska medborgare omfattas av, till exempel rekryteringsstimulerande åtgärder, starta eget-bidrag, jobbcoachning och praktikplatser.

2.3. Sveriges decentraliserade integrationspolitik

Den svenska integrationspolitiken var länge decentraliserad i den mening att politiken i hög grad genomfördes i kommunal regi. Under denna tidsperiod var varje kommun ansvarig för att såväl formulera egna integrationsmål som att regelbundet utvärdera den genomförda politiken. Kommunerna var ålagda att för alla nyanlända invandrare utarbeta en introduktionsplan, i vilken man skulle specificera de resurser och insatser som krävdes för att individen skulle bli ekonomiskt självförsörjande (Franzén, 2004, sid 1–5).

Introduktionsinsatserna låg med andra ord helt på kommunernas bord, både vad gäller utformning och administration. De var ansvariga för att den invandrade fick boende, språkundervisning och kunskap om svenskt samhällsliv, samt, om så behövdes, ekonomiskt bistånd och psykosocial behandling. Att ta emot flyktingar var helt frivilligt. Kommunerna beslutade således själva hur många asylsökande man ansåg sig kunna ta emot och fick utifrån antalet mottagna flyktingar ersättning av regeringen. Ersättningen utbetalades i på förhand fastställda klumpsummor och skulle bland annat täcka den asylsökandes levnadsomkostnader, boende, språkundervisning, yrkesutbildning och barnomsorg. Den största andelen av denna schablonsumma gick till så kallad introduktionsersättning och tillföll de asylsökande som deltog i aktiviteterna.

Det fanns betydande skillnader mellan kommunerna i fråga om hur omfattande ersättningen var och vilka aktiviteter som anordnades. Summan räknades ut på grundval av det ordinarie försörjningsstödet eller existensminimum och uppgick 2007 till mellan 3 000 och 7 500 kronor (350–800 euro) per person och månad. Kommunerna implementerade också bidragssystemen på olika sätt. Så var till exempel fallet med både den behovsprövade ersättningen som utbetalades utöver det ordinarie försörjningsstödet och den fortsatta utbetalningen av introduktionsersättningen i det fall personen i fråga började förvärvsarbeta. Även längden på introduktionsperioden varierade kraftigt mellan kommuner (Lemaître, 2007).

Genom de nyligen genomförda reformerna har den svenska integrationspolitiken centraliserats i betydande omfattning. Det ansvar som tidigare låg på kommunerna övergick i december 2010 till Arbetsförmedlingen, som då fick ansvar för att samordna introduktionsinsatser. Den 10 september 2010 antog regeringen en ny förordning om statlig kompensation under introduktionsperioden. I och med att det övergripande introduktionsansvaret flyttades över på Arbetsförmedlingen beslutar man nu centralt om nivån på de enskildas ekonomiska ersättning. Med detta försvinner också kommunbetingade skillnader i introduktionsersättningsnivåer. Reformen syftar också till att snabbare slussa in nyanlända på arbetsmarknaden. Kommunerna är dock fortsatt viktiga i mottagandet av nyanlända i frågor som rör boende och utbildning.

2.4. Tillgång till svenskt medborgarskap

Det är enklare att förvärva medborgarskap i Sverige än i de flesta andra västeuropeiska länder, Belgien undantaget.[8] Den främsta anledningen till detta är att den som vill bli svensk medborgare för närvarande varken behöver visa prov på språkkunskaper eller genomgå kunskapsprov i svensk historia och svenska samhällssystemet (Dingu-Kyrklund, 2007, sid 30–45). Förslag om att villkora medborgarskapet med språkkrav är visserligen ett återkommande inslag i svenska valrörelser, men dessa förslag har hittills inte blivit verklighet.

Värt att notera i sammanhanget är att den svenska medborgarskapslagen från 1858 innehöll ett slags integrationskrav, eftersom kungen vid denna tidpunkt hade rätt att naturalisera utlänningar genom dekret, under förutsättning att de uppfyllde vissa villkor. Utlänningar var bland annat tvingade att bekänna sig till den lutherska trosläran. Ända fram till mitten av 1970-talet var den som ansökte om medborgarskap dessutom skyldig att kunna uppvisa kunskaper i svenska språket. Detta krav övergavs dock 1976 (Lokrantz-Bernitz, 2004, sid 75).

I dag kan vuxna personer med tydligt dokumenterad identitet bli svenska medborgare. För att medborgarskap ska beviljas måste sökanden även ha haft sin hemvist i Sverige under fem års tid och inneha permanent uppehållstillstånd. För statslösa personer och flyktingar enligt Genèvekonventionen kan tiden för uppehållstillståndet minskas till fyra år, och motsvarande två år för nordiska medborgare.

Ett ytterligare villkor för naturalisation, som finns i medborgarskapslagens paragraf 11, är den så kallade uppförandekoden som säger att personen ska ha haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt i Sverige. Detta innebär att svenskt medborgarskap kan nekas eller skjutas upp en viss tid om sökanden har dömts för allvarliga brott eller brustit i sin inbetalning av skatt, böter, avgifter och underhållsbidrag, eller i övrigt gjort sig skyldig till lagöverträdelser. Den tid som beviljandet av medborgarskapet skjuts upp ska vara proportionell med hur allvarligt brottet är. Här bör man också betona att det inte är en absolut rättighet för invandrare att förvärva svenskt medborgarskap.

Även om samtliga villkor är uppfyllda kan myndigheterna tillämpa skönsmässig bedömning, det vill säga utifrån det enskilda fallet besluta huruvida ansökan ska beviljas. Det är endast i fall då myndigheterna inte har gjort en rimlig tolkning av medborgarskapslagens bestämmelser som ett sådant naturalisationsbeslut kan upphävas (Sandesjö & Björk, 2005, sid 80).

Förutom denna relativt liberala naturalisationsordning tillåter den svenska medborgarskapslagen också dubbelt medborgarskap. Som en följd av det nordiska samarbetet har de svenska medborgarskapslagarna

8. Efter tre års uppehälle i Belgien har de flesta migranter möjlighet att bli belgiska medborgare. Den som blir belgisk medborgare behöver dessutom inte frånsäga sig sitt andra medborgarskap så länge ursprungslandet inte kräver det. För en jämförande översikt, se Baubock et al (2006).

från 1894, 1924 och 1950 av tradition försökt undvika möjligheten till dubbelt medborgarskap. 2001 års medborgarskapslag, vilken är den första som kodifierats utan att på ett eller annat sätt ha arbetats fram inom det nordiska samarbetets ramar, frångick det tidigare förbudet och tillät i stället dubbelt medborgarskap. I linje med detta policyskifte upphävde Sverige 2001 konventionen om begränsning av flerfaldigt medborgarskap från 1963 och ratificerade 1997 års europeiska konvention om medborgarskap, som förhåller sig neutral inför dubbelt medborgarskap.

Anledningen till Sveriges liberala medborgarskapslagstiftning kan härledas till att multikulturalistiska ideal starkt betonas i utformningen av svensk politik. Historiskt har huvudfrågan beträffande invandrares rättigheter heller inte handlat om att förvärva medborgarskap utan om rätten till att fritt få uppehålla sig i landet. Det främsta skälet till detta är att den som är bosatt i Sverige åtnjuter nästan samma rättigheter som medborgarna själva, med undantag för rösträtt till riksdagen och ett absolut skydd mot deportering (Dingu-Kyrklund, 2007, sid 3).

3. En utvärdering av svensk integrationspolitik

Eftersom Sveriges integrationspolitik utmärker sig i europeiska sammanhang uppkommer frågan hur framgångsrik den svenska integrationspolitiken är i jämförelse med resultaten i andra länder. Det är emellertid mycket svårt att utvärdera integrationspolitik. Inträde på arbetsmarknaden kan givetvis mätas med hjälp av sysselsättningsgrad och arbetslöshetstal, men även sådana parametrar kan vara kontroversiella. Eftersom det inte går att mäta invandrares integrering i värdsamhället på något enkelt sätt, är det oundvikligt att bedömningen av integrationsinsatserna i någon mån blir normativ.

Migration Policy Group använder ett antal indikatorer i sitt Migrant Integration Policy Index (MIPEX), däribland inträde på arbetsmarknaden, varaktigt uppehållstillstånd och rätt till familjeåterförening, samt politiska rättigheter, tillgång till medborgarskap, anti-diskrimineringslagar och den allmänna opinionen.

När Migration Policy Group mätte och rangordnade integrationspolitiken i 28 länder 2006 var Sveriges 88 av 100 poäng det högsta resultatet. På en skala från ”ofördelaktigt” (*unfavourable*) till ”bästa praxis” (*best practice*) fick Sverige omdömet bästa praxis på varje indikator som hade med inträde på arbetsmarknaden att göra. Indikatorerna utgjordes bland annat av tillträde till arbetsmarknaden[9], anställningstrygghet[10], insatser för inträde på arbetsmarknaden[11] och arbetsrättsliga förhållanden[12]. Sverige nådde visserligen inte upp till bästa praxis över hela linjen, men fick ändå mer poäng än något annat land på samtliga områden. Enligt Migration Policy Group är Sverige med andra ord det land som har den mest integrationsfrämjande politiken.

Däremot pekar resultaten i en annan riktning enligt siffror från OECD och Eurostat[13] och dåvarande Integrationsverkets egna undersökningar. Trots att de arbetsmarknadsrelaterade integrationsinsatserna är omfattande är sysselsättningsgraden fortfarande ganska låg bland Sveriges utlandsfödda män och kvinnor. Under 2004 och 2005 var sysselsättningsgraden för utlandsfödda män omkring tio procentenheter lägre

9. Indikatorn för tillträde till arbetsmarknaden grundar sig på likheten mellan tredjelandsmedborgares och EU-medborgares tillgång till anställning och självständig verksamhet, samt rutiner för validering av betyg.
10. Indikatorn för anställningstrygghet grundar sig dels på rutiner för tredjelandsmedborgares förnyelse av arbetstillstånd, dels på huruvida uppsägning av anställningsavtal ligger till grund för att återkalla eller neka förnyelse av arbets-/uppehållstillstånd.
11. Indikatorn som mäter inträde på arbetsmarknaden ger anvisningar om likvärdig tillgång till yrkesutbildning/studiemedel, insatser som syftar till ytterligare arbetsplatsintegrering och statens behjälplighet vad gäller validering av kompetens och kvalifikationer.
12. Indikatorn för arbetsrättsliga förhållanden inbegriper såväl medlemskap och deltagande i fackföreningar som möjligheter till att förändra tredjelandsmedborgares anställningsform och arbetstillstånd.
13. Eurostat (European Union Labour Force Survey).

än för Sverigefödda män. För motsvarande grupper bland kvinnor var skillnaden i sysselsättningsgrad ännu större.

Faktum är att sysselsättningsgapet mellan invandrare och inhemskt födda är stort i Sverige jämfört med genomsnittet i OSSE-länderna. Mellan 1993 och 2003 ökade dessutom skillnaderna i sysselsättningsgrad i Sverige medan andra länders motsvarande skillnader minskade under samma tidsperiod (Migration Policy Group, 2007, sid 7). Det är även anmärkningsvärt att den genomsnittliga sysselsättningsgraden för utländska medborgare var omkring tjugo procentenheter högre än bland infödda svenskar under tidig efterkrigstid. Dessa siffror har dock sjunkit kontinuerligt sedan 1950-talet (Ekberg & Gustavsson, 1995).

2008 var arbetslöshetstalen för utlandsfödda i åldern 25–54 år betydligt högre än för infödda svenskar i samma åldersgrupp (11 procent jämfört med 3 procent). Det betyder att sannolikheten för arbetslöshet hos utlandsfödda var fyra gånger högre än bland infödda svenskar. Skillnaden i arbetslöshetstal mellan den utlandsfödda och inhemskt födda befolkningen är därmed högre i Sverige än i något annat land, Belgien undantaget.

I några andra medlemsstater, till exempel Storbritannien, är andelen utlandsfödda personer i arbetslöshet endast något högre än vad den är bland inhemskt födda (6 procent jämfört med 4 procent). Särskilt värd att notera är Sveriges skillnader i arbetslöshetstal mellan utlandsfödda och inhemskt födda, som trots de omfattande introduktionsinsatserna har ökat markant på senare år. Enligt nya siffror presterar Sverige sämre på området än länder som Danmark och Nederländerna, som förut hade större skillnader i sysselsättningsgrad mellan utlandsfödda och inhemskt födda jämfört med Sverige (se tabell 1).

Sverige utmärker sig dessutom genom att, i jämförelse med inhemskt födda, ha en särskilt hög andel utlandsfödda personer i yrken de är överkvalificerade för (31 procent jämfört med 11 procent). Bland dem som har arbetsuppgifter som inte motsvarar deras kompetens är andelen utlandsfödda alltså tre gånger större.

Tabell 1. Arbetslöshetstal i procent för inhemskt födda och utlandsfödda personer i åldern 25–54 år under 2008.[14]

	Inhemskt födda			**Utlandsfödda**		
	Totalt	**Män**	**Kvinnor**	**Totalt**	**Män**	**Kvinnor**
Danmark	2	2	2	6	5	7
Nederländerna	2	1	2	5	4	6
Sverige	3	3	3	11	10	12
Storbritannien	4	4	4	6	6	7

14. Källa: EU:s arbetskraftsundersökning (EU LFS) 2008.

De svenska introduktionsinsatsernas begränsade framgång är tydlig även i Integrationsverkets studie, i vilken det avslöjas att mer än hälften av de invandrare som påbörjade en introduktionskurs (55 procent) aldrig slutförde densamma. Sannolikheten för sysselsättning är till och med mindre bland de invandrare som har deltagit i insatserna än de som inte har deltagit alls. 43 procent av de invandrare som inte deltar i introduktionsinsatserna blir sysselsatta, medan endast 18 procent av de som deltar kommer in på arbetsmarknaden direkt efter avslutad kurs.

Detta sammanfaller med resultaten i en OECD-studie om inträde på arbetsmarknaden (Lemaître, 2007), enligt vilken endast hälften av de invandrade deltar i den svenska språkundervisningen. Dessutom är det bland dessa deltagare fortfarande omkring 50 procent som inte närvarar vid de 300 undervisningstimmar som sammanlagt erbjuds. Inom den invandrade befolkningen är det endast 25 procent som utnyttjar språkundervisningen till fullo. OECD-studien konstaterade att 300 till 500 timmars språkundervisning under de två första vistelseåren förbättrar invandrares möjligheter på arbetsmarknaden, men också att arbetsmarknadsutbildning och anställning på ett tidigt stadium har än mer betydelse för de framtida sysselsättningsutsikterna.

Eftersom bortavaro från arbetsmarknaden medför negativa effekter anser studien att den genomsnittliga svenska introduktionsperioden om två år är för lång. Och även om vissa kunskaper i svenska språket är direkt nödvändiga för att etablering på arbetsmarknaden ska vara möjlig, understryker OECD att en snabb inslussning på arbetsmarknaden utan längre perioder av handledning och utbildning är minst lika viktig för integrationsprocessen. Fokus bör därför ligga på att utforma intensiva språkkurser av god kvalitet i stället för att erbjuda språkutbildning där kunskapsmålen är högre än vad som faktiskt efterfrågas av arbetsgivaren.

Trots att undervisning kan underlätta för den som ska lära sig värdlandets språk och kultur, så finns det också en risk för att sådan verksamhet utestänger invandrare från arbetsmarknaden och samhällslivet. Det är detta som brukar kallas integrationsinsatsernas ”inlåsningseffekt”. Om invandrare medverkar i integrationspolitiska åtgärder stjäl det tid från andra, mer verkningsfulla, aktiviteter, som att söka jobb eller på andra sätt delta i samhällslivet. På detta vis kan integrationskurser öka segregationen i stället för att underlätta tredjelandsmedborgares integration i samhället. För även om introduktionsinsatserna i allmänhet bidrar till integrationsprocessen riskerar de också leda till att invandrare ”klientiseras”.

Eftersom offentliga institutioner styr och kontrollerar invandrarnas dagliga liv tenderar de att förvandlas till statens passiva subjekt, i stället för att utvecklas till autonoma och självförsörjande individer. Den svenska integrationspolitiken har därför kritiserats för att leda till ”inlärd hjälplöshet” bland invandrare, där omfattande välfärdstjänster och myndigheters styrning och kontroll över invandrares liv tvingar in dem

i ett stelbent byråkratiskt system (Jederlund, 1999, sid 2–3). Effekten av detta kan bli att de i högre utsträckning förlitar sig till socialförsäkringssystemet och offentligt bistånd i stället för att utvecklas till aktiva och självförsörjande medborgare i det svenska samhället.

Dessutom kan olika typer av introduktionsinsatser på kort sikt resultera i olika effekter på invandrares sysselsättningsmöjligheter. Somliga insatser verkar ge goda resultat medan andra inte tycks ha någon effekt alls, eller till och med inverka negativt på individens utsikter att få ett arbete. Särskilt arbetsplatsförlagd utbildning och andra kontakter med näringslivet, till exempel i form av organiserade besök, uppges vara betydelsefullt för jobbutsikterna. Det går däremot inte att påvisa att faktorer som språkundervisning ökar sannolikheten för att bli anställd (Svantesson & Aranki, 2006).

4. Slutsats: Sverige som förebild för andra EU-länder?

Utvärderingen av Sveriges integrationspolitik visar på blandade resultat. Den svenska integrationspolitiken är både väl underbyggd och ambitiös. Ändå är resultaten motstridiga, särskilt beträffande insatser som ska underlätta inträde på arbetsmarknaden. Å ena sidan har insatserna inte inneburit någon nämnvärd förbättring i sysselsättningsgraden för utlandsfödda. Introduktionsprogrammet förbättrar visserligen språkkunskaperna, men även negativa effekter kan påvisas eftersom programmet bidrar till att försena etableringen på arbetsmarknaden. Å andra sidan tycks de senaste årens arbetsmarknadspolitiska åtgärder i form av praktikplatser och subventionerade anställningsformer fungera bra.

Bortsett från situationen på arbetsmarknaden har Sverige en välkomnande hållning gentemot invandrare; reglerna för anhöriginvandring är liberala, ingen behöver delta i obligatoriska kurser eller genomgå kunskapstester och det är dessutom relativt enkelt att beviljas uppehållstillstånd och medborgarskap. Genom att tillåta dubbelt medborgarskap signalerar Sverige också att man ser multipla identiteter som ett naturligt inslag i en global värld, och att det dubbla medborgarskapet är ett viktigt och integrationsfrämjande verktyg. Ändå vore det ogenomtänkt att göra den svenska integrationsmodellen till förebild för EU och dess medlemsstater, inte minst eftersom denna utvärdering visar att den förda politiken uppvisar motstridiga resultat.

Invandrares inträde på arbetsmarknaden verkar i hög grad bero på andra omständigheter än integrationspolitiska åtgärder. Det visar både en studie som OECD genomförde i ett antal av sina medlemsländer 2007, och en studie genomförd samma år som innefattade utvalda OSSE-länder. Situationen på arbetsmarknaden för första och andra generationens invandrare påverkas av flera samverkande faktorer, däribland hur utbildningssystemet och arbetsmarknaden är utformade. Därför är det i princip omöjligt att exakt utvärdera i vilken utsträckning invandrares framgångar på arbetsmarknaden beror på integrationspolitiska insatser.

I Sverige finns det ett antal förhållanden som tillsammans har försvårat invandrares etablering på arbetsmarknaden. För det första har den absoluta majoriteten av de som invandrat till Sverige de senaste femton åren (60–80 procent) utgjorts av personer som invandrat av humanitära skäl, samt deras anhöriga. Denna humanitära och anhörigrelaterade invandring samvarierar givetvis inte med arbetsmarknadens cykler, utan beror snarare på hur omfattande och allvarliga omvärldens inbördeskrig och etniska konflikter är.

Även i perioder då arbetslösheten varit hög hos den inhemska befolkningen har Sverige kontinuerligt tagit emot flyktingar och anhörig-

invandrare, vilket har inneburit begränsade möjligheter till omedelbar sysselsättning för dessa grupper. Undersökningar har visat att etablering på arbetsmarknaden i hög utsträckning är avhängigt vilken typ av uppehållsrätt den invandrade har beviljats (Bevelander, 2011, sid 22–43). I jämförelse med asylsökande och vidarebosatta flyktingar utmärker sig anhöriginvandrare i Sverige genom att snabbt hitta arbete. Det är fortfarande oklart vilken påverkan 2008 års nya regler för arbetskraftsinvandring (Proposition 2007/08:147) kommer att ha på migrationen och dess sammansättning.

För det andra var Sverige ett av de länder som drabbades hårdast av 1990-talets nedgång i ekonomin, med omfattande arbetslöshet som följd. Från 1990-talets början till 1997 steg arbetslösheten i Sverige från omkring 2 procent till 10 procent, medan länder som Nederländerna och Storbritannien hade en stark sysselsättningstillväxt under samma period. Samtidigt som gruppen invandrare i arbetsför ålder ökade som mest under 1993 till 2003 (5,1 procent) präglades det svenska 1990-talet av en svag arbetsmarknad och tilltagande arbetslöshet. Invandrare som kom till Sverige under krisåren på 1990-talet möttes av mycket ofördelaktiga arbetsmarknadsvillkor. Sedan 1997 har sysselsättningsgraden förvisso återhämtat sig i Sverige, men den är fortfarande betydligt lägre än vid tiden före 1990-talets lågkonjunktur. Trenden har dessutom dröjt sig kvar och till och med bitit sig fast än hårdare hos den invandrade befolkningen, med fortsatt höga arbetslöshetstal för utlandsfödda även efter den ekonomiska återhämtningen under sent 1990-tal och tidigt 2000-tal (Lemaître, 2007, sid 18–23).

Det återstår att se hur sysselsättningsgraden för Sveriges utlandsfödda befolkning kommer att utvecklas efter den nuvarande globala finanskrisen. Invandrare drabbas i allmänhet hårdare av lågkonjunkturer än infödda medborgare. Under djupare kriser är det i synnerhet invandrare från icke-europeiska länder som riskerar att hamna i arbetslöshet, vilket samtidigt för med sig ett ökande inkomstgap mellan infödda och utlandsfödda (Arai & Vilhelmsson, 2004). De icke-europeiska invandrarnas inkomster förblir sedan låga även på längre sikt (Åslund & Rooth, 2006, sid 422–448), och samma utveckling är att förvänta när världsekonomin börjar återhämta sig efter den nuvarande krisen.

Det finns också andra förklarande omständigheter som kan hänföras till värdlandet. I Sverige är den till antalet relativt lilla befolkningen och det faktum att man inte bär på något kolonialt arv i egentlig mening exempel på sådana omständigheter. Svenska är med andra ord inte ett språk som människor talar eller lär sig i andra delar av världen. För de som har engelska som arbetsspråk är detta ovidkommande, men de allra flesta som invandrar till Sverige är i behov av språkundervisning. Språkförbistringen försenar etableringen på arbetsmarknaden och gör det även svårare för arbetsgivare att anställa specialiserad arbetskraft från andra länder.

En intressant iakttagelse är att skillnaderna i utbildningsnivå mellan Sverigefödda och utlandsfödda inte har någon betydande inverkan på skillnaderna i sysselsättningsgrad. Som en följd av arbetskraftsinvandringen på 1950- och 1960-talen finns det i dag ett stort antal invandrare i Sverige med relativt låg utbildningsnivå, många har bara grundskoleutbildning. Det finns dock skillnader i sysselsättningsgrad mellan Sverigefödda och utlandsfödda, och de skillnaderna märks på alla utbildningsnivåer. Trots att utbildning i allmänhet har en positiv inverkan på invandrares anställningsbarhet är skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan inhemskt födda och utlandsfödda faktiskt större i utbildningsnivåns övre skikt. Detta beror på att den relativa sysselsättningsgraden ökar mer för inhemskt födda än för utlandsfödda när utbildningsnivån höjs (OECD, 2008).

Det är ofta svårt för invandrare som förvärvat eftergymnasial och annan högre utbildning utomlands att få sin kompetens validerad i det nya hemlandet. Förklaringen ligger delvis i att arbetsgivare tenderar att nedvärdera formell kompetens förvärvad i utlandet till förmån för inhemsk utbildning. Särskilt om den invandrade befolkningen är heterogen verkar det vara svårt för arbetsgivare att dels jämföra olika kompetenser, dels acceptera vissa utländska intyg och se dem som likvärdiga.

Motgångar på arbetsmarknaden kan också anknytas till invandrares brist på landspecifikt humankapital, såsom kunskaper i värdlandets språk, arbetssätt, normer och outtalade förhållningsregler. Även efter att ha tillbringat en längre tid i landet förefaller det vara svårt för invandrare att lyckas lika väl på arbetsmarknaden som de inhemskt födda medborgarna. Både sysselsättningsgrad och löner tenderar att stanna på en lägre nivå bland invandrare, även efter det att man har skaffat sig värdlandsspecifika färdigheter som kunskaper i språk och sedvänjor (Le Grand & Szulkin, 2002, sid 65–88; Bevelander & Nielsen, 2001, sid 455–471; Nekby, 2002). [jfr ref?]

Förekomsten av arbetsplatsdiskriminering är ytterligare en orsak till varför integreringen av tredjelandsmedborgare hämmas. Privata och offentliga arbetsgivares direkta eller indirekta diskriminering av icke-EU-medborgare påverkar de senares tillgång till arbete, arbetsförhållanden, lönenivåer och möjligheter till befordran. Svenska arbetsgivare ställer sig ofta avvaktande till personer med invandrarbakgrund och föredrar i stället att anställa inhemskt född personal.

Invandrare kan också utsättas för diskriminering i samband med befordran och i den dagliga arbetsmiljön (Integrationsverket, 2006b). Den typen av avogt bemötande inverkar med största sannolikhet negativt på tredjelandsmedborgares arbetsprestation och motivation till att fortsätta förvärvsarbeta. Även om svenska handlingsprogram betonar mångfald och multikulturalism är tendensen att enskilda arbetsgivare föredrar att anställa personal som rättar sig efter majoritetssamhällets normer och värderingar. Detta trots att den nya diskrimineringslagen (2008:567), som trädde i kraft i januari 2009, innebär att arbetsgivare

som tillämpar diskriminerande rekryteringsförfaranden kan åläggas höga böter. Därutöver spelar sociala nätverk och informella kanaler en viktig roll när svenska arbetsgivare rekryterar. Det är ofta svårt för invandrare att bli en del av sådana nätverk och rekryteringskanaler som ofta har byggts upp under generationer (Andersson, 2007, sid 63).

Avslutningsvis utgör traditionen av social ingenjörskonst och invandrares ”klientisering” bidragande faktorer till den svenska integrationspolitikens begränsade framgång (Kamali, 1997; Westin, 2003, sid 3). Den omfattande välfärdsstaten reglerar många delar av invandrares dagliga liv i Sverige, vilket har en negativ inverkan på deras självständighet och initiativförmåga. Att lita till en omhändertagande statsapparat kan leda till ”inlärd hjälplöshet” (Lindbeck, 1986, sid 77), och därmed minska möjligheten för invandrare att bli en del av den ordinarie arbetsmarknaden.

Det har hävdats att den specifika kombinationen av en omfattande välfärdsstat och multikulturalistisk politik ger upphov till låg sysselsättningsgrad för invandrare, förutsatt att värdlandet inte ger några incitament till språkinlärning eller interkulturella kontakter utan i stället ger nyanlända obehindrad tillgång till samma rättigheter som värdlandets medborgare (Koopmans, 2010, sid 1). Länder som antingen har en mer restriktiv eller assimilationsinriktad integrationspolitik eller har en mindre generös välfärdsstat har kunnat uppvisa en högre sysselsättningsgrad. Det finns alltså ingen entydig förklaring till varför integrationsinsatser blir framgångsrika eller inte. Förutom den invandrade befolkningens sammansättning och tidpunkten för ankomst till värdlandet, är ekonomisk tillväxt och direkt eller indirekt diskriminering viktiga bestämmande faktorer till hur väl invandrare lyckas på arbetsmarknaden i det nya hemlandet.

Bortsett från det faktum att integrationspolitiska åtgärdsprogram bara är en, och dessutom ganska liten, förklaring till hur väl invandrare integreras på arbetsmarknaden, så är det inte sannolikt att länder med framgång kan ”kopiera” varandras strategier. Eftersom debatten i EU:s medlemsstater för närvarande domineras av farhågor om invandringens ekonomiska och sociala effekter skulle ett skifte i riktning mot en mer frivillighetsorienterad integrationspolitik troligtvis möta högljutt motstånd. Det är alltså inte realistiskt att tro att Sveriges ”modell” skulle kunna överföras till andra EU-länder, oavsett om den svenska integrationspolitiken skulle visa sig vara odiskutabelt integrationsfrämjande.

Mot bakgrund av den politiska utvecklingen på senare tid är det dock mer troligt att Sverige anammar en integrationspolitik som närmar sig den politik som förs på kontinenten. Integrationspolitiken förändras i en rasande takt i samtliga EU-länder och beror till övervägande del på det rådande politiska klimatet och regeringens sammansättning, samt även på förekomsten av högerextrema partier och vilket inflytande dessa har.

Assimilationsinriktade integrationsåtgärder är åtminstone delvis

ett resultat av den specifika politiska maktstrukturen vid en särskild tidpunkt (Jacobs, 2004, sid 415–416). Det återstår fortfarande att se huruvida den svenska invandrings- och integrationspolitiken kommer att bli mer restriktiv framöver, och i så fall i vilken utsträckning. Sverigedemokraterna är Sveriges största anti-invandringsparti och har efter sitt riksdagsinträde 2010 vunnit så mycket mark i opinionen att de mycket väl kan få mer än 10 procent av rösterna i nästa val (Svenska Dagbladet, 2012).

Opinionsmätningarna visar för tillfället att varken alliansregeringen eller den rödgröna oppositionen skulle uppnå egen majoritet om Sverige gick till val i dag. Därmed kan Sverigedemokraterna mycket väl bli ”kungamakare” vid framtida regeringsbildningar. Exemplen från Danmark och Nederländerna vittnar om vad en sådan position kan innebära i makt och inflytande. Eftersom Sverige i likhet med andra EU-länder (Nederländerna, Frankrike, Österrike, Ungern, Slovakien, Storbritannien) nu bevittnar en uppgång för partier som befinner sig långt ut på högerkanten, är det inte osannolikt att Sverige kommer att överge sin liberala och inkluderande hållning till förmån för en mer restriktiv integrationspolitik.

Referenser

Andersson, R (2007), Ethnic residential segregation and integration processes in Sweden, i: Schonwalder, K (red), *Residential segregation and the integration of immigrants : Britain, the Netherlands and Sweden*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung (WZB). [är Schonwalder red? i så fall: Schonwalder, K (red), …]

Arai, M & Vilhelmsson, R (2004), Unemployment-risk differentials between immigrant and native workers in Sweden. *Industrial Relations*, 43(3):690–698.

Baubock, R, Ersboll, E, Groenendijk K & Waldrauch H (2006), *Acquisition and loss of nationality*. Volumes 1 and 2. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bevelander, P (2011), The employment integration of resettled refugees, asylum claimants, and family reunion migrants in Sweden. *Refugee Survey Quarterly*, 30(1):22–43.

Bevelander, P & Nielsen HS (2001), Declining employment assimilation of immigrants in Sweden : observed or unobserved characteristics. *Journal of Population Economics*, 14:455–471.

Carrera, S & Wiesbrock, A (2011), Civic integration of immigrants : a challenge to proportionality and non-discrimination in the common European immigration policy?, i: Schiek, D, Liebert, U & Schneider, H (red), *European economic and social constitutionalism after the Treaty of Lisbon*. Cambridge: Cambridge University Press, sid 199–224.

Chiswick, B (1978), The Americanization on the earnings of foreign-born men. *Journal of Political Economy*, 86:897–921.

Dingu-Kyrklund, E (2007), *Citizenship, migration, and social integration in Sweden : a model for Europe?*. CERIS Working Paper No. 52. Toronto: Joint Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement.

Ekberg, J (2006), *Immigration to the welfare state : is it a burden or a contribution? : the case of Sweden*. AMID Working Paper Series 48. Växjö: Centre for Labour Market Policy Research, Växjö universitet.

Ekberg, J & Gustavsson, B (1995), *Invandrare på arbetsmarknaden*. Stockholm: SNS Förlag.

European Commission (2004), *Handbook on Integration*. Bryssel.

European Court of Auditors (2012), *Do the European Integration Fund and European Refugee Fund contribute effectively to the integration of third-country nationals?*. Special Report No 22, tillgänglig på <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/19032747.PDF>.

Franzén, E (2004), Reception and integration of new immigrants. Comment Paper Sweden. *Peer review in the Field of Social Inclusion Policies*, 8/9 november, Paris.

Green, S (2007), Divergent traditions, converging responses : immigration and integration policy in the UK and Germany. *German Politics*, 16(1):95–115.

Integrations- och jämstalldhetsdepartementet (2010), *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet*, SOU 2010:37, Stockholm.

Integrationsverket (2006a), *Överenskommelse om utveckling av introduktionsinsatser för nyanlända invandrare i Sverige*. Norrköping: Integration Office.

Integrationsverket (2006b), *Rapport Integration 2005*. Norrköping: Integration Office.

Jacobs, D (2000), Van integratie naar acculturatie. *Ex Tempore: Verleden Tijdschrift Nijmegen*, 19(3):3–13.

Jacobs, D (2004), Review, i: Joppke, C & Morawska, E, Toward assimilation and citizenship : immigration in liberal nation-states. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(2):415–416.

Jacobs, D & Rea A (2007), The end of national models? : integration courses and citizenship trajectories in Europe. *International Journal on Multicultural Societies*, 9(2):264–283.

Jederlund, L (1999), In transition : from immigration policy to integration policy in Sweden. *Scandinavian Review*, 87, tillgängligt på <http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3760/is_199904/ai_n8835546/>.

Joppke, C (2007), Beyond national models : civic integration policies for immigrants in Western Europe. *Western European Politics*, 30:1–22.

Kamali, M (1997), *Distorted integration clientization of immigrants in Sweden*. Uppsala multiethnic papers 41. Uppsala: Centre for Multiethnic Research, Uppsala universitet.

Koopmans, R (2010), Trade-offs between equality and difference : immigrant integration, multiculturalism and the welfare state in cross-national perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(1):1–26.

Le Grand, C & Szulkin, R (2002), Permanent disadvantage or gradual integration : explaining the immigrant-native earnings gap in Sweden. *Labour*, 16(1):65–88.

Lemaître, G (2007), The integration of immigrants into the labour market : the case of Sweden. DELSA/ELSA/WD/SEM(2007)3. Paris: OECD.

Lindbeck, A (1986), *Hur mycket politik tål ekonomin?*. Stockholm: Bonniers.

Lindberg, I & Sandwall, K (2007), Nobody's darling? : Swedish for adult immigrants : a critical perspective. *Prospect*, 22(3):79–95.

Lokrantz-Bernitz, H (2004), *Medborgarskapet i Sverige och Europa : räckvidd och rättigheter*. Uppsala: Iustus Förlag.

Migration Policy Group (2007), *Policies on integration and diversity in some OSCE participating states*. Bryssel: Migration Policy Group, MPG.

Ministry of Industry, Employment and Communications (2002), *Basic information report*. Stockholm: Ministry of Industry, Employment and Communications, MIEC.

Nekby, L (2002), *How long does it take to integrate? : employment convergence of immigrants and natives in Sweden*. FIEF Working paper series 185, Stockholm: FIEF.

Van Niekerk, M (2002), Integratie : Gelukt of mislukt. *Sociologische Gids*, 49(4):345–348.

OECD (2008), *International migration outlook*. Paris: OECD.

Regeringskansliet (2002), Swedish integration policy for the 21st century. Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringskansliet (2009), *Integrationspolitiken i Sverige*. Stockholm: Regeringskansliet.

Sandesjö, H & Björk K (2005), *Nya medborgarskapslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Svantesson, E & Aranki, T (2006), *Do introduction programs affect the probability of immigrants getting work?*. Örebro studies in economics 3. Örebro: Örebro universitet.

Svenska Dagbladet (2012), Äldre väljare ger SD rekordskjuts, 16 december.

Södergran, L (2000), *Svensk invandrar- och integrationspolitik – en fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*. PhD dissertation. Umeå: Umeå universitet, Department of Sociology.

Westin, C (2003), *Striking a balance between diversity and social cohesion : examples from Sweden*. National Europe Centre Paper No 74. Stockholm.

Westin, C (2006), *Sweden : restrictive immigration policy and multiculturalism*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Wiesbrock, A (2009), Discrimination instead of integration? : integration requirements for immigrants in Denmark and Germany, i: Guild, E, Groenendijk, CA & Carrera, S (red), *Illiberal, liberal states : immigration, citizenship and integration in the EU*. Farnham: Ashgate, sid 299–314.

Åslund, O & Rooth, D (2006), Do when and where matter? : initial labor market conditions and immigrant earnings. *Economic Journal*, 177:422–448.