

VARFÖR ÄR DET SÅ SVÅRT FÖR UTRIKES- FÖDDA ATT FÅ JOBB I SVERIGE?

INTERNATIONELL BENCHMARKING
AV SVENSK INTEGRATIONSPOLITIK

Jenny von Bahr

MAJ 2012



Om rapportförfattaren: Jenny von Bahr är utredare och analytiker på WSP Analys & Strategi. Hon är samhällsekonom från Sveriges lantbruksuniversitet med inriktning på hållbar samhällsutveckling. Hon utreder både miljö-, integrations- och sysselsättningsfrågor och har mångårig erfarenhet av att analysera regleringar och ekonomiska styrmedel.

Om WSP Analys & Strategi: WSP Analys & Strategi är ett konsultföretag med inriktning på kunskap som utvecklar samhället.

© Författaren och Timbro 2012

ISBN 978-91-7566-894-9

www.timbro.se

info@timbro.se

<http://www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668949&flik=4>

INNEHÅLL

Förord	4
Sammanfattning	5
Inledning	8
Syfte	8
Metodbeskrivning.....	8
Urval av jämförelseländer.....	9
Förklaringar till låg sysselsättning bland utrikes födda.....	13
Flyttfaktorn	13
Arbetsgivarfaktorn	18
Incitamentsfaktorn	24
Lönefaktorn.....	27
Sammanfattning av förklaringsfaktorerna.....	28
Utrikes föddas utanförskap i fyra olika länder.....	29
Norge	29
Danmark.....	32
Tyskland	35
Kanada	37
Sverige.....	39
Sammanfattande tabell	42
Svensk politik i internationell jämförelse	43
Analys – flyttfaktorn.....	43
Analys – arbetsgivarfaktorn	43
Analys – incitamentsfaktorn	44
Analys – lönefaktorn	44
Förslag på åtgärder mot utanförskap	45
A. Stoppa arbetsgivarnas diskriminering.....	45
B. Höj bidragen så att ingen längre skall behöva växa upp i ”barnfattigdom”	46
Åtgärder som leder åt rätt håll	47
1. Avveckla kvinnofällorna i bidragssystemen	47
2. Hänvisa alla arbetssökande till arbetsförmedlingen	48
3. Språklyft	49
4. Utvidgat RUT-avdrag för fler arbetstillfällen.....	49
Diskussion och avslutning	51
Referenslista	53

FÖRORD

Integrationsdebatten är ofta både yvig och konfliktfylld, men en sak tycks de flesta vara överens om: svensk integrationspolitik har misslyckats. Skillnaden i sysselsättning är mycket stor mellan inrikes och utrikes födda. Det tar sju år för den som kommer till Sverige att etablera sig på arbetsmarknaden. Flera andra länder lyckas bättre.

Vad gäller hur integrationen kan förbättras finns däremot, förstås, olika uppfattningar och perspektiv. För Timbro är det naturliga perspektivet arbete och egenförsörjning. Integration innebär kulturella och sociala utmaningar, men det mest akuta problemet är det stora och växande utanförskapet bland utlandsfödda.

Det är viktigt att ställa samma krav på integrationspolitiken som på alla andra politikområden. Är målen rätt, är verktygen effektiva, uppnås rätt resultat? Hur väl har den svenska integrationspolitiken fungerat vad gäller jobb och ekonomi för de människor som kommer till Sverige? Vilka alternativ finns?

För ett år sedan ställde vi den frågan till WSP Analys & Strategi, som fick i uppdrag att granska den förda integrationspolitiken. I rapporten *Bidrag – vägen till arbete?* visade Jenny von Bahr att den hittills förda politiken, framför allt den så kallade Etableringsreformen, innebär endast marginella förbättringar.

Så vilka reformer krävs för att nå målet om lika hög sysselsättning bland utlandsfödda som bland infödda? En viktig fråga är hur andra länder har gjort. Vi bad därför WSP Analys & Strategi att göra en uppföljande studie. Sverige kan knappast kopiera andra länders politik rakt av, men på flera områden har vi mycket att lära.

Fördelen med en internationell jämförelse är att den kastar ljus över både sådant som är negativt och sådant som är positivt. Till det negativa hör att svensk integrationspolitik på flera sätt fungerar mycket sämre än motsvarande politik i andra länder. Till det som är positivt hör att svenskar, inklusive svenska arbetsgivare, har en betydligt mer positiv inställning till invandring än andra infödda befolkningar.

Sverige har en lång tradition av internationell öppenhet. Vår historia som invandrarland är lång, vår ekonomiska öppenhet har varit en nödvändig förutsättning för vårt växande välstånd. Det går inte att tänka bort invandringen ur vår framgångsrika historia, och inte heller ur vår framtid. För att kunna upprätthålla en liberal invandringspolitik behöver integrationen förbättras, annars kommer kraven på allt mer stängda gränser att växa i styrka.

Svensk arbetsmarknad och svenska trygghetssystem är illa rustade att hantera de krav som invandringen ställer på flexibilitet och respekt för olikhet. Därför måste politiken förändras. De förslag som presenteras i denna rapport kommer inte heller de att lösa alla problem, men skulle kunna ta oss ytterligare några steg i rätt riktning.

Markus Uvell

VD Timbro

SAMMANFATTNING

I Sverige finns ett internationellt sett mycket stort sysselsättningsgap mellan inrikes födda och utrikes födda vilket lett till ett omfattande utanförskap bland stora grupper utrikes födda. Utanförskapet leder till en känsla av att inte vara delaktig i det svenska samhället och försvårar integrationen. Långvarigt utanförskap och bidragsberoende leder till lägre livsinkomster och stigmatisering, vilket tar sig olika uttryck, till exempel en sämre bostadskarriär, lägre pensioner och svårigheter att fungera som en förebild för den uppväxande generationen. Det är uppenbart att den politik som sammantaget har förts i Sverige inte har varit gynnsam för de människor som hamnat i utanförskap.

Denna rapport är uppbyggd som en jämförande studie, där Sveriges jämförs med fyra andra västländer, Norge, Danmark, Tyskland och Kanada där sysselsättningsgapet är betydligt mindre. Rapporten har flera syften:

- 1) Att studera möjliga förklaringar till att sysselsättningsgapet mellan utrikes födda och inrikes födda är större i Sverige än i de andra länderna.
- 2) Att ge läsaren en bild av hur andra länder valt att hantera integrationsfrågorna.
- 3) Att utifrån den gjorda analysen och internationella studien och den specifika situationen i Sverige föreslå ett antal åtgärder som skulle kunna leda utvecklingen åt rätt håll.

En mycket vanlig förekommande förklaring är att sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda skulle kunna bero på diskriminering på arbetsmarknaden. Det visar sig dock att svenska arbetsgivare är relativt sett *betydligt mer negativa till att gynna infödda*, och därför sannolikt mindre diskriminerande, än arbetsgivarna i de andra fyra länderna, som samtliga har ett lägre sysselsättningsgap än Sverige. Endast 11 procent av svenska arbetsgivare säger sig vilja föredra inrikes födda före utrikes födda, medan nivån i de andra länderna ligger på hela 34 till 51 procent. Det betyder *inte* att diskriminering inte skulle förekomma alls på den svenska arbetsmarknaden. Däremot är det tydligt att diskriminering inte kan förklara varför Sverige är så mycket sämre på att integrera utrikes födda på den reguljära arbetsmarknaden än till exempel Kanada.

En annan slutsats är att goda språkkunskaper hos de utrikes födda tydligt samvarierar med hur bra utfallet på den reguljära arbetsmarknaden blir. Det finns ingen internationell studie av vuxnas språkkunskaper, men en PISA-studie av läskunnigheten bland femtonåringar visar att hela 48 procent av de utrikes födda femtonåringarna i Sverige har en mycket begränsad läsförståelse: Det kan jämföras med 13 procent för motsvarande grupp i Kanada, som är det land som har lägst sysselsättningsgap bland de fem undersökta länderna.

Det verkar troligt att den stora skillnaden beror på att *flyttfaktorn*, det vill säga förlusten av humankapital vid flytt mellan två länder, är extra uttalad för utrikes födda som flyttar till Sverige. Detta kan exempelvis bero på ett genomsnittligt sett långt språkligt och kulturellt avstånd. Utrikes födda i jämförelseländerna lyckas uppenbarligen kompensera det större motståndet från arbetsgivarnas sida mot att anställa utrikes födda med bättre språkkunskaper och andra kunskaper än motsvarande grupp i Sverige, vilket gör dem mer anställningsbara.

En annan sannolik förklaring står att finna i skillnader i arbetsmarknadsregleringar, men detta har inte närmare undersökts i denna studie.

Ytterligare ett område där Sverige utmärker sig i negativ bemärkelse är att sysselsättningsgapet mellan inrikes födda och utrikes födda kvinnor är väldigt stort. I Sverige är

skillnaden mellan utrikes födda och inrikes födda kvinnor 17,5 procentenheter, till de utrikes föddas nackdel. Motsvarande siffra i Kanada är endast 7,2 procentenheter. Sverige är alltså mycket sämre än Kanada på att integrera utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden. Detta är paradoxalt eftersom Sverige i övrigt utmärker sig för sin höga förvärvsfrekvens för kvinnor. Förklaringen finns i hur de svenska bidragssystemen är utformade. I praktiken hamnar utrikes födda kvinnor i ett parallellt bidragssystem som uppmuntrar dem att stanna hemma länge och ta hand om barn i det egna hemmet.

Motsvarande tudelning av bidragssystemen finner vi även för arbetslösa personer. Inrikes födda hamnar normalt sett hos arbetsförmedlingen när de är arbetslösa och möter där en rad krav, tidsgränser och aktiva åtgärder. Ersättningen trappas ner gradvis och det råder krav på att ta och söka arbeten. En stor grupp utrikes födda hänvisas istället till socialtjänsten när de är arbetslösa. Försörjningsstödet är inte prestationsbaserat utan behovsbaserat. Det finns inga tidsgränser eller avtrappningsnivåer. Samtidigt är kopplingen till arbetsmarknadsåtgärder och arbetsmarknaden svagare.

Vidare bidrar de höga trösklarna till den svenska arbetsmarknaden till att göra det svårare för utrikes födda. En kombination av företagsrationaliseringar och politiska åtgärder har också gjort att det finns allt färre jobb på den reguljära arbetsmarknaden utan krav språkkunskaper och andra kunskaper, vilket ytterligare försvårar inträdet på arbetsmarknaden för utrikes födda.

Rapporten omfattar en översikt av viktiga åtgärder andra länder har vidtagit för att öka integrationen av utrikes födda. Genomgången visar att Norge är det land som mest liknar Sverige. Kanada, Tyskland och Danmark har alla tre mycket högre krav på dem som vill invandra till länderna. Det gäller både arbetskraftsinvandrare och anhöriginvandrare. Detta leder till att de som flyttar till dessa länder har en mindre *flyttfaktor*, det vill säga förlorar mindre humankapital vid flytten. Detta underlättar integrationen i dessa länder. Exempelvis ges ofta högutbildade personer, med ordnad försörjning samt goda kunskaper i landets språk företräde. Dessa regler bidrar säkerligen till ett lägre sysselsättningsgap för dessa länder.

I rapporten konstateras att det med de svenska förutsättningarna kommer att vara svårt att minska sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda. Det politiska handlingsutrymmet i frågan är relativt snävt. Rapporten skissar ändå på ett antal förslag som skulle påverka situationen åt rätt håll. Dessa förslag angriper samtliga de bakomliggande orsakerna till utanförskapet och är följande:

- 1) Avveckla kvinnofällorna i bidragssystemen
Ändra systemen så att utrikes födda kvinnor har lika stora incitament till att etablera sig på arbetsmarknaden och placera sina barn i förskola som inrikes födda kvinnor har.
- 2) Hänvisa alla arbetssökande till arbetsförmedlingen
Överför personer, varav en stor andel är utrikes födda, som i första hand är arbetssökande från socialförvaltningen till arbetsförmedlingen. Inför ett behovsprövat arbetslöshetsbidrag som kombinerar principer från arbetslöshetsförsäkringen med principer från försörjningsstödet.
- 3) Språklyft
Hämta inspiration från Kanada och utbilda utrikes födda föräldrar till barn i skolåldern i svenska. Inför individuella utvecklingsplaner för arbetslösa med begränsade kunskaper i svenska. Starta fler högskoleplatser för svenska som

andra språk.

- 4) Stimulera fram fler arbeten där kraven på språkkunskaper och andra kunskaper är låga. Ett sätt är att bygga vidare på RUT-avdraget för att ytterligare stimulera tjänstesektorn, vilket skulle öka utbudet av anställningar där exempelvis kraven på kunskaper i svenska vore lägre.

INLEDNING

Trots goda intentioner och omfattande offentliga insatser placerar sig Sverige i OECD-ländernas botten när det gäller utanförskap bland utrikes födda mätt i form av sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda. Att lösa utanförskapet är viktigt av flera skäl. Utanförskapet är destruktivt för de utrikes födda. Utanförskap leder till en känsla av att inte vara delaktiga i det svenska samhället och försvårar integrationen. Långvarigt utanförskap och bidragsberoende leder till lägre livsinkomster och stigmatisering. Utanförskapet leder även till stora samhällsekonomiska kostnader.

För att föra en konstruktiv debatt om hur utanförskapet ska kunna sänkas är det viktigt att förstå mekanismerna bakom det. I denna rapport har vi försökt tydliggöra viktiga faktorer som ligger bakom utanförskapet samt, minst lika viktigt, identifiera faktorer som *inte* gör det. För att åstadkomma detta görs en rad jämförelser mellan hur situationen ser ut i Sverige och i andra länder.

Syfte

Syftet med denna rapport är:

- 1) Att studera möjliga förklaringsfaktorer till att sysselsättningsgapet mellan utrikes och inrikes födda är större i Sverige än i de andra länderna.
- 2) Att ge läsaren en bild av hur andra länder valt att hantera integrationsfrågorna.
- 3) Att utifrån den gjorda analysen och internationella studien och den specifika situationen i Sverige föreslå ett antal åtgärder som skulle kunna leda utvecklingen åt rätt håll.

Metodbeskrivning

Denna rapport är en benchmarking-studie där Sverige jämförs med fyra länder som samtliga har ett mindre sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda än Sverige. Se nedan om urval av länder.

Denna rapport bygger på data från huvudsakligen OECD, SCB, PISA och Eurostat men även World Values Survey och olika myndighets- och forskningsrapporter.

Att göra jämförande studier kring integration är inte helt lätt, bland annat för att olika aktörer använder olika begrepp, som "utrikes födda", "invandrare" eller rentav "första och andra generationens invandrare", eller "medborgare" och "icke medborgare". Exempelvis använder Eurostat begreppet personer "icke EU-medborgare" medan exempelvis PISA diskuterar skolresultat för första och andra generationens invandrare. Denna rapport följer, så långt det är möjligt, de begrepp som den ursprungliga datakällan använder.

Studien beaktar flera förklaringsmodeller som är vanligt förekommande i den svenska politiska debatten. Dock inte alla. Exempelvis inte effekten av att förändra delar av den svenska arbetsmarknadens funktionssätt, till exempel genom förändrade turordningsregler. Huvuddraget i studien är att betrakta den svenska arbetsmarknadens funktionssätt som givet.

Urval av jämförelseländer

Urvalet av länder till benchmarking-studien har gjorts enligt följande:

Två länder, Norge och Danmark, har valts ut därför att de i stort har en liknande samhällsmodell som den svenska. De har båda en relativt hög andel utrikes födda, men samtidigt ett lägre sysselsättningsgap än Sverige. Sannolikt finns det någonting att lära av dem. Två andra potentiella länder är Finland, som dock uteslöts för att Finland jämfört med Sverige har en mycket låg andel utrikes födda, och Nederländerna, som visar sig ha ett sysselsättningsgap nästan lika stort som Sveriges.

Tyskland har en relativt hög andel utrikes födda och ett med europeiska mått mätt lågt sysselsättningsgap – som dessutom sjunker. Tysklands samhällsmodell skiljer sig däremot mycket från den svenska.

Den anglosaxiska modellen skiljer sig på flera sätt från såväl den nordiska som den kontinentaleuropeiska. Dock lyfts ofta Kanada fram som ett integrationspolitiskt föredöme. Kanada uppvisar också betydligt fler likheter med Sverige än till exempel USA.

Begrepp

Ett centralt begrep i denna rapport är ”sysselsättningsgapet”. Med det avses skillnaden i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda. Hur ser utanförskapet bland utrikes födda ut i Sverige idag?

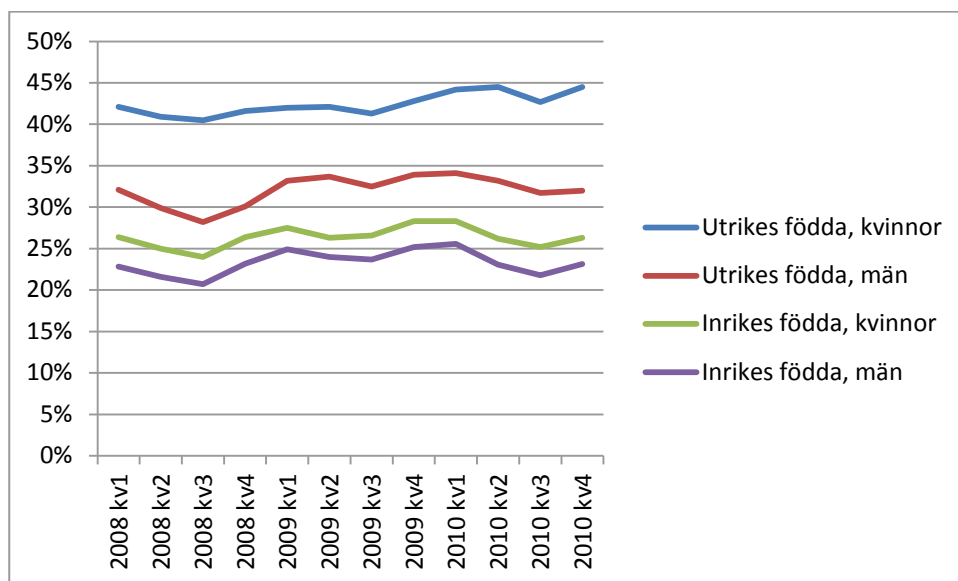
Hur ser fattigdomen och utanförskapet bland utrikes födda ut i Sverige idag? Hur ser sysselsättningsnivån ut jämfört med inrikes födda svenskar? Hur har situationen utvecklats över tiden? Hur ser situationen ut i ett internationellt perspektiv? I detta kapitel ges en kort bakgrund till hur utanförskapet ser ut för utrikes födda i Sverige idag.

Utanförskap är ett begrepp som den borgerliga alliansen i valrörelsen år 2006 ofta använde som ett samlande begrepp för alla dem som står utanför arbetsmarknaden oavsett om det beror på att de är arbetslösa, sjukskrivna eller förtidspensionerade. Syftet var att tydliggöra att det är betydligt fler än de öppet arbetslösa som står utanför arbetsmarknaden. Utanförskapet omfattar både utrikes och inrikes födda personer och det finns flera olika definitioner av begreppet. Internationellt används dock inte begreppet utanförskap. I studier från Eurostat och OECD redovisas istället siffror för arbetslöshetsnivå, sysselsättningsgrad och aktivitetsgrad. Eftersom utanförskap kan sägas vara ett bredare begrepp än arbetslöshet och syftar till att fånga upp även personer som står utanför arbetsmarknaden på grund av exempelvis förtidspension, så är det statistiska begrepp som ligger närmast till hands ”andelen icke sysselsatta personer”, det vill säga antalet individer i en viss grupp som inte är sysselsatta delat med det totala antalet individer i den aktuella gruppen. Nackdelen med denna definition är att den exempelvis fångar upp personer som studerar. För att komplettera data om andelen icke sysselsatta kommer vi även att komplettera analysen med statistik över andelen mottagare av försörjningsstöd samt medianförvärvsinkomster för olika grupper.

Om vi studerar andelen *icke sysselsatta* personer i Sverige ser vi att utrikes födda står utan sysselsättning i mycket högre grad än inrikes födda. Se figur 1 nedan. Detta gäller särskilt för utrikes födda kvinnor, varav 45 procent står utan sysselsättning. Även 32 procent av de utlandsfödda männen saknar sysselsättning. Motsvarande siffror för inrikes födda är 26 procent av kvinnorna och 23 procent av männen. Under de senaste åren har andelen utrikes födda kvinnor utan sysselsättning dessutom ökat medan den

för övriga grupper ligger på samma nivå.¹ I denna studie används statistik från OECD för att underlätta senare jämförelser med andra länder.

Figur 1. Andel icke sysselsatta i procent av arbetskraften.(OECD 2011)



Historisk utveckling

Utrikes födda har inte alltid haft en lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Förvärvsfrekvensen bland invandrare mellan 1950- och 1970-talen var till och med högre än för den övriga befolkningen. 1950 var förvärvsfrekvensen 20 procent högre än för befolkningen som helhet.² Att en immigrantbefolkning har högre sysselsättning än den övriga befolkningen i allmänhet är inte förvånande, utan vad man kan vänta sig. Dels är andelen i arbetsför ålder i regel högre bland dem som invandrar än bland befolkningen i genomsnitt, dels är migranternas ekonomiska situation ofta sådan att de behöver arbeta mer än snittbefolkningen. En orsak till förändringen över tid är att andelen arbetskraftsinvandrare har sjunkit medan andelen flyktingar har ökat.

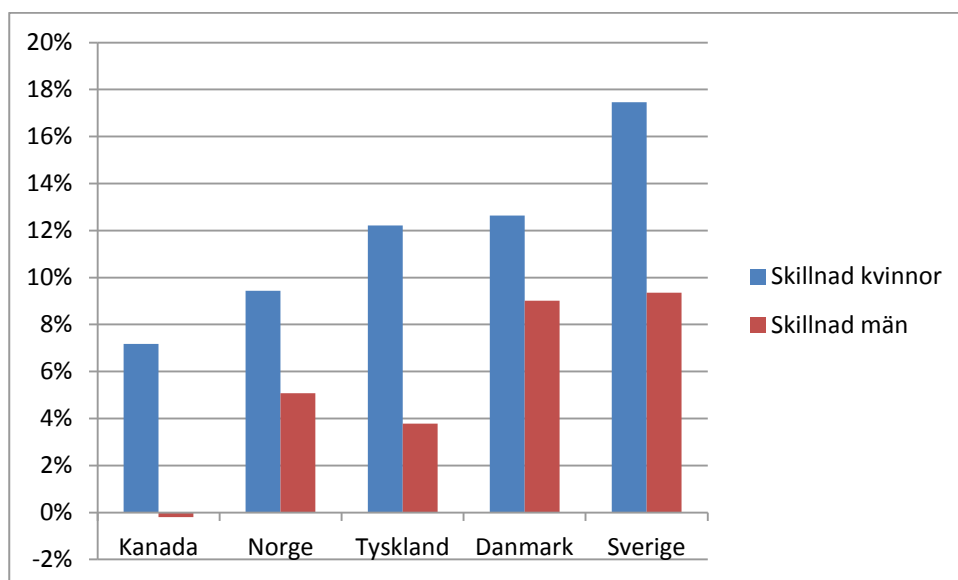
Hur ser sysselsättningsgapet ut i andra länder?

Ligger Sverige bra eller dåligt till i jämförelse med andra länder? I figur 2 nedan jämförs hur stor skillnaden (mätt i procentenheter) är i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda män respektive kvinnor i Kanada, Norge, Tyskland och Danmark. För samtliga länder är det stor skillnad mellan inrikes och utrikes födda kvinnors sysselsättningsgrad. Skillnaderna är dock klart störst i Sverige. För utrikes födda män är skillnaderna mindre i samtliga fem länder och i Kanada är det till och med en något lite större andel utrikes födda män som är sysselsatta än inrikes födda. Störst skillnad ses i Sverige och Danmark. Den bild som framkommer förändras inte om man lägger till fler länder till analysen: Skillnaderna mellan inrikes och utrikes föddas sysselsättningsgrad är stor i Sverige jämfört med andra länder.

¹ OECD (2011).

² Engellau & Gür (2010).

Figur 2. Antal procentenheters skillnad i sysselsättning mellan inrikes och utrikes född för kvinnor respektive män, 2010.³



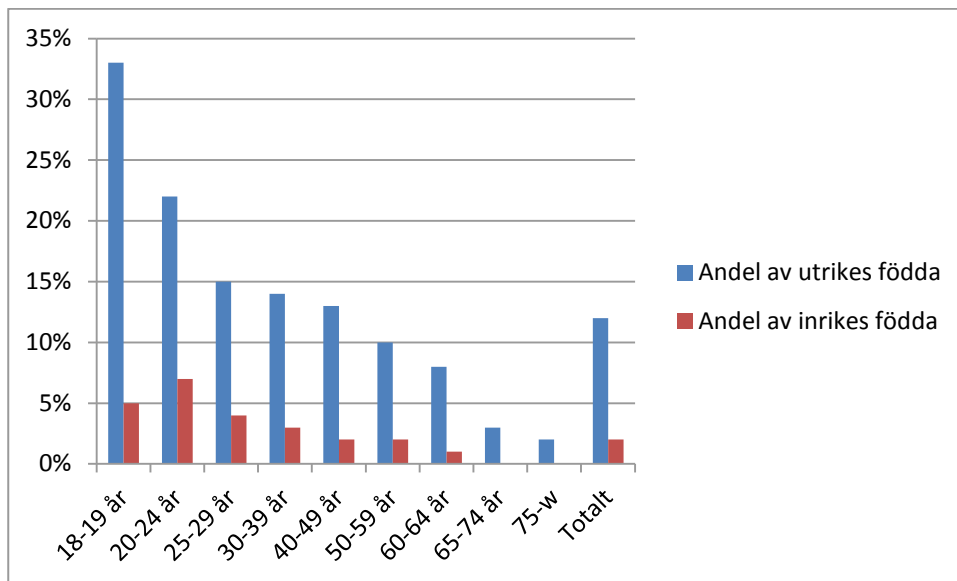
Leder låg sysselsättning till utanförskap i form av bidragsberoende?

Leder den lägre sysselsättningsgraden till fattigdom och ett större behov av ekonomiskt bistånd? Det kan ju vara så att en låg sysselsättningsgrad är ett uttryck för en hög andel studerande eller att en hög andel av hushållen har självfinansierade hemmafruar. För att kunna svara på den frågan används data från Socialstyrelsen. Av figur 3 framgår att 12 procent av de utlandsfödda fick ekonomiskt bistånd under år 2010 medan motsvarande siffra för inrikes födda var 2 procent. Totalt betalades 11,6 miljarder kronor ut i ekonomiskt bistånd under 2010. Av detta belopp gick 60 procent till utrikes födda personer. Antalet mottagare av ekonomiskt bistånd bland utrikes födda är högre (150 780 individer) än bland inrikes födda (142 390 individer).⁴ Detta visar att den låga sysselsättningsgraden även leder till fattigdom och behov av ekonomiskt bistånd.

³ OECD (2011).

⁴ Socialstyrelsen (2011).

Figur 3. Vuxna biståndstagare fördelade efter ålder och inrikes respektive utrikes födda år 2010.⁵



Som framgår av figur 3 så är behovet av ekonomiskt bistånd signifikant större för utrikes födda i samtliga ålderskategorier. Allra störst var andelen bland personer i åldern 18 till 19 år där 33 procent fick ekonomiskt bistånd under år 2010. (Det rör sig dock om relativt få individer i just den ålderskategorin och man bör observera att även nyanlända flyktingar ingår i underlaget.)

Slutsatser

Utrikes födda har en lägre sysselsättningsnivå än inrikes födda i Sverige. Detta är inget unikt för Sverige utan så ser det även ut i exempelvis Danmark, Norge och Tyskland. I Kanada gäller detta dock endast för utrikesfödda kvinnor. Däremot är det ett större gap mellan inrikes och utrikes födda i Sverige än i de flesta andra länder.

Den lägre sysselsättningen ger utslag i form av ett signifikant högre beroende av ekonomiskt bistånd för utrikes födda än för inrikes födda.

En viktig slutsats blir därför att utanförskapet bland utrikes födda i Sverige hänger tätt ihop med det stora sysselsättningsgapet. För att kunna föra en konstruktiv diskussion om verkningfulla åtgärder mot utanförskapet behövs en förståelse för varför sysselsättningen ligger markant lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda. I nästa avsnitt tittar vi närmare på vad som kan förklara detta förhållande.

⁵ Socialstyrelsen (2011).

FÖRKLARINGAR TILL LÅG SYSSELSÄTTNING BLAND UTRIKES FÖDDA

Varför har utrikes födda en så låg sysselsättningsgrad jämfört med inrikes födda och varför är denna skillnad större i Sverige jämfört med andra länder? En förståelse av varför situationen ser ut som den gör är första steget till att hitta nycklarna till att lösa problemet. Följande genomgång av förklaringsfaktorer bygger på gedigen research av nationell och internationell litteratur samt egen, ekonomisk analys. Analysen fokuserar dels på det som skiljer utrikes föddas situation jämfört med inrikes föddas och dels på vad som skiljer situationen i Sverige från situationen i andra länder.

Flyttfaktorn

Med flyttfaktorn avses hur en utrikes persons *humankapital* påverkas av flytten mellan två länder. Utrikes födda är en mycket heterogen grupp där norrmän som invandrat under sjuttioalet blandas med nyanlända flyktingar från avlägsna och krigshärjade länder. Det enda de har gemensamt är att de är födda utanför Sverige och därför någon gång under sitt liv har flyttat hit. Det betyder att de i högre eller mindre grad har påverkats av *flyttfaktorn*. Flyttfaktorn innebär att en större eller mindre del av individens språkkunskaper, personliga nätverk och kunskaper om kultur, samhälle och arbetsliv blir obsoleta på grund av flytt mellan två länder. *Värdet* på personens *humankapital* sjunker. Observera att detta alltså inte innebär att individens kunskaper på något sätt försvinner – det innebär bara att det relativa värdet av dessa kunskaper sjunker i det nya landet.⁶

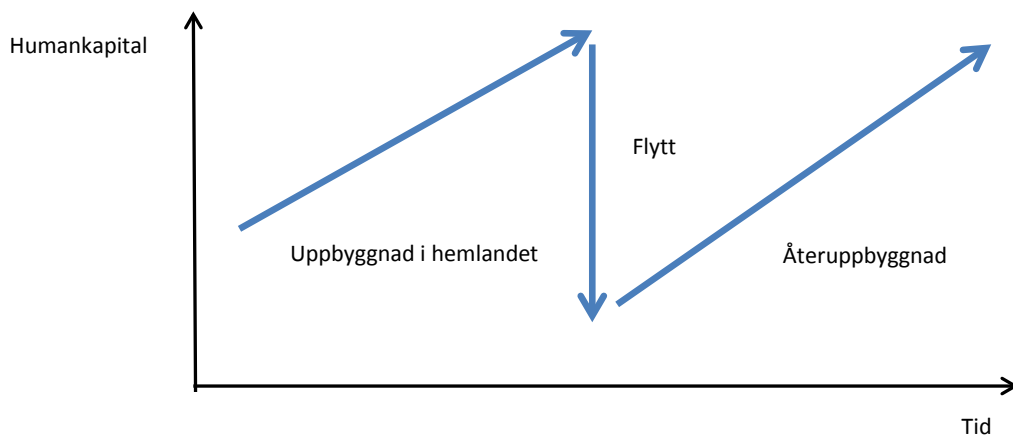
Flyttfaktorn blir i regel större ju större skillnader det är mellan individens modersmål och migrationslandets språk och ju större kulturella skillnader det råder mellan länderna. En yrkesgrupp som inte drabbas särskilt hårt av flyttfaktorn är internationella forskare. De kan ofta fortsätta att kommunicera och skriva på engelska även om de flyttar till Sverige, de har fortfarande nytta av sitt personliga nätverk inom forskningen, det är till och med ofta en fördel med internationella kontakter, och sist men inte minst så har forskarvärlden en internationell forskarkultur som är ganska likartad över hela världen.

Motsatt gäller för personer som talar ett språk som är avlägset det svenska, tillhör en kultur med ett stort kulturellt avstånd till Sverige samt har byggt upp ett nätverk av en mer lokal karaktär i hemlandet, och som därför förlorar i värde i det nya landet. Det finns förstås också exempel på personer vars *humankapital* redan i utgångsläget var ytterst litet, till exempel för att möjligheterna till utbildning i ursprungslandet varit begränsade.

I figur 4 illustreras hur en individ först bygger upp sitt *humankapital* i hemlandet för att sedan invandra till Sverige. Vid flytten till Sverige sjunker värdet på *humankapitalet*. I nästa steg börjar individen återigen bygga upp sitt *humankapital* genom att exempelvis lära sig svenska och bygga upp ett professionellt nätverk i Sverige.

⁶ Eriksson (2011) och von Bahr (2011).

Figur 4. Hur en flytt mellan två länder påverkar värdet på individens humankapital över tiden



Exempel: En svensk dataingenjör arbetar tio år i Sverige och blir successivt allt mer kompetent. Han flyttar till Frankrike med sin fru som har fått ett arbete där. Han kan ingen franska och värdet på hans humankapital sjunker. Efter ett tag blir hans franska allt bättre och hans franska kontaktnät och kulturella förståelse ökar.

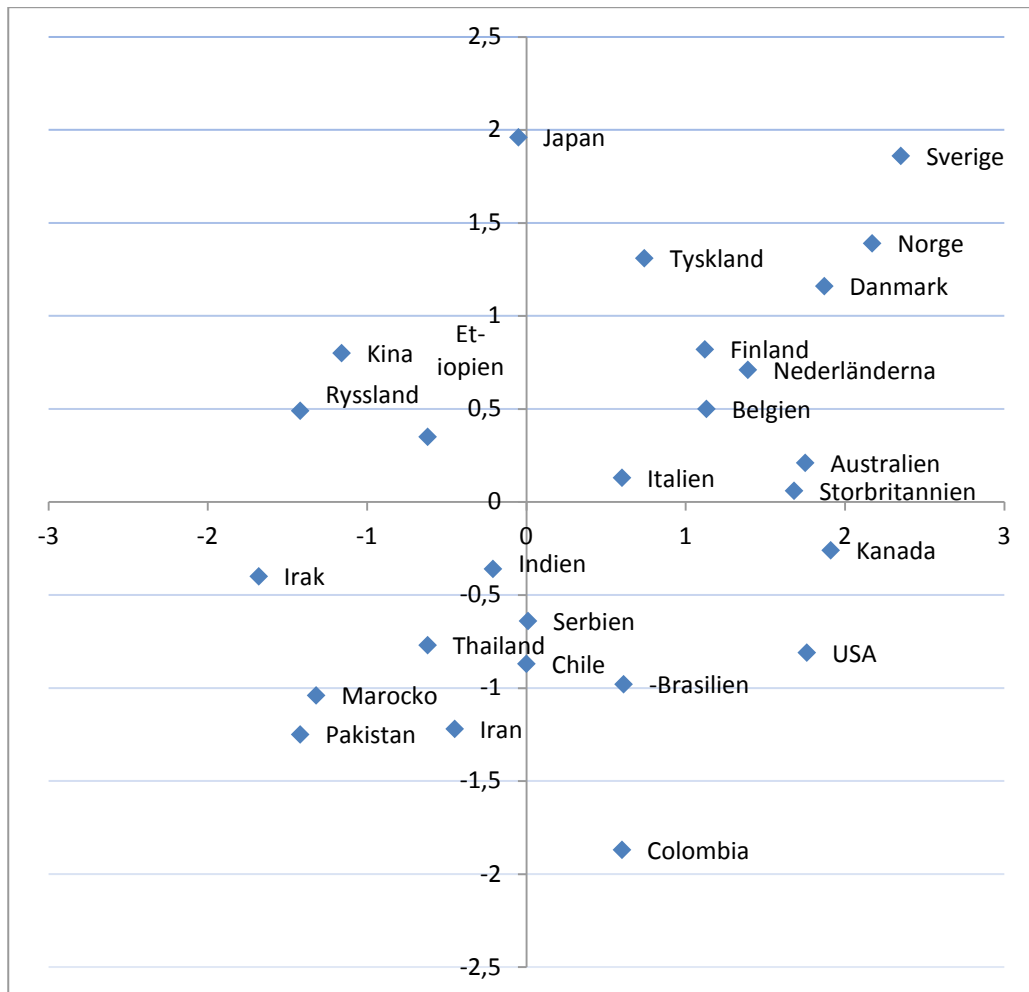
Är flyttfaktorn större vid flytt till Sverige?

Flyttfaktorn påverkar individen oavsett mellan vilka länder migrationen sker. Frågan är om flyttfaktorn är extra uttalad vid flytt till Sverige? Det skulle i så fall kunna vara en delförklaring till det stora sysselsättningsgapet i Sverige. Det finns två faktorer som talar för att det mycket väl skulle kunna vara så.

För det första är det svenska språket ett litet språk som få lär sig utanför Sveriges gränser även om en del av våra nordiska grannar ofta kan förstå samt tala lite svenska. I länder som USA, Kanada och Frankrike är det en betydligt större andel av de inflyttade som behärskar språket innan de migrerar. Detta leder till en lägre flyttfaktoreffekt. Situationen är dock likartad för andra länder med internationellt små språk, exempelvis Norge och Danmark. Finns det något som skiljer Sverige från dessa länder?

Förutom språkfaktorn finns det ytterligare en aspekt som kan bidra till en högre flyttfaktoreffekt. Det handlar om hur Sverige placerar sig på en värderingskarta. Sverige är inte som många svenskar föreställer sig är *Landet lagom* utan har, ur ett internationellt perspektiv, relativt avvikande värderingar. Detta även jämfört med våra närmaste nordiska grannländer. World Values Survey genomför med regelbundna mellanrum värderingsstudier av olika länder, tyvärr inte alla. I figur 5 visas hur en WVS-karta ser ut med en rad olika länder placerade på två olika skalor: *Traditionella respektive sekulära & rationella värderingar* samt *överlevnadsvärderingar respektive självförverkligande värderingar*. Där framgår det tydligt att Sverige ligger långt ut i det övre, högra hörnet som representerar *sekulära & rationella värderingar* samt *självförverkligande värden*.

Figur 5. Horisontalt: Traditionella respektive sekulära värderingar. Vertikalt: Överlevnadsvärderingar respektive självförverkligande värderingar. Senast tillgängliga data ⁷

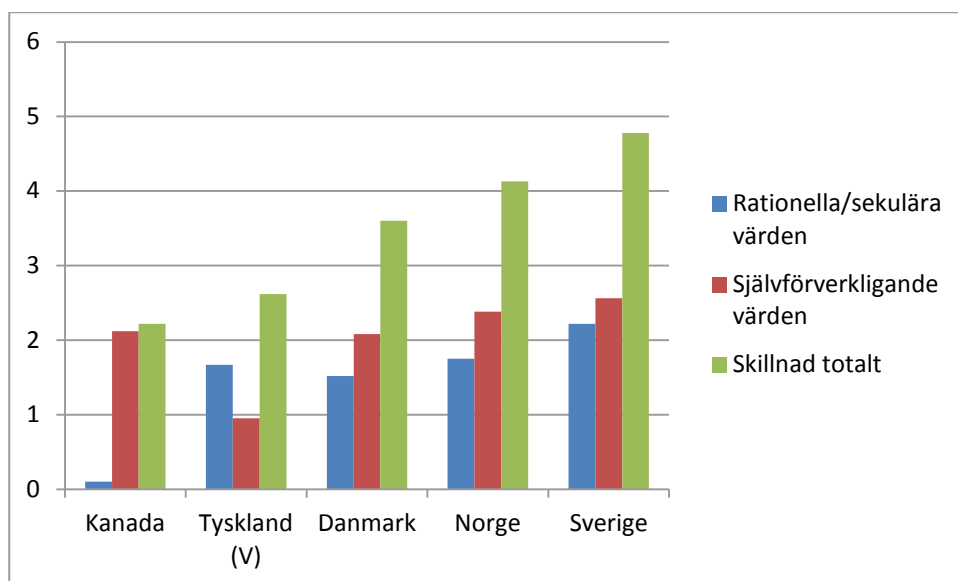


I figur 6 visas hur långt de fem olika jämförelseländerna befinner sig från det globala WVS-världsgenomsnittet.⁸ Resultatet visar att Sverige befinner sig längre bort från världsgenomsnittet än de fyra andra länderna. Faktum är att Sverige har mycket sekulära och rationella värderingar, endast Japan ligger högre, och även extremt självförverkligande värderingar. När det gäller sådana är det inget land som ligger högre. Till och med Norge och Danmark ligger en bra bit från Sverige på bägge dessa axlar. Detta innebär i klartext att det för invånare från andra länder är ett kortare, kulturellt avstånd till våra jämförelseländer än till Sverige.

⁷ World Values Survey

⁸ World Values Survey

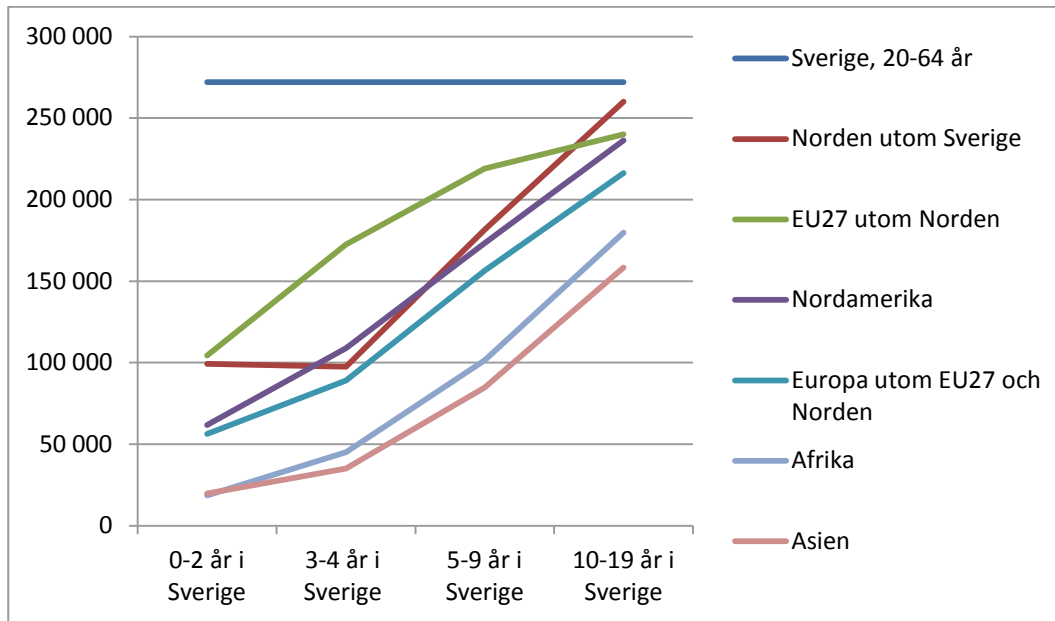
Figur 6. Skillnader i värderingar mellan världsgenomsnittet och de fem länder som är i fokus för denna studie.⁹



Ytterligare en indikation på att kulturellt och språkligt avstånd påverkar förlusten av humankapital är statistik över hur förvärvsinkomsten utvecklas för invandrare från olika världsdelar. Statistiken är naturligtvis väldigt aggregerad, men den visar två tydliga mönster. För det första bekräftar figuren tesen att det tar tid att återuppbygga humankapitalet efter en flytt till ett annat land. Inkomsterna de första åren i Sverige är genomsnittligt sett mycket låga oavsett ursprungsland. För det andra bekräftar figuren tesen att personer som invandrat från språkligt och kulturellt närliggande länder snabbare kommer upp i högre förvärvsinkomster än personer från kulturellt och språkligt mer avlägsna regioner.

⁹ World Values Survey.

Figur 7. Förvärvsinkomst efter födelseland för personer 20–64 år skrivna i Sverige 2010. Medianvärden, kr.¹⁰



Slutsatser

Att flytta mellan två länder innebär en förlust av humankapital. Detta beror på minskat värde av de personliga nätverken, språkkunskaperna och kulturella förståelsen. Hur stor den effekten blir beror bland annat på hur lika de två länderna är språkligt och kulturellt. Eftersom svenskan är ett litet språk utanför Sverige och Sverige har markant avvikande kulturella värderingar jämfört med genomsnittet globalt sett, blir förlusten av humankapital i genomsnitt större för den som invandrar till Sverige jämfört med exempelvis den som invandrar till Kanada.

Detta innebär att de som invandrar till Sverige, allt annat lika, kan förväntas ha en lägre sysselsättningsnivå än svenskfödda samt i genomsnitt lägre inkomster. Dessa skillnader minskar med tiden de bor i landet men totalt sett påverkas livsinkomsten generellt sett negativt av flyttfaktorn.

¹⁰ SCB (2012).

Arbetsgivarfaktorn

I detta avsnitt kommer arbetsgivarnas roll för den låga sysselsättningsgraden för utrikes födda att belysas. Många menar att sysselsättningsgapet mellan inrikes födda och utrikes födda beror på att svenska arbetsgivare diskriminerar utrikes födda. Frågan vi intresserar oss för är dock inte huruvida diskriminering existerar på den svenska arbetsmarknaden. Frågan är i stället om svenska arbetsgivare diskriminerar *mer än i andra länder*.

Är svenska arbetsgivare mer diskriminerande än andra länders arbetsgivare?

Det är lätt att studera arbetsmarknadsstatistik och dra slutsatsen att svenska arbetsgivare diskriminerar utrikes födda. Studier visar att det finns en tendens hos arbetsgivare att välja bort fler ansökningshandlingar från personer med arabisk klingande namn och det finns många exempel på högutbildade invandrare i olika serviceyrken.¹¹

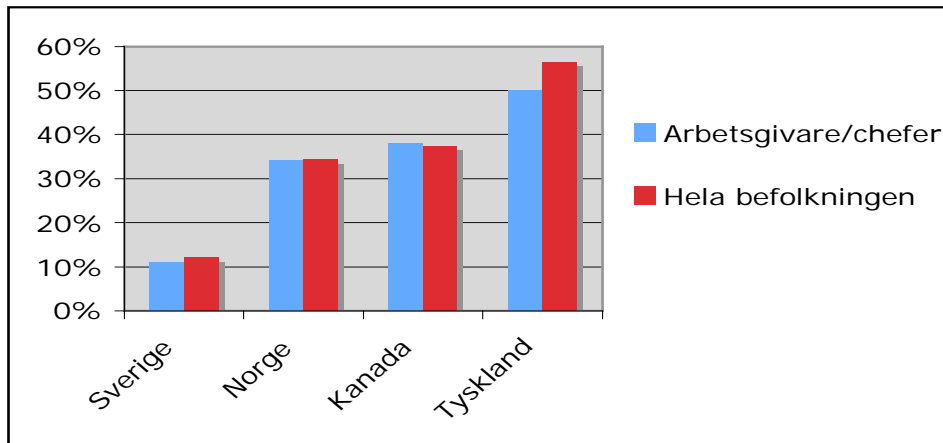
Frågan är dock om svenska arbetsgivare är mer diskriminerande än arbetsgivare i andra länder. Om så är fallet skulle det åtminstone delvis kunna förklara varför sysselsättningsgapet är så mycket högre i Sverige än i andra länder.

För att testa om denna tes stämmer har vi här använt data från den internationella värderingsstudien World Values Survey. Frågan om *inrikes födda* borde ha förtur till anställningar har ställts till personer i ett *sjuttio total länder*, dock ej Danmark, se Figur 8. Bland kategorin chefer och arbetsgivare var det endast 11 procent som hade den uppfattningen i Sverige mot exempelvis 38 procent inom motsvarande grupp i Kanada. Det land som ligger närmast Sverige värderingsmässigt i detta avseende är Norge, men även där anser drygt trettio procent av arbetsgivarna inrikes födda skall prioriteras före utrikes födda.¹² Dessa uppgifter tyder på att svenska arbetsgivare har de mest toleranta värderingarna i världen. Även om det skulle finnas en viss tendens hos svenska arbetsgivare att låtsas vara mer toleranta än de egentligen är kan det inte förklara varför en så hög andel arbetsgivare i de andra undersökta länderna i en anonym undersökning anger att inrikes födda ska ges förtur till anställning.

¹¹ Carlsson & Rooth (2007).

¹² World Values Survey

Figur 8. Andel som anser att inrikes födda ska prioriteras vid anställning. 2006, (Norge 2007)¹³



Vidare har World Values Survey ställt frågan om hur landets immigrationspolicy borde se ut, se Figur 9. Även i denna fråga är Sverige det mest toleranta landet av de fyra undersökta. Det är både flest svenskar som vill ha helt fri invandring och störst andel som tycker att invandring är "Ok så länge det finns jobb". Minst positiva till invandring var tyskarna.¹⁴

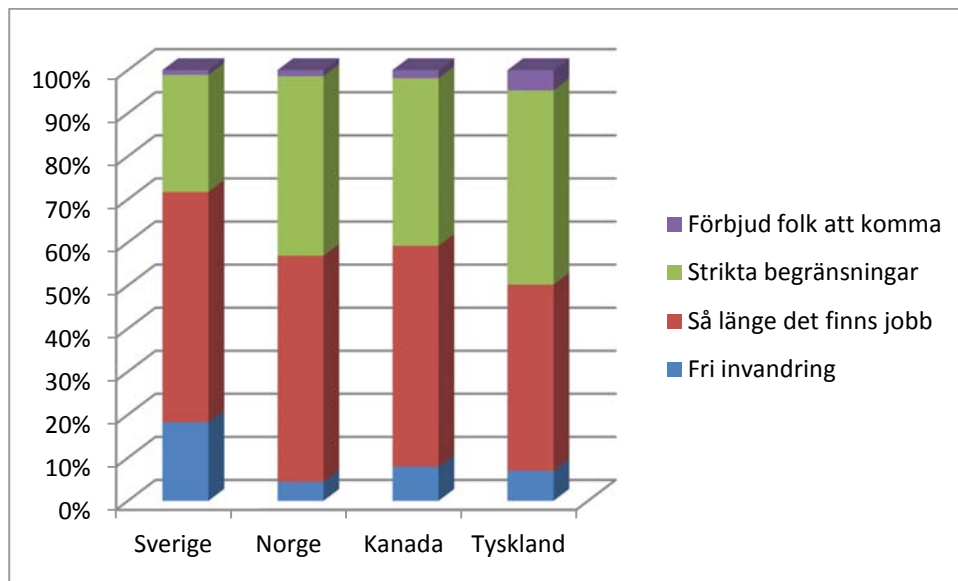
I World Values Survey ställs ett antal frågor som berör tolerans och attityder till minoriteter och mångfald. Sverige hör genomgående till de länder där de svarande uttrycker mest positiva och accepterande attityder för minoritetsgrupper. Dessa resultat är i linje med andra länderjämförelser.¹⁵ Sverige sticker ut som ett land där invånarna uttrycker påfallande positiva attityder till invandring och till invandrare, och uttrycker en hög grad av tolerans för minoritetsgrupper jämfört med andra länder.

¹³ World Values Survey. (Chefer/arbetsgivare: Sverige, n=122, Kanada n=163, Norge, n=119, Tyskland, n = 170. Totala befolkningen av de som angett yrke Sverige, n=941, Norge, n=990, Kanada, n=1221, Tyskland, n=1713.)

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Se exempelvis Billiet & Meuleman (2007) och Meuleman & Davidov (2008)

Figur 9. Invånarnas syn på hur landets invandringspolicy bör se ut. Andel av svarande 2006, (Norge 2007).¹⁶



Sammanfattningsvis finns det inget som tyder på att svenska arbetsgivares intolerans skulle vara orsaken till att gapet mellan utrikes födda och inrikes föddas sysselsättningsgrad är *större* i Sverige än i andra länder. Även om det finns en viss intolerans bland svenska arbetsgivare så är intoleransen ännu mer utbredd bland arbetsgivare i andra länder.

Är utrikes föddas språkkunskaper otillräckliga för den ordinarie arbetsmarknaden?

Här skall vi istället testa en alternativ tes, nämligen att många utrikes födda i Sverige har för svaga språkkunskaper för att fullt ut kunna hävda sig på den svenska arbetsmarknaden. Bristande språkkunskaper påverkar möjligheten att kommunicera effektivt med kollegor, kunder, uppdragsgivare och överordnade. Dagens arbetsliv ställer i regel höga krav på förmågan att kommunicera skriftligt och muntligt.

Det går att tänka sig situationer där den arbetssökande kompenserar för bristande kunskaper i språk, eller avsaknad av andra relevanta kvalifikationer, till exempel genom att begära lägre lön. Denna möjlighet begränsas dock, bland annat, av befintligt regelverk och kollektivavtal.

För att kunna testa denna tes har vi därför betraktat arbetsmarknadens funktionssätt som givet, och fokus ligger här på den reguljära arbetsmarknaden. Därutöver måste vi kunna studera om det finns stora skillnader mellan inrikes föddas och utrikes föddas språkkunskaper och om denna skillnad i så fall är större i Sverige än i andra länder. Om skillnaden är extra stor i Sverige skulle det kunna vara en delförklaring till Sveriges stora sysselsättningsgap.

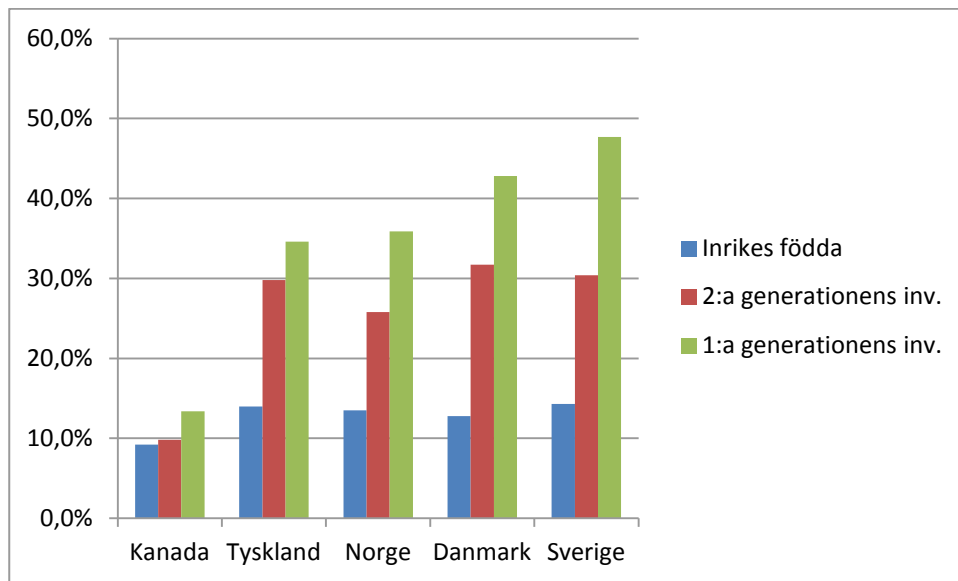
Det finns inga omfattande, internationellt jämförbara studier av vuxnas språkkunskaper men väl en internationellt känd och erkänd undersökning av ungdomars läsförståelse. I en stor internationell PISA-studie som genomfördes 2009 undersöktes femtonåringars kunskaper i det nationella språket. I denna studie kan man studera hur goda de utrikes födda elevernas resultat är jämfört med de inrikes föddas. Resultaten ger, även om de bara gäller femtonåringar, en tydlig indikation på att utrikes födda i Sveri-

¹⁶ Ibid.

ge har svagare språkkunskaper i mottagarlandets språk än utrikesfödda i andra länder. Av utrikes födda femtonåringar ("första generationens invandrare") är det 48 procent som *inte* når upp till PISA:s läsnivå 2 på en skala från 1 till 6, där 6 är bäst (se definition under Figur 10 nedan). Detta är ett långt sämre resultat än för svenskfödda elever, men även ett sämre resultat än för utrikes födda elever i Tyskland, Norge och Danmark. I Kanada är det en lägre andel utrikes födda elever som har en svag läsförståelse än det är bland inrikes födda i Sverige. Sverige hävdar sig något bättre när det gäller gruppen inrikes födda med utrikes bakgrund ("andra generationens invandrare") där 30 procent har en svag läsförståelse. Sammantaget tyder dessa uppgifter på att utrikes födda personer i Sverige genomsnittligt har en svagare språkförståelse än utrikes födda i de fyra jämförelseländerna.¹⁷

¹⁷ OECD (2010).

Figur 10. Andel femtonåriga elever som inte når upp till läsförståelsenivå 2 i PISA-studien år 2009. Inrikes födda, samt andra och första generationens invandrare.¹⁸



Nivå 2 på lässkalan innebär att eleven ska kunna hitta en eller flera sakuppgifter som kan vara nödvändiga att härleda och som kan behöva uppfylla flera villkor. Andra kräver att läsaren inser vad som är textens huvudtanke, förstår förhållanden eller härleder innebörd inom en avgränsad del av texten när informationen inte är uppenbar och läsaren måste dra slutsatser på en låg nivå. Uppgifter på denna nivå kan inbegripa jämförelser eller kontraster på basis av en enda egenskap hos texten. Vanliga reflektiva uppgifter på denna nivå kräver att läsarna gör en jämförelse eller flera kopplingar mellan texten och kunskaper utanför denna genom att utnyttja personliga erfarenheter och attityder. 81,2 procent av eleverna i OECD når upp till denna nivå.¹⁹

Slutsatser

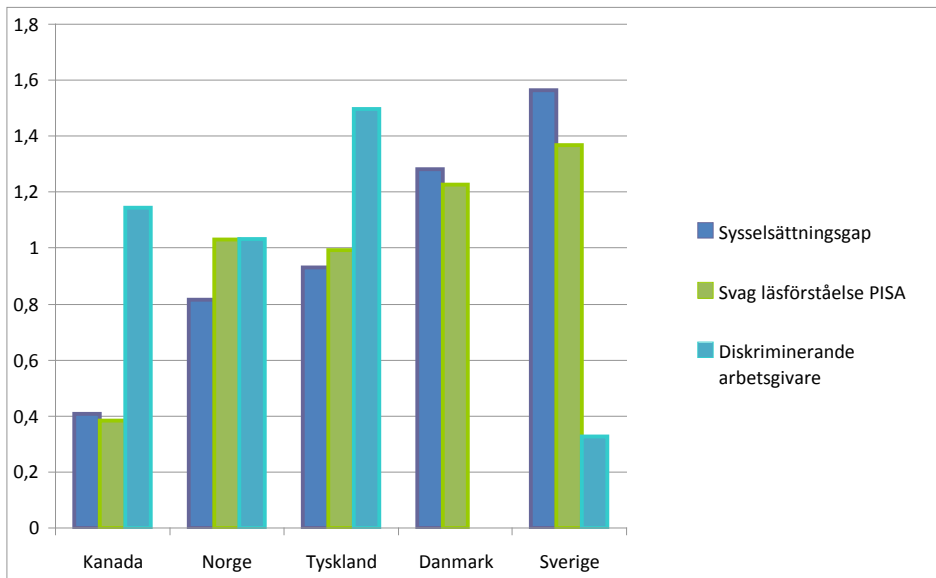
Det finns inget stöd för tesen att svenska arbetsgivares diskriminering förklarar varför sysselsättningsgapet är högre i Sverige än i jämförelseländerna. Däremot ser vi en samvariation mellan bristande språkkunskaper och låg sysselsättning. Antalet utrikes födda femtonåringar med svag läsförmåga uppgår till 48 procent i Sverige, i Kanada är andelen 13 procent.²⁰ Även om resultaten inte gäller vuxna arbetssökande så ger PISA-studien en indikation om att språkkunskaperna hos utrikes födda i Sverige ligger under de utrikes föddas i andra länder. Här krävs fler studier för att kunna dra några säkra slutsatser, men resultatet pekar på att detta skulle kunna vara en delförklaring till det dåliga arbetsmarknadsutfallet.

¹⁸ OECD (2010).

¹⁹ Skolverket (2010).

²⁰ OECD (2010).

Figur 11. Sysselsättningsgap, svag läsförståelse bland utrikes födda femtonåringar, arbetsgivare med diskriminerande värderingar. Indexerade värden.²¹



Figuren ovan visar på ett möjligt samband mellan svaga läsförståelseresultat bland utrikes födda och höga sysselsättningsgap. Figuren ger däremot inget stöd för tesen att arbetsgivare med diskriminerande värderingar skulle leda till ett högre sysselsättningsgap. Figuren visar endast på ett möjligt negativt samband.

²¹ Egen bearbetning.

Incitamentsfaktorn

En delförklaring till det höga sysselsättningsgapet mellan inrikes födda och utrikes födda i Sverige finner man genom att titta på incitamentsfaktorn. Incitamentsfaktorn beskriver hur stora incitamenten är för att ta ett arbete. En avgörande faktor är hur bidragssystemen i samhället är utformade. Bidragssystemens utformning kan antingen uppmuntra till lönearbete genom att exempelvis bygga på inkomstbortfallsprincipen (se nedan), eller skapa inlåsnings effekter som gör det svårare att ta sig ut på arbetsmarknaden.

Inkomstbortfallsprincipen

I Sverige har vi relativt generöst utformade bidragssystem i kombination med en av OECD:s högsta genomsnittliga sysselsättningsgrader. Det visar att ett generöst bidragssystem inte behöver stå i motsats till en hög sysselsättning. En viktig anledning till detta är att flera stora, svenska bidragssystem bygger på *inkomstbortfallsprincipen*. Ersättningen från A-kassan, sjukförsäkringen, föräldraförsäkringens 390 första dagar samt den tillfälliga föräldraförsäkringen bygger till stor del på individens aktuella eller tidigare inkomst. Det allmänna pensionssystemet bygger till stora delar på en liknande princip, nämligen på hur mycket man har betalat in till systemet. Inkomstbortfallsprincipen är en viktig princip för att upprätthålla arbetsmoralen i ett land med höga transfereringsnivåer. Exempelvis har inkomstbortfallsprincipen lett fram till att 87 procent av de svenskfödda kvinnor som tog ut föräldrapenning för barn födda år 2004 hade en inkomst som uppgick till minst 166 000 kronor per år.²² Detta visar att de flesta svenskfödda kvinnor väntar med att skaffa barn tills de ordnat ett arbete.

Inkomstprincipen är nära besläktad med begreppet generell välfärd. En generell välfärd kännetecknas av ett relativt högt skattetryck som accepteras av de välavlönade. Orsaken är att dessa känner att de får ut något av systemet eftersom stora delar av bidragssystemet är utformat som inkomstförsäkringar. Motsatsen är länder med låga skattenivåer och behovsprövade bidrag som i första hand delas ut till de mest behövande.

Bidragssystem utan inkomstbortfallsprincip

Sverige har flera bidragssystem som inte bygger på inkomstbortfallsprincipen. Exempel är grundnivån i föräldraförsäkringen, vårdnadsbidraget, försörjningsstödet och grundnivån i A-kassan.

Dessa bidrag utgår antingen med ett fast belopp oavsett bidragstagarens tidigare inkomster, såsom exempelvis grundnivån i föräldraförsäkringen, grundnivån i A-kassan och studiebidraget till Komvux. Eller så är bidraget behovsprövat, såsom exempelvis försörjningsstödet och bostadsbidraget. Behovsprövade bidrag syftar till att individen ska kunna täcka sina grundläggande utgifter, vilket leder till att bidraget reduceras när inkomsterna ökar.

Fördelen med dessa bidragssystem är att de kan inriktas mot de fattigaste i samhället. Nackdelen är att de inte ger samma incitament till lönearbete som bidrag som delas ut enligt inkomstbortfallsprincipen. Tvärtom leder de ofta istället till inlåsnings effekter.

Här kommer vi att diskutera hur frånvaron av en inkomstbortfallsprincip påverkar två stora bidragssystem, nämligen grundnivån i föräldraförsäkringen samt försörjningsstödet. De problem som är förknippade med incitamentsfaktorn är nämligen väldigt tydliga i dessa fall.

²² Försäkringskassan (2008).

Grundnivån i föräldraförsäkringen

Föräldrapenning betalas ut under 480 dagar per barn fram tills barnet fyller åtta år. Grundnivån är cirka 5 400 kronor per månad före skatt. Rätten till 480 föräldradagar per barn tillfaller alla familjer, såväl inrikes födda som utrikes födda föräldrar. De som invandrar till Sverige med barn i åldern noll till sju år får föräldrapenning retroaktivt, det vill säga de beviljas samma antal dagar oavsett om barnet är nyfött eller är exempelvis i fyraårsåldern.

En effekt är att fyra av tio kommuner hänvisar kvinnor med rätt till föräldrapenning till att ta ut denna istället för att delta i svenskundervisning och etableringsinsatser.²³ Ett incitament för kommunerna att göra detta är att den omedelbara kostnaden inte belastar den kommunala budgeten, till skillnad från försörjningsstödet.

Detta innebär att utrikes födda kvinnor med barn i förskoleåldern, istället för att delta i svenskundervisning eller etableringsinsatser eller att söka arbete, i många fall fastnar i hemmet för att ta hand om egna barn i förskoleåldern.

Över huvudtaget har utrikes födda kvinnor en stark tendens att inte vänta med att skaffa barn tills de har etablerat sig på arbetsmarknaden. Av utrikes födda kvinnor, som fick barn med en utrikes född man, var det hela 56 procent som endast nådde upp till lägstanivån i föräldrapenningen på grund av att de tjänade mellan 0 och 65 700 kronor, enligt en studie från 2004. Motsvarande siffra för inrikes födda kvinnor var 6 procent. Vidare hade endast 36 procent av kvinnorna i de utrikes födda paren en inkomst på minst 166 000 kronor per år. Detta är mycket lågt jämfört med inrikes födda kvinnor där 87 procent hade uppnått minst denna inkomst inför föräldraledigheten.²⁴

Utrikes födda kvinnors utanförskap

Sverige är inte ensamt om att ha en lägre sysselsättningsgrad bland utrikes födda kvinnor än bland inrikes födda. Däremot är skillnaden i Sverige, 17,5 procentenheter, markant större än i våra jämförelseländer.²⁵ Detta är paradoxalt med tanke på att Sverige på många sätt strävar efter att vara ett föregångsland på jämställdhetsområdet.

Vad beror detta på? Har vi utformat system som uppmuntrar inrikes födda kvinnor att arbeta, lämna barnen på förskola och göra karriär medan utrikes födda kvinnor styrs in mot hushållsarbete och barnpassning? Det finns tydliga tecken på att föräldraförsäkringens utformning oavsiktligt leder i denna riktning. Föräldrar som har barn när de flyttar till Sverige ges via bidragssystemen incitament att stanna hemma med barn längre än inrikes födda normalt gör. För varje barn som inte fyllt åtta år tilldelas föräldrarna 18 månaders retroaktiv föräldraledighet på lägstanivån när familjen skrivs in i Sverige. Detta system motverkar studier och arbete bland de utrikes födda kvinnorna.

Försörjningsstöd

Det ekonomiska biståndet, som i den allmänna debatten ofta kallas "socialbidrag", är tänkt som ett sista skyddsnät för dem som uttömt alla andra försörjningsalternativ. Bidraget är behovsprövat, vilket exempelvis innebär att en familj med hög hyra och många barn får ett högre bidrag än en familj utan barn. Vidare räknas alla andra inkomster bort från bidraget. Det innebär att om en familj ökar sina intäkter med 10 000 kronor i månaden räknas bidraget ner med 10 000 kronor i månaden.

²³ Regeringskansliet (2012).

²⁴ Försäkringskassan (2008).

²⁵ OECD (2012)

Totalt betalades 11,6 miljarder kronor ut i ekonomiskt bistånd under 2010.²⁶ Av detta belopp gick 60 procent till utrikes födda personer. Totalt fick 12 procent av de utrikes födda ekonomiskt bistånd under 2010, medan motsvarande andel för inrikes födda var 2 procent.²⁷

Eftersom försörjningsstödet ska täcka de grundläggande behoven så ökar stödets storlek ju fler som ingår i hushållet och ju dyrare bostaden är. Bostaden får dock inte vara oskäligt dyr. En familj på två vuxna och tre barn får enligt riksnormen 12 660 kronor som grundplåt samt ersättning för boendekostnad, hushållsel, hemförsäkring och så vidare.²⁸ Detta innebär en garanterad inkomst på cirka 21 500 kronor i månaden inklusive andra bidrag och inkomster givet normala bostadskostnader för en hyresrätt.

Enligt socialtjänstlagen är den som uppbär ekonomiskt bistånd skyldig att aktivt söka arbeten eller ta ett anvisat arbete samt delta i kompetenshöjande aktiviteter, till exempel Sfi. Dock finns det inte, som i sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen, någon bortre gräns för hur länge man kan få ekonomiskt bistånd. Det sker ingen nedtrappning av bidragets storlek med tiden.

Slutsatser

Sverige har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad för befolkningen som helhet, trots höga transfereringsnivåer. Detta kan delvis förklaras av att inkomstbortfallsprincipen i de stora bidragssystemen upprätthåller starka incitament för arbete. Utrikes födda har dock ofta inte kvalificerat sig för någon SGI, sjukdomsgrundande inkomst, och hamnar därför i system som inte bygger på inkomstbortfallsprincipen. Dessa system ger betydligt lägre incitament till lönearbete än de SGI-grundande systemen. Dessa system kännetecknas ibland av tydliga inlåsnings effekter. Exempelvis genom att egna inkomster reducerar bidraget krona för krona eller att bidraget (föräldrapenning på lägsta nivå) leder till att rätten till förskola upphör vilket försvårar arbetssökande.

För att utanförskapet i Sverige ska brytas måste bidragssystemen i Sverige ses över för att ge ännu tydligare incitament till arbete och studier än de ger idag. Detta gäller såväl män som kvinnor, men effekterna är särskilt illustrativa när det gäller de bidragssystem som i nuläget ofta nyttjas av utrikes födda kvinnor.

²⁶ Socialstyrelsen (2011).

²⁷ Ibid.

²⁸ Socialstyrelsen (2010) och Socialstyrelsens hemsida.

Lönefaktorn

En viktig förklaringsfaktor till det höga sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda är lönefaktorn. I Sverige bestäms lönesättningen av arbetsmarknadens parter och ingångslönerna ligger relativt högt. Detta behöver inte utgöra något problem om arbetskraften har en hög produktivitet. Det finns till och med de som förespråkar höga lägsta löner för att ”slå ut arbeten med låg produktivitet”.

Problemet uppstår dock när personer invandrar till Sverige och på grund av flyttfaktorn förlorar stort i produktivitet. Dessa personer får då svårt att hävda sig på en arbetsmarknad där arbeten med lägre krav på språkkunskaper har försvunnit. De industriarbeten som sysselsatte stora grupper arbetskraftsinvandrare på 1960- och 1970-talen har exempelvis försvunnit till stor del.

Det finns fortfarande en arbetsmarknad där det går att ha en hög produktivitet även med begränsade språkkunskaper. Sådana jobb återfinns inom exempelvis restaurangbranschen, taxibranschen och städbranschen. Utrikes födda är av naturliga skäl därför överrepresenterade inom dessa branscher. Motsatsen gäller för det mesta för arbeten som exempelvis journalist, politiker, lärare och utredare.

Att analysera minimilönerna för våra fem jämförelseländer är svårt eftersom Tyskland, Danmark, Sverige och Norge saknar lagstadgade minimilöner. Dock verkar det som om arbetsmarknaden i Tyskland är betydligt mer oreglerad än de skandinaviska. Det är svårt att hitta data för de lägsta lönerna i Tyskland. Enligt en artikel i *The Economist*²⁹ tjänar 3,7 miljoner tyskar mindre än 7 euro per timme vilket motsvarar ungefär 63 svenska kronor per timme.³⁰ I Kanada ligger minimilönerna på mellan 9 och 11 kanadensiska dollar i timmen vilket motsvarar cirka 60 till 75 kronor per timme. Lägstalönerna i Norge och Danmark ligger högre än i Sverige.³¹ Hur höga lönerna ska vara bestäms i Sverige, som nämnts, av parterna på arbetsmarknaden.

Analys

Både Kanada och Tyskland har betydligt lägre sysselsättningsgap mellan utrikes och inrikes födda än Sverige har. Det finns mycket som talar för att det delvis beror på att de låga lägstälönerna gör det lättare att komma in på arbetsmarknaden. Detta är dock inte den enda förklaringen. Både Danmark och Norge har högre ingångslöner och lägre gini-koefficient (mått på inkomstspridning) än Sverige och ändå lägre sysselsättningsgap än Sverige. Här spelar sannolikt andra faktorer kopplade till arbetsmarknadens funktionssätt en stor roll.

²⁹ *The Economist* (2011).

³⁰ Wikipedia (2012).

³¹ Skedinger (2008).

Sammanfattning av förklaringsfaktorerna

Denna genomgång har visat att flyttfaktorn är väldigt viktig för att förklara utrikes föddas utanförskap. Flyttfaktorn innebär att de som flyttar till Sverige, eller till ett annat land, initialt förlorar mycket av sin produktivitet jämfört med hur produktiva de var i sitt hemland där de behärskade språket, kände kulturen samt hade ett utvecklat nätverk. Flyttfaktorn syns mycket tydligt i både studier från PISA och i SCB:s förvärvsinkomststatistik.

Att flyttfaktorn är större i Sverige jämfört med länder som exempelvis Kanada beror delvis på att svenskan är ett litet språk internationellt vilket gör att mycket få behärskar språket innan de flyttar till Sverige. En annan möjlig förklaring till den kraftiga flyttfaktorn är att den svenska kulturen särskiljer sig och ligger långt från det globala genomsnittet.

Vad det gäller arbetsgivarfaktorn visar denna studie att arbetsgivares diskriminering av utrikes födda förvisso existerar, men *inte* kan förklara skillnaden i sysselsättningsgap mellan Sverige och andra länder. I andra länder är andelen intoleranta arbetsgivare fem till sju gånger högre samtidigt som sysselsättningsgapet är mindre. Detta är en viktig slutsats i sig eftersom fel slutsatser om orsakssamband kan leda till fel åtgärdsförslag.

Vidare är det tydligt att svenska bidragssystem är utformade så att det skapas tydliga inlåsnings effekter för utrikes födda, i synnerhet utrikes födda kvinnor. Medan det svenska bidragssystemet generellt kännetecknas av en tydlig inkomstbortfallsprincip så är denna princip ersatt med schablonbelopp eller behovsprövning i flera av de bidragssystem där utrikes födda är överrepresenterade. Det svenska välfärdssystemet tycks tudelat: inrikes födda kvinnor uppmuntras att yrkesarbeta och lämna barnen på förskola, medan utrikes födda kvinnor hamnar i bidragssystem som i högre grad ger incitament till hushållsarbete och barnpassning.

Slutligen är lönefaktorn inte en oviktig förklaringsfaktor eftersom de lägstalöner som arbetsgivarna får betala påverkar utbudet av okvalificerade tjänster. Det gör att personer som är svaga i språk och andra kunskaper får mycket svårt att komma in på arbetsmarknaden.

UTRIKES FÖDDAS UTANFÖRSKAP I FYRA OLIKA LÄNDER

Eftersom Sverige har ett av världens största sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda och därmed ett stort utanförskap i den sistnämnda gruppen är det intressant att studera hur andra länder har hanterat frågor som har med integration att göra.

Här följer därför en genomgång av hur länderna Norge, Danmark, Tyskland och Kanada har hanterat integrations- och utanförskapsfrågorna. Sist i kapitlet görs en motsvarande genomgång av den svenska politiken. Se metodavsnittet i inledningen för en förklaring till varför just dessa länder har valts ut.

Utanförskapet bland utrikes födda påverkas av flera faktorer och det är mycket svårt att jämföra situationen i olika länder rakt av. Därför görs här ett försök att beskriva situationen för respektive land i ett sammanhang.

Norge

Norge hör till de länder som är mest lika Sverige i studien, med den skillnaden att Norge har en mycket starkare ekonomi. Det totala sysselsättningsgapet mellan utrikes och inrikes födda ligger på 7,2 procent jämfört med Sveriges 13,8 procent.³² Det finns en rad intressanta skillnader mellan länderna, inte minst när det gäller utrikes födda kvinnors sysselsättning.

Migration

Invandringen till Norge har varit stor under perioden 2000 till 2009. Andelen utrikes födda i befolkningen har ökat med 4,1 procentenheter, vilket var den största ökningen bland de fem undersökta länderna. Även andelen med utrikes bakgrund i befolkningen har ökat snabbast med 2,8 procent under perioden. År 2010 var andelen utrikes födda i Norge uppe i 10,9 procent av befolkningen, vilket fortfarande är lägre än den svenska nivån på 14,4 procent år 2010. Till stor del består invandringen av polacker, svenskar, tyskar och danskar, varav många sannolikt har flyttat till Norge för att arbeta. Men Norge har även stora invandrargrupper från Irak, Somalia och Pakistan. 14,4 procent av de som fick uppehållstillstånd år 2009 fick det på grund av flyktingskäl.³³

Värderingar och språk

Andelen norrmän som vill ha en fri invandring är betydligt lägre än i de fyra andra undersökta länderna. Endast 4,4 procent av befolkningen vill se en fri invandring. I Sverige ligger nivån på 18,2 procent. Norge har däremot den näst lägsta nivån för andelen arbetsgivare som anser att inrikes födda bör prioriteras vid anställning, 34 procent av arbetsgivarna har denna uppfattning mot 11 procent i Sverige.³⁴

Norskan är precis som svenskan ett litet språk utanför Norge. Däremot uppvisar första och andra generationens invandrare i åldern 15 år betydligt bättre resultat på PISA:s läsförståelsestudie än motsvarande grupper i Sverige. I Norge är det 36 procent av

³² OECD (2011).

³³ Ibid.

³⁴ World Values Survey.

första generationens invandrare som inte når upp till nivå 2 i PISA:s läsförståelsestudie medan den svenska andelen är 48 procent.³⁵

Sysselsättning

Norge har en mycket stark ekonomi och den högsta sysselsättningsgraden för inrikes födda män och kvinnor samt utrikes födda kvinnor av samtliga fem länder i denna studie. Utrikes födda män har högst sysselsättning i Kanada. En tydlig skillnad är skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda kvinnor där Norge har en skillnad på 9,4 procentenheter och Sverige en skillnad på 17,5 procentenheter.³⁶ En annan stor skillnad mellan Norge och Sverige är skillnaden i sysselsättning bland *nyanlända* utrikes födda. Gruppen som nyligen migrerat från länder med lågt och medelhögt HDI, *Human Development Index*, har 17 procentenheter högre sysselsättningsgrad i Norge än i Sverige.³⁷ Gini-koefficienten ligger näst lägst, något högre än i Danmark.³⁸

Försörjningskrav

Norge har under en längre period haft försörjningskrav på den som vill ta in en anhöriginvandrare till Norge. Under 2010 höjdes inkomstgränsen för att få ta en anhörig till Norge, samtidigt som de grupper som avkrävs en minimiinkomst breddades genom att norska medborgare samt personer med permanent uppehållstillstånd inte längre har undantag från försörjningskravsregeln. Men precis som i Sverige är det många undantag från regeln, särskilt när det gäller förekomsten av barn i familjen.

Norge ställer hårdare krav på dem som vill bilda en familj i Norge än på dem som vill återföre en familj i landet. För vissa invandrargrupper gäller att om de vill bilda familj i Norge måste de först ha bott i landet under minst fyra år.³⁹

Kvinnors högre sysselsättningsgrad

Vi har särskilt undersökt eventuella orsaker till att utrikes födda kvinnor i Norge arbetar i större utsträckning än utrikes födda kvinnor i Sverige. I Norge måste man arbeta sex av de senaste tio månaderna före födseln för att få föräldraförsäkring. De som inte gjort detta får ett engångsbelopp på 35 263 Nkr.⁴⁰ Alla dagar ska tas ut innan barnet fyller tre år. För att få det måste man vara inskriven i försäkringskassan vid barnets födsel eller adoption. Detta innebär att den som flyttar till Norge inte får några retroaktiva föräldrapenningsdagar på det sätt som invandrade till Sverige får.

Däremot kan de som invandrar till Norge efter att barnet har fötts, erhålla det vårdnadsbidrag som de som inte utnyttjar det norska skolsystemet kan erhålla. Vårdnadsbidraget kan dock endast utnyttjas för barn upp till 3 år, inte som föräldrapenningen i Sverige för barn upp till och med 7 år.

Analys

Norge har en hög BNP på grund av landets stora oljetillgångar vilket gör det svårt att jämföra Sverige och Norge rakt av. Delar av det positiva utfallet kan säkerligen förklaras av en stark arbetsmarknad. Dock är skillnaderna i sysselsättningsgrad bland nyan-

³⁵ OECD (2010).

³⁶ OECD (2011).

³⁷ Eurostat (2011).

³⁸ OECD (2012).

³⁹ OECD (2011).

⁴⁰ NAV (2012)

lända migranter och utrikes födda kvinnor i Sverige och Norge så stora att de är svåra att bortse ifrån. Framförallt när det gäller kvinnors sysselsättning bör en delförklaring vara att Norge saknar den retroaktiva föräldrapenning på ett och ett halvt år som delas ut till alla föräldrar med barn upp till och med sju år som skrivs i Sverige.

Danmark

Danmark är ett av våra närmsta grannländer och har en samhällsmodell som i mycket liknar vår välfärdsmodell. Det senaste decenniet har dock debatten om integration och invandring skilt sig mycket åt jämfört med Sverige, och en rad politiska förändringar har genomförts i Danmark. Flera av de åtgärder som Danmark har vidtagit de senaste åren är omdebatterade och kontroversiella i Sverige. På grund av de stora likheterna mellan våra länder i övrigt är det ändå givetvis intressant att studera vilka effekterna har blivit gällande utanförskap och integration.

Migration

Danmark har en lägre andel utrikes födda än Sverige (7,5 %) men nästan lika många med en utrikes bakgrund (6,0 %). Detta betyder att invandringen till Danmark tidigare har varit ungefär lika hög som den till Sverige men att Danmark har tagit emot färre migranter under senare år. Under åren 2000 till 2009 har de utrikes föddas andel av befolkningen ökat med 1,7 procentenheter medan den har ökat med 3,1 procentenheter i Sverige. År 2009 var Danmark det land av de fem undersökta som tog emot lägst andel migranter som kom av humanitära skäl. Andelen uppgick till 3,6 procent av det totala antalet invandrare. Motsvarande nivå för Sverige var 15,6 procent. Stora invandring länder under perioden 2000 till 2008 var Polen, Tyskland, Norge, Sverige och Island. Men sedan tidigare har stora grupper turkar, irakier och bosnier flyttat till Danmark.⁴¹

Värderingar och språk

Danskarna har i genomsnitt tydligt mer traditionella värderingar än svenskarna även om de ligger en bra bit från det globala genomsnittet. De har även mindre självförverkligande värderingar än Sverige. Vilka värderingar de har när det gäller invandring och anställning av utrikes födda är okänt eftersom Danmark inte ingår i den delen av World Values Survey.

En stor andel, 43 procent, av de utrikes födda, danska femtonåringarna har problem med läsförståelsen och klarar inte läsnivå 2 i PISA:s läsförståelse studie. Av de undersökta länderna har endast Sverige ett sämre resultat, 48 procent. Av de inrikes födda danska eleverna är det endast 12,8 procent som inte når upp till läsnivå 2, vilket är näst bäst av de fem länderna.⁴²

I Danmark pågår en helt annan debatt än i Sverige om den danska kulturen. I Danmark värdesätts en dominerande kultur som förenar en mycket stor del av befolkningen kring ett gemensamt språk och en gemensam historia. Detta existerar parallellt med en uttalad vilja att skapa utrymme för och beskydda minoritetskulturer.⁴³

Sysselsättning

Sysselsättningsgraden ligger på nästan exakt lika hög nivå som i Sverige för alla grupper förutom utrikes födda kvinnor, för vilka den ligger något högre i Danmark än i Sverige. Sysselsättningsgapet för kvinnor är 12,6 procentenheter i Danmark och 17,5 procentenheter i Sverige. Totalt sett uppgår det danska sysselsättningsgapet till 11,3 procentenheter.⁴⁴ Studerar man statistiken närmare framkommer ett tydligt mönster:

⁴¹ OECD (2012).

⁴² World Values Survey.

⁴³ Uvell & Meier Carlsen (2010).

⁴⁴ OECD (2012).

Sverige har bättre utfall för utrikes födda som bott länge i Sverige medan Danmark har högre sysselsättning för dem som bott kort tid i landet. Exempelvis har gruppen som nyligen migrerat från länder med lågt och medelhögt HDI, *Human Development Index*, 17 procentenheter högre sysselsättningsgrad i Danmark än i Sverige.⁴⁵ Detta tyder på att Sverige tidigare har varit bättre än Danmark på att integrera invandrare, men att de som migrerar till Danmark nuförtiden integreras snabbare än de som flyttar till Sverige. Denna positiva trend understryks av att sysselsättningsgapet i Danmark minskade mellan år 2008 och 2010 medan det ökade i Sverige under samma period.⁴⁶

Danmark har även den jämnaste inkomstspridningen av de fem undersökta länderna. Gini-koefficienten ligger på 0,24 jämfört med 0,26 i Sverige.⁴⁷

Åtgärder – incitamentsfaktorn

I Danmark finns det tidsgränser för hur länge man får ha försörjningsstöd innan man ska aktiveras och delta i kompetenshöjande åtgärder, studier eller praktik. Dessa regler gäller alla i arbetsför ålder. Kommunen har rätt att reducera eller helt dra in bidraget till den som väljer att inte delta. Arbetsförmedlingen och socialkontoret samordnar sitt arbete.⁴⁸

Danmark har inget krav på en viss inkomst för den som tar in en anhöriginvandrare. Istället krävs att den som vill ta in en anhörig till Danmark inte får ha tagit emot försörjningsstöd under 12 månader. I augusti 2010 förlängdes denna period till tre år. Denna åtgärd fungerar både som ett incitament för dem som redan invandrat till Danmark att ordna med egen försörjning och som ett sätt att kraftigt begränsa anhöriginvandringen av personer med försörjningsbehov. Nackdelen är uppenbar, det är svårare för familjer utan försörjningsbas i Danmark att återförenas med sina anhöriga i Danmark.⁴⁹

Åtgärder – flyttfaktorn

I juni 2010 införde Danmark ett poängbaserat system för att erhålla permanent uppehållstillstånd. För att erhålla permanent uppehållstillstånd krävs totalt 100 poäng i detta system. Dessutom krävs fyra års boende i landet, ett rent brottsregister och att man inte har tagit emot försörjningsstöd. Poäng ges om man behärskar danska språket, har en anställning eller studerar i Danmark samt för aktivt ”medborgarskap”, exempelvis deltagande i frivilligorganisationer. För den som inte når upp till 100 poäng håller en examen i aktivt medborgarskap på att tas fram. Den som inte når upp till det uppställda antalet poäng kan även ansöka om förlängning av det tillfälliga uppehållstillståndet och ansöka om permanent uppehållstillstånd vid ett senare tillfälle.⁵⁰

I Danmark är det sedan november 2010 obligatoriskt att klara av ett test i danska och samhällskunskap för makar som vill anhöriginvandra till Danmark, förutsatt att övriga kriterier har uppnåtts. Den som vill anhöriginvandra får ett speciellt provisoriskt visum och skall skriva testet inom tre månader från ankomstdagen. Om testet inte blir godkänt får den sökande en deadline då han eller hon ska ha lämnat landet, men det finns

⁴⁵ Eurostat (2011).

⁴⁶ OECD (2011).

⁴⁷ OECD (2012).

⁴⁸ Finansdepartementet (2006).

⁴⁹ OECD (2011).

⁵⁰ Ibid.

möjlighet att skriva om testet fram till avresedagen. Den som inte klarar av testet får återinitiera familjeåterföreningen efter att han/hon har lämnat Danmark.⁵¹

Analys

Danmark har sedan länge haft en mer kravinriktad integrationspolitik och en striktare invandringspolitik än Sverige. Danmark vidtar olika åtgärder för att göra det svårare eller mindre attraktivt för dem utan hög kompetens eller egen försörjningsförmåga att invandra till Danmark. Samtidigt driver Danmark en tydligare aktiveringslinje gentemot dem som söker försörjningsstöd. Det är svårt att veta exakt hur stora effekterna av respektive åtgärd är, men sammantaget verkar de leda till att sysselsättningsgapen i Danmark krymper, från en ganska hög nivå, särskilt för nyanlända invandrare. Å andra sidan har färre människor fått möjlighet att flytta till Danmark under de senaste åren.

Det Sverige framförallt kan lära sig av Danmark är att införa bidragssystem med tydliga motkrav på bidragstagarna i form av aktiveringskrav. Sverige skulle även kunna studera vilka effekter kravet på att lära sig danska snabbt har fått, samt jämföra arbetsmarknadsutfallet för dem som arbetskraftsinvandrar till Sverige, där inga kompetenskrav ställs, med hur det ser ut för dem som arbetskraftsinvandrar till Danmark, som ställer betydligt högre kompetenskrav. Hur ser utfallet ut i form av inkomster över tiden? Finns det undanträngningseffekter för dem som redan har invandrat?

⁵¹ Ibid.

Tyskland

Tyskland är EU:s största ekonomi och även, sett till befolkningen, det största landet i unionen. Tyskland är en av Sveriges största handelspartners. Tysklands samhällsmodell skiljer sig en hel del från de nordiska ländernas välfärdsmodeller även om det också finns stora likheter.

Migration

Andelen utrikes födda i Tyskland uppgår till 12,9 procent och den har ökat med 0,4 procentenheter under åren 2000 till 2009, samtidigt som andelen med utrikes bakgrund har minskat 0,7 procentenheter. Detta är de absolut lägsta siffrorna bland de fem undersökta länderna och tyder på en restriktiv invandringspolitik, alternativt en mycket hög andel utrikes födda bland de äldsta i befolkningen. Trots den låga invandringsnivån var det endast 5,6 procent av migranterna som fick uppehållstillstånd av humanitära skäl år 2009. Den största invandringen till Tyskland består av invandring från övriga EU-länder. De största immigrantländerna åren 2000 till 2008 var Polen, Turkiet, Ryssland och Rumänien. Tyskland har även stora invandrargrupper från Kazakstan, Italien och Kroatien.⁵²

Värderingar och språk

Bland tyska arbetsgivare eller chefer ger 51 procent uttryck för åsikten att inrikes födda ska ges förtur till anställningar. Detta är den högsta andelen bland de fem undersökta länderna, men det är ingen ovanligt hög nivå internationellt sett. Vidare är det 4,7 procent av tyskarna som helst skulle se stängda gränser för invandrare till Tyskland, vilket är högre än nivån i Norge, Kanada och Sverige. 7 procent av tyskarna vill se en fri invandring. Vidare ger tyskarna uttryck för de mest överlevnadsinriktade och minst självförverkligande värderingarna på WVS-skalan av de länder som undersöks i denna rapport.⁵³

Tyskan är ett ganska stort språk även utanför Tyskland. Det är många som lär sig tyska som andraspråk i länder utanför Tyskland. Detta ger Tyskland ett något bättre utgångsläge när det gäller att integrera dem som invandrar till Tyskland, jämfört med de skandinaviska länderna. Av utrikes födda femtonåringar i Tyskland var det 37 procent som inte nådde upp till läsförmåga 2 i PISAs undersökning. Detta är bättre än den svenska nivån på 48 procent. Däremot skiljer det nästan ingenting mellan andra generationens invandrare i Tyskland och motsvarande grupp i Sverige, i båda länderna är det ungefär 30 procent som inte når läsförmåga på nivå 2. För inrikes födda tyska och svenska elever ligger nivån på 14 procent.⁵⁴

Sysselsättning

Sysselsättningsgapet för män ligger på endast 3,8 procent, vilket är ett jämförelsevis litet gap. Endast Kanada ligger bättre till av de fem undersökta länderna. Sysselsättningsgapet för kvinnor ligger på 12,2 procent och totalt på 8,2 procent. Tyskland har den lägsta förvärvsfrekvensen för både inrikes födda och utrikes födda kvinnor av de fem länderna i studien. Andelen hemmafruar i Tyskland är fortfarande hög. Men andelen sysselsatta utrikes födda kvinnor är i princip lika hög som i Sverige: 55,8 procent jämfört med 56,0 procent.⁵⁵ Jämfört med de skandinaviska länderna är däremot anta-

⁵² OECD (2012).

⁵³ World Values Survey.

⁵⁴ OECD (2010).

⁵⁵ OECD (2011).

let sysselsatta i gruppen immigranter från länder med lågt och medelhögt HDI mycket högt.⁵⁶

Gini-koefficienten är högre i Tyskland än i de skandinaviska länderna men lägre än i Kanada.⁵⁷

Åtgärder

I Tyskland gäller att anhöriginvandrande makar måste visa kunskaper i grundläggande tyska innan de får invandra till Tyskland. Undantag ges för sjuka och handikappade. Liknande krav ställs för anhöriginvandring till Frankrike och Österrike. Vidare ställer Tyskland, liksom andra europeiska länder som Österrike, Tjeckien, Frankrike och Storbritannien krav på att behärska landets språk samt att visa grundläggande kunskaper om landets kultur och samhälle för att erhålla ett permanent uppehållstillstånd.⁵⁸

Analys

Tyskland har en annan samhällsmodell än Sverige. Bland annat finns en låglönemarknad som inte finns i Sverige, samtidigt som bidragssystemen är mindre generösa. Detta är sannolikt en delförklaring till de höga sysselsättningstalen för utrikes födda i Tyskland. Särskilt stora är skillnaderna för immigranter från mindre utvecklade länder där sysselsättningsgraden ligger betydligt högre än i Sverige, detta trots de tyska arbetsgivarnas ganska ogenerösa attityd till utrikes födda på arbetsmarknaden.

En annan möjlig förklaring skulle kunna vara att de tyska kraven på att utrikes födda ska lära sig det tyska språket är betydligt hårdare än de krav Sverige ställer på utrikes födda att lära sig svenska.

⁵⁶ Eurostat (2011).

⁵⁷ OECD (2012).

⁵⁸ OECD (2011).

Kanada

Kanada framställs ofta i Sverige som ett föregångsland när det gäller integrationspolitik. Av de fem länderna i denna studie är Kanada det land som särskiljer sig mest. Det finns mycket att lära av Kanada samtidigt som en del lösningar kanske inte skulle fungera i Sverige.

Migration

Andelen utrikes födda i Kanada ligger på 19,6 procent vilket är högst bland de fem undersökta länderna. Andelen utrikes födda har ökat med 2,2 procent under perioden 2000–2009. Detta är en långsammare ökning än i Sverige och Norge under samma period, vilket tyder på en åtstramad invandringspolitik eller att Kanada har en större andel utrikes födda bland de äldre i befolkningen än Norge och Sverige. 13,2 procent av dem som invandrade till Kanada 2009 hade flyktingskäl. Denna nivå ligger i nivå med den svenska som låg på 15,6 procent. Under perioden 2000 till 2008 har en stor andel av invandringen kommit från asiatiska länder som Kina, Filippinerna och Indien. Sedan kommer invandrare från USA och Storbritannien. Sedan tidigare har även stora grupper från Italien och Hongkong migrerat till Kanada.⁵⁹

Värderingar och språk

Kanada är det land i undersökningen som har värderingar som ligger närmast det globala genomsnittet. Framförallt har invånarna i Kanada mycket mer traditionella värderingar än invånarna i Sverige, som är betydligt mer sekulariserade.⁶⁰ Det är möjligt att detta kan göra det lättare för utrikes födda att integreras i Kanada eftersom den ömsesidiga förståelsen kan underlättas av detta faktum. Det som helt avgjort underlättar integrationen i Kanada är att engelska och franska som talas i Kanada är två stora, internationella språk som många har som modersmål eller behärskar delvis innan de flyttar till Kanada.

Detta avspeglas även i Kanadas extremt goda resultat i PISAs läsförståelse studie. Av första generationens invandrare var det endast 13,4 procent som inte nådde upp till PISA:s nivå 2 i läsförståelse, en nivå som till och med överstiger de inrikes föddas i Sverige. Nivån för andra generationens invandrare var nästan lika hög som den för inrikes födda utan utrikes bakgrund: 9,8 procent respektive 9,2 procent; bägge resultaten är tydligt bättre än samtliga fyra andra länders i studien.⁶¹

Vad det gäller värderingar så är kanadensiska arbetsgivare betydligt mer benägna att välja bort en utrikes född än vad en svensk arbetsgivare är. 38 procent anser detta vara riktigt mot 11 procent i Sverige. I Kanada är det 8 procent av befolkningen som vill ha en fri invandring mot 18 procent i Sverige.⁶²

Sysselsättning

Kanada har den högsta sysselsättningsgraden för utrikes födda män av samtliga fem undersökta länder. Det totala sysselsättningsgapet uppgår endast till 3,6 procentenheter. Faktum är att utrikes födda män har en högre sysselsättningsnivå än de inrikes födda männen (0,2 procentenheter) medan det kvinnliga sysselsättningsgapet ligger

⁵⁹ OECD (2011).

⁶⁰ World Values Survey.

⁶¹ OECD (2010).

⁶² World Values Survey.

på 7,2 procent.⁶³ Samtidigt har Kanada den högsta gini-koefficienten bland samtliga fem undersökta länder.⁶⁴ Det innebär att Kanada är ett samhälle med relativt höga inkomstjämligheter men med betydligt högre sysselsättningsgrader bland utrikesfödda jämfört med till exempel Sverige.

Åtgärder

Kanada ställer sedan länge, liksom numera även Danmark, krav på den som vill arbetskraftsinvandra till landet genom ett poängsystem. Den som når upp till tillräckligt många poäng kan erhålla ett permanent uppehållstillstånd. Dessutom måste den sökande arbeta inom en bristsektor eller inom en växande arbetsmarknadssektor. Poäng ges bland annat för anställning eller anställningserbjudande, arbetserfarenhet, akademiska kvalifikationer, språkkunskaper, ålder, medsökandes socioekonomiska profil, medsökandes arbetserbjudande och andra familjeförhållanden. 25 procent av invandringen till Kanada är arbetskraftsinvandring.⁶⁵

Mottagningssystemet för flyktingar i Kanada skiljer sig från det svenska. I Kanada tar frivilligorganisationer ett större ansvar för att ta hand om de flyktingar som söker sig till landet, vilket har underlättat integrationen i landet.

Av PISA-studien framgår det att Kanada har infört ett system där de utrikes födda elevernas föräldrar bjuds in att delta i språkundervisning i engelska eller franska för att underlätta deras förmåga att stötta sina barns skolgång. Systemet har varit lyckat och flera länder har intresserat sig för det.⁶⁶

Analys

Kanada är ett land med större inkomstklyftor men med betydligt mindre sysselsättningsgap mellan utrikes och inrikes födda än Sverige. En viktig orsak till det är att Kanada har koncentrerat sig på att attrahera högkvalificerade arbetskraftsinvandrare till landet. Detta kan delvis förklara att de utrikes födda femtonåringarna har bättre läsförståelse i PISA:s undersökning än både utrikes och inrikes födda svenska elever.

Dock är det långt ifrån alla som invandrar till Kanada som är arbetskraftsinvandrare. En stor andel är flyktingar. En annan förklaring till de goda resultaten kan vara att en stor andel av de som invandrar till Kanada redan behärskar engelska och/eller franska samt att Kanada erbjuder skolelevs föräldrar utbildning i engelska eller franska för att de ska kunna stötta sina barns skolarbete.

⁶³ OECD (2011).

⁶⁴ OECD (2012).

⁶⁵ OECD (2011).

⁶⁶ OECD (2010).

Sverige

Sverige har världens mest toleranta befolkning och arbetsgivare som relativt jämförelseländerna är mindre benägna att diskriminera utrikes födda. Ändå har Sverige ett av västvärldens största sysselsättningsgap mellan inrikes födda och utrikes födda. Varför?

Migration

År 2010 fanns det 14,4 procent utrikes födda i Sverige samt 6,4 procent med utrikes bakgrund. Andelen utrikes födda i befolkningen ökade med 3,1 procentenheter mellan år 2000 och 2009. Stora invandrargrupper under åren 2000 till 2008 var irakier, danskar, polacker och finländare. Sedan tidigare har stora grupper från Iran och före detta Jugoslavien invandrat till Sverige. Sverige hade den största andelen som invandrade av flyktingskäl av de fem undersökta länderna, 15,6 procent. Denna nivå ligger något högre än för Kanada samt Norge men mycket högre än för Danmark och Tyskland.⁶⁷

Värderingar och språk

Sverige avviker från övriga länder genom sina mycket toleranta värderingar gentemot personer födda i andra länder. Mycket få arbetsgivare i Sverige, 11 procent, kan tänka sig att diskriminera en person av utländsk härkomst medan detta är en vanlig attityd bland arbetsgivare i samtliga övriga fyra länder i studien. Vidare så är den svenska befolkningen i stort den som är mest positiv till invandring av samtliga fyra undersökta länder. 18 procent av befolkningen vill ha fri invandring, vilket är mycket högre än exempelvis den norska nivån på 4 procent. Resultatet är mycket tydligt och sammanfaller med att Sverige värderingsmässigt även i andra frågor ligger långt ifrån andra länder på WVS-skalan. Svenskarna har de mest självförverkligande och sekulariserade värderingarna av alla folk i hela världen. Det land som ligger närmast Sverige värderingsmässigt är Norge, men även till norrmännen är avståndet förhållandevis stort.⁶⁸

I Sverige är det 48 procent av de utrikes födda femtonåriga ungdomarna som *inte* når upp till PISA:s läsförståelsenivå 2 av 6 möjliga nivåer. Detta är det klart sämsta resultatet jämfört med de fyra andra länderna och ett av de sämsta resultaten i hela PISA-undersökningen.⁶⁹

Sysselsättning

Sysselsättningsgapet mellan inrikes födda och utrikes födda är extremt stort i Sverige. Totalt sett ligger det på 13,8 procentenheter, vilket är högst av de fem undersökta länderna. Gapet är särskilt stort för utrikes födda kvinnor som har en sysselsättningsnivå som ligger 17,5 procent under de inrikes föddas. Detta är paradoxalt eftersom det svenska systemet är uppbyggt efter tvåförsörjarnormen, kvinnors lönearbete och barns deltagande i förskola. Särskilt låg är sysselsättningsgraden hos nyanlända kvinnor från låg- och medelutvecklade länder. Tyvärr uppvisar Sverige även det största sysselsättningsgapet mellan inrikes födda och utrikes födda män; 9,4 procent. Motsvarande skillnad i Kanada är 0,2 till de utrikes födda männens fördel.⁷⁰

Av de i åldern 25 till 54 år som nyligen har invandrat till Sverige från låg- och medelutvecklade länder, har färre än hälften (48 procent) sysselsättning. Detta är 31 procent-

⁶⁷ OECD (2011).

⁶⁸ World Values Survey.

⁶⁹ OECD (2010).

⁷⁰ OECD (2011).

enheter (!) lägre än i Tyskland, där alltså fyra av fem i motsvarande grupp *har* sysselsättning.⁷¹

Inkomstspridningen, gini-koefficienten, är något högre i Sverige än i Danmark och Norge men betydligt lägre än i Tyskland och Kanada.⁷²

Åtgärder – flyttfaktorn

Sverige har inte vidtagit några åtgärder för att styra invandringen mot mer högt utbildade invandrare. Istället har Sverige som strategi att åtgärda flyttfaktorn genom utbildning av dem som kommer hit. 125 000 personer läste sfi (Svenska för invandrare) under år 2010, samtidigt som 78 000 utrikes födda studerar på Komvux, vilket utgör 40 procent av dem som studerar på Komvux.⁷³ Förutom dessa utbildningssatsningar deltar ett stort antal utrikes födda i olika satsningar som organiseras av arbetsförmedlingen för att bygga upp humankapitalet, exempelvis arbetsmarknadspraktik, instegsjobb och arbetsmarknadsutbildningar.⁷⁴ För att öka genomströmningen på sfi har regeringen infört en sfi-bonus för den som avslutar sina studier inom utsatt tid.

Sverige har börjat införa samhällskunskap som en del av etableringsprogrammen för nyanlända flyktingar, vilket kan vara bra för att underlätta förståelsen av den lite speciella, svenska kulturen.

Sverige satsar även sedan länge på en omfattande hemspråksundervisning för barn i förskolan, grundskolan och gymnasiet med föräldrar som talar ett annat modersmål än svenska. Undervisningen bedrivs ofta i små grupper.

Kraven på att kunna försörja en anhöriginvandrare samt att kunna erbjuda en bostad har höjts i Sverige. I Sverige gäller kravet för arbetskraftsinvandrare från icke EES-land med arbetstillstånd kortare än 4 år. Undantag gäller för barnfamiljer.⁷⁵

Åtgärder – arbetsgivarfaktorn

De senaste åren har arbetet med att validera utlandsföddas utbildningar och arbetserfarenhet intensifierats. En nyanländ som deltar i etableringsåtgärder i Arbetsförmedlingens regi ska erbjudas validering av sin kompetens. För icke nyanlända invandrare finns det möjlighet att få hjälp med att validera sin yrkeserfarenhet via Arbetsförmedlingen. Allt större resurser satsas på att validera högskoleexamina från andra länder.⁷⁶

Åtgärder – incitamentsfaktorn

Inom ramen för den Etableringsreform som antogs 2010 har incitamenten för arbete och studier stärkts för nyanlända flyktingar och anhöriginvandrare som deltar i etableringsåtgärder. Detta bland annat genom att stärka kopplingen mellan aktivitet och bidrag samt att individanpassa bidragen. Nu utgår bidragen individuellt till kvinnan respektive mannen i en familj och man kräver att båda deltar i aktiveringsåtgärder för maximalt bidrag. Tidigare betalades pengar ut efter familjestorlek. Vidare har det införts ett inkomsttak så att de som deltar i etableringsåtgärder får ha inkomster vid sidan av etableringsstödet upp till ett visst tak.⁷⁷

⁷¹ Eurostat (2011).

⁷² OECD (2012).

⁷³ Skolverket (2011).

⁷⁴ von Bahr (2011).

⁷⁵ OECD(2011).

⁷⁶ Arbetsförmedlingens hemsida.

⁷⁷ Regeringskansliet (2009).

Åtgärder – lönefaktorn

Grovt förenklat kan man säga att i Sverige sätts lägsta löner i förhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar. Fackföreningarna har av tradition prioriterat de lägsta löner inom respektive förhandlingsområde. Detta innebär att de folkvalda endast kan laborera med att sänka arbetsgivaravgifterna för olika grupper för att sänka arbetsgivarnas kostnader och/eller subventionera delar av arbetsgivarnas kostnader, vilket man också har gjort för exempelvis ungdomar, långtidsarbetslösa och vissa kategorier invandrare.

Sammanfattande tabell

Tabell 1. Sammanfattande tabell över data från de olika länderna.

	Kanada	Norge	Tyskland	Danmark	Sverige	Källa
Migration						
Andel utrikes födda	19,6 %	10,9 %	12,9 %	7,5 %	14,4 %	1)
Andel med utrikes bakgrund		6,9 %	8,2 %	6,0 %	6,4 %	1)
Skillnad 2009–2000, % utrikes födda	2,2 %	4,1 %	0,4 %	1,7 %	3,1 %	1)
Skillnad 2009–2000, % utrikes bakgrund		2,8 %	-0,7 %	1,2 %	1,1 %	1)
Migrationsskäl, 2009:						1)
Arbete	25,4 %	6,2 %	9,1 %	17,2 %	3,8 %	1)
Familj	61,3 %	28,5 %	24,4 %	17,8 %	48,7 %	1)
Humanitära skäl	13,2 %	14,4 %	5,6 %	3,6 %	15,6 %	1)
Fri rörlighet	0,0 %	50,9 %	59,1 %	57,0 %	31,6 %	1)
Övrigt	0,0 %	0,0 %	1,7 %	4,5 %	0,0 %	1)
Sysselsättning						
Andel sysselsatta av:						
Inrikes födda, män	74,3 %	77,8 %	76,4 %	76,6 %	76,6 %	1)
Utrikes födda, män	74,5 %	72,7 %	72,7 %	67,6 %	67,3 %	1)
Inrikes födda, kvinnor	70,5 %	74,3 %	68,0 %	72,6 %	73,5 %	1)
Utrikes födda, kvinnor	63,3 %	64,8 %	55,8 %	60,0 %	56,0 %	1)
Sysselsättningsgap män	-0,2 %	5,1 %	3,8 %	9,0 %	9,4 %	1)
Sysselsättningsgap kvinnor	7,2 %	9,4 %	12,2 %	12,6 %	17,5 %	1)
Sysselsättningsgap totalt	3,6 %	7,2 %	8,2 %	11,3 %	13,8 %	1)
Gini-koefficient	0,328	0,256	0,284	0,243	0,259	2)
Sysselsättning nyligen anlända:						
Från LDI-, MDI-länder 25–54 år		65 %	79 %	65 %	48 %	3)
Värderingar						
Traditionella (-) Rationella (+)	-0,26	1,39	1,31	1,16	1,86	4)
Överlevnad (-) Självförverkligande (+)	1,91	2,17	0,74	1,87	2,35	4)
"Intoleranta" arbetsgivare, andel	38 %	34 %	51 %		11 %	4)
Andel som vill ha fri invandring	7,9 %	4,4 %	7,0 %		18,2 %	4)
Andel som vill stänga gränserna	1,9 %	1,4 %	4,7 %		1,1 %	4)
Andel som ej klarar läsnivå 2:						
Inrikes födda	9,2 %	13,5 %	14,0 %	12,8 %	14,3 %	5)
Andra generationens invandrare	9,8 %	25,8 %	29,8 %	31,7 %	30,4 %	5)
Första generationens invandrare	13,4 %	35,9 %	34,6 %	42,8 %	47,7 %	5)
1) OECD (2011).						
2) OECD (2012)						
3) Eurostat (2011)						
4) World Values Survey						
5) OECD (2010)						

SVENSK POLITIK I INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE

Sverige har en ambitiös och omfattande politik med syfte att integrera utrikes födda på arbetsmarknaden. Trots det har vi ett av de sämsta utfallen i form av sysselsättningsgap mellan utrikes födda och inrikes födda i hela OECD. Vi kommer därför att jämföra svensk politik med politiken i de fyra jämförelseländerna för att se om det kan finnas något som Sverige kan lära av dessa länder som alla har lägre sysselsättningsgap än Sverige. Utgångspunkten är, som redan nämnts, att på kort sikt betrakta såväl arbetsmarknadens funktionssätt som exempelvis värderingsklimat som givna.

Analys – flyttfaktorn

Migrationen till samtliga länder påverkas av flyttfaktorn – mer eller mindre. Sverige påverkas extra tydligt av flyttfaktorn eftersom svenskan är ett så pass litet språk, samtidigt som de svenska värderingarna ligger så långt från det globala genomsnittet. Att förhålla sig till flyttfaktorn är med andra ord mycket centralt för ett land som Sverige.

Flera av våra jämförelseländer har vidtagit åtgärder för att styra migrationen till det egna landet så att flyttfaktorn ska bli så låg som möjligt, exempelvis genom att i olika hög grad ställa krav på språkkunskaper eller hög utbildning hos dem som vill arbeta- eller anhöriginvandra. Kraven gäller inte flyktingar. Sverige ställer idag inga krav på utbildning eller språkkunskaper hos någon grupp av invandrare, inte ens arbetskraftsinvandrare. Avsaknad av krav leder naturligtvis till en större flyttfaktor.

Vidare så ställer flera av de andra länderna högre krav på dem som väl har invandrat att lära sig det inhemska språket för att få exempelvis permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap. Dessa krav ökar motivationen att lära sig det inhemska språket.

Sverige ställer inga sådana krav utan tillhandahåller istället gratis svenskundervisning för alla som behöver det. Sverige har inte infört några tidsgränser för att lära sig svenska utan har istället infört en bonus till dem som når resultaten inom utsatt tid. Däremot finns numera en tidsgräns på fyra år för den som studerar på sfi.

Sammanfattningsvis kan man säga att frånvaron av krav på dem som vill migrera till Sverige i kombination med det svenska språkets svaga ställning internationellt och den svenska kulturens avvikande särdrag har lett till att de som invandrar till Sverige i genomsnitt har en *större* initial flyttfaktor än de som invandrar till våra jämförelseländer. Vidare så innebär med all sannolikhet de icke existerande kraven på att lära sig språket och kulturen efter ankomsten till att det tar längre tid att återställa humankapitalet för dem som invandrar till Sverige jämfört med för dem som invandrar till våra jämförelseländer.

Analys – arbetsgivarfaktorn

Sverige har en debatt där diskriminering på arbetsmarknaden ofta lyfts fram som en av de viktigaste faktorerna till sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda. Denna studie visar att detta fokus delvis varit missriktat. Länder med betydligt mer intoleranta arbetsgivare har betydligt bättre utfall när det gäller sysselsättningen bland utrikes födda. Det betyder att eftersom Sverige redan har arbetsgivare som relativt sett är mindre benägna till diskriminering av utrikes födda kommer det vara

mycket kostsamt att på marginalen minska diskrimineringen ännu mer, och eftersom det finns så många andra faktorer som bättre förklarar utrikes föddas utanförskap är det effektivare att satsa resurserna på att åtgärda dessa faktorer. För att nå framgång är det därför centralt att istället fokusera på åtgärder som faktiskt kan leda till ökad sysselsättning bland utrikes födda och ett minskat utanförskap.

Analys – incitamentsfaktorn

Vi begränsar oss här till en analys av kvinnors sysselsättning, eftersom exemplet är så belysande. Sverige har en mycket hög förvärvsfrekvens för kvinnor i kombination med en hög andel barn som går i förskola. Vi har en föräldraförsäkring med pappamånader och en livlig jämställdhetsdebatt. Trots detta är utrikes födda kvinnors förvärvsfrekvens lägre i Sverige än i länder som Kanada, Norge och Danmark.

Detta tyder på att det svenska bidragssystemet är uppdelat i två delar. En del bygger på inkomstbortfallsprincipen och uppmuntrar kvinnor till att skaffa en egen försörjning innan de bildar familj, medan den andra delen av systemet skapar allvarliga inlåsnings effekter som, även om det inte var tanken, leder till att utrikes födda kvinnor stannar hemma och tar hand om de egna barnen i det egna hemmet i stället för att yrkesarbeta.

Det svenska föräldraförsäkringssystemet och försörjningsstödet verkar ge för små incitament för utrikes födda kvinnor att ta sig ut på arbetsmarknaden. Detta leder till en rad olika oönskade sidoeffekter för dessa kvinnor, som ett högre ekonomiskt beroende av den egna mannen, lägre pension och sämre möjligheter att integreras i det svenska samhället.

Analys – lönefaktorn

Lönefaktorn är en av flera förklaringsfaktorer till varför utrikes födda inte kommer in på arbetsmarknaden. Detta eftersom höga lägsta löner minskar utbudet av lågkvalificerade arbeten på arbetsmarknaden. Eftersom utrikes födda, på grund av flyttfaktorn, har ett lägre humankapital än inrikes födda, har de svårare att hävda sig på arbetsmarknaden. Det finns också tecken på att länder med större lönespridning, som Kanada och Tyskland, har lägre sysselsättningsgap än Sverige. Norge och Danmark har dock en lägre lönespridning än Sverige och ändå lägre sysselsättningsgap. För fördjupad analys av lönefaktorn se rapporten *Bidrag, vägen till arbete?*⁷⁸

⁷⁸ von Bahr (2012).

FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER MOT UTANFÖRSKAP

Att åtgärda utanförskapet är ingen lätt uppgift. Det finns antagligen få i Sverige som är *emot* ett lägre utanförskap bland utrikes födda i Sverige, men det råder stor oenighet om vägen dit.

Här kommer därför två vanliga förslag, att stoppa arbetsgivares diskriminering samt att höja bidragen för framför allt barnfamiljer, att analyseras utifrån de slutsatser som presenterats i tidigare kapitel. Efter dessa förslag presenteras ett antal egna förslag, vilka skulle kunna bidra till att sänka sysselsättningsgapet.

En sak är värd att särskilt påpeka. Det är tydligt att de åtgärder som hittills genomförts för att komma till rätta med Sveriges integrationsproblem inte är tillräckliga. Vi visade i rapporten *Bidrag, vägen till arbete?* att även om flera av de åtgärder alliansregeringen vidtagit sedan 2006 sannolikt leder utvecklingen i rätt riktning, är förändringstakten så långsam att effekten på kort och medellång sikt närmast är att betrakta som marginell.⁷⁹ Skillnaden i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda är av en sådan omfattning att det sannolikt krävs vad som i Sverige skulle uppfattas som mycket radikala åtgärder, exempelvis på arbetsmarknaden, för att kraftigt minska denna skillnad. I dagsläget tyder mycket lite på att svenska politiker eller andra relevanta aktörer på arbetsmarknaden är beredda att förutsättningslöst diskutera sådana åtgärder. Vi har därför i förslagsdelen i första hand valt att diskutera åtgärder som åtminstone inte bedöms som politiskt omöjliga.

A. Stoppa arbetsgivarnas diskriminering

En vanlig problembeskrivning i Sverige är att skylla utlandsföddas låga sysselsättningsgrad på att de *diskrimineras* av arbetsgivarna. Exempelvis säger Arbetsförmedlingens generaldirektör i Sydsvenskan den 4 maj 2012 angående utrikes födda att: "Det är svårt även för dem som har akademisk bakgrund och det beror på rädslan för det okända. Vi måste erkänna våra problem med diskriminering." Miljöpartiets Språkrör Åsa Romson är inne på samma linje och skriver på Newsmill: "Stora utbildningsinsatser för att stärka svenska språket bland utrikes födda spelar helt enkelt en mindre roll när invandrare märker att det inte alls är språket utan namn och hudfärg som avgör om hon eller han får jobb eller lägenhetskontrakt."⁸⁰ I bägge fallen är tesen att utrikesfödda utestängs från arbetsmarknaden av diskriminerande arbetsgivare.

För den som tror på att svenska arbetsgivares diskriminering är orsaken till sysselsättningsgapet blir nästa tankeled att föreslå åtgärder som ska minska denna diskriminering.

En åtgärd som ofta förespråkas är att informera arbetsgivarna, som antas vara desinformerade, om hur positivt det är att anställa utrikes födda och om hur kompetenta dessa är. I värsta fall är förespråkare för denna linje även motståndare till att debattera hur integrationen av invandrare kan underlättas genom andra metoder, eftersom

⁷⁹ von Bahr (2011).

⁸⁰ Romson, Åsa & Lappalainen, Paul (2011).

de är rädda för att en sådan debatt ska leda till ett problematiserande av utrikes födda på arbetsmarknaden.

Konkreta åtgärder som förespråkas är ofta informationskampanjer till arbetsgivare, hårdare lagstiftning mot diskriminering med mera.

Väntade effekter

En informationskampanj riktad till arbetsgivare har mycket små utsikter att leda till de förväntade effekterna. Orsakerna är följande:

- 1) I andra länder lyckas utrikes födda sysselsätta sig i högre grad än i Sverige trots arbetsgivarnas mindre toleranta värderingar i dessa länder. Orsaken måste sökas någon annanstans.
- 2) Flyttfaktorn leder till stora förluster av humankapital oavsett om vi önskar att det inte vore så. Utrikes födda i Sverige har sämre språkkunskaper än utrikes födda i jämförbara länder, vilket sannolikt kan förklara en del av det stora sysselsättningsgapet.

Detta innebär att det inte finns någonting som tyder på att informationskampanjer och hårdare lagar mot arbetsgivare kommer att minska utrikes föddas utanförskap.

B. Höj bidragen så att ingen längre ska behöva växa upp i "barnfattigdom"

Detta är egentligen inget förslag för att minska utanförskapet men det förekommer ändå ofta underförstått i debatten. Kopplingen till utanförskapet för utrikes födda är att en av de vanligaste orsakerna till att barn lever i det som definieras som barnfattigdom är att föräldrarna inte arbetar utan får försörjningsstöd. Som vi har sett finns i denna grupp en stor överrepresentation av utrikes födda.

Tanken är att genom att dela ut mer bidrag ska ingen behöva leva på en låg materiell standard och därmed kommer ingen att behöva känna sig "utanför" genom att exempelvis inte kunna ha råd att följa med på alla fritidsaktiviteter och nöjen. Rädda barnen föreslår i sin rapport en översyn/höjning av följande bidrag:

- Försäkringar: föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, pensionsrätt för barnår, barnpension och efterlevandestöd till barn.
- Generella bidrag: barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg) och adoptionsbidrag.
- Behovsprövade bidrag: bostadsbidrag, vårdbidrag och underhållsstöd.

Väntade effekter

Fördelen med höjda bidrag är att de leder till en högre materiell standard för de hushåll som erhåller bidragen.

Internationell forskning visar att nackdelen med generösa bidragssystem är att de leder till att färre väljer att arbeta.⁸¹ Detta beror både på att fler går in i bidragssystemen och att färre lämnar dem. Då brist på sysselsättning är det viktigaste kriteriet på utanförskap skulle med andra ord Rädda barnens förslag på höjning av en lång rad bidrag istället för minskat utanförskap riskera att leda till *ökat utanförskap*. Tvärtemot vad som var syftet.

⁸¹ Fortin m fl (2004)

Åtgärder som leder åt rätt håll

Att åtgärda utanförskapet bland utrikes födda i Sverige genom att minska sysselsättningsgapet mellan utrikes födda och inrikes födda är en mycket svår uppgift. De länder som vi har tittat på som har betydligt lägre sysselsättningsgap kännetecknas ofta av några av följande kriterier:

- Ett språk och en kultur som fler känner till vid ankomsten eller har lätt att lära sig och ta till sig.
- En invandringspolitik som är inriktad på att locka till sig kvalificerade personer som redan har ett kvalificerat arbete.
- Hårdare bidragssystem som ger mycket starka incitament att arbeta.
- En utvecklad låglönemarknad med ett stort utbud av arbeten som bland annat inte kräver så goda språkkunskaper.

Problemet med ovanstående punkter är flera. För det första är både vårt språk och våra grundläggande värderingar givna på kort sikt.⁸² Den andra punkten, en invandringspolitik som syftar till att i första hand locka till sig kvalificerade personer är förstås tekniskt möjlig att införa i Sverige, men den är politiskt kontroversiell. Den rimmar också illa med ambitionen att så långt som möjligt sträva mot öppna gränser, och där är det värt att notera att Sverige sticker ut som ett land där en ovanligt stor andel av befolkningen förespråkar fri invandring. Att införa hårdare bidragssystem i Sverige är även det en mycket kontroversiell fråga. Tvärt emot finns det en stark opinion för generösare bidragssystem i Sverige, särskilt för barnfamiljer. Vidare finns det en relativt stark opinion mot införandet av en lågkvalificerad arbetsmarknad i Sverige. Här är dock inte motståndet lika hårt som det var för tioåret sedan. Lägre löneställen är dock fortfarande en mycket kontroversiell fråga i Sverige.

Sammantaget är det mycket svårt att hitta åtgärder som både ger effekt och som är politiskt genomförbara eller ens önskvärda. Därför gäller det att hitta åtgärder som ger effekt, även om den kanske inte blir så stor, samtidigt som de är politiskt genomförbara. Detta innebär att nedanstående åtgärder inte har möjlighet att lösa hela det svenska sysselsättningsgapet (som alltså är 13,8 procentenheter) men att de har möjlighet att leda utvecklingen några steg i rätt riktning.

1. Aweckla kvinnofällorna i bidragssystemen

Det är viktigt att skapa tydliga incitament för utrikes födda kvinnor att ta sig ut på arbetsmarknaden samt att ta bort de bidragssystem som skapar ”kvinnofällor” och leder till mångårigt hemarbete för denna grupp kvinnor. Utrikes födda kvinnor ska uppmuntras till arbete lika mycket som inrikes födda kvinnor. Det finns flera sätt att uppnå detta. Exakt hur bör diskuteras. Exempelvis:

- För barn som inte föds i Sverige skulle föräldrarna kunna erhålla föräldradagar motsvarande 18 månader *minus* barnets ålder då det får uppehållstillstånd i Sverige. Exempelvis får då föräldrar till en tio månaders bebis tilldelat sig 6 månader med föräldraförsäkring.
- Tydliggör för nyanlända kvinnor (och män) hur de kan höja sin föräldrapening genom att vänta med att skaffa barn tills efter att de har etablerat sig på arbetsmarknaden.

⁸² Detta innebär inte att värderingar inte kan förändras. Men i ett kort till medellångt perspektiv är det knappast sannolikt att exempelvis de mycket sekulära värderingar som råder i Sverige skulle ändras. Denna typ av värderingar betraktas därför som givna.

Väntade effekter

Denna reform omfattar endast nyanlända föräldrar men ger en viktig signal till kommunerna att utrikes födda kvinnor (och män) senast ska söka jobb eller börja delta i etableringsinsatser i samband med att det yngsta barnet fyller 1,5 år. Idag kräver en del kommuner att utrikes födda kvinnor ska vara föräldralediga med äldre barn istället för att delta i etableringsåtgärder eller söka arbete.

Idag erhåller en familj som får uppehållstillstånd, med tre barn som är exakt 5, 3 och 1 år gamla, sammanlagt 4,5 års föräldraförsäkring på ett bräde. Det är inte att förvåna att detta, i många fall, fördröjer utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden. En reform är således nödvändig. I ovanstående exempel skulle trebarnsfamiljen istället tilldelas föräldradagar motsvarande ett halvår. Detta skulle minska utrikesfödda kvinnors tid för vård av egna barn i hemmet betydligt.

En positiv bieffekt av detta är att fler barn med utrikes bakgrund kommer att delta i förskolan och därmed får större möjligheter att lära sig svenska språket samt att delta i pedagogisk verksamhet från en tidig ålder.

Naturligtvis skulle systemet även gälla inrikes födda personer som bott utomlands en tid för att sedan flytta tillbaka till Sverige.

2. Hänvisa alla arbetssökande till arbetsförmedlingen

Försörjningsstödet är tänkt som en sista utväg för dem som saknar försörjning på annat sätt, och inte som en långvarig försörjningskälla. Idag hamnar många vuxna, friska, arbetsföra personer från andra länder i försörjningsstödet endast på grund av flyttfaktorn och svårigheter att få jobb på den svenska arbetsmarknaden, inte för att de har sociala problem eller andra problem i övrigt. Detta var en insikt som låg bakom etableringsreformen vilken förde över ansvaret för mottagningen av nyanlända flyktingar från kommunernas socialkontor till arbetsförmedlingen. Följande förslag är delvis i samma anda. Observera att förslaget avser både inrikes födda och utrikes födda.

Försörjningsstödet delas upp i två delar:

Ett "traditionellt försörjningsstöd" för personer utan andra försörjningsmöjligheter *samt* avsaknad av arbetsförmåga på kort sikt. Även personer som redan arbetar men behöver extra försörjningsstöd skulle hänvisas till detta stöd. Exempelvis skulle det kunna gälla ensamstående föräldrar vars inkomst inte räcker till.

Det andra bidraget skulle bestå av ett behovsprövat bidrag som delas ut via arbetsförmedlingen. Detta bidrag skulle delas ut till arbetsföra, vuxna, friska individer vars största problem är avsaknaden av arbete. De ska också i övrigt uppfylla kraven på att få försörjningsstöd. Dessa personer skulle helt hänvisas till arbetsförmedlingen, där en stor andel redan är inskrivna, istället för till socialkontoret. Dessa bidragstagare skulle omfattas av samma tidsgränser, avtrappningsnivåer och krav på att söka arbeten utanför den egna branschen och bostadsorten, som övriga arbetssökande som är inskrivna på arbetsförmedlingen omfattas av. Arbetslösa skulle behandlas mer enhetligt, oavsett vilket ersättningsystem de får pengar ifrån.

Väntade effekter

Reformen kommer att avlasta socialkontoren eftersom de nu inte behöver hantera en grupp som egentligen inte hör hemma där. Vidare så kommer arbetssökande som inte kvalificerat sig för a-kassa att omfattas av samma regler som andra arbetssökande vilket kommer att korta söktiden för att få ett arbete. Detta eftersom de regler som omgärdar rätten till att få A-kassa på flera sätt ger tydligare incitament till att söka löne-

arbete än reglerna för försörjningsstödet som har växt fram med lite olika syften. Vidare kommer denna grupp lättare att få del av olika åtgärder som arbetsförmedlingen erbjuder. En tydlig integrationseffekt kommer att uppstå genom att arbetsförmedlingen är en verksamhet som har tydligare kopplingar till arbetslivet och det övriga samhället än socialkontoret.

3. Språklyft

Är det något jämförelsen med andra länder visar på är det hur viktigt det är att inte underskatta språkfrågans betydelse. Att göra det är att göra de utrikes födda en stor björntjänst. Denna studie indikerar att språkfrågan är central för integrationen och en mycket viktig förklaringsfaktor till det stora sysselsättningsgapet i Sverige. Sverige bör därför satsa på att göra ett stort språklyft för breda grupper av utrikes födda. Exakt hur ett sådant språklyft skulle gå till skulle behöva utredas närmare men några tänkbara inslag skulle kunna vara följande åtgärder:

- Fler kurser i svenska som andra språk på högskolan. Både hel-, deltid och kvällskurser. Fördelen med kurser i svenska på universitetet är att de håller ett betydligt högre tempo än sfi och är bättre lämpade för personer med en akademisk bakgrund.
- Möjligheten för utrikes födda föräldrar att, liksom i Kanada, läsa upp sina kunskaper i det nationella språket i samband med att deras barn börjar skolan. En tänkbar form är kvällskurser ordnade av studieförbund i samarbete med skolan.
- Åtgärder för ökad inskrivningsgrad av utrikes födda barn i förskolan, samt för en ökning av deras genomsnittliga vistelsetid i densamma; detta för att öka deras möjlighet att utveckla sina kunskaper i svenska inför skolstarten.
- Följ upp och dokumentera kunskaperna i svenska hos arbetssökande personer utan godkända betyg i svenska från gymnasiet (både inrikes och utrikes födda) och upprätta en bindande utvecklingsplan för hur kunskaperna ska förbättras under arbetslöshetsperioden. Åtgärden bör även omfatta arbetsföra personer som uppstår försörjningsstöd

Väntade effekter

Ökade kunskaper i svenska leder till ökat humankapital och tydligt förbättrade möjligheter att få ett arbete eller ett mer kvalificerat arbete. En väl genomförd språksatsning kommer med all sannolikhet att leda till både ett minskat sysselsättningsgap och ett minskat lönegap mellan inrikes och utrikes födda.

4. Utvidgat RUT-avdrag för fler arbetstillfällen

Det är tydligt att den svenska arbetsmarknaden måste "vridas tillbaka" så att en del av de arbeten som inte ställer så höga språkkrav eller kräver andra kvalifikationer kommer tillbaka eller att nya arbeten av denna karaktär tillkommer. Ett exempel på en sådan reform som lett fram till tusentals nya arbeten är RUT-reformen. Även om den har varit kontroversiell i vissa läger så har den både lett till en bättre fungerade vardag för många hushåll och till nya arbetstillfällen. Dessa arbetstillfällen har naturligtvis både tillfallit inrikes och utrikes födda. Men en stor andel har gått till utrikes födda personer.

Det finns fortfarande en stor latent efterfrågan på en rad olika tjänster som ofta utförs på obetald tid, ofta av stressade småbarnsföräldrar, eller som inte blir utförda alls. Ett

sätt att öka efterfrågan på arbetskraft där språkraven är begränsade skulle vara att utvidga RUT-avdraget till att omfatta fler tjänster med koppling till hemmen, exempelvis reparations-, lagnings- och underhållstjänster samt bortforslings- och återvinningstjänster.

Väntade effekter

Ett utvidgat RUT-avdrag enligt ovan skulle leda till flera fördelar: Nya arbetstillfällen, en enklare och bättre fungerande vardag för många hushåll samt, som en positiv bieffekt, en mer hållbar konsumtion genom ökad livslängd för de saker vi skaffar oss samt en något höjd återvinningsgrad.

DISKUSSION OCH AVSLUTNING

En viktig slutsats av denna rapport är att svenska arbetsgivare är *betydligt mer negativa till att gynna infödda* än arbetsgivare i andra länder. Detta är en mycket viktig slutsats. Bilden av de intoleranta svenska arbetsgivarna är mycket stark i Sverige idag. Bilden är så stark att väldigt många försöker ifrågasätta slutsatsen att svenska arbetsgivare är mindre diskriminerande, exempelvis genom att hävda att de inte svarar sanningenligt. Det är dock osannolikt att just svenskar ljuger i en internationell studie, medan alla andra talar sanning. Resultatet är i själva verket i linje med flera andra liknande studier som visar samma sak: Svenskar i allmänhet är mer toleranta än andra nationaliteter. Det omfattar givetvis också svenska arbetsgivare.

Varför frodas ändå föreställningen att svenska arbetsgivare är mer diskriminerande än andra? Svaret ligger nog i att normen i svensk debatt är en nolltolerans mot intolerans. Detta är förstås i grunden något positivt. Men detta får inte innebära att varje tecken på existerande intolerans eller diskriminering tas till intäkt för att detta är en avgörande faktor när ett fenomen som bristande integration ska förklaras. Poängen är, återigen, inte att intolerans eller diskriminering inte förekommer i Sverige men att det är betydligt mindre vanligt i Sverige än i andra länder.

Dessutom är det tydligt att *trots* den relativt höga intoleransen hos arbetsgivare i exempelvis Kanada och Tyskland har dessa länder ett betydligt mindre sysselsättningsgap mellan utrikes och inrikes födda än Sverige har. Det verkar helt enkelt inte finns något samband mellan intolerans och sysselsättningsgap. Detta är en mycket viktig slutsats eftersom åtgärder för att minska intoleransen hos svenska arbetsgivare riskerar att tränga ut andra verksamma åtgärder som kan minska utanförskapet hos utrikes födda.

Vad beror då det, jämfört med andra länder, stora sysselsättningsgapet på om diskriminering inte är en avgörande faktor? I denna rapport hittar vi ett tydligt negativt samband mellan utrikes föddas kunskaper i det nya landets språk och sysselsättningsgapets storlek. Det innebär att länder som Kanada där utrikes födda femtonåringar läser nästan lika bra som de inrikes födda har ett mycket mindre sysselsättningsgap än Sverige.

Givet att det är den stora flyttfaktorn snarare än diskriminering som orsakar det internationellt sett stora sysselsättningsgapet i Sverige, så bör åtgärder riktas mot att försöka hantera de skillnader som flyttfaktorn orsakar genom att skapa bättre förutsättningar för de utrikes födda att återuppbygga sitt humankapital. Detta kanske genom att bygga bort den dubbelhet i de svenska bidragssystemen som leder till att många utrikes födda kvinnor stannar i hemmen och tar hand om de egna barnen istället för att låta dem gå i förskola och att utrikes födda arbetslösa hamnar på socialkontoret istället för på arbetsförmedlingen. Bidragssystemen bör ses över så att incitamenten för yrkesarbete är lika höga för alla grupper i samhället och att alla arbets sökande hänvisas till arbetsförmedlingen istället för till socialkontoret. Inlåsnings effekter ska byggas bort och inkomstbortfallsprincipen stärkas.

Vidare bör *effektiva* åtgärder för att höja språkkunskaperna hos breda grupper utrikes födda genomföras. Goda språkkunskaper är nyckeln till arbetsmarknaden, samhället och kontakten med de inrikes födda svenskarna. PISA-studien visar att andelen med svaga språkkunskaper visserligen sjunker, men fortfarande är hög bland

andra generationens invandrare. Språkfrågan löser sig därför inte av sig själv. Fokus bör antagligen inte ligga på de heltidsstudier på halvfart som sfi erbjuder utan man bör koncentrera sig på en annan, mer kostnadseffektiv profil. Här föreslås en satsning på vidareutbildning via högskolor och studieförbund i klassisk folkbildningsanda och med en hög grad av egeninsats från individen.

Vidare bör latent arbetsmarknader med potential att skapa många arbeten utan höga krav på språkkunskaper stimuleras. Trösklarna på den svenska arbetsmarknaden är i dag för höga.

Genomförs dessa, eller liknande åtgärder, kommer sysselsättningsgapet sannolikt att minska något.

Fortfarande kommer det dock att finnas många faktorer som leder till ett fortsatt stort sysselsättningsgap. För att komma tillrätta med det krävs ytterligare reformer av såväl den svenska arbetsmarknaden som de svenska trygghetssystemen.

REFERENSLISTA

- Billiet J. & Meuleman B., (2007), Measuring attitudes and feelings towards discrimination in cross-nation research: lessons from the European Social Survey. *In: 33rd CEIES Seminar: Ethnic and racial discrimination on the labour market: measurement, statistics and indicators, Jun 07 2007 - Jun 08 2007, Malta*
- Carlsson, Magnus & Rooth, Dan-Olof (2007), "Etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad – resultat från ett fältexperiment". *Ekonomisk debatt*, nr 3.
- The Economist*, (5 nov 2011), "Wages in Germany, Merkel and the minimum. Another about-turn: the centre-right ruling party wants a minimum wage."
- Jan Ekberg (2011), "Will future immigration to Sweden make it easier to finance the welfare system?". *European Journal of Population* no 1.
- Engellau, Patrik & Gür, Thomas (2010), *Låt dem inte komma undan – tio viktiga frågor till Sveriges politiker*. Bromma: Den Nya Valfärden.
http://www.dnv.se/mou/Lat_dem_inte_komma_undan_low.pdf
- Eriksson, Stefan (2011), *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden : bilaga 4 till LU 2011*. Stockholm: Fritzes.
- Eurostat (2011), *Migrants in Europe – A statistical portrait of the first and second generation*. Eurostat Statistical books, European Union,
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=26067&Lang=en>
- Finansdepartementet (2006), *Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv*. ESS 2006:3. Stockholm: Finansdepartementet.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/66/53/a5a9b29d.pdf>
- Fortin, B., Lacroix G. & Drolet S. (2004), "Welfare benefits and the duration of welfare spells: Evidence from a natural experiment in Canada". *Journal of Economic Surveys* 20, 357–386.
- Försäkringskassan (2008), *Nya resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken*. Socialförsäkringsrapport 2008:11. Stockholm: Försäkringskassan.
- Meuleman, B & Davidov, E. (2008). "European attitudes towards immigration, 2002 - 2007. A cross-country and cross-time comparison", *Paper presented at the 3MC Conference, Berlin, June 25-28, 2008*.
- Nilsson, Ola (2012), "Upp till bevis näringslivet". Malmö: Sydsvenskan, 2012-05-04.
<http://www.sydsvenskan.se/ekonomi/-upp-till-bevis-for-naringslivet->
- OECD (2011), *International migration outlook: SOPEMI 2011*. OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-en
- OECD (2010), *PISA 2009 Results: overcoming social background – equity in learning opportunities and outcomes* (Volume II).
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>
- OECD (2012) Tabell "Income distribution – Inequality".
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=26067&Lang=en>
- Regeringskansliet (2009), *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*. Proposition 2009/10:60. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet (2012), *Delbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Förmån och fäl-*

la: nyanländas uttag av föräldrapenning SOU 2012:9 Stockholm: Regeringskansliet.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/18/77/43/e00098e0.pdf>

Romson, Åsa & Lappalainen, Paul (2011). Newsmill, 2011-04-11.

SCB (2012). Tabell: "Sammanräknad förvärvsinkomst 2010. Medianvärden efter födelseland. Personer som var 20 år och äldre och folkbokförda i Sverige både 2010-01-01 och 2010-12-31." http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____303235.aspx

Skedinger, Per (2008), *En exkluderande arbetsmarknadsmodell?: Den svenska arbetsmarknadens trösklar ur ett globalt perspektiv*. Underlagsrapport 24 till Globaliseringsrådet. Stockholm: Globaliseringsrådet.

Skolverket (2011), *Utbildningsresultat - Riksnivå 2011*, Rapport 356. Stockholm: Skolverket. <http://www.skolverket.se/publikationer?id=2509>

Skolverket (2010), *Rustad att möta framtiden? – PISA 2009 om 15-åringars läsförståelse och kunskaper i matematik och naturvetenskap*. Rapport 352. Stockholm: Internationella Studier, Skolverket.

Socialstyrelsen (2011), *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2010 – Utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll. 2010*. Stockholm: Socialstyrelsen. <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2011/2011-6-25>

Socialstyrelsen (2010), *Riksnormen för försörjningsstöd 2011: ändring i socialtjänstförordningen(2001:937) - Meddelande 11/2010* Stockholm: Socialstyrelsen.

Uvell, Markus & Erik Meier Carlsen, *Folkhemspopulismen. Berättelsen om Sverigedemokraternas väljare*. Stockholm: Timbro.

von Bahr, Jenny (2011), *Bidrag, vägen till arbete? En granskning av svensk integrationspolitik*. Stockholm: Timbro.

World Values Survey (2005–2008). Utdrag ur databasen.
<<http://worldvaluessurvey.org/>>.

Hemsidor besökta för generell referensinformation:

www.socialstyrelsen.se

www.forsakringskassan.se

www.coinmill.com

www.nav.no (Norska försäkringskassan)

www.arbetsformedlingen.se

www.wikipedia.org