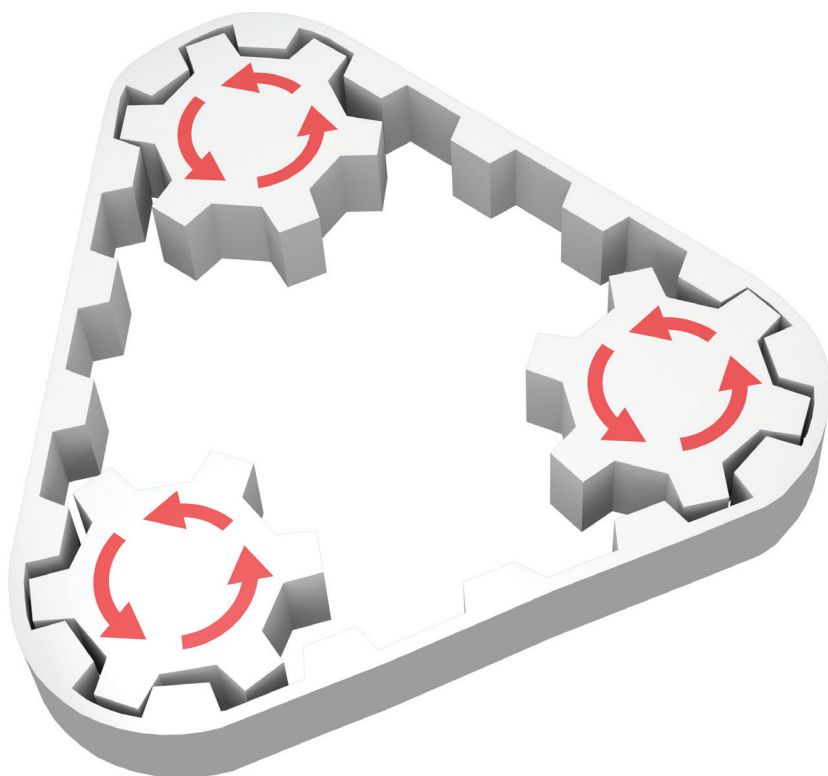


Anne Britt Djuve og Anne Skevik Grødem (red.)

Innvandring og arbeids- markedsintegrasjon i Norden



Anne Britt Djuve og Anne Skevik Grødem (red.)

Innvandring og arbeids- markedsintegrering i Norden

NordMod 2030. Delrapport 11

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0123-9

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: illustratorer.com

Omslag: Bente Fausk

Innhold

Prosjektforord	5
Rapportforord	7
Summary	9
Introduksjon: Innvandring, integrering og den nordiske modellen	11
Innledning	12
Hva menes med integrering?	12
Gangen i rapporten	13
Integrasjon af indvandrere – Danmark 1990–2012	15
Indvandrerne i Danmark	16
Integrationspolitikken	21
Integrations- og introduktionsprogrammet	24
Arbejdsmarkedspolitikken og den beskæftigelsesrettede integrationsindsats	25
Politikkens resultater	27
Fremtidens velfærdsstat i forhold til indvandring	30
Referencer	32
Bilag	36
Integrasjon och integrationspolitik i Sverige	39
Omfattningen och sammansättningen av invandringen till Sverige	40
Integrationspolitiken	47
Resultat och måluppfyllande av integrationspolitiken	49
Välfärdsstaten och invandringen	51
Framtida utveckling och utmaningar inom invandrings- och integrationspolitiken	53
Referenser	55
Integrering i Finland	57
Innledning	58
Integreringspolitikk i Finland	63
Politikkens resultater	65
Velferdsstat og innvandring	67
Litteratur	69
Innvandring og sysselsetting: Island	71
Innledning	72
Innvandring til Island	72
Yrkesaktivitet	75
Integreringspolitikk på Island	78

Integrering av innvandrere i Norge	81
Innledning	82
Utviklingen 1990 – 2013	82
Integreringspolitikken	86
Politikkens resultater	89
Velferdsstatens bærekraft i lys av migrasjon	91
Den nordiske modellens bærekraft i lys av migrasjon	93
Innledning	94
Hvilke integreringspolitiske løsninger er valgt?	95
Hvordan har det gått med integreringen?	96
Utfordringer i integreringspolitikken framover	98
Utfordringer i arbeidslivspolitikken framover	100
Utfordringer for den økonomiske bærekraften til den nordiske modellen	102
Velferdsstatenes politiske/normative bærekraft.....	104
Sluttord – mangfold eller ulikhet?.....	107
Kilder	108
NordMod2030 – publikasjoner og referansegruppe	112

Prosjektforord

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «den nordiske modellen». Denne samfunnsmodellen, eller disse modellene, har i perioder møtt kritikk: Det har blitt framholdt at modellene kjennetegnes av for store offentlig sektorer, for høye skatter, og for rigide arbeidsmarkeder på grunn av sterke fagforeninger, omfattende kollektivavtaler og reguleringer. De senere årene har modellene fått positiv global oppmerksomhet, fordi landene i Norden har vist gode resultater når det gjelder vekst, sysselsetting, ledighet, likestilling, konkurransekraft, levekår og likhet i forhold til andre land. Evnen til å kombinere effektivitet/vekst og likhet har stimulert til nytenkning og debatt innen politikk og samfunnsforskning.

De nordiske modellene står foran en rekke nye utfordringer, og landene kan ikke hvile på sine laurbær. Eftervirkningene av finanskrisa har ført til en stresstest av de nordiske lands institusjoner og tradisjonelle virkemidler. Ytre endringer som følge av økt global konkurranse, klimaproblemer, migrasjon og europeisk integrasjon, vil i samspill med indre endringer knyttet til en økende, eldre og mer mangfoldig befolkning, urbanisering, og stigende forventninger til helse, utdanning og velferd, sette modellenes bærekraft og fornyelsesevne på prøve. Et kjerne-spørsmål er om samfunnsaktørene vil klare å møte utfordringene, ved å fornye institusjonene og virkemidlene uten at det går på bekostning av målsettinger om rettferdig fordeling, balansert vekst, full sysselsetting og den politiske oppslutningen om modellene.

NordMod – Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030?

NordMod2030 er et felles nordisk forskningsprosjekt om hvilke virkninger internasjonale og nasjonale utviklingstrekk kan få for de nordiske samfunnsmodellene. Hensikten med prosjektet er å identifisere og diskutere hvilke risikoer og utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Prosjektets mål er dermed å framskaffe kunnskap som kan danne grunnlag for utforming av strategier for å videreutvikle og fornye de nordiske samfunnsmodellene.

Prosjektets hovedrapport skal legges fram i november 2014. Fram til det vil det publiseres en rekke delrapporter og avholdes åpne fagseminarer i alle de nordiske landene. Delrapportene utgjør avgrensede tematiske analyser. Det er i hovedrapporten at prosjektets funn sammenstilles og hovedkonklusjoner trekkes. All aktivitet i prosjektet vil gjøres kjent på prosjektets hjemmeside: www.nordmod2030.org.

- De første delrapportene omhandler de nordiske modellenes grunnpilarer, utfordringer knyttet til framtidige befolkningsendringer, endringer i skattepolitikk og hvordan globalisering påvirker modellenes rammevilkår. Målet er å analysere ytre og indre drivkrefter for endring i modellene.
- Det gjennomføres landstudier i hvert av de fem landene, som beskriver utviklingen fra 1990 til 2013. I landrapportene analyseres endringer i økonomiske, sosiale og politiske indikatorer knyttet til sentrale mål, institusjoner, virkemidler og samfunnsmessige resultater i landene. Landrapportene gir også innspill til utfordringer for de ulike landenes modeller.

- Det vil videre bli utarbeidet egne temarapporter bygd på nordiske sammenlikninger innenfor områdene integrering, velferdstat, den kollektive avtalemødelens framtid, klima-utfordringene og demokrati og deltakelse. Likestillingsutfordringer drøftes gjennomgående i alle rapportene

Nordisk forskergruppe

Forskningsprosjektet gjennomføres av en nordisk forskergruppe med to representanter fra alle de fem nordiske landene, ledet av Fafo. Forskerparene fra de ulike landene har ansvar for landstudiene, og de gir innspill til utforming av andre landstudier. Flere av forskerne bidrar også i andre delrapporter.

Danmark: Danmark: Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd), Søren Kaj Andersen (centerleder, FAOS, Københavns Universitet) og Christian Lyhne Ibsen (forsker, ph.d., FAOS).

Finland: Olli Kangas (professor, leder, Kela) og Antti Saloniemi (professor, University of Tampere).

Island: Katrín Ólafsdóttir (universitetslektor, Reykjavik University) og Stefán Ólafsson (professor, University of Iceland).

Norge: Jon M. Hippe (daglig leder, Fafo), Tone Fløtten (instituttssjef, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning), Jon Erik Dølvik (seniorforsker, Fafo), Bård Jordfald (forsker, Fafo).

Sverige: Ingrid Esser (forskare, SOFI, Stockholms universitet) og Thomas Berglund (docent, Göteborgs Universitet).

I tillegg til denne kjernegruppa vil også andre forskere bidra i enkelte av delrapportene: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Firenze), m.fl.

Prosjektorganisering

Prosjektets oppdragsgiver er SAMAK – Arbeiderbevegelsens nordiske samarbeidskomité. I tillegg har SAMAK inngått en samarbeidsavtale med FEPS (Foundation for European Progressive Studies) i prosjektperioden om en delfinansiering. Oppdragsgiver (SAMAK) har satt ned en referansegruppe bestående av to ressurspersoner fra hvert av de nordiske landene. Selv om referansegruppa kan gi innspill, er rapportene i prosjektet forfatterens eget ansvar. Dette innebærer at SAMAK som institusjon eller medlemmer i referansegruppa ikke er ansvarlig for innholdet i den enkelte rapport.

Oslo, april 2013

Jon M. Hippe
Prosjektleder

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0123-9

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: illustratorer.com

Omslag: Bente Fausk

Innhold

Prosjektforord	5
Rapportforord	7
Summary	9
Introduksjon: Innvandring, integrering og den nordiske modellen	11
Innledning	12
Hva menes med integrering?	12
Gangen i rapporten	13
Integrasjon af indvandrere – Danmark 1990–2012	15
Indvandrerne i Danmark	16
Integrationspolitikken	21
Integrations- og introduktionsprogrammet	24
Arbejdsmarkedspolitikken og den beskæftigelsesrettede integrationsindsats	25
Politikkens resultater	27
Fremtidens velfærdsstat i forhold til indvandring	30
Referencer	32
Bilag	36
Integrasjon och integrationspolitik i Sverige	39
Omfattningen och sammansättningen av invandringen till Sverige	40
Integrationspolitiken	47
Resultat och måluppfyllande av integrationspolitiken	49
Välfärdsstaten och invandringen	51
Framtida utveckling och utmaningar inom invandrings- och integrationspolitiken	53
Referenser	55
Integrering i Finland	57
Innledning	58
Integreringspolitikk i Finland	63
Politikkens resultater	65
Velferdsstat og innvandring	67
Litteratur	69
Innvandring og sysselsetting: Island	71
Innledning	72
Innvandring til Island	72
Yrkesaktivitet	75
Integreringspolitikk på Island	78

Integrering av innvandrere i Norge	81
Innledning	82
Utviklingen 1990 – 2013	82
Integreringspolitikken	86
Politikkens resultater	89
Velferdsstatens bærekraft i lys av migrasjon	91
Den nordiske modellens bærekraft i lys av migrasjon	93
Innledning	94
Hvilke integreringspolitiske løsninger er valgt?	95
Hvordan har det gått med integreringen?	96
Utfordringer i integreringspolitikken framover	98
Utfordringer i arbeidslivspolitikken framover	100
Utfordringer for den økonomiske bærekraften til den nordiske modellen	102
Velferdsstatenes politiske/normative bærekraft.....	104
Sluttord – mangfold eller ulikhet?.....	107
Kilder	108
NordMod2030 – publikasjoner og referansegruppe	111

Prosjektforord

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «den nordiske modellen». Denne samfunnsmodellen, eller disse modellene, har i perioder møtt kritikk: Det har blitt framholdt at modellene kjennetegnes av for store offentlig sektorer, for høye skatter, og for rigide arbeidsmarkeder på grunn av sterke fagforeninger, omfattende kollektivavtaler og reguleringer. De senere årene har modellene fått positiv global oppmerksomhet, fordi landene i Norden har vist gode resultater når det gjelder vekst, sysselsetting, ledighet, likestilling, konkurransekraft, levekår og likhet i forhold til andre land. Evnen til å kombinere effektivitet/vekst og likhet har stimulert til nytenkning og debatt innen politikk og samfunnsforskning.

De nordiske modellene står foran en rekke nye utfordringer, og landene kan ikke hvile på sine laurbær. Eftervirkningene av finanskrisa har ført til en stresstest av de nordiske lands institusjoner og tradisjonelle virkemidler. Ytre endringer som følge av økt global konkurranse, klimaproblemer, migrasjon og europeisk integrasjon, vil i samspill med indre endringer knyttet til en økende, eldre og mer mangfoldig befolkning, urbanisering, og stigende forventninger til helse, utdanning og velferd, sette modellenes bærekraft og fornyelsesevne på prøve. Et kjerne-spørsmål er om samfunnsaktørene vil klare å møte utfordringene, ved å fornye institusjonene og virkemidlene uten at det går på bekostning av målsettinger om rettferdig fordeling, balansert vekst, full sysselsetting og den politiske oppslutningen om modellene.

NordMod – Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030?

NordMod2030 er et felles nordisk forskningsprosjekt om hvilke virkninger internasjonale og nasjonale utviklingstrekk kan få for de nordiske samfunnsmodellene. Hensikten med prosjektet er å identifisere og diskutere hvilke risikoer og utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Prosjektets mål er dermed å framskaffe kunnskap som kan danne grunnlag for utforming av strategier for å videreutvikle og fornye de nordiske samfunnsmodellene.

Prosjektets hovedrapport skal legges fram i november 2014. Fram til det vil det publiseres en rekke delrapporter og avholdes åpne fagseminarer i alle de nordiske landene. Delrapportene utgjør avgrensede tematiske analyser. Det er i hovedrapporten at prosjektets funn sammenstilles og hovedkonklusjoner trekkes. All aktivitet i prosjektet vil gjøres kjent på prosjektets hjemmeside: www.nordmod2030.org.

- De første delrapportene omhandler de nordiske modellenes grunnpilarer, utfordringer knyttet til framtidige befolkningsendringer, endringer i skattepolitikk og hvordan globalisering påvirker modellenes rammevilkår. Målet er å analysere ytre og indre drivkrefter for endring i modellene.
- Det gjennomføres landstudier i hvert av de fem landene, som beskriver utviklingen fra 1990 til 2013. I landrapportene analyseres endringer i økonomiske, sosiale og politiske indikatorer knyttet til sentrale mål, institusjoner, virkemidler og samfunnsmessige resultater i landene. Landrapportene gir også innspill til utfordringer for de ulike landenes modeller.

- Det vil videre bli utarbeidet egne temarapporter bygd på nordiske sammenlikninger innenfor områdene integrering, velferdstat, den kollektive avtalemødelens framtid, klima-utfordringene og demokrati og deltakelse. Likestillingsutfordringer drøftes gjennomgående i alle rapportene

Nordisk forskergruppe

Forskningsprosjektet gjennomføres av en nordisk forskergruppe med to representanter fra alle de fem nordiske landene, ledet av Fafo. Forskerparene fra de ulike landene har ansvar for landstudiene, og de gir innspill til utforming av andre landstudier. Flere av forskerne bidrar også i andre delrapporter.

Danmark: Danmark: Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd), Søren Kaj Andersen (centerleder, FAOS, Københavns Universitet) og Christian Lyhne Ibsen (forsker, ph.d., FAOS).

Finland: Olli Kangas (professor, leder, Kela) og Antti Saloniemi (professor, University of Tampere).

Island: Katrín Ólafsdóttir (universitetslektor, Reykjavik University) og Stefán Ólafsson (professor, University of Iceland).

Norge: Jon M. Hippe (daglig leder, Fafo), Tone Fløtten (instituttssjef, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning), Jon Erik Dølvik (seniorforsker, Fafo), Bård Jordfald (forsker, Fafo).

Sverige: Ingrid Esser (forskare, SOFI, Stockholms universitet) og Thomas Berglund (docent, Göteborgs Universitet).

I tillegg til denne kjernegruppa vil også andre forskere bidra i enkelte av delrapportene: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Firenze), m.fl.

Prosjektorganisering

Prosjektets oppdragsgiver er SAMAK – Arbeiderbevegelsens nordiske samarbeidskomité. I tillegg har SAMAK inngått en samarbeidsavtale med FEPS (Foundation for European Progressive Studies) i prosjektperioden om en delfinansiering. Oppdragsgiver (SAMAK) har satt ned en referansegruppe bestående av to ressurspersoner fra hvert av de nordiske landene. Selv om referansegruppa kan gi innspill, er rapportene i prosjektet forfatterens eget ansvar. Dette innebærer at SAMAK som institusjon eller medlemmer i referansegruppa ikke er ansvarlig for innholdet i den enkelte rapport.

Oslo, april 2013

Jon M. Hippe
Prosjektleder

Rapportforord

Denne rapporten utgjør en av flere delrapporter i i NordMod-prosjektet på oppdrag av SAMAK – se for øvrig prosjektforord.

Rapporten presenterer bidrag som beskriver innvandrings situasjonen, inkluderingspolitikken, innvandrernes situasjon på arbeidsmarkedet og noen trekk ved den innvandringspolitiske debatten i de fem nordiske landene. Kapitlet om Sverige er skrevet av Eskil Wadensjö og Julia Boguslaw fra SOFI ved Stockholms Universitet, mens kapitlet om Danmark er skrevet av Ruth Emerek og Martin Bak Jørgensen, begge tilknyttet Universitetet i Aalborg. Kapitlet om Island er skrevet av Anne Skevik Grødem, mens Anne Britt Djuve har skrevet kapitlene om Finland og Norge. Anne Skevik har også skrevet hoveddelene av avsnittene om *utfordringer for den økonomiske bærekraften til den nordiske modellen og velferdsstatens politiske og normative bærekraft* i avslutningskapitlet. Resten av avslutningskapitlet og innledningen er skrevet av Anne Britt Djuve. Hensikten med rapporten er å gi et oppdatert bilde av situasjonen i de fem landene, og å diskutere forskjeller og ulikheter mellom land som på mange områder framstår som relativt like, samt å skissere utfordringer som kan tenkes å oppstå når den nordiske modellen eksponeres for økt bevegelse av personer over landegrensene. Tusen takk til referansegruppen for gode innspill til tidligere versjoner av rapporten.

Oslo, 2. mai 2014

Anne Britt Djuve

Summary

The Nordic countries have all experienced a significant increase in immigration over the past 20 years. Still, national disparities remain both in the proportion of immigrants in the population and in the composition of immigrants. Finland has the relatively smallest population of immigrants with five percent foreign born, thereafter follows Denmark (8 percent), Iceland (9 percent), Norway (12 percent) and Sweden (15 percent). Migration to Iceland is predominantly labour migration. In Finland most migrants origin from nearby countries (former Soviet, Estonia), and family reunification is the major reason for migration. In Norway, Denmark and Sweden labour migration has also increased significantly, particularly over the past 10 years, but the immigrant populations in these countries are more heterogeneous and reflect decades of refugee reception as well as former waves of labour migration from third countries and family reunifications with these groups. Norway stands out with a markedly higher influx of labour migrants than any of the other countries. In 2011, almost 50% of gross immigration from EU8+2 (the new EU members in Eastern Europe) to the Nordic countries proceeded to Norway.

High labour migration is closely related to economic growth: migrants are attracted to labour markets in demand of labour, and they significantly have contributed to the added value in the Nordic economies. Migration does however also represent some challenges for the Nordic models. The nature of the challenges depends largely on the category of migrants. While refugee migration is known to entail difficulties with labour market inclusion and need for income support, labour migration may bring with it problems of social dumping and a downward pressure on national wages and labour conditions. Within the Nordic model there is significant national variation in the regulatory mechanisms applied in the labour markets. The combination of little use of extension of collective agreements, high influx of labour migration and the lowest collective agreement cover among the Nordic countries, give reason to believe that migrants to Norway are particularly vulnerable to social dumping.

There is also considerable variation in the shaping of integration measures applied in the five countries. All countries apply a mix of specialized and mainstreamed integration efforts. Sweden, Norway and Denmark all offer full-time introductory courses for newcomers. The target groups for the programs vary between refugees only and all third country citizens and the three countries have quite different approaches when it comes to activation measures and sanctions for non-compliance. Denmark and Sweden stand out as opposing poles, with a very strict and sanction oriented approach in Denmark and a voluntary and economic incentive driven approach in Sweden. The outcomes of the regimes do however seem to be similar: the situation in all five countries is that migrants are overrepresented among the poorest proportion of the population. Poverty is related to unemployment and low labour market participation among other than labour migrants, and to low pay among employed migrants.

The increase in ethnic and cultural diversity has been accompanied by increased economic inequality – the ‘diversity’ also applies to living conditions, income and opportunities. We find little (or no) evidence that ethnic diversity as such is a threat to the Nordic model. Increased economic inequality may however become a threat both to the economic and the political sustainability of the model, as budgetary constraints increases with increased poverty, and the political support for a generous universal welfare regime may diminish if it becomes too costly for the middle class.

The Nordic model comprises two major tools to combat social and economic exclusion: firstly a long term commitment to supply the whole population with education and labour market qualifications, and secondly a collective bargaining system that secure wages at level that support a decent standard of living for all employees. It seems that immigrants to a lesser extent than the majority populations are covered by these institutions.

Introduksjon: Innvandring, integrering og den nordiske modellen

Anne Britt Djuve, Fafo

Innledning

Fram til på 1970-tallet var migrasjon i Norden først og fremst knyttet til bevegelser mellom de nordiske landene. Etter den tid har migrasjonsstrømmene endret retning og omfang, og de nordiske landene har tilpasset seg den nye virkeligheten gjennom utforming av ulike varianter av integreringspolitikk. Formålet med denne rapporten er å undersøke den nordiske modellens møte med betydelig økt innvandring. I hvilken grad lykkes modellen med å integrere nye borgere – og hvor robust er selve modellen overfor denne formen for globalisering? Problemstillingene belyses ved først å gjennomgå innvandringsutviklingen, integreringspolitikken og det som er kjent om denne politikkenes resultater i de fem skandinaviske landene. Avslutningsvis drøfter vi hvilke utfordringer den nordiske arbeids- og velferdsmodellen kan tenkes å stå overfor gitt den nye demografiske virkeligheten og forventet stor arbeidsinnvandring i årene framover. Diskusjonen omfatter konsekvenser for modellens økonomiske bærekraft, den politiske bærekraften (oppslutning om modellen) og modellens evne til å oppnå de ønskede resultater både når det gjelder velferd og et regulert arbeidsliv – med andre ord: virker den nordiske modellen (like godt) med økt innvandring?

Det er flere mekanismer som kan gjøre innvandring til en utfordring for bærekraften til den nordiske modellen, men også noen som gjør innvandring til en kilde til økonomisk og kulturell vekst. De nordiske landene har fått klart større innslag av ikke-nordiske språk og kulturer de siste årene, og flere grupper har etablert seg som varige etniske minoriteter. Dette er en utvikling som har mange positive sider, men som også medfører noen utfordringer. Denne rapportens anliggende er ikke å være «for» eller «mot» et flerkulturelt samfunn – det flerkulturelle samfunnet er kommet for å bli.

Hva menes med integrering?

Integreringsbegrepet er vanskelig, kanskje først og fremst fordi det brukes på så mange ulike måter. Integrering er en viss forstand et «hurraord» – det er vanskelig å være i mot integrering. Samtidig dekker den tilsynelatende enigheten om at integrering må til, over betydelig uenighet om hva integrering egentlig er, hvem som har ansvaret for at integrering oppnås, og hvilke midler som kan og bør tas i bruk for å oppnå integrering. Integrering avgrenses gjerne mot (kultur)assimilering på den ene siden, det vil si en form for sammensmelting med majoritetskulturen, og segregering på den andre, altså etniske enklaver som har lite med majoritetssamfunnet å gjøre. Integrering skjer altså i spennet mellom disse to. Begrepet assimilering har en odiøs klang i mange fagmiljøer og politiske miljøer, blant annet fordi det assosieres med tvang og overgrep mot nasjonale minoriteter. Blant økonomer har begrepet en helt annen betydning; der er assimilering begrepet knyttet til en prosess der yrkesdeltakelse og inntekt i minoritetsgruppene over tid nærmer seg majoritetens (slik det for eksempel er brukt i kapittel tre i denne rapporten). Også enkelte andre samfunnsvitere har gjort forsøk på å rehabilitere assimilering begrepet. Alba and Nee (2005) har ett av de mest kjente bidragene, og hevder blant annet at det er en fordel for funksjonaliteten til et

multietnisk samfunn at etnisitet er relevant i så få sammenhenger som mulig. De nevner rekrutteringsprosesser som eksempel på en sammenheng der etnisitet *ikke* bør være relevant. Det er lett å være enig i dette, men det er en litt større sak å komme fram til hva som skal til for at etnisitet skal være minst mulig relevant i en rekrutteringsprosess – og om hindrene først og fremst ligger hos majoriteten eller hos minoritetene.

Rent semantisk betyr «integrering» å føye sammen til et hele. Slik sammenføyning innebærer gjerne en viss tilpasning fra en eller flere parter, i dette tilfellet fra majoritetssamfunnet og/eller minoritetene. Noe av uenigheten om integrering handler om hvem det er som skal tilpasse seg, og hvor mye tilpasning som er nødvendig. Offisielle integreringspolitiske målsettinger i de nordiske landene peker gjerne på ønskeligheten av deltakelse i samfunnsliv og politikk, og spesielt på betydningen av økonomisk selvhjulpenhet. Samtidig framholdes det at det skal legges til rette for at innvandrere skal kunne videreføre eget språk og kultur. Fram til på 90-tallet var det knapt nevnt hverken i politiske dokumenter eller i forskningslitteraturen at det kunne være noen motsetning mellom disse to målsettingene – altså at videreføring av kulturelle særtrekk kunne komme i veien for deltakelse i samfunns- og arbeidsliv (Djuve 2011). I løpet av de siste par tiårene har det i noen av landene – spesielt i Danmark men også i noen grad i Norge – blitt økt oppmerksomhet omkring det som er blitt definert som mangelfull måloppnåelse i integreringspolitikken, og at noen av de valgene som gjøres av minoritetene selv kan være blant årsakene til mangelfull integrering. I kjølvannet av dette har det skjedd en dreining fra sterk vektlegging av valgfrihet i minoritetenes tilpasninger til majoritetssamfunnet, til en mye klarere understreking av minoritetenes plikter til å tilpasse seg til og delta i majoritetssamfunnet (Brochmann 2003, Djuve og Kavli 2007, Djuve 2011).

I denne rapporten har vi et levekårsperspektiv på integrering. Det innebærer at integrering handler om deltakelse i og resultater i sentrale velferdsarenaer. Vi har lagt særlig vekt på deltakelse i arbeidsmarkedet. Dette er en relativt enkelt målbar indikator for integrering, og er samtidig et viktig innspill i diskusjonen av den økonomiske bærekraften til den nordiske modellen. Situasjonen i arbeidsmarkedet må også forventes å på sikt påvirke legitimiteten til den nordiske modellen, og er derfor også av betydning for den politiske bærekraften til modellen. Denne avgrensingen betyr selvsagt ikke at vi mener at andre former for deltakelse ikke er viktig for integrering. Som følge av stramme budsjettammer har det imidlertid vært nødvendig med en nokså streng tematisk avgrensing i dette arbeidet.

Gangen i rapporten

Rapporten inneholder fem landrapporter. Kapitlene er skrevet etter samme mal: forfatterne redegjør først for innvandrings situasjonen i landet og noen utviklingstrekk over tid. Deretter beskrives politikken som er utviklet for å håndtere tilstrømmingen, både innvandringsregulering og inkluderingspolitikk. I kapitlenes tredje del diskuteres «politikkenes resultater», forstått som situasjonen slik den er i dag. De ulike kapitlene legger vekt på ulike aspekter ved situasjonen i sine land, men i hvilken grad man har lyktes i å inkludere innvandrere på arbeidsmarkedet er sentralt i alle landene. Rapporten avsluttes med et

konklusjonskapittel der vi diskuterer forskjeller og ulikheter mellom de nordiske landene, og relaterer funnene i denne rapporten til de pågående diskusjonene om innvandring og velferdsstatlig bærekraft.

Integration af indvandrere – Danmark 1990–2012

Notat, juli 2013

Ruth Emerek og Martin Bak Jørgensen

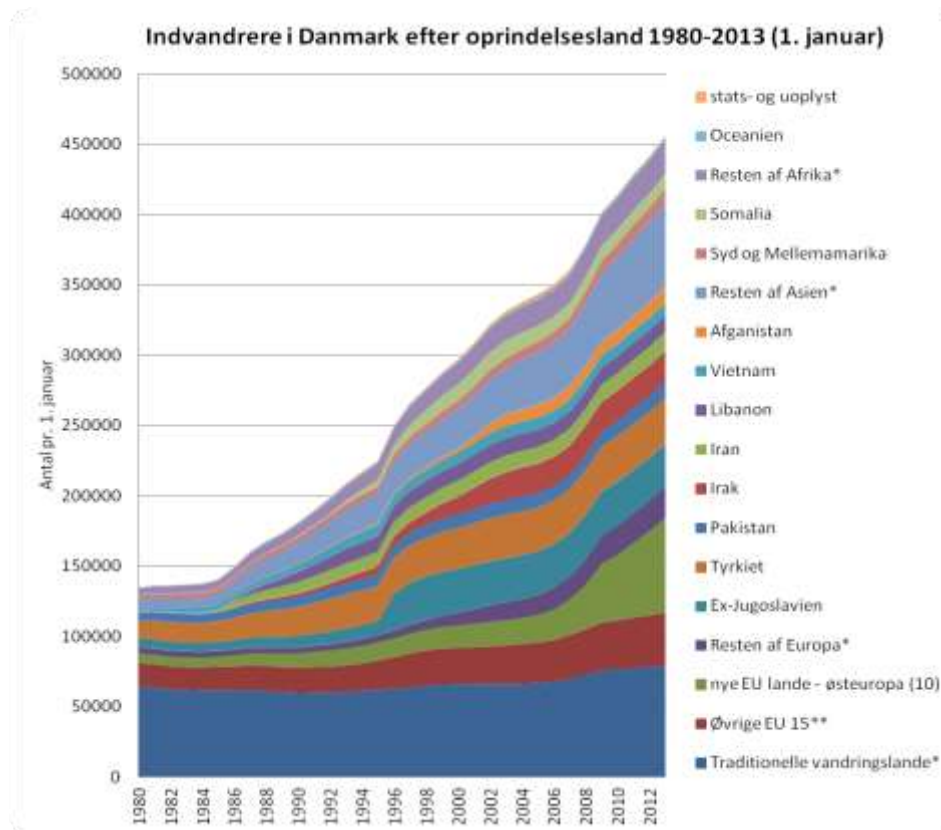
**CoMID, Center for the study of Migration and Diversity,
Department of Culture and Global Studies, Aalborg University**

Indvandrerne i Danmark

Ved udgangen af 2012 var der 456.000 indvandrere og 144.000 efterkommere i Danmark svarende til hhv. 8,2 % og 2,8 % af den danske befolkning ifølge den anvendte definition fra Danmarks Statistik, der definerer en indvandrer som “en person, som er født i udlandet af forældre, som begge er enten udenlandske statsborgere er og/eller født i udlandet”. Hvis en person er født i Danmark af indvandrede forældre, betegnes personen som efterkommer, hvorimod personen defineres som dansker, hvis en af forældrene er dansker. En dansker (en person af dansk oprindelse) er en person med mindst én forælder, der har dansk statsborgerskab og er født i Danmark.¹

Hovedparten af indvandrerne (knap 60 %) og af efterkommerne (85 %) har oprindelse i ikke-vestlige lande, og som det også fremgår af figuren nedenfor, har væksten af indvandrere været stor de sidste 30 år til trods for indvandringsstop for indvandring fra lande uden for de nordiske lande og EU siden 1973.

Figur 1:²



¹ Hvis der ikke er informationer om begge forældre, kategoriseres en person som indvandrer, hvis den forælder, der er informationer om, er udenlandsk statsborger og født i udlandet. Hvis der ikke er oplysninger om forældrene og personen er født uden for landet kategoriseres personen som indvandrer. S: http://www.nyidanmark.dk/da-dk/statistik/integrationsomraadet/begreber_definitioner.htm.

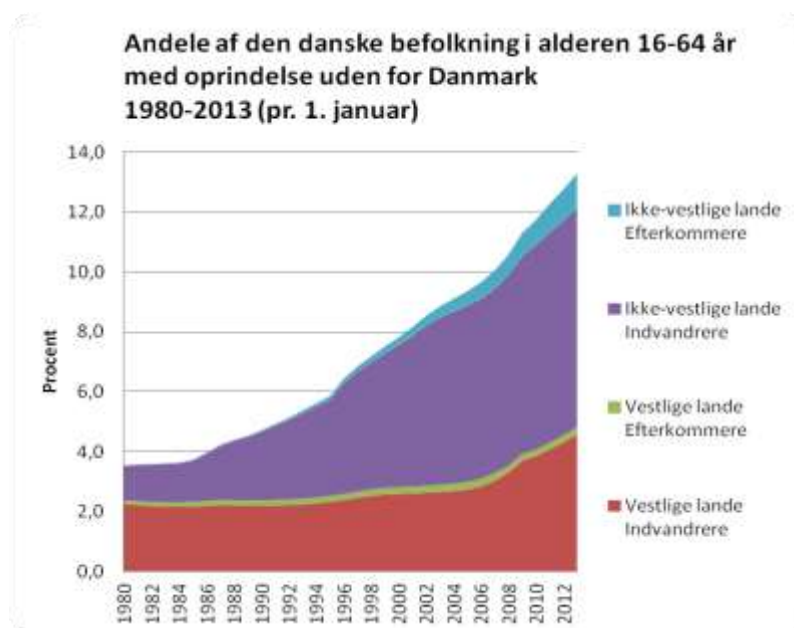
² Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, FOLK2, egne grupperinger.

* Traditionelle vandringslande omfatter i denne figur: Tyskland, Sverige, Norge, Storbritannien og Nordamerika;

**Øvrige EU15 er EU15 minus Sverige, Tyskland og Storbritannien.

Indvandringen til Danmark er, som til de øvrige lande i Vesteuropa, ændret fra en gensidig lokal ind- og udvandring til og fra de nærmeste nabolande til en global indvandring. De største grupper ved udgangen af 2012 er indvandrerne fra hhv. Tyrkiet (7,1 % af indvandrerne), Polen (6,6 %), Tyskland (6,3 %), Irak (4,6 %), Bosnien-Hercegovina (3,8 %), Norge (3,3 %), Iran (2,9 %), Sverige (2,9 %), Rumænien (2,8 %), Storbritannien (2,7 %), Pakistan (2,7 %), Libanon (2,6 %), Afghanistan (2,5 %) Eksjugoslavien (2,2 %), Somalia (2,2 %), Thailand (2,2 %), Filippinerne (2,1 %) og Vietnam (2,0 %), hvilket klart viser det meget brogede billede af traditionelle indvandrere, tidligere gæstearbejdere, flygtninge fra forskellige perioder, au-pairs og indvandrere fra de nye østeuropæiske EU-lande.³

Figur 2:⁴



Den øgede indvandring har været mulig på grund af den nye udlændingelov fra 1983. Loven blev vedtaget med stort flertal af den daværende borgerlige regering (bestående af konservative og venstre) og oppositionen - på nær Fremskridtspartiet, der var stærk modstander af loven, og på trods af den daværende konservative justitsministers udtrykte betænkeligheder.⁵ Loven sikrede asyl til flygtninge og muligheder for udenlandske statsborgere (med fast opholdstilladelse eller asylret i Danmark) for at få familiemedlemmer som ægtefælle, børn, forældre og eventuelt også andre slægtninge til landet (Jensen, 1999). På det tidspunkt var der 137.000 indvandrere i Danmark og de største grupper indvandrere var fra Tyskland (16,7 % af indvandrerne), Tyrkiet (10,1), Sverige (9,6 %). Norge (8,6 %),

³ Jf. figur 1 i bilag

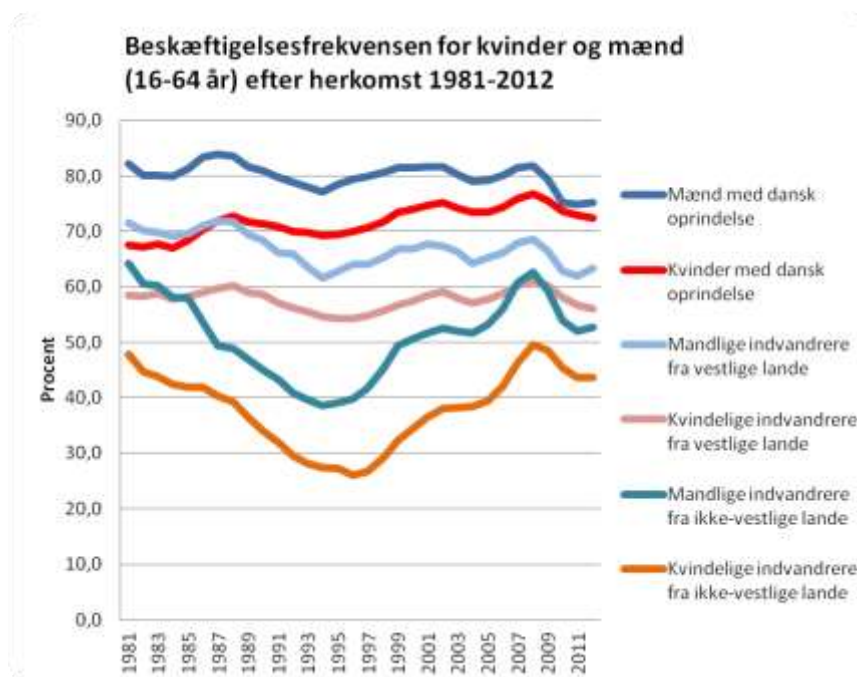
⁴ Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, FOLK2, egne beregninger.

⁵ Samme justitsminister blev senere (i 1995) dømt for at have overtrådt denne udlændingelov ved at standse og/eller nedprioritere sager om familiesammenføring til tamilske flygtninge. Han fik en betinget dom, og den konservativt ledede regering måtte gå af på grund af sagen (i 1993), da den såkaldte Tamilrapport om disse forhold kom frem.

Storbritannien (5,2 %), Pakistan (4,7 %), Eksjugoslavien (4,5 %) og Polen (4,3 %),⁶ men lovændringen muliggjorde, som figur 1 viser, en vækst af indvandringen fra ikke-vestlige lande – især i den erhvervsaktive alder (figur 2).

Andelen af ikke-vestlige indvandrere i den erhvervsaktive alder (16-64 år) i befolkningen blev, som figuren viser, mere end fordoblet i 10-års perioden efter lovens vedtagelse, hvorimod andelen af vestlige indvandrere holdt sig konstant på ca. 2 %. Samtidig fortsatte beskæftigelsesfrekvensen for ikke-vestlige indvandrere med at falde. De ikke-vestlige indvandrere fik ikke del i det opsving, der ellers var i beskæftigelsen sidst i 80'erne (jf. figur 3).

Figur 3:⁷



Forskellen i beskæftigelsen mellem personer af dansk oprindelse og ikke-vestlige indvandrere blev således større og større samtidig med, at den samlede gruppe voksede med familiesammenførte indvandrere og flygtninge. Beskæftigelsesfrekvensen steg for kvinder med dansk oprindelse og faldt for kvindelige indvandrere fra ikke-vestlige lande (ligesom for de mandlige indvandrere fra disse lande), og forskellen var i 1996 på 44 %, hvor kvinder af dansk herkomst havde en beskæftigelsesfrekvens på 70 % og kvindelige indvandrere fra ikke-vestlige lande en beskæftigelsesfrekvens på 26 %. Forskellen blandt mændene var på samme tidspunkt næsten lige så stor (39,5 %), og mandlige indvandrere fra ikke-vestlige lande havde en beskæftigelsesfrekvens på ca. det halve af danske mænds (på 79,4 %). Arbejdsløsheden

⁶ Jf. figur 2 i bilag

⁷ Kilde. Danmarks Statistik, Statistikbanken, RAS110, RAS1F1, RAS1F og RAS1, egne beregninger.

blandt ikke-vestlige indvandrere var midt i 90'erne ca. fire gange så stor som for personer af dansk herkomst, hvis arbejdsløshed var på ca. 10 % - både for kvinder og mænd.⁸

Samtidig med den socialdemokratisk ledede regering i starten og midten af 90'erne satte ind med tiltag for at ændre den relativt store arbejdsløshed, blandt andet ved hjælp af opstramning af dagpengereglerne fra 1993, krav om aktivering fra 1994 og yderligere stramning af dagpengereglerne i fra 1995 (hvor dagpengeperioden blev yderligere forkortet), var der også en stigende fokus på indvandrernes lave beskæftigelsesfrekvens og høje arbejdsløshed. Forskellene i indvandreres og danskeres erhvervsaktivitet, beskæftigelse og arbejdsløshed blev genstand for en række projekter og undersøgelser. Disse afslørede store forskelle mellem indvandrere fra forskellige oprindelseslande - især mellem indvandrere fra Vesteuropa og øvrige lande, og de viste, at det stort set er de samme faktorer, der påvirker indvandreres arbejdsmarkedsdeltagelse på tværs af oprindelse, nemlig alder, uddannelse og arbejdsmarkedserfaring.⁹ Undersøgelser af indvandrernes arbejdsmarkedsdeltagelse i Norge og Sverige viste et tilsvarende mønster.¹⁰ Desuden tydede disse og andre danske undersøgelser på, at længden af opholdet i værtslandet og ankomsttid var/er væsentlig for indvandrernes integration på arbejdsmarkedet.¹¹ Samtidig viste økonomiske undersøgelser både fra Økonomiministeriet¹² og forskere¹³, at indvandrere fra ikke-vestlige lande betød udgifter for den danske stat ligesom i Norge og Sverige.¹⁴

Det lykkedes Socialdemokratiet gennem de beskæftigelsesmæssige tiltag, at sikre en stigende beskæftigelse fra midt i 90'erne – især for de ikke-vestlige indvandrere. Man kan dog diskutere denne om stigningen er reel, for med aktiveringen blev de aktiverede arbejdsløse (herunder mange indvandrere) i jobtilbuddene i stedet regnet som en del af alle beskæftigede. Indvandrernes beskæftigelsesfrekvens er gradvis blevet 20 % højere (både for kvinder og mænd) frem til krisen i 2008 og forskellene i beskæftigelsesfrekvenser er gradvis blevet mindsket. Nogle undersøgelser fra de første år efter krisens start tydede på, at indvandrere var i stand til at fastholde deres tilknytning til arbejdsmarkedet i højere grad end personer af dansk oprindelse, men beskæftigelsestallene viser, at det ikke er lykkedes i det lange løb. Forskellene i beskæftigelsesfrekvensen er steget, og mandlige ikke-vestlige indvandrere har en beskæftigelsesfrekvens, der er 23 % lavere end mænd af dansk herkomst – for kvinderne er forskellen 29 %. Der er dog store forskelle mellem de enkelte oprindelseslande, som figur 4 næste side viser.

⁸ Jf. Danmarks Statistik, Statistikbanken, RAS 1.

⁹ Ruth Emerek (1998). "Indvandrerne & arbejdsmarkedet".

¹⁰ Morten Kjeldsrud og Jan Erik Sivertsen (1997). "Arbejdsmarkedet".

¹¹ Hans Hummelgaard, Leif Husted, Anders Holm, Mikkel Baadsgaard og Benedicte Olrik (1995). *Etniske Minoriteter, Integration og Mobilitet*; Leif Husted, Helena Skyt Nielsen, Michael Rosholm og Nina Smith (1999). "Employment and Wage Assimilation of Male First Generation Immigrants in Denmark".

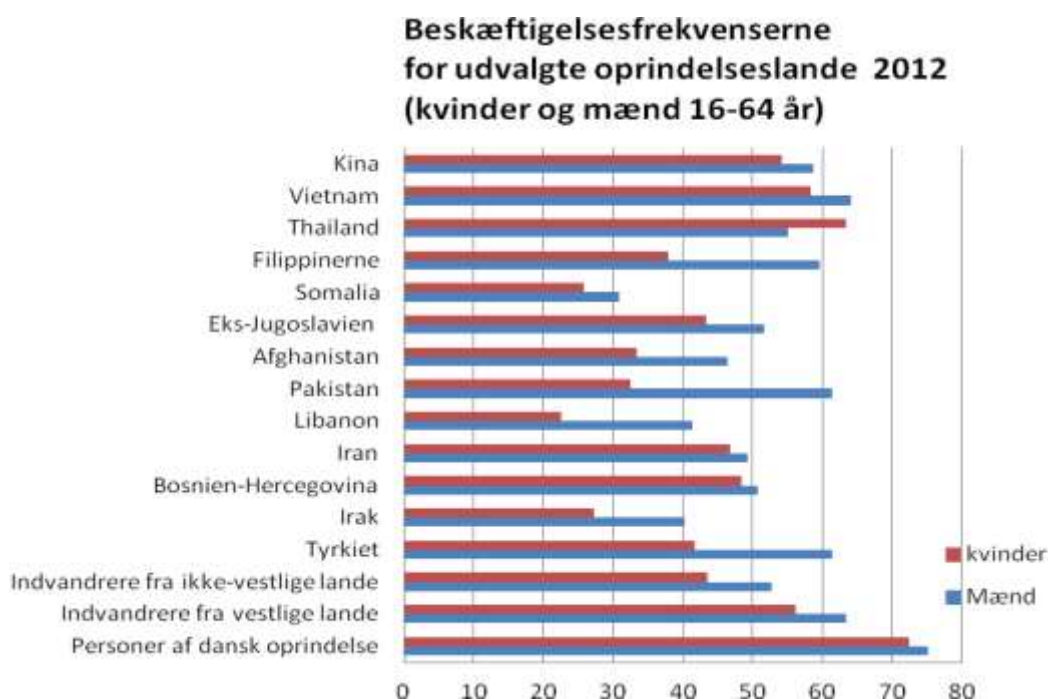
¹² Lars Christensen (1998). "Immigration, Arbejdsmarkedet og de offentlige finanser i Danmark".

¹³ Eskil Wadensjö (1999). "Ekonomiska Effekter av invandringen".

¹⁴ Jan Ekberg (1998). "Hur påverkar invandringen inkomster för infödda?".

Forskellene i beskæftigelsesfrekvenserne mellem forskellige grupper af indvandrere skyldes blandt andet, at indvandrere fra forskellige lande er ankommet til Danmark på forskellige tidspunkter. Undersøgelser viser som tidligere nævnt, at beskæftigelsen stiger med årene efter ankomsten til Danmark. Tendensen er opadgående også for ikke-vestlige indvandrere, men efter tre år begynder den tilsyneladende at stagnere. Især indvandrere fra Somalia, Irak og Libanon har meget lave beskæftigelsesfrekvenser. Dette gælder også for indvandrere fra disse lande med et længere ophold (10-15 år) i Danmark.¹⁵ Disse tre grupper har også de laveste beskæftigelsesfrekvenser i 2012 blandt de største indvandrergrupper. Indvandrere fra Afghanistan er derimod blandt de ikke-vestlige indvandrergrupper, som har været i Danmark den korteste tid, men har dog alligevel ikke de laveste beskæftigelsesfrekvenser sammenlignet med de andre ikke-vestlige indvandrere. Det er desuden bemærkelsesværdigt, at forskellen i beskæftigelsesfrekvenserne for kvinder og mænd fortsat er så stor for indvandrere fra de gamle gæstearbejderlande Tyrkiet (20 %) og Pakistan (30 %) – og større end gennemsnit for alle ikke-vestlige indvandrere (på 10 %).

Figur 4¹⁶



¹⁵ Danmarks Statistik (2009). *Indvandrere i Danmark 2009*.

¹⁶ Kilde: NYT fra Danmarks Statistik, Nr. 127, 13 marts 2013, De ikke-vestlige lande er opstillet efter stigende antal indvandrere – med indvandrere fra Tyrkiet som største gruppe.

Integrationspolitikken

Den første danske integrationslov blev præsenteret i 1998 og trådte i kraft fra 1/1 1999.¹⁷ På det tidspunkt var antallet af indvandrere fordoblet siden 1983¹⁸ og der var som nævnt store problemer med arbejdsløsheden og beskæftigelsen. Loven blev indført af den daværende socialdemokratiske og radikale venstreledede regering, og loven sætter kursen for de efterfølgende år. Loven blev til efter politiske diskussioner omkring integrationsproblemer og manglende politiske tiltag. En kritik som specielt blev fremført af de socialdemokratiske borgmestre i nogle af de københavnske omegnskommuner, hvor andelen af indvandrere var særlig høj.¹⁹ Integrationsloven medførte udover en mere restriktiv kurs overfor indvandrere også en restrukturering af ansvarsfordelingen. Med den nye lov overtog kommunerne ansvaret for nyankomne og det treårige integrationsprogram.

Integrationsloven fra 1998 havde med sigtet om sikre selvforsørgelse et overordnet fokus på arbejdsmarkedet som det centrale sted for indvandreres integration. Loven satte fokus på individets eget ansvar for integrationsprocessen og introducerede et opgør mod hvad, der betragtes som passiv forsørgelse. Samme rationaler blev indlagt i den næste fase af integrationspolitikken. Udlændingeloven var dog blevet strammet fire gange op gennem 90'erne. I 1992 skete der ændringer ift. retten til familiesammenføring, blandt andet nægtes familiesammenføring af forældre i almindelighed, hvis der er andre børn i hjemlandet, og der indføres nye krav ift. forsørgelsespligt. I 1994 indførtes der stramninger vedrørende forsørgelse af familiesammenførte ægtefæller. I 1997 blev der strammet op over for 'snyd' overfor personer, der søger asyl (og) familiesammenføring på falske præmisser, gennem en række nye kontrolmekanismer. I 1998 bortfaldt retten til familiesammenføring af forældre til indvandrere og ventetiden på at blive familiesammenført blev hævet fra fem til otte år.

I 2001 overtog Venstre og det konservative Folkeparti regeringsmagten med det indvandrerskeptiske Dansk Folkeparti som parlamentarisk støtteparti. Et af de afgørende indsatsområder for den nye regering var netop integrationspolitikken. Den nye regering begyndte med at samle alle kompetencer og ansvarsområder for integration og indvandring i ét ministerium, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, ved at overføre ansvarsområder fra otte andre ministerier og skabte dermed en meget centraliseret styring af integrationsområdet. Regeringen indførte allerede fra 2001 en lang række stramninger i forhold til adgang til landet (i forhold til ret til asyl og familiesammenføring) og i formuleringen af kriterierne for vellykket integration. Forskningen har beskrevet denne fase som meget restriktiv,²⁰ og politikken bliver et eksempel på *integration new style* eller *ny realisme*,

¹⁷ Udlændingeloven fra 1983 indeholder også dele der kan læses ind i et integrationsperspektiv, men den første egentlige og samlende integrationslov kommer først med loven fra 1998.

¹⁸ Jf. figur 3 i bilag.

¹⁹ Bülent Diken (1998). *Strangers, ambivalence and social theory*.

²⁰ Se eksempelvis Ulf Hedetoft (2006) "More than kin, less than kind: The Danish Politics of Ethnic Concensus and the Pluricultural Challenge"; Heidi Vad Jønsson & Klaus Petersen (2012) "Denmark: A National Welfare State meets the World"; Martin Bak Jørgensen & Ruth Emerek (2014) "Ethnic Minorities among Other Minorities – an Underprivileged Group in Danish Society?"; Martin Bak Jørgensen & Trine Lund Thomsen (2012) "Crises now and

som kom til at inspirere andre europæiske lande. Man kan kort opsummeret hævde, at politikken, som defineres i integrationsprogrammet *En ny chance til alle* fra 2005, har fire overordnede mål.²¹ For det *første*, at ændre sammensætningen af indvandrere i landet. Det skal være sværere for 'integrationstunge' indvandrergrupper at få adgang til landet og nemmere for resursestærke grupper (fx højtuddannede og udenlandske studerende).²² Rationalet er, at for at kunne løse de integrationsproblemer, der allerede eksisterer, er regeringen nødt til at begrænse tilstrømningen og altså anvende en mere systematisk form for *migration management*. For det *andet* understreges kravet og målet om selvforsørgelse. Beskæftigelse bliver dermed både middel og mål for integrationsprocessen. Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen udtaler i forbindelse med det nye integrationsprogram at: "Vi ved jo alle, at vejen til integration går via et arbejde".²³ Målet udmøntes gennem en lang række arbejdsmarkedsinitiativer rettet specielt mod indvandrere.²⁴ For det *tredje* bliver ansvaret for integration placeret hos den individuelle indvandrer. Dette bliver formaliseret gennem individuelle integrationskontrakter, som aftales i bopælskommunen. Kontrakten beskriver de krav og forventninger, staten og kommunen har til den nyankomne, og bygger på sanktioner i forhold til, hvad der sker, hvis kontrakten ikke opfyldes. Samtidig indføres der også et princip om, at ekstra indsats skal belønnes eksempelvis gennem hurtigere adgang til permanent opholdstilladelse og statsborgerskab, men det primære policy redskab er sanktioner. Afhængighed af sociale overførselsindkomster umuliggør eksempelvis statsborgerskab og familiesammenføring. For det *fjerde* ligger der et implicit – og på nogle områder eksplicit – krav om assimilation. Dette kommer til udtryk gennem diskussioner om sammenhængskraft, kulturelle værdier og den såkaldte kulturkamp.

I 2011 skifter regeringsmagten igen, hvilket også påvirker integrationspolitikken til en vis grad. Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti danner regering med det venstreorienterede Enhedslisten som parlamentarisk støtteparti. Der har været meget fokus på Dansk Folkepartis indflydelse på politikken og de mange stramninger, men reelt er der kontinuitet i politikken i forhold til den tidligere regerings politik. Mens der sker afgørende skift på *indvandringspolitikken*, er der mere kontinuitet i *integrationspolitikken* om end med en lang række af stramninger. Rationalet og målene for integrationspolitikken er dog ikke afgørende forskellige. I årene som opposition meldte S og SF ud, at de ikke agtede at foretage

then – comparing integration policy frameworks and immigrant target groups in Denmark in the 1970s and 2000s"; Martin Bak Jørgensen (2012) "The Institutional Dynamics of Integration Policy-Making on city level", *International Migration Review* Vol. 46 (1).

²¹ Ministeriet for Integration; Regeringen (2005) *En ny chance til alle – regeringens integrationsplan*.

²² Siden 2001 er listen over særlige ordninger for at opnå opholds- og arbejdstilladelse blevet udvidet løbende. I 2013 inkluderer den fire overordnede programmer (Positivlisten, Greencard-ordningen, koncernordningen og beløbsordningen) og en række særlige forhold for blandt andet forskere, trainees og sportsfolk, som alle har lettere ved at opnå opholds- og arbejdstilladelse. Se Ny i Danmark: <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/arbejde/>

²³ <http://bm.dk/da/Aktuelt/Pressemeddelelser/Arkiv/2005/0617%20Uddannelse%20og%20arbejde%20til%20indvandrere.aspx>

²⁴ Se også Nielsen Breidahl, K. (2012) *Når staten lærer - En historisk og komparativ analyse af statslig policy læring og betydningen heraf for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Sverige, Norge og Danmark fra 1970 til 2011*.

afgørende ændringer på integrationspolitikken og adgang til landet. Organisatorisk sker der dog en række skift. Integrationsministeriet nedlægges og ansvarsområder og kompetencer fordeles mellem forskellige ministerier, hvor specielt Beskæftigelsesministeriet får et stort ansvarsområde, men også Ministeriet for Børn og Undervisning tildeles en central rolle. Den overordnede koordination og fastlæggelse af politikken varetages af Social og Integrationsministeriet og en tværgående ministergruppe. Den nye (og nuværende) regering lancerede syv overordnede mål for integrationspolitikken: Styre integrationsindsatsen bedre og have mere integration for pengene; Styrke modtagelsen af nyankomne udlændinge; Sikre, at flere nydanskere kommer i beskæftigelse; Løfte nydanske børns resultater i skole og uddannelse; Styrke medborgerskab, lige muligheder og ligestilling mellem kønnene og bekæmpe social kontrol og parallelle retsopfattelser; Vende udviklingen i de udsatte boligområder; Forebygge, at nydanske børn og unge bliver marginaliserede og i nogle tilfælde havner i kriminalitet.²⁵ Målene bygger således videre på den ramme, der blev lavet for politikken allerede i 1998 og op gennem 00erne.

Det er stadig kommunerne, der har ansvaret for at implementere selve politikken, og de har et betragteligt råderum i at definere og udvikle de lokale integrationspolitikker. Det er kommunerne, som styrer og strukturerer integrations- og introduktionsprogrammerne.

En afgørende og ny udvikling er *mainstreaming* af integrationspolitikken ind i de generelle policy-områder. Mens der i 00erne var mange tiltag målrettet specielt mod indvandrergupper, går den nyeste udvikling mod at indlejre integrationsindsatsen i den generelle politik, indsats og drift. Nedlæggelsen af Integrationsministeriet og decentraliseringen af ansvarsfordelingen kan også ses som et led i denne *mainstreaming*. *Mainstreaming* har ikke været brugt eksplicit som strategi på andre områder end i relation til kønsligestilling, hvor *mainstreaming* direkte nævnes med hensyn til at sikre kønsligestilling i i *Ligestillingsloven* fra 2000,²⁶ og den nye integrationsstrategi nævner da heller ikke eksplicit *mainstreaming* som mål, selvom integrationsindsatsen i praksis bliver *mainstreamet*. Målet er at indlejre indsatsen i den generelle (økonomiske) drift. Fordelene ved at *mainstreame* indsatsen ind i den regulære drift er, at projekter og initiativer ikke stopper, når en pulje (som fx de tidligere satspuljemidler eller puljer under det tidligere Integrationsministerium til særlige integrationsinitiativer) løber ud. En *mainstreamet* indsats gør det i teorien muligt at skabe kontinuitet, systematik og sammenlignelighed i indsatsen. Udfordringerne ligger i at vurdere effekten, når indsatsen indlejres i en generel indsats. Det kan stadig være nødvendigt at fokusere på specifikke grupper for at løse specifikke problemer og dermed behandle folk forskelligt for at stille dem ens.²⁷ En anden udfordring ligger i at fordele og kontrollere styring af politikken. Hvis alle skal arbejde med integration, hvem så har det reelle ansvar?

²⁵ Regeringen (2012). *En styrket integrationspolitik*.

²⁶ Ruth Emerek & Martin Bak Jørgensen (2011). *Lige rettigheder - Ligestilling i Danmark*.

²⁷ Dette medfører ikke forskelle i ydelser men i servicedifferentieringen og resurser brugt på at løse problemet. Specielt de store kommuner har været meget opmærksomme på denne problematik. Aarhus Kommune har udviklet en eksplicit strategi for at *mainstreame* integrationsindsatsen men udvikler samtidig målgruppespecifikke initiativer.

Integrationsindsatsen på arbejdsmarkedet er for nyligt (2013) blevet mainstreamet ind i den generelle indsats gennem *Brug for alle*²⁸ strategien under Arbejdsmarkedsstyrelsen, og integrationsindsatsen på uddannelsesområdet er indlejret i 95% strategien som sigter mod at 95% af en årgang skal have en sekundær uddannelse.²⁹ Sidstnævnte suppleres af målgruppespecifikke (også rettet mod etniske minoriteter) initiativer som *Brug for alle unge*, *Fastholdelsestaskforce* og den tidligere *Fastholdelseskaravane*.

Udover de nævnte indsatsområder er der en række indsatsområder omkring blandt andet rekruttering og fastholdelse af udenlandske medarbejdere³⁰; omkring social sammenhængskraft og anti-radikalisering³¹; omkring ghettodannelser³²; indsats mod æresrelaterede konflikter³³; og indsats mod diskrimination³⁴.

Integrations- og introduktionsprogrammet

Integrationsprogrammet har eksisteret siden 1999, og i dag er indsatsen overfor nyankomne delt i to programmer, *Integrationsprogrammet* og *Introduktionsforløbet*, som begge hører under Beskæftigelsesministeriet.

Integrationsprogrammet er målrettet flygtninge og familiesammenførte udlændinge.³⁵ Udlændinge, som er omfattet af integrationsprogrammet, dvs. personer med tidsbegrænset opholdstilladelse, har *pligt* til at deltage i programmets enkelte dele. Dette indebærer, at udlændinge, som modtager kontanthjælp, risikerer helt eller delvist at miste ydelsen, hvis de

Se fx Aarhus Kommune (2007) Integrationspolitik – Medborgerskab skaber sammenhængskraft; Aarhus Kommune (2011/2012) *Medborgerskab skaber sammenhængskraft Aarhus Kommunes Integrationspolitik Evalueret 2011/2012*.

²⁸ <http://ams.dk/Udbud-og-puljer/Puljer/Information%20til%20ansoegere/Puljer-med-ansogningsrunde/Brug%20for%20alle.aspx>

²⁹ <http://www.brugforalleunge.dk/> <http://www.brugforalleunge.dk/Indsatser-og-projekter/FastholdelsesTaskforce>
<http://www.brugforalleunge.dk/Hvem-er-vi/Fastholdelseskaravanen>

³⁰ <http://www.sfr.dk/>

³¹

<http://www.sm.dk/TEMAER/DEMOKRATIOGINTEGRATION/FOREBYGGELSEAFKSTREMISME/Sider/default.aspx>

³² <http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2010/Ghettoen%20tilbage%20til%20samfundet.pdf>
<http://mbl.dk/by/udsatte-boligomraader>

³³ <http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/AeresrelateredeKonflikter/Sider/default.aspx>

³⁴ For en oversigt se Ruth Emerek & Martin Bak Jørgensen (2010). *COUNTRY REPORT 2 2010 ON EMPLOYMENT, ETHNICITY AND MIGRANTS DENMARK*. Network for Socio-Economic Experts in the anti-discrimination Field; Martin Bak Jørgensen & Ruth Emerek (under udgivelse) "Ethnic Minorities among Other Minorities – an Underprivileged Group in Danish Society?"; Tore Vincent Olsen (2008) *Discrimination and Anti-discrimination in Denmark – Analysis of the Legal challenges*.

³⁵

<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Integration/Tilbud%20til%20nyankomne%20udlændinge.aspx>

ikke deltager i programmet. Indholdet fastsættes i en integrationskontrakt,³⁶ som gælder indtil udlændingen får tidsubegrænset opholdstilladelse.

Introduktionsforløbet henvender sig til udlændinge, der kommer til Danmark for at arbejde, deres medfølgende familiemedlemmer, studerende og au-pairs samt EU-borgere, som kommer til Danmark som følge af de åbne grænser i EU. Indholdet i de to programmer er det samme. Begge tilbud indeholder danskuddannelse, kursus i dansk samfund, kultur og historie samt beskæftigelsesrettede tilbud i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud og støtte til mentor. Forskellen på de to programmer /tilbud består i, at det den enkelte har ret men ikke pligt til at deltage i *integrationsforløbet*. Begge tilbud varer i op til tre år. Kun udlændinge, der er ledige og selvforsørgede (herunder ægtefælleforsørgede), har ret til de beskæftigelsesrettede tilbud under introduktionsforløbet. Personer, som har opholdstilladelse på grundlag af arbejde, studier eller lignende, er ikke berettigede til at deltage i beskæftigelsesrettede tilbud.

Arbejdsmarkedspolitikken og den beskæftigelsesrettede integrationsindsats

Den aktive beskæftigelsesindsats skal bidrage til et velfungerende arbejdsmarked, hvor flest mulige er i arbejde, og virksomheder kan få den fornødne arbejdskraft.³⁷ Den underliggende logik er et mål om at udvide udbuddet af arbejdskraft. Det har den umiddelbart sikre effekt, at det begrænser statens udgifter til overførselsindkomster og den postulerede effekt, at flere kommer i arbejdet, hvis det samlede udbud øges. Den aktive beskæftigelsesindsats udmøntes gennem en aktiv indsats med at bistå arbejdssøgende med at få arbejde; Ved at servicere private og offentlige arbejdsgivere, der søger arbejdskraft, eller som vil fastholde ansatte i beskæftigelse; Ved at hjælpe kontantmodtagere og ledige dagpengemodtagere til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, så de kan forsørge sig selv og deres familie; og endeligt ved at sikre, at personer med begrænsninger i arbejdsevnen og særlige behov hjælp til at komme i arbejde. Indsatsen tilrettelægges og styres af Beskæftigelsesministeriet. Som nævnt er den beskæftigelsesorienterede integrationsindsats i høj grad blevet mainstreamet ind i den generelle indsats. *Brug for alle* kampagnen er et tilbud til de kommunale jobcentre, som kan søge om midler til borgere, der har så alvorlige problemer, at de pt. hverken kan arbejde eller

³⁶ Se mere om integrationskontrakten her:

https://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Blanketter/Blanket_vejledninger/2006/Informationsmateriale_til_kommunerne_om_integrationserklæring_og_kontrakt.pdf og selve kontrakten her:

<http://ams.dk/Fagomrader->

[Temaer/Administration/~//media/AMS/Dokumenter/Integrationserklæring/integrationskontraktpdf.ashx](http://ams.dk/Fagomrader-Temaer/Administration/~//media/AMS/Dokumenter/Integrationserklæring/integrationskontraktpdf.ashx)

³⁷

<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Beskaeftigelsesindsats%20for%20ledige/Aktiv%20beskaeftigelsesindsats.aspx>

deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud (matchgruppe 3).³⁸ Jobcentrene skal tilkendegive ønske om at deltage i initiativet og senere ansøge om midler. Indsatsen for borgeren består af et indledende samtaleforløb, en tværfaglig afklaring og udarbejdelsen af en individuel indsatsplan. Den samlede pulje i nuværende ansøgningsrunde er på 115 millioner danske kroner. Ved siden af *Brug for alle* initiativet findes der særlige beskæftigelsesrettede indsatser rettet mod etniske minoriteter. *Puljen for forstærket beskæftigelsesrettet indsats for ledige, ægtefælleforsørgede nydanskere* søger at bringe målgruppen tættere på arbejdsmarkedet gennem sprogkurser og andre kompetenceudviklende forløb og gennem brobygningsforløb.³⁹ Der er afsat 9.2 millioner danske kroner i den nuværende ansøgningsrunde til dette formål.

Tidligere fandtes der en underskov af arbejdsmarkedsrettede initiativer som blev koordineret af forskellige ministerier men overvejende af Integrationsministeriet. Ifølge Breidahl var der i 00erne afsat store midler til beskæftigelsesfremmende initiativer, og der var stor frihedsgrad til at udvikle forskellige initiativer. Breidahl beskriver ikke færre end 51 beskæftigelsesrettede initiativer målrettet etniske minoriteter siden 1970erne.⁴⁰ 29 af disse blev lanceret i 2000-tallet. Nogle af initiativerne var som udgangspunkt rettet mod den generelle befolkningen men ramte i praksis indvandrere og efterkommere. Disse blev kendt som de såkaldte *fattigdomsydelser: starthjælpen* (tidligere introduktionsydelsen), *kontanthjælpsloftet*, *450-timersreglen*. Rationalet for dem var, at incitamentet til at tage et lønnet arbejde var forsvundet pga høje overførselsindkomster, hvorfor begrænsninger i adgangen til ydelser, -eller loft for det samlede ydelsesniveau, ville 'hjælpe' målgruppen i arbejde. Der er lavet flere analyser af effekterne af fattigdomsydelserne, men mens den daværende konservativ/venstre regering mente, at de havde en positiv effekt, viste mange forskningsprojekter, at de havde negative effekter og samtidig en stærk etnisk bias.⁴¹ Selv de analyser, der kunne påvise en positiv effekt, som eksempelvis analysen fra Rockwoolfondens Forskningsenhed, konkluderede også, at indsatsen var meget begrænset, og at de personer, der ikke kom i arbejde, havde ringe levevilkår og dårlig økonomi. Den nuværende regering afskaffede fattigdomsydelserne relativt hurtigt efter den overtog magten..

Den beskæftigelsesorienterede integrationsindsats ligger dog fortsat til grund for de seneste reformer (*Kontanthjælpsreformen* og *Reform af førtidspension og fleksjob* begge fra 2013). Med Kontanthjælpsreformen kan kommunerne nu kræve, at indvandrere (tredjelandstatsborgere)

³⁸ Arbejdsmarkedsstyrelsen opdeler personer, der ikke er i beskæftigelse i såkaldte matchgrupper. Matchgruppe 3 defineres som: *Midlertidig passiv*. Borgere der har så alvorlige problemer, at de p.t. hverken kan arbejde eller deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud. Både i Kontanthjælpsreformen og i udtalelser fra den nuværende Beskæftigelsesminister Mette Fredriksen lægges der op til at matchkategorierne på sigt vil blive afskaffet men pt. er det ikke sket. Det er usikkert hvad der vil ske med Brug for alle initiativet såfremt matchkategorierne afskaffes.

³⁹ <http://ams.dk/da/Udbud-og-puljer/Puljer/Information%20til%20ansoegere/Puljer-med-ansogningsrunde/indsats-for-ledige-aegtefaelleforsoergede-nydanskere.aspx>

⁴⁰ Karen Nielsen Breidahl (2012) *Når staten lærer*: 77-79. Se kapitel 4.3. For en liste over politiske aftaler indenfor beskæftigelsesområdet i årene 2002-2013 se: <http://bm.dk/da/Aktuelt/Politiske%20aftaler.aspx>

⁴¹ Se fx Mette Blauenfeldt, Henning Hansen & Adam Johansen (2006) *Flygtninge på starthjælp*; Henning Bach & Brian Larsen Bjerregård (2008) *300-timers-reglen. Betydningen af 300-timers-reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere*; Rockwoolfondens Forskningsenhed (2007). "Starthjælp virker".

på kontanthjælp, der har svært ved at opnå tilknytning til det danske arbejdsmarked, skal lære dansk. Dette sker gennem det såkaldte integrationspålæg.⁴²

Der er mange andre diskussioner og politiske initiativer, der knytter sig til arbejdsmarkedspolitikken som fx diskrimination og tolerance af mangfoldighed. Forsøget på at nyttiggøre mangfoldighed har ikke haft stor gennemslagskraft på nationalt niveau i Danmark. Mens mange private (og delvist også offentlige) virksomheder har arbejdet med mangfoldighed og social ansvarlighed, har der været ganske få statslige initiativer. Det eneste program, der til dato har været lanceret, var mangfoldighedsprogrammet *Arbejdsplads til nye danskere*, som eksisterede fra 2007 til 2009 med en samlet økonomisk ramme på ca. 23 millioner danske kroner. Projekterne under programmet er blevet evalueret de efterfølgende år.⁴³ Mangfoldighed fylder dog stadig ganske lidt på den politiske dagsorden, som også integrationsstrategiens syv overordnede mål vidner om. Derimod er der et større fokus på mangfoldighed i de større kommuner.⁴⁴

Politikkens resultater

Integrationsområdet har været et af de absolut mest omdiskuterede emner i dansk politik, og det har været afgørende for mobilisering af stemmer ved en række Folketingsvalg.⁴⁵ Det har haft en enorm opmærksomhed fra offentligheden og medierne i særdeleshed. Diskussionen har oftest været præget af en negativ diskurs, der har talt om fejlslagen integration. Dertil kommer en lang række af ikke videnskabelige udgivelser fra meningsdannere og interessenter, som alle har villet give en evaluering af politikken.⁴⁶ Men hvad ved vi egentlig?

Der er fortsat forskel på uddannelsesniveau mellem majoritetsdanskere og etniske minoriteter (i forskellig grad i forhold til nationale baggrunde og køn), der er forskel på beskæftigelsesfrekvenser, på adgangen til praktikpladser, i indkomst og på mange andre mål og variable (jf. notatets første del), men den korte konklusion er dog også, at der har været betragtelig fremgang på en lang række parametre. Som den danske politolog Jørgen Goul Andersen sammenfatter det i en kronik med overskriften ”Vellykket integration — en succes, som ingen vil tage æren for”, så er der med hans ord: ”... få politikker, der er lykkedes så godt i Danmark de sidste ti år, som integrationspolitikken. Beskæftigelsen blandt indvandrere

⁴² Regeringen (2013). *Alle kan gøre nytte – Udspil til en kontanthjælpsreform*.

⁴³ Se Integrationsvidens webside for en oversigt:

<http://www.integrationsviden.dk/beskaeftigelse/mangfoldighed#.UbnWbHdLcTA>

⁴⁴ Se fx Københavns Kommunes Inklusionspolitik: Københavns Kommune (2011) *Bland dig i byen – medborgerskab og inklusion. Integrationspolitikken 2011-14*. Se også Martin Bak Jørgensen (2012) “The Institutional Dynamics of Integration Policy-Making on city level” for en analyse af lokale integrationspolitikker i forhold til den nationale politik.

⁴⁵ Jørgen Goul Andersen (2006). ”Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State: Some Preliminary Danish Findings”.

⁴⁶ Senest fx ”Opgøret om 30 års udlændingepolitik” redigeret af Eva Agnete Selsing og Kasper Elbjørn og udgivet af den neolibérale tænketank CEPOS.

og efterkommere er steget voldsomt, tilstrømningen af unge til uddannelser har været forbløffende, og deltagelsen som medborger i samfundslivet viser en hurtig tilegnelse af den nordiske tradition for aktivt folkeligt demokrati blandt danskere af anden etnisk baggrund”.⁴⁷ Den tidligere regering ville ikke tale om succes, men fasthold et fokus på problemer for at fastholde samarbejdet med DF, og den nuværende regering kunne og ville ikke give VK-regeringen æren for en vellykket politik. Hans Lassen drager samme konklusion i sin bog *Den anden virkelighed - Tanker og tal om integrationen i Danmark*, der viser, hvordan indvandrere i Danmark har haft en høj social mobilitet, eksempelvis steg beskæftigelsen blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere fra en beskæftigelsesfrekvens på 36 % i 1997 til 58 % i 2008.⁴⁸ Den er dog som tidligere vist, faldet betydeligt igen under krisen.

Der foreligger ikke en samlet evaluering af politikkenes effekter, men udviklingen bliver kortlagt løbende.⁴⁹ Social- og Integrationsministeriet publicerer løbende data og fakta om integration indenfor forskellige områder, som eksempelvis arbejdsmarked og uddannelsessystemet.⁵⁰ Social- og integrationsministeriet samler også op på evalueringer af de forskellige indsatsområder for integration på sitet *Integrationsviden*.⁵¹

Før restruktureringen af integrationsområdet og nedlæggelsen af Integrationsministeriet, blev de forskellige initiativer individuelt evalueret, og erfaringerne lagt ind i Integrationsdatabasen. De mange forskellige typer af projekter gjorde det dog svært at få et samlet billede af effekten. De politiske mål for integrationspolitikken op gennem 00erne, der sigtede mod at begrænse tilstrømningen af familiesammenførte og flygtninge, må siges at være nået. De indførte restriktioner for familiesammenføring (blandt andet 24-årsreglen, tilknytningskrav, boligkrav, økonomiske garanti og krav om selvforsørgelse) har betydet, at meget færre i dag får familiesammenføring. I 2001 ansøgte 15.370 om familiesammenføring, dette var faldet til 6.590 i 2008, hvoraf 3.749 opnåede familiesammenføring.⁵² Lignende eksempler findes mht. adgangen til permanent opholdstilladelse. Nye kriterier (indført i 2010) havde som mål at gøre det vanskeligere for grupper uden de nødvendige kvalifikationer at opnå permanent opholdstilladelse, hvilket havde den ønskede effekt.⁵³ Da permanent opholdstilladelse er en betingelse for en ansøgning om statsborgerskab, er ‘uønskede’ grupper også afskåret for at kunne søge om statsborgerskab. Igen kan man hævde, at målet blev nået, men det er op til diskussion, hvorvidt det er befordrende for integrationen af indvandrere. Som diskussionen af fattigdomsydelserne viser, er det svært at tale om objektive effekt-vurderinger. Forskellige aktører kan pege på forskellige tolkninger. Mens Integrationsministeriet og den tidligere regering vurderede effekten af starthjælpen som positiv, vurderede Rockwoolfondens

⁴⁷ Kronikken kan findes her: <http://www.information.dk/281655>

⁴⁸ Hans Lassen (2009). *Den anden virkelighed - Tanker og tal om integrationen i Danmark*.

⁴⁹ Som eksempelvis Social- og Integrationsministeriet (2012) *FAKTA OM INTEGRATION Status og udvikling, December 2012*.

⁵⁰ <http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/TalOmIntegration/Sider/default.aspx>

⁵¹ <http://www.integrationsviden.dk/beskaeftigelse/mangfoldighed#UbnWbHdLcTA>

⁵² Udlændingestyrelsen (2013). *Tal på udlændingeområdet pr. 30.04.2013*.

⁵³ Regeringen (2010) *Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, 15. marts 2010: Nye regler for at få permanent opholdstilladelse og serviceeftersyn af udlændinge- og integrationspolitikken*. Regeringen (2010) *Nye tider. Nye krav*.

Forskningsenhed, som stod for analysen, effekten til at være yderst begrænset (med en positiv effekt på fem ud af 100 modtagere), at være meget (økonomisk) omkostningstung og at have en etnisk slagside.

Effektevalueringer er betinget af de mål, der fremsættes, men disse mål er ofte politiske, og samtidig *flytter* målene sig. De sidste 15 års policy udvikling har vist, at der løbende kan opsættes nye mål, og at processen dermed aldrig stopper. Mainstreamingen af integrationspolitikken vil som allerede nævnt også besværliggøre effektevalueringen af politikken.

Et konkret værktøj til at evaluere udviklingen blev lanceret i 2012, hvor regeringen lancerede de såkaldte nationale integrations-barometre.⁵⁴ Barometeret er et instrument, som skal måle integration og måle og kontrollere effekten af indsatsen i de enkelte kommuner. På den måde bliver det også til et benchmarking redskab, om end målingerne i øjeblikket ikke har konsekvenser for kommunerne men udelukkende er informative. Barometeret indeholder ni domænespecifikke mål (blandt andet uddannelse, arbejdsdeltagelse, ligebehandling med mere). Kommunerne har adgang til seks af disse mål gennem den tilgængelige statistik. I fremtiden er det dog forventet, at redskabet kommer til at fungere som et egentligt effektmålingsredskab med konsekvenser for kommunerne.⁵⁵ Kommunerne foretager imidlertid også deres egne evalueringer.⁵⁶

Mens der har været meget fokus på indvandrerne selv i de beskæftigelsesrettede tilbud, har der været meget lidt fokus på diskrimination og problemer på aftagersiden. Vi ved ikke nok om effekterne af diskrimination, og området har ikke været prioriteret af de sidste regeringer.⁵⁷ Der er altså både mangel på data og på politisk fokus.⁵⁸ Det manglende fokus betyder dog ikke, at der *ikke* forekommer diskrimination, men vi mangler viden om omfanget. Forskellige studier har vist, hvordan diskrimination eksempelvis spiller ind på adgangen til praktikpladser for primært mandlige efterkommere.⁵⁹ Et andet eksempel er den nylig publicerede undersøgelse fra LG Insight, som viser, at de kommunale jobcentre automatisk vurderer arbejdsløse indvandrere til at være svagere end indfødte danske (i forhold til kompetencer og kvalifikationer) og derfor tilbyder dem ringere aktiveringstilbud.⁶⁰ Dette kan ses som et eksempel på strukturel diskrimination. Jobcentrene selv afviste konklusionerne, men arbejdsmarkedsforskere (fx Henning Jørgensen fra Aalborg Universitet) bekræfter, at dette kan ses som strukturel diskrimination. Breidahl kommer til samme

⁵⁴ <http://www.integrationsbarometer.dk/>

⁵⁵ Nævnes også i regeringens integrationsstrategi: Regeringen (2012).

⁵⁶ Se eksempelvis evalueringer fra Aarhus Kommune og Københavns Kommune: Aarhus Kommune (2011/2012) *Medborgerskab skaber sammenhængskraft Aarhus Kommunes Integrationspolitik Evaluering 2011/2012*; Københavns Kommune Beskæftigelse- og integrationsforvaltningen (2012) *2012 Status Inklusionspolitikken*.

⁵⁷ Ruth Emerek & Martin Bak Jørgensen (2010). *COUNTRY REPORT 2 2010 ON EMPLOYMENT, ETHNICITY AND MIGRANTS DENMARK*. Network for Socio-Economic Experts in the anti-discrimination Field.

⁵⁸ Se Jørgensen og Emerek (2014).

⁵⁹ Rikke Vikkelso Slot (2008) ”Barrierer ved anvisning af praktikpladser”

⁶⁰ Ugebrevet A4 (2013) ”Jobcentre parkerer indvandrere bagest i køen”

konklusion omkring det manglende eller svage fokus på diskrimination. I analysen af beskæftigelsesrettede initiativer til indvandrere fra 1970'erne til 2011 konkluderer hun, at diskrimination får meget lidt eller ingen fokus i programmerne og initiativerne.⁶¹ Et konkret eksempel på fraværet af diskrimination som årsagsforklaring på lavere beskæftigelse gives i Breidahl og Goul Andersen analyse af 4-partsaftalen fra 2006 (mellem regeringen, kommunale arbejdsgivere, regionerne, den private sektor og fagforbundene).⁶² Det overordnede problem var lave beskæftigelsesfrekvenser blandt indvandrere.⁶³ Den lavere beskæftigelsesfrekvens forklares imidlertid alene ved mangel på uddannelse, manglende forståelse for den danske arbejdskultur og manglende motivation for at arbejde. Det vil sige, at problemet forklares gennem *iboende* barrierer og ikke gennem *eksterne* barrierer som eksempelvis diskrimination.

Fremtidens velfærdsstat i forhold til indvandring

Integrationspolitikken må nødvendigvis ses i sammenhæng med velfærdsstaten. Man kan hævde, at de seneste 15 års integrationspolitik har haft som omdrejningspunkt at sikre velfærdsstatens fremtid gennem en beskæftigelsesrettet indsats. Forskningslitteraturen har givet forskellige bud på forholdet mellem øget (etnisk) heterogenitet og opbakningen til omfordelingspolitik.⁶⁴

Også i Danmark har der over årene været mange diskussioner omkring opbakningen til omfordelingspolitikken i lyset af fortsat indvandring. I praksis har det handlet om at 'sætte pris' på indvandringen. Der har i de tidligere regeringer siden midt i 90'erne og ikke mindst i Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti været stærkt fokus på omkostninger. Den nye regering har nedtonet dette fokus en smule, og i januar 2013 stoppede daværende Social- og Integrationsminister Karen Hækkerup arbejdet med en beregning af, hvad indvandringen koster. Beregningen blev bestilt af VK-regeringen og DF i 2010, men Hækkerup udtalte i januar, at hun ikke længere fandt beregningen relevant.⁶⁵ Undervejs kom en arbejdsgruppe under det daværende Integrationsministerium i april 2011 i en delrapport frem til, at ikke-vestlige indvandrere og deres børn koster Danmark ca. 15,7 milliarder danske kroner om året (eller 0,9 % af BNP), mens de vestlige indvandrere omvendt bidrager med 2,2 milliarder danske kroner.⁶⁶ Omvendt viste Rockwoolfondens Forskningsenhed i 2008, at ikke-vestlige indvandrere og efterkommere (fraregnet flygtninge) bibragte et overskud på 1,7 milliarder

⁶¹ Karen Nielsen Breidahl (2012) *Når staten lærer*.

⁶² I Frouws & Buiskool (2010) *Migrants to Work Innovative approaches towards successful integration of third country migrants into the labour market Final Report*: 199-211.

⁶³ *Firepartsaftale 2006 mellem regeringen, DA, LO, KL, AC, FA, FTF, LH, SALA og Danske Regioner*.

⁶⁴ Se fx Alberto Alesina & Edward L. Glaeser (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*; Keith Banting & Will Kymlicka (2006). "Introduction: Multiculturalism and the Welfare State: Setting the Context".

⁶⁵ I *Information*: <http://www.information.dk/448193>

⁶⁶ Se <http://www.b.dk/nationalt/16.000.000.000-prisen-for-indvandring-til-danmark>

danske kroner i 2008, mens de bidrog med et underskud på 2,3 milliarder i 2004.⁶⁷ Fremadrettet har en nylig undersøgelse fra 2012 udført af konsulentfirmaet Rambøll Management for Styrelsen for fastholdelse og Rekruttering vist, at arbejdsindvandring kan være en løsning på en ændret demografi med flere ældre udenfor arbejdsstyrken og dermed bidrage til en sikring af velfærdsstaten.⁶⁸ Det interessante i disse studier er, at alle data stammer fra samme kilde, nemlig DREAM-modellen⁶⁹, men er bestilt af forskellige aktører. Eksempelvis har tænketanken CEPOS støttet førstnævnte studie fra 2011 og har samtidig en politisk dagsorden omkring 'åbne grænser – lukkede kasser' for kvalificeret arbejdsmigration.⁷⁰ Som i diskussionen af effekterne af politikken er en konklusion, at de forskellige udregninger og analyser oftest vil være partiske og derfor må ses i lyset af en bestemt politisk kontekst.

Den politiske respons og løsning på problematikken har været en stadig udvikling af et *migration management* system, hvor en kontrolleret indvandring og vurdering af enkelte indvandrergrupper ses som et middel til dels at kontrollere integrationsprocessen og dels at sikre velfærdsstaten. Samtidig har vi set udviklingen af en gradvis mere differentieret velfærdsstat, der ganske vist stadig bygger på et universel princip, men i praksis er indrettet sådan, at indsatsen skærpes overfor bestemte grupper, som er 'omkostningstunge'. De seneste reformer (*Kontanthjælpsreformen* og *Reform af førtidspension og fleksjob*) kan alle ses i lyset af denne udvikling. Samtidig skal det også siges, at fokus bredes ud til også at omfatte andre grupper som arbejdsløse i bredere forstand. Det er ikke kun indvandrere, der opfattes som en trussel mod velfærdsstaten, men afhængige grupper i bredere forstand. Man kan finde opbakning til den differentierede velfærdsstatsindretning gennem de seneste års valgdata.

	Indvandring er en trussel mod den nationale kultur	Flygtning og indvandrere bør have samme ret til velfærdsydelse
1994	-2	-42
1998	-5	-31
2001	-5	-28
2005	-3	-20
2007	-9	-10
2011	-4	-42

Danske valgstudier 1994-2011 (PDI: % af meget enig/enig – meget uenig/uenig)

Dataene er interessante, da de viser, at det ikke er indvandringen som sådan der opfattes som en trussel, men de reelle og forestillede økonomiske problemer ved indvandringen. Tabellen

⁶⁷ Rockwoolfondens Forskningsenhed (2011). "Omkostningen ved ikke-vestlig indvandring er faldet brat".

⁶⁸ Rambøll Management (2012). Analyse af arbejdsindvandring i Danmark.

⁶⁹ Danish Rational Economic Agents Model, DREAM. Se mere her: <http://www.dreammodel.dk/>.

⁷⁰ <http://www.cepos.dk/publikationer/nyheder/single/artikel/indvandring-efter-et-pointsystem/>

kan dog også læses som et udtryk for en stigende velfærdschauvinisme, der bygger på nationale tilhørsforhold.

Diskursivt har hele problematikken medført en omfortolkning af værdien af at have et arbejde, som ikke længere kun handler om det økonomiske incitament, men i selve værdien i at have et arbejde ud fra næsten moralske kategorier. Beskæftigelsesminister Mette Frederiksen har udtalt ”alt for længe har vi givet folk noget at leve *af*, nu skal de have noget at leve *for*”.⁷¹ Den underliggende præmis er, at velfærdsstaten har skabt en passivkultur, som både VK-regeringen og den nuværende regering har bygget integrationspolitikken op omkring. Omvendt vil andre hævde, at *netop* velfærdsstaten har mulighederne for at styrke integrationen, som også Goul Andersen har hævdet: ”når velfærdsapparatet i et skandinavisk land mobiliseres til at sætte fokus på et problem, er det noget, der rykker”, og derfor forklare integrationspolitikens succes gennem velfærdsstaten.⁷²

Referencer

- Aarhus Kommune (2007). *Integrationspolitik – Medborgerskab skaber sammenhængskraft*. Aarhus Kommune.
- Aarhus Kommune (2011/2012). *Medborgerskab skaber sammenhængskraft Aarhus Kommunes Integrationspolitik Evaluering 2011/2012*. Aarhus Kommune.
- Alesina, A. & Glaeser, E. L. (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Bach H. & Larsen Bjerregård, B. (2008). *300-timers-reglen. Betydningen af 300-timers-reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI.
- Banting, Keith & Kymlicka, Will (2006). “Introduction: Multiculturalism and the Welfare State: Setting the Context”, i Banting & Kymlicka (eds.) *Multiculturalism and the Welfare State Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University press, 1-45.
- Blauenfeldt, M. Hansen, H. & Johansen, A. (2006) *Flygtninge på starthjælp*. København: CASAs forlag.
- Christensen, Lars (1998). ”Immigration, Arbejdsmarkedet og de offentlige finanser i Danmark” i Bager, Torben og Shahamak Rezaei (eds.) *Indvandringens økonomiske konsekvenser i Skandinavien*, Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg.
- Danmarks Statistik (1999). *Statistisk tiårsoversigt 1999 – Tema om indvandrere*. Danmarks Statistik, København.
- Danmarks Statistik (2009). *Indvandrere i Danmark 2009*. Danmarks Statistik, København.
- Diken, B. (1998). *Strangers, ambivalence and social theory*. UK: Ashgate Publishing Limited.

⁷¹ <http://www.information.dk/298937>

⁷² <http://www.information.dk/281655>

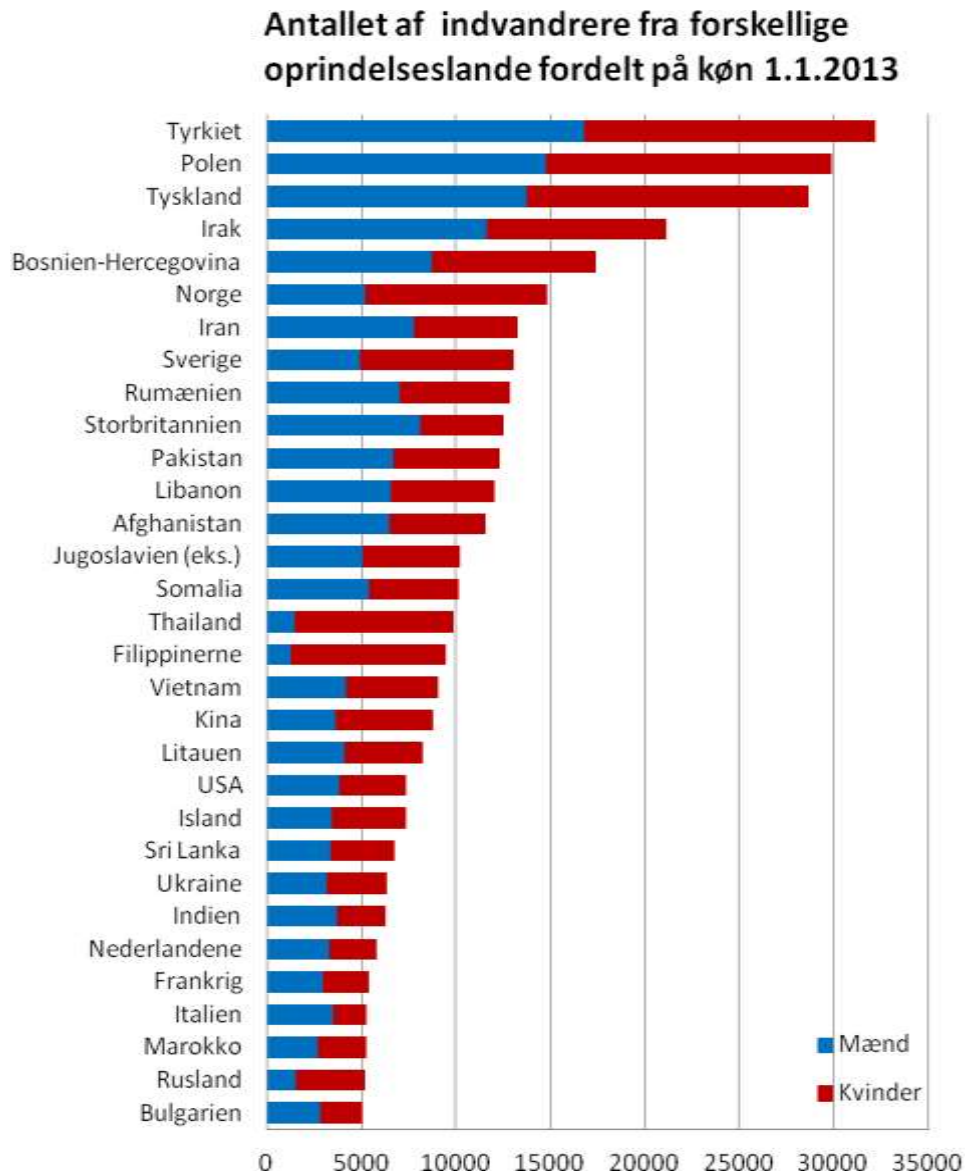
- Ekberg, Jan (1998). "Hur påverkar invandringen inkomster för infödda?" i Bager, Torben og Shahamak Rezaei (eds.) *Invandringens økonomiske konsekvenser i Skandinavien*, Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg.
- Ekberg, Jan og Björn Gustafsson (1995). *Invandrare på arbetsmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.
- Emerek, Ruth (1998). "Indvanderne & arbejdsmarkedet" in Dahl, Jeanette, Vibeke Jakobsen og Ruth Emerek *Indvandrere & arbejdsmarkedet*, INDEA-projektet, Institut for udvikling og planlægning, Aalborg Universitet.
- Emerek, R. & Jørgensen, M. B. (2010). *COUNTRY REPORT 2 2010 ON EMPLOYMENT, ETHNICITY AND MIGRANTS DENMARK*. Network for Socio-Economic Experts in the anti-discrimination Field. European Commission.
- Emerek, R. & Jørgensen, M. B. (2011). *Lige rettigheder - Ligestilling i Danmark*. Rapport til det norske Ligestillingsudvalg over lovgivning om antidiskriminering og håndhævelse af ligestilling, ligestillingsministerens mål og planer, og implementering og tilsyn af ligestillingen. Se: http://www.regjeringen.no/upload/BLD/sla/Skjeieutvalget/Rapport_ligestillingsapparat_Danmark.pdf
- Frouws, B. & Buiskool, B. J. (2010) *Migrants to Work Innovative approaches towards successful integration of third country migrants into the labour market. Final Report*. Research voor Beleid / European Commission.
- Goul Andersen, Jørgen (2006). "Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State: Some Preliminary Danish Findings". *AMID Working Paper Series 53/2006*.
- Hedetoft, U. (2006) "More than kin, less than kind: The Danish Politics of Ethnic Concensus and the Pluricultural Challenge", i Campell, Hall & Pedersen (eds.) *The State of Denmark: Small States, Corporatism and the Varieties, of Capitalism*. Montreal: McGill University Press.
- Hummelgaard, Hans, Leif Husted, Anders Holm, Mikkel Baadsgaard og Benedicte Olrik (1995). *Etniske Minoriteter, Integration og Mobilitet*. AKF, København
- Husted, Leif, Helena Skyt Nielsen, Michael Rosholm og Nina Smith (1999). "Employment and Wage Assimilation of Male First Generation Immigrants in Denmark", paper presented at a seminar for the Danish ministry of internal affairs.
- Indenrigsministeriet (2001). *Udlændinges integration i det danske samfund, – Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark*. København.
- Jensen, Bent (1999). "30 års avisdebat om "de fremmede" i Danmark" i Coleman David og Wardensjö, Eskil (eds.) *Invandringen til Danmark*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Spektrum.
- Jönsson, H. V. & Petersen, K. (2012). "Denmark: A National Welfare State meets the World", i Grete Brochmann & Anniken Hagelund (eds.) *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010*. Palgrave Macmillan, 97-148.
- Jørgensen, M. B. (2009) *National and Transnational Identities: Turkish Organising Processes and Identity construction in Denmark, Sweden and Germany*. PhD Dissertation. AMID/SPIRIT: Aalborg University.
- Jørgensen, M. B. (2012) "The Institutional Dynamics of Integration Policy-Making on city level", *International Migration Review*, Vol. 46 (1).
- Jørgensen, M. B. & Emerek, R. (2014) "Ethnic Minorities among Other Minorities – an Underprivileged Group in Danish Society?", i Paul Van Aerschot and Patricia Daenzer (eds.) *Integration and the Protection of Immigrants from a Nordic Perspective. Socio-Legal Views of Canadian and Scandinavian Arrangements*. Ashgate.

- Jørgensen, M. B. & Thomsen, T. L. (2012) "Crises now and then – comparing integration policy frameworks and immigrant target groups in Denmark in the 1970s and 2000s", *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 14(2), 245-262.
- Hummelgaard, Hans, Leif Husted, Anders Holm, Mikkel Baadsgaard og Benedicte Olrik (1995). *Etniske Minoriteter, Integration og Mobilitet*. AKF: København
- Husted, Leif, Helena Skyt Nielsen, Michael Rosholm og Nina Smith (1999). "Employment and Wage Assimilation of Male First Generation Immigrants in Denmark" paper presented at a seminar for the Danish ministry of internal affairs.
- Kjeldsrud, Morten og Jan Erik Sivertsen (1997). "Arbeidsmarkedet" i Vassenden, Kåre (ed.) *Innvandrere i Norge*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Københavns Kommune (2011). *Bland dig I byen – medborgerskab og inklusion*. Integrationspolitikken 2011-14. København: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.
- Københavns Kommune Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen (2012). *2012 Status Inklusionspolitikken*. København.
- Lassen, H. (2009). *Den anden virkelighed - Tanker og tal om integrationen i Danmark*. København: Informations Forlag.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2002a). *På vej mod en ny integrationspolitik*, København.
- Ministeriet for Integration; Regeringen (2005). *En ny chance til alle – regeringens integrationsplan*. København.
- Mouritzen, P. & Olsen, T. V. (2013) "Denmark between liberalism and nationalism", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 36(4), 691-710
- Nielsen Breidahl, K. (2012) *Når staten lærer - En historisk og komparativ analyse af statslig policy læring og betydningen heraf for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpolitikken i Sverige, Norge og Danmark fra 1970 til 2011*. Ph.d.-afhandling, maj 2012 CCWS, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.
- Olsen, T. V. (2008). *Discrimination and Anti-discrimination in Denmark – Analysis of the Legal challenges*. EMILIE.
- Rambøll Management (2012). *Analyse af arbejdsindvandring i Danmark*. Juni 2012. København: Rambøll.
- Regeringen et al. (2006). *Firepartsaftale 2006 mellem regeringen, DA, LO, KL, AC, FA, FTF, LH, SALA og Danske Regioner*.
http://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Andet/2006/aftaletakst_firepart.pdf
- Regeringen (2010). *Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, 15. marts 2010: Nye regler for at få permanent opholdstilladelse og serviceeftersyn af udlændinge- og integrationspolitikken*. København.
- Regeringen (2010). *Nye tider. Nye krav*. København.
- Regeringen (2012). *En del af fællesskabet. Reform af Fortidspension og fleksjob*. Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011/12:5.
- Regeringen (2012). *En styrket integrationspolitik*. København. 2012/13:9.
- Regeringen (2013). *Alle kan gøre nytte – Udspil til en kontanthjælpsreform*. Beskæftigelsesministeriet.

- Rockwoolfondens Forskningsenhed (2007). "Starthjælp virker".
- Rockwoolfondens Forskningsenhed (2011). "Omkostningen ved ikke-vestlig indvandring er faldet brat", Nyt fra Rockwoolfondens Forskningsenhed, Juni 2011.
- Social- og Integrationsministeriet (2012). *FAKTA OM INTEGRATION Status og udvikling*, December 2012. København.
- Udlændingestyrelsen (2013). *Tal på udlændingeområdet pr. 30.04.2013*. København: Udlændingestyrelsen.
- Ugebrevet A4 (2013). "Jobcentre parkerer indvandrere bagest i køen". 04.02-2013.Se: http://www.ugebreveta4.dk/da/2013/201306/Mandag/forskelsbehandling_af_ledige.aspx
- Vikkelsø Slot, R. (2008). "Barrierer ved anvisning af praktikpladser" i Torben Tranæs (ed.) *Indvandrene og det danske uddannelsessystem*. Rockwoolfondens Forskningsenhed/ Gyldendal, 170-191.
- Wadensjö, Eskil (1999). "Ekonomiska Effekter av invandringen" i Coleman, David og Eskil Wadensjö (eds.) *Indvandringen til Danmark, Internationale og Nationale perspektiver (Immigration to Denmark)*. Rockwool Fondens Forskningsenhed: Spektrum.

Bilag

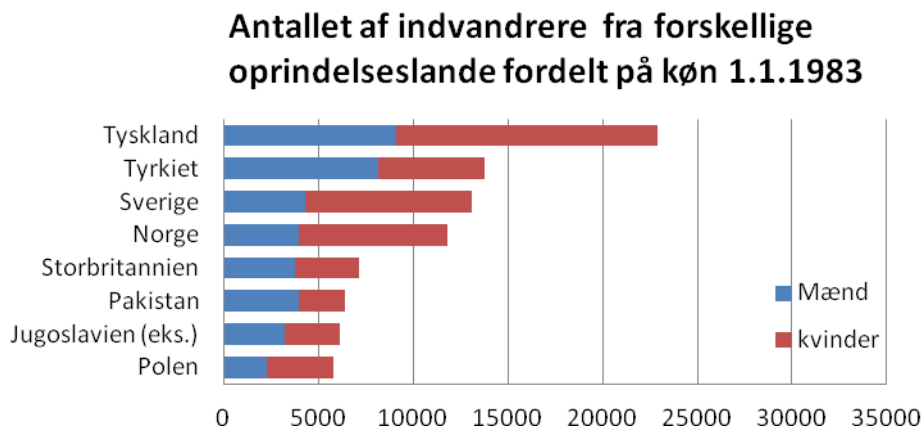
Figur 1



Note: Tabellen viser kun indvandrergupper på over 5000 personer. Disse udgør 80 % af de i alt 456.386 indvandrere i Danmark pr. 1.1.2013.

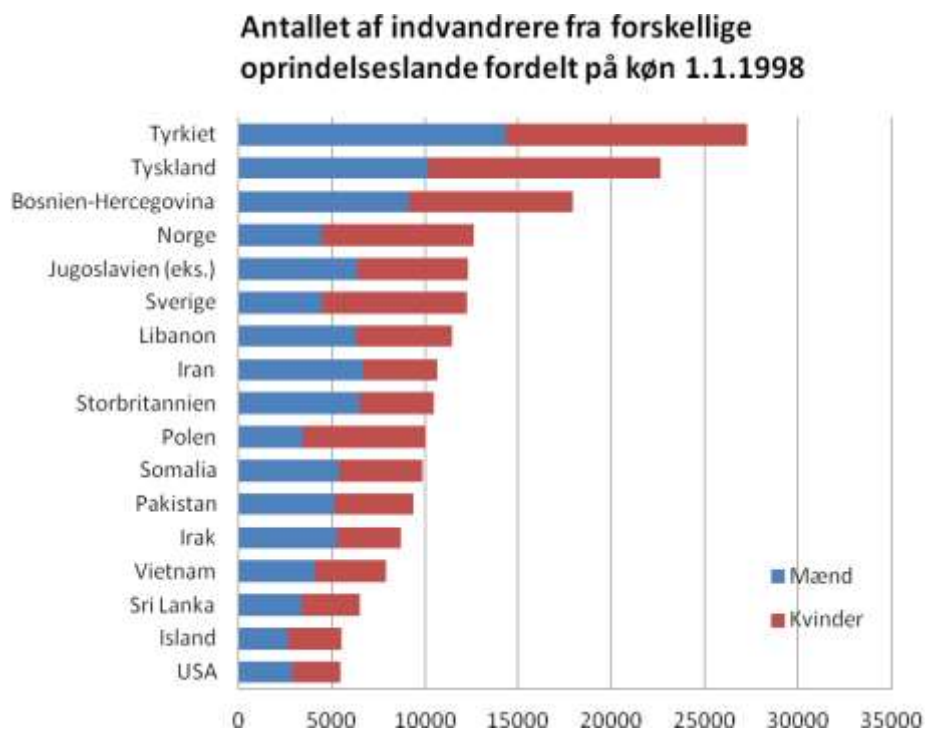
Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik, FOLK2.

Figur 2



Note: Tabellen viser kun indvandrergupper på over 5000 personer. Disse udgør 64 % af de i alt 136.976 indvandrere i Danmark pr. 1.1.1983.
Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik, FOLK2.

Figur 3



Note: Tabellen viser kun indvandrergupper på over 5000 personer. Disse udgør 73 % af de i alt 276781 indvandrere i Danmark pr. 1.1.1998.
Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik, FOLK2.

Integration och integrationspolitik i Sverige*

**Julia Boguslaw och Eskil Wadensjö,
Institutet för social forskning, Stockholms universitet**

* Vi vill tacka Christer Gerdes för värdefulla synpunkter på en tidigare version.

Omfattningen och sammansättningen av invandringen till Sverige

Invandringspolitikens regelverk och invandringens sammansättning har förändrats markant i Sverige under den period vi behandlar här, 1990–2012. Vi ska först kort beskriva de viktigaste förändringar i politiken och sedan den faktiska utvecklingen.

Sverige blev 1994 medlem av EEA gemensamma arbetsmarknad (EU-länderna och Norge, Island och Liechtenstein; Schweiz fick ett avtal med EEA med i praktiken samma innehåll) och blev 1995 medlem av EU, vilket gjorde det lättare att flytta till Sverige för medborgare i de andra EU-länderna och lättare för svenska medborgare att flytta till andra EU-länder. Antalet EU-länder var då 15 inklusive de tre nya medlemsländerna Finland, Sverige och Österrike. Sverige var redan sedan 1954 medlem av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden och medlemskapet i EU/EEA påverkade inte möjligheterna att flytta inom Norden – de fanns redan där.

Nog så viktigt för invandringen till Sverige som medlemskapet i EEA/EU 1994/1995 var utvidgningarna av EU under 2000-talet. Från den 1 maj 2004 fick EU tio nya medlemmar – Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern – och från den 1 januari 2007 ytterligare två – Bulgarien och Rumänien. Det innebar markant ökade möjligheter att flytta till Sverige för dem som var medborgare i dessa länder. Sverige införde till skillnad från de flesta gamla EU-länderna inte några övergångsbestämmelser 2004, och inte heller några övergångsbestämmelser 2007.⁷³ I år, från den 1 juli 2013, har EU utvidgats med ytterligare ett land – Kroatien.

Ytterligare ett steg till en öppnare arbetsmarknad togs den 15 december 2008 då det blev lättare för dem som var medborgare i länder utanför EU/EEA-området att få arbetstillstånd i Sverige. Det som nu krävs för att få ett arbetstillstånd är ett erbjudande om en anställning med en viss minsta varaktighet med villkor enligt kollektivavtal eller villkor som motsvarar dem som är gängse inom branschen (i regel sådana som motsvarar de enligt kollektivavtal i branschen). De som därefter arbetar under minst fyra av fem år kan få permanent uppehållstillstånd och därmed permanent arbetstillstånd. Det blev också lättare för dem som hade fått avslag på en asylansökan att få arbetstillstånd (de kan ”byta spår” om de har fått ett arbetserbjudande och söka arbetstillstånd utan att först ha lämnat Sverige). Även de som har studerat i Sverige kan lättare få arbetstillstånd i Sverige. De behöver inte lämna Sverige för att söka arbetstillstånd från hemlandet, om de har fått ett arbetserbjudande inom en viss tid efter avslutad utbildning.

Arbetskraftsinvandringen har ökat till Sverige genom de ovan beskrivna förändringarna. Medlemskapet och utvidgningen av EU:s gemensamma arbetsmarknad har inneburit att fler kommit till Sverige från EU-länder som Tyskland, Polen och Rumänien, och de nya reglerna för dem som är medborgare i länder utanför EU/EEA har lett till att fler kommit från Indien

⁷³ Sådana regler var möjliga att införa för tre perioder om sammanlagt sju år.

och Kina (och att säsongsarbetare från Thailand kommer till jordbruksarbete). Men arbetskraftsinvandringen utgör dock ännu endast en mindre del av invandringen till Sverige. De antalsmässigt viktigaste formerna av invandring är flyktinginvandring och familjerelaterad invandring. Vi ska behandla dem nedan men också kort beröra några andra former av invandring.

Sverige har haft flyktinginvandring av en inte oväsentlig omfattning sedan andra världskriget. Under tiden fram till 1970 kom flyktingarna främst från Östeuropa som från Estland (1944), Ungern (1956), Polen (1968) och Tjeckoslovakien (1968) medan de under 1970-talet och 1980-talet främst kom från andra delar av världen som Chile, Iran, Libanon och Irak. Under 1990-talet kom ett stort antal flyktingar från f.d. Jugoslavien, främst Bosnien-Hercegovina och många flyktingar har under tiden sedan 1990 kommit från länder i Afrika och Asien som Irak, Iran, Afghanistan, Syrien och Somalia. Sverige har varit ett av de länder i Europa som har tagit emot mest flyktingar relaterat till storleken av landets befolkning.

Den för närvarande största gruppen av invandrare är familjeanknytningsfall. Den består dels av att familjemedlemmar till tidigare arbetskrafts- och flyktinginvandrare ansluter sig till den först komna familjemedlemmen men också av att nya familjer bildas genom att någon bosatt i Sverige gifter sig med någon från ett annat land. Ofta sker det genom att personer som invandrat eller deras barn gifter sig med någon från de invandrades hemland, men det är också vanligt att personer som är födda i Sverige med föräldrar födda i Sverige gifter sig med någon som bor i ett annat land.⁷⁴

Vanligt vid både arbetskraftsinvandring och flyktinginvandring är att en medlem i en familj kommer först och att andra familjemedlemmar kommer senare när den först ankomne har fått tillstånd att stanna och etablerat sig i det nya landet. Det är också vanligt att de vars föräldrar har invandrat gifter sig med någon från föräldrarnas hemland oberoende av om personen är född i Sverige eller i föräldrarnas hemland. Det är också vanligt att i Sverige födda män gifter sig med kvinnor från några andra länder, bl.a. från Ryssland och Thailand.⁷⁵

Många som är födda i andra länder har studerat i Sverige under de senaste decennierna. Det gäller inte minst att många har kommit från länder utanför EU/EEA. En anledning har varit att högskole(universitets)studier i Sverige har varit avgiftsfria för alla. Det gäller emellertid sedan ett par år inte för dem som kommer från länder utanför EU/EEA. Det finns visserligen ett antal stipendier för studerande från låginkomstländer, men de är relativt få. Införandet av avgifter har lett till att antalet studerande från länder utanför EU/EEA har minskat drastiskt (undantagen är länder med hög ekonomisk utvecklingsnivå som Japan, Sydkorea, Hong Kong och Singapore där antalet varit stabilt eller ökat något).

⁷⁴ Se SOU 2012:29.

⁷⁵ Av de som invandrade år 2012 var 791 kvinnor och 489 män födda i Ryssland och 1939 kvinnor och 539 män födda i Thailand. Män utgjorde en tydlig majoritet bland dem som var födda i en del länder med huvudsaklig flyktinginvandring som Afghanistan och Syrien men också bland dem som kom från Storbritannien med 1130 män och 630 kvinnor. Av alla som invandrade år 2012 var antalet män och antalet kvinnor ungefär lika många.

Ytterligare en grupp av invandrare är ensamkommande barn (barn under 18 år som varken kommer tillsammans med föräldrar eller tillsammans med andra vuxna som har vårdnadsansvar). Det kan ses som en grupp av unga flyktingar. Sverige tar emot flest ensamkommande barn i Europa. Merparten är pojkar och de kommer främst från Afghanistan, Somalia och olika länder i Mellanöstern.

I statistiken över invandringen ingår också dem som adopteras från andra länder. Oftast är det fråga om små barn, men det förekommer också adoptioner av äldre barn främst i samband med äktenskapsmigration. Adoptivbarnen ingår i regel inte i undersökningar av de utrikes föddas levnadsförhållanden.

En grupp, som inte återfinns i statistiken och där vi inte vet hur stor gruppen är, består av dem som ibland kallas "papperslösa", men de skulle kanske bättre kunna benämnas irreguljära invandrare. Denna grupp består av flera olika delgrupper: flyktingar som har fått avslag på sin ansökan men dröjer sig kvar i Sverige, personer som kommit på turistvisum och arbetar utan att ha tillstånd till det och personer som passerat gränsen till Sverige utan att det har registrerats. De som kommer till landet för att arbeta utan att ha tillstånd har ofta låga löner och dåliga arbetsförhållanden. Flyktingar som stannar kvar efter avslag har i regel inte arbete och dåliga levnadsförhållanden. Nyligen har reglerna ändrats så att papperslösa invandrare har rätt till sjukvård.

När vi ser på antalet som invandrar ett visst år till Sverige, ska vi uppmärksamma att många av dem som invandrar har tidigare utvandrat från Sverige. Det är vanligt bland ungdomar som har avslutat sin gymnasieutbildning att arbeta under en kortare eller längre tid i t.ex. Oslo, Köpenhamn eller London för att sådan återvända till Sverige för studier eller arbete. Många ungdomar flyttar också efter gymnasiestudier till ett annat land för att studera, t.ex. till läkare, och flyttar efter examen tillbaka till Sverige. Det är också vanligt att efter avslutad universitetsutbildning i Sverige arbeta under ett eller flera år utomlands. Det är som nämnts lätt att flytta inom Europa och också att vid anställning i större företag flytta mellan företagets enheter i olika länder, även till länder utanför EU/EEA. Inte så få äldre flyttar till Sydeuropa efter pensioneringen, men återvänder ofta till Sverige efter några år.

Hur är då sammansättningen dels av dem som kommer under ett visst år, dels av dem som har kommit och stannat kvar i Sverige och hur går det för dem på arbetsmarknaden? Här är det viktigt att uppmärksamma att det finns ett problem med den ofta använda registerstatistiken. Alla som flyttar ut från Sverige anmäler det inte till den myndighet som har hand om folkbokföringen, Skatteverket, och kvarstår då under en kortare eller längre tid som boende i Sverige i statistiken trots att de har utvandrat. Det betyder att befolkningen, speciellt den utrikesfödda befolkningen, blir överskattad och andelen som är sysselsatta blir underskattad (nämnaren blir för stor när man beräknar andelen sysselsatta).

Vi ska först se på inflyttningen till Sverige och se hur sammansättningen har förändrats mellan 2000 och 2012. Vi ska göra det genom att studera de 15 största grupperna efter födelseland respektive år. Se Tabell 1.

Vi ser av tabellen att invandringen var betydligt större 2012 än 2000 och att den största gruppen både åren var personer som var födda i Sverige. På listan över de femton största länderna finns båda åren de nordiska grannländerna. Länder med huvudsaklig invandring av flyktingar (och anhöriga till dem som kommit till Sverige som flyktingar) var bland länderna med flest invandrare båda åren, men betydligt fler förekommer på listan för 2012 än 2010. Fördelningen på födelseländer har förändrats. Under 2000 kom flest från Irak och Iran. 2012 kom flest från Syrien och Somalia. Bland andra europeiska länder än de nordiska finns Tyskland med båda åren, Storbritannien och Ryssland 2000 och Polen 2012. Från Polen ökade invandringen efter utvidgningen av EU den 1 maj 2004. Av icke-flyktingländer utanför Europa finns Thailand med både 2000 och 2012 (men betydligt fler 2012), USA 2000, och Kina och Indien 2012. Från de båda senare länderna har invandringen ökat efter lagändringen rörande arbetskraftsinvandring den 15 december 2008.

Tabell 1. De 15 största länderna (födelseländer) för dem som invandrade 2000 och 2012

Invandrade under 2000		Invandrade under 2012	
Land	Antal	Land	Antal
Sverige	13482	Sverige	15341
Irak	6681	Syrien	5349
Finland	3433	Somalia	4596
Norge	2893	Polen	4505
Jugoslavien	2747	Irak	4247
Danmark	1918	Iran	4167
Tyskland	1834	Afghanistan	2971
Storbritannien	1343	Kina	2675
USA	1278	Thailand	2478
Iran	1250	Finland	2320
Ryssland	1087	Tyskland	2313
Bosnien-Hercegovina	1068	Danmark	2182
Thailand	849	Indien	2142
Afghanistan	832	Norge	2094
Turkiet	791	Turkiet	2012
Totalt alla länder	58659	Totalt alla länder	103059

Källa: SCB

Som nämnts är den största gruppen som flyttade till Sverige år 2012 personer födda i Sverige. Denna grupp består av olika delgrupper som återvänder efter en kortare eller längre tid i andra länder. I praktiken är denna grupp ännu större, men många anmäler inte till det lokala skattekontoret när de flyttar ut ur landet och anmäler då inte heller att de flyttar tillbaka.

Vi ska nu se på sammansättningen efter födelseland för de utrikes födda som var bosatta i Sverige i slutet av åren 1990, 2000 och 2012. Se tabell 2. Alla tre åren är de som är födda i Finland den klart största gruppen, men gruppen har minskat markant. Det beror inte på en

omfattande återutvandring till Finland, utan på att det är en grupp med en hög genomsnittsalder och att många har avlidit under perioden. Det totala antalet utrikesfödda har ökat mycket; med c. 15 procent mellan 1990 och 2000 och med c. 40 procent mellan 2000 och 2012. De flesta grupper har ökat under perioden, också från de länder där många har kommit för länge sedan som Ungern och Estland och där många avlidit under perioden, men där också många nya har kommit (dessa båda länder ingår dock inte under 2000 och 2012 i femton-största-listan). Om vi jämför de tre listorna, ser vi att ökningen har varit mycket tydlig framför allt för de länder från vilka flyktinginvandringen dominerar. Det gäller Irak men också Somalia och Syrien. Thailand och Kina är två länder som är nya 2012 som betydande ursprungsländer. Den tydligaste förändringen är att medan den stora merparten av de utrikes födda var från Europa (och Norden) 1990, är många från utomeuropeiska länder 2012.

Tabell 2. De 15 största länderna (födelseländer) för dem som är bosatta i Sverige i slutet av 1990, 2000 och 2012

Bosatta i Sverige i slutet av 1990		Bosatta i Sverige i slutet av 2000		Bosatta i Sverige i slutet av 2012	
Land	Antal	Land	Antal	Land	Antal
Finland	248018	Finland	195447	Finland	163867
Jugoslavien	54889	Jugoslavien	71972	Irak	127860
Norge	51871	Bosnien- Hercegovina	51526	Polen	75323
Danmark	50730	Iran	51101	Jugoslavien	69269
Iran	42694	Irak	49372	Iran	65649
Tyskland	39593	Norge	42462	Bosnien- Hercegovina	56595
Polen	37095	Polen	40123	Tyskland	48731
Turkiet	33310	Danmark	38190	Turkiet	45085
Chile	27841	Tyskland	38155	Danmark	44209
Libanon	16725	Turkiet	31894	Somalia	43966
Ungern	15259	Chile	26842	Norge	42884
Grekland	14733	Libanon	20038	Thailand	35554
USA	14444	Storbritannien	14602	Chile	28425
Storbritannien	13064	USA	14413	Syrien	27510
Estland	11973	Syrien	14162	Kina	26824
Totalt alla länder	882238	Totalt alla länder	1003798	Totalt alla länder	1473256

Källa: SCB

Ett mått på integration är hur det går på arbetsmarknaden för dem som flyttar till Sverige. Säkraast att använda när man vill undersöka och jämföra arbetsmarknadssituationen för olika grupper är arbetskraftsundersökningarna (AKU). De lider inte av samma problem med

övertäckning som den registerbaserade statistiken. Övertäckningen uppkommer genom att många som utvandrar från Sverige inte anmäler detta till Skattekontoret, den myndighet som är ansvarig för folkbokföringen. Det gör att befolkningens storlek överskattas och andelen sysselsatta underskattas. Det gäller i synnerhet för många av dem som flyttat till Sverige och flyttar tillbaka eller vidare ett tredje land och alltså för dem som födda i utlandet. Ett problem med arbetskraftsundersökningarna är dock att den är en urvalsundersökning och att antalet observationer är för få för att redovisa tal för varje enskilt land. Ett annat problem skulle kunna vara selektivt bortfall bland dem som inte svarar.

Tabell 3 Arbetsmarknadsvariabler efter födelse land 2012

Födelse land	Arbetslöshet 16–64 år	Andel i arbets- kraften* 16–64 år	Sysselsättnings- grad*, 16–64 år
<i>Kvinnor</i>			
EU/EEA-länder	8,0	77,4	71,2
Övriga Europa	15,2	71,7	60,8
Utom Europa	19,3	64,6	52,2
Utrikes födda (oavsett födelse land)	15,0	69,4	59,0
Sverige	6,2	81,3	76,3
<i>Män</i>			
EU/EEA-länder	7,5	84,5	78,2
Övriga Europa	13,6	84,0	72,6
Utom Europa	22,5	80,3	62,0
Utrikes födda (oavsett födelse land)	16,9	81,8	68,0
Sverige	6,6	84,3	78,7
<i>Totalt</i>			
EU/EEA-länder	7,8	80,8	74,5
Övriga Europa	14,4	77,6	66,4
Utom Europa	21,0	72,2	57,0
Utrikes födda (oavsett födelse land)	16,0	75,4	63,4
Sverige	6,4	82,8	77,5

Källa: Bearbetning av arbetskraftsundersökningarna.

*Andel av befolkningen i respektive grupp.

EU/ESS-länder inkluderar: Andorra, Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Monaco, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, San Marino, Schweiz, Slovakien, Spanien, Storbritannien, Tjeckien, Tyskland, Ungern, Vatikanstaten och Österrike. Övriga Europa inkluderar: Albanien, Armenien, Azerbajdzjan, Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, f.d. Jugoslavien, f.d. Sovjetunionen, Georgien, Kazachstan, Kirgisien, Kroatien, Makedonien, Moldavien, Rumänien, Ryssland, Slovenien, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland. Utom Europa inkluderar: övriga länder.

Vi redovisar tal för 2012 för några större grupper av länder i tabell 3. Den visar att situationen är mer eller mindre densamma för dem som är födda i EU/EEA-länder som för dem som är födda i Sverige. Det gäller både för män och för kvinnor. För dem som är födda i övriga

Europa är arbetslösheten betydligt högre för både män och kvinnor och andelen i arbetskraften betydligt lägre för kvinnor jämfört med för dem som är födda i Sverige. För dem som är födda utanför Europa är andelen arbetslösa än högre och andelen i arbetskraften lägre för både män och kvinnor. Vi ska uppmärksamma att andelen sysselsatta beräknas (precis som för andelen arbetslösa och andelen i arbetskraften) för personer i åldern från 16 år till och med 64 år. Ser vi till hela befolkningen i respektive grupp blir sysselsättningsandelen relativt sett högre för utrikes födda jämfört med den för dem som är födda i Sverige, då en större andel av de utrikes födda är i detta åldersspann. En stor och ökande andel av dem som är födda i Sverige är 65 år eller äldre.

För att närmare undersöka de låga talen för sysselsättning bland vissa grupper av nyanlända är det av intresse att undersöka *assimileringen*, dvs. i vilken utsträckning och takt de som invandrat stärker sin ställning relativt andra grupper på arbetsmarknaden med ökad vistelsetid. Vi kan enligt humankapitalteorin förvänta sig en gradvis assimilering. Nyanlända invandrare saknar ofta vissa kvalifikationer som är värdefulla på den nya arbetsmarknaden, t.ex. kunskaper i svenska, och kan därför ha lägre lön och lägre chans att finna arbete. När de efterhand skaffar sig landsspecifika kvalifikationer bör de över tiden kunna stärka sin ställning relativt andra grupper; *assimileras* på arbetsmarknaden.

Hans Grönkvist och Susan Niknami (2012) har undersökt arbetsmarknads- och inkomstassimileringen bland dem som flyttade för första gången till Sverige 2000 och 2005. De har följt dem via olika register fram till och med 2010. Som mått på arbetsmarknadsintegration har de att en person har haft någon arbetsinkomst under året. De delar upp dem som har kommit i olika grupper efter vad som har gett dem rätt till uppehåll i Sverige. För två grupper finner de inga speciella problem, nämligen för dem som har kommit som arbetskraftsinvandrare och dem som kommer som studerande. Många återutvandrare och merparten övriga är i arbete (de studerande dock först efter några år, vilket är naturligt eftersom målet med vistelsen är studier). Inte heller de som kommer som anhöriga till dem som kommit från västliga länder har markanta problem mätt på detta sätt.

De undersöker istället tre andra grupper: de som har kommit som skyddsbehövande (flyktingar), de som har kommit som anhöriga till dem som har kommit som skyddsbehövande och de som har kommit som anhöriga till personer från icke-västliga länder som inte är skyddsbehövande. De finner att många i starten inte har någon arbetsinkomst men att andelen ökar markant med tiden i Sverige. Utvecklingen är ungefär densamma för de båda kohorterna. Också vad gäller hushållens disponibla inkomster sker en liknande utveckling över tiden i Sverige. De tre undersökta grupperna har dock en lägre andel sysselsatta och lägre disponibla inkomster än arbetskraftsinvandrare även i slutet av undersökningsperioden 2010.⁷⁶

⁷⁶ För en undersökning av arbetskraftsinvandrare från de nya EU-länderna se Gerdes och Wadensjö (2013).

Integrationspolitiken

Begreppet ”integrationspolitik” användes för första gången år 1997. Den politiska diskursen kring integrationspolitik och nyanlända invandrare har förändrats över tid: från ett omhändertagande perspektiv som dominerade på 1990-talet till 2000- och 2010-talets integrationspolitik med ett arbetsmarknadsperspektiv och centrala begrepp såsom egenmakt och individens ansvar. Denna förändring har inneburit ett större fokus på tidiga arbetsmarknadsinriktade åtgärder i form av coachning och arbetsmarknadspolitiska program. Nedan ges en översikt över svensk integrationspolitik sedan början av 1990-talet fram till idag.

Från integrationspolitik till etableringsreform

1990-talets integrationspolitik grundades på en idé om att invandrare var en särskild grupp människor i behov av särskilt stöd från samhället.⁷⁷ Integrationspolitiken bestod av olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, språkundervisning och nya antidiskrimineringslagar. År 1993 infördes den s.k. introduktionsersättningen som var knuten till aktivt deltagande i olika aktiviteter.⁷⁸ Åtgärden riktades till nyanlända som deltog i ett introduktionsprogram och lagen trädde i kraft den 1 januari 1993. Inkomsten var inte skattepliktig men reducerades vid förvärvsarbete eller föräldrapenning. Kommunerna fick själva bestämma om de ville erbjuda introduktionsersättning.

I början av 1990-talet blev det s.k. rekryteringsstödet⁷⁹ generösare och erbjöds även företag vid anställning av en flykting eller invandrare som var i behov av svenskundervisning. Rekryteringsstödet skulle täcka en stor del av lönekostnaden (mellan 50 och 85 procent).⁸⁰ Under den första delen av 1990-talet anslogs även nya medel, s.k. otraditionella medel för sysselsättningsprojekt riktade till ungdomar, kvinnor och invandrare. Därutöver infördes olika typer av invandrarpraktik som bestod av arbetsmarknadsutbildning riktade till bl.a. högskoleutbildade invandrare.

Under 2000-talet ändrade integrationspolitiken inriktning och karaktäriserades bl.a. av en generell arbetsmarknadspolitik som också skulle omfatta invandrare.⁸¹ Enligt regeringens skrivelse *Integrationspolitik för 2000-talet* från 2002 skulle åtgärder särskilt riktade till invandrare som grupp begränsas. Dock förekom vissa riktade arbetsmarknadsåtgärder till invandrare, bl.a. ”Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare” som förekom under perioden 2003-2005 och innebar stöd för flyktingar eller invandrare inför eller i början av en anställning.

⁷⁷ Prop. 1997/98:16.

⁷⁸ Prop. 1991/92:172.

⁷⁹ Senare ersatt av anställningsstöd.

⁸⁰ Olli Segendorf (2003), s 157.

⁸¹ Se även prop. 1997/98:16.

I oktober 2006 tillträdde en ny regering i Sverige och under 2007 infördes två nya former av subventionerade anställningar, s.k. instegsjobb och nystartsjobb. Instegsjobb är en subventionerad anställning som erbjuds nyanlända under förutsättning att han eller hon studerar Sfi. Nystartsjobb infördes bl.a. för att höja sysselsättningen bland invandrade som varit arbetslösa i minst ett år. Därutöver infördes Jobb- och utvecklingsgaranti som bestod av individuellt anpassade program för arbetssökande. Nästan en tredjedel av deltagarna i Jobb- och utvecklingsgaranti i juni 2009 var utrikesfödda.⁸²

En av de grupper som i stor utsträckning påverkats av EU:s ekonomiska kris är ungdomar (personer mellan 15 och 24 år). I Sverige steg ungdomsarbetslösheten markant under 2009 och har därefter fortsatt ligga på en relativt hög nivå. Utgår man från SCB:s statistik (AKU), som mäter andelen arbetslösa av arbetskraften uppgick den relativa ungdomsarbetslösheten till 24,4 procent under första kvartalet 2009.^{83,84} 2008 introducerades Jobbgaranti för ungdomar som är ett arbetsmarknadspolitiskt program särskilt riktat till ungdomar. Enligt regeringens faktablad *Integrationspolitiken i Sverige* var antalet deltagare totalt 33 300 och av dessa var 4 600 utlandsfödda ungdomar. Programmet är en del av integrationspolitiken och syftet är att i ett tidigt skede erbjuda stöd till ungdomar så att de så snabbt som möjligt kan få ett arbete eller påbörja eller återgå till en utbildning. Integrationspolitiken består även av ett aktivt stöd till företagare med ”utländsk bakgrund” i form av rådgivning och mentorprogram.

År 2008 presenterades en ny strategi för integration som skulle ta sikte på att effektivisera introduktionen för nyanlända. Strategin resulterade i nya insatser baserade på incitamentssystem i form av s.k. Sfi-bonus och en etableringsreform som beskrivs närmare nedan.

Etableringsreformen och Sfi-bonus

En viktig byggsten i den svenska integrationspolitiken är språkundervisningen, Svenska för invandrare (Sfi) som grundades i Sverige på 1960-talet.⁸⁵ Deltagandet i Sfi sjönk under 1990-talet från drygt 70 procent till omkring 55 procent. Det låga deltagandet är bara ett av problemen med Sfi som även har kritiserats för att många av deltagarna inte slutför utbildningen och att studietiden generellt är för lång.⁸⁶ För att avhjälpa problemet gavs kommunerna 2009 rätten att erbjuda en form av prestationsbonus, s.k. Sfi-bonus till de studerande som uppfyllt kursmålen inom en viss tid. Idén var att med hjälp av ekonomiska incitament påverka nyanländas deltagande och prestationer inom Sfi. Sfi-bonusen uppgick till högst 12 000 kronor.

⁸² *Integrationspolitiken i Sverige*, Faktablad från Integrations- och jämställdhetsdepartementet, November 2009.

⁸³ Andelen blir betydligt lägre om man mäter den som andelen arbetslösa av alla i åldersgruppen. Skillnaden beror på främst att många bland de unga är heltidsstuderande och inte ingår i arbetskraften.

⁸⁴ Tema – Ungdomsarbetslöshet, SCB.

⁸⁵ Kennerberg & Sibbmark (2005), s 3.

⁸⁶ Se Engdahl & Åslund (2012).

Etableringsreformen trädde i kraft den 1 december 2010 och syftet var att underlätta nyanlända invandrares etablering på arbetsmarknaden. Etableringsreformen består av tre områden: etableringslots, samhällsinformation och språkundervisning. Reformen innebär att staten tar ett större ansvar för integreringen av nyanlända. Arbetsförmedlingen har fått det samordnande ansvaret för nyanländas etablering. Tidigare vilade det samordnande ansvaret på kommunerna. Etableringsreformen omfattar alla som beviljats uppehållstillstånd i Sverige och som är i arbetsför ålder (20–64 år) samt nyanlända i åldern 18–19 år som saknar föräldrar i Sverige och som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande.

Etableringsreformen innebär att ett större ansvar läggs på individen. Etableringsersättningen baseras på aktivt deltagande i olika aktiviteter. Ersättningen är individuell och ska vara högre än socialbidraget. Nyanlända ska tillsammans med en s.k. etableringslots (ett privat företag som ska underlätta för nyanlända att etablera sig i samhället) och arbetsförmedlingen ta fram en individuell etableringsplan. Den individuella planen ska bestå av arbetsförberedande insatser, svenskundervisning och samhällsorientering. Etableringsplanen är som längst 24 månader och skall vara upprättad inom två månader efter det datum då individen erhållit uppehållstillstånd. Aktiviteterna i etableringsplanen ska tillsammans motsvara sysselsättning på heltid.

Resultat och måluppfyllande av integrationspolitiken

Trots incitamentssystem i form av etableringsstöd och sfi-bonus är arbetslösheten fortsatt högre bland utlandsfödda personer jämfört infödda (se tabell 3). En kritik som framkommit i diskussionen om etableringsreformen handlar om att få av dem som har genomgått etableringsprogrammen har fått ett vanligt arbete. Många av dem är istället fortsatt arbetslösa och hamnar därför i arbetsmarknadsinsatsen Jobb- och utvecklingsgarantin. Statkontorets uppföljning av implementering av etableringsreformen pekar på flera brister, bl.a. att arbetsmarknadsperspektivet blivit underordnat andra frågor såsom ersättning, bostad och hälsa samt att många av arbetsmarknadsinsatserna visar sig vara illa anpassade till de nyanländas förutsättningar.⁸⁷ Vidare råder ännu vissa oklarheter om ansvarsfördelningen mellan etableringslotsar och kommun- och myndighetshandläggare vad gäller vem som ska ge socialt stöd till de nyanlända. I en rapport från Arbetsförmedlingen från november 2013 redovisas några av resultaten av etableringsreformen. Av totalt 3 140 personer som hade haft en etableringsplan och som hade lämnat den befann sig 45 procent i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Andelen som hade ett arbete utan stöd var 5 procent. Andelen som var öppet arbetslös var 8 procent.⁸⁸

⁸⁷ Statskontoret (2012).

⁸⁸ Arbetsförmedlingens återrapportering 2013: Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget, tabell 2. I tabell 2 redovisas nyanländas status 90 dagar efter att de lämnat sin etableringsplan uppdelat efter hur lång tid de har haft en etableringsplan. Störst antal personer återfinns i kategorin ”>24 månader”.

Nedan presenteras resultaten från några av de utvärderingar som gjorts av de senaste integrationsinsatserna.

Effektivare etablering av nyanlända

I studien *Utvärdering av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare (FNI)* undersöks övergången från arbetslöshet till subventionerat arbete, utbildning och arbetsmarknadsutbildning för en grupp nyanlända invandrare som deltagit i en försöksverksamhet som bedrivits i ett antal län i Sverige.⁸⁹ Syftet med FNI är i likhet med etableringsreformen att förkorta tiden fram till inträdet på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare. Målgruppen är densamma som i etableringsreformen. Försöksverksamheten startades i oktober 2006 och bestod av personlig coaching, arbetsmarknadsinriktade insatser i kombination med svenskundervisning och andra aktiviteter såsom validering, aktivt arbetsökande och rehabilitering. I artikeln jämförs resultaten för ett slumpmässigt urval av nyanlända invandrare som deltagit i försöksverksamheten med en slumpmässigt utvald kontrollgrupp som tagit del av ordinarie introduktionsprogram. Enligt studien ger deltagandet i FNI en positiv effekt på sannolikheten att få ett osubventionerat arbete. Personer som deltagit i FNI hade ca 4,1–5,0 procentenheter större chans att få ett osubventionerat arbete än personer som ingick i kontrollgruppen. Dessutom finner forskarna en större effekt för personer som deltagit i FNI jämfört med kontrollgruppen för sannolikheten att påbörja en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Personer som deltog i FNI hade omkring 10,3-10,9 procentenheters högre chans att få arbetsmarknadsutbildning jämfört med kontrollgruppen. Ett mindre positivt resultat är dock att FNI inte lyckats underlätta för kvinnor att ta sig in på arbetsmarknaden. Resultaten visar nämligen ingen effekt för kvinnors chanser att få ett osubventionerat arbete och en betydligt mindre positiv effekt av att delta i arbetsmarknadsutbildning jämfört med den för män.

Den första preliminära kvantitativa utvärderingen av etableringsreformen beräknas vara klar våren 2015. Det finns dock redan ett antal kvalitativa utvärderingar.⁹⁰ I rapporten *Uppföljning av etableringssamtal* undersöks ett försök med etableringssamtal för nyanlända invandrare som genomfördes under perioden 2009-2010.⁹¹ Syftet med etableringssamtalen är att underlätta för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden genom rådgivning i frågor om bostadsort och arbete. Etableringssamtalen utvärderas genom intervjuer med arbetsförmedlare och handläggare på Migrationsverket samt registerinformation från Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån (SCB). Forskarnas slutsatser är bl.a. att nyanlända som deltog i etableringssamtal fick kontakt med Arbetsförmedlingen på kortare tid än de som inte deltog i etableringssamtal och att de snabbare skrevs in i ett arbetsmarknadsprogram. Rapporten

⁸⁹ Andersson Joona & Nekby (2009).

⁹⁰ Se t.ex. Statskontoret (2011) och Statskontoret (2012).

⁹¹ Liljeberg & Sibbmark (2011).

pekar på att få av dem som deltagit i etableringssamtal hade fått ett arbete vid tiden för utvärderingen. Dock hade det gått relativt kort tid mellan introduktionen av försöksverksamheten och utvärderingen.

Sfi-bonussystemet

I IFAU:s⁹² rapport *Ekonomiska drivkrafter och studieresultat- effekter av SFI-bonus* redovisas resultaten från en försöksverksamhet som genomfördes under 2009-2010 i ett slumpvist urval av kommuner i Sverige. Rapporten undersöker både deltagande och studieresultat. Resultaten visar att Sfi-bonussystemet hade en positiv effekt på studieresultaten i Stockholms kommun men ingen signifikant effekt i andra kommuner. Det fanns dock tydliga ålderskillnader: yngre påverkades i större utsträckning än äldre. Resultaten visar inga tydliga generella effekter på deltagande i Sfi.

Det nya Sfi-bonussystemet utvärderas även i en masteruppsats från Stockholms universitet.⁹³ I uppsatsen undersöks Sfi-bonussystemets effekt på studieresultat och deltagande sedan den trädde i kraft i hela landet den 1 september 2010. Resultaten visar att Sfi-bonussystemet inte hade någon effekt varken på studieresultaten eller på deltagande.

Välfärdsstaten och invandringen

Invandringen till ett land påverkar både den offentliga sektorns intäktssida och dess kostnadssida. De som kommer betalar skatter av olika slag, främst inkomstskatter och konsumtionsskatter (mervärdesskatt). Det blir också kostnader av olika slag, dels kostnader för olika typer av inkomsttransfereringar, dels kostnader för offentlig konsumtion och investeringar. Exempel på kostnader för offentlig konsumtion är kostnader för barnomsorg (förskola), skola, högskoleutbildning, sjukvård och äldrevård. Exempel på kostnader för offentliga investeringar är investeringar i gator mm när befolkningen blir större. I en del fall går det hänföra kostnader till varje individ (t.ex. kostnader för skola och sjukvård), ibland går det endast att hänföra kostnader till att befolkningen har ökat.

Det sker en omfördelning via offentlig sektor. Den går framför allt från dem i aktiv ålder till dem i passiv ålder – barn, ungdomar och äldre. Den går bland dem i aktiv ålder från dem i arbete till dem som inte är i arbete och till viss del från dem med höga inkomster till dem med låga inkomster.

Nettoöverföringarna kan beräknas på olika sätt. De båda vanligast förekommande metoderna är tvärsnittsundersökningar och generationsundersökningar (generational accounting). Den

⁹² Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

⁹³ Olme (2013).

första metoden innebär att man undersöker nettoöverföringarna under ett visst år. Den senare metoden innebär att man följer eller prognostiserar utvecklingen för olika kohorter av invandrare för att bättre ta hänsyn till hur nettoöverföringarna utvecklas efter vistelsetiden i landet.

De som kommer till Sverige är till övervägande del i aktiv ålder och de är det i större utsträckning än de som är födda i Sverige, vilket pekar på att en nettoöverföring sker från dem till den befolkning som är född i Sverige. Å andra sidan är andelen sysselsatta bland dem som har invandrat och är i aktiv ålder lägre än för dem i samma ålder som är födda i Sverige och de som har ett arbete har i genomsnitt lägre löner och inkomster från arbete jämfört med dem som är födda i Sverige, vilket talar för att nettoöverföringen går i den andra riktningen. Hur stor nettoöverföringen är i praktiken, och om den är positiv eller negativ, beror i hög grad på sammansättningen av dem som kommer; om det är arbetskraftsinvandrare eller flyktingar.

Arbetskraftsinvandrare kommer i aktiv ålder och har en hög sysselsättningsgrad och nettoöverföringen går till dem som är födda i Sverige, medan nettoöverföringar ofta görs till de grupper som kommer som flyktingar. Det visar flera olika empiriska undersökningar. Att talen blir negativa för flyktingar är inte så underligt. Orsaken till att flyktingar beviljas tillstånd att stanna i Sverige är inte att de ska bidra till Sveriges ekonomi utan en önskan att hjälpa dem som flyr från krig och förföljelse. Motiveringen är grundläggande densamma som vid bistånd till fattiga länder, utvecklingsbiståndet, en önskan om att undsätta personer som har det svårt. För många flyktingar är det svårt att etablera sig på arbetsmarknaden; de kan komma när efterfrågan på arbetskraft är låg och deras kunskaper är inte alltid efterfrågade på den svenska arbetsmarknaden. Kostnaderna för den offentliga sektorn kan reduceras och intäkterna öka om integrationspolitiken blir framgångsrik på så sätt att fler får ett arbete.

OECD (2013, kapitel 3) har gjort beräkningar av nettoöverföringarna till offentlig sektor (net fiscal contribution) för ett större antal av OECD-länderna. Resultaten för Sveriges del är att det sker en viss nettoöverföring från de hushåll där båda är utrikesfödda, en större överföring för de hushåll där båda är födda i Sverige och en än större nettoöverföring för de hushåll där en är född i Sverige och en är utrikes född. Att det kan bli positiva nettoöverföringar för alla hushåll beror på att en del av den offentliga sektorns kostnader (för infrastruktur, försvar mm) antas vara fasta och inte variera med antalet hushåll i landet. Undersökningen visar också på att det finns skillnader med avseende på var de utrikes födda kommer ifrån (jämförelsen avser utrikes födda från höginkomstländer respektive låginkomstländer).

Ser vi på dessa resultat finns det ingen anledning till oro för finansieringen av välfärdsstatens kostnader med nuvarande invandring och integration.

Framtida utveckling och utmaningar inom invandrings- och integrationspolitiken

Sverige är medlem av två gemensamma arbetsmarknader, de nordiska och EU/EEA arbetsmarknaderna. Det finns inga tecken på att Sverige skulle lämna någon av dem. Det som finns är en utveckling mot mer av en gemensam politik inom EU på vissa områden vad gäller migration, bland annat vad gäller gränskontroll av flyktingar. Viktigt är också att EU har utvidgats i olika steg, senast i år med Kroatien. Det är troligt att denna utvidgning fortsätter. Bland kandidater finns olika länder i f.d. Jugoslavien, Albanien, Island och Turkiet. Närmast i tur att bli medlem är troligen Serbien. Det leder knappast till en avsevärt ökad invandring till Sverige.

Sverige har sedan den 15 december 2008 den förmodligen mest öppna politiken i Europa vad gäller migration från länder utanför EU/EEA. Det har lett till en ökad inflyttning av såväl högutbildad som lågutbildad arbetskraft. Det har dock samtidigt lett till vissa typer av missbruk. Ett exempel är att en del har fått betala för att få ett erbjudande om arbete och därmed ett arbetstillstånd. Ett annat exempel är att arbetserbjudandet inte har resulterat i arbete av den längd eller till den lön som kontraktet angivit. Ett tredje exempel är att den anställda fått två anställningskontrakt: ett för att visa upp för Migrationsverket (som beviljar tillstånd) och ett med en lägre lön. Det är omöjligt att säga hur vanliga sådana avvikelser från den tänkta politiken är, men debatten om de olika fallen har lett till en diskussion om utökade kontroller.

Integrationspolitiken är olika för olika grupper. För flyktingar och anhöriginvandrare gäller det främst att kunna komma in på arbetsmarknaden. För dem med längre utbildning kan validering och olika typer av kompletterande utbildning vara viktigt, så att de kan få användning för sin utbildning. För dem med kort utbildning eller helt utan skolutbildning kan grundläggande utbildning vara viktig. För samtliga kan svenskundervisning vara ett steg i riktning mot arbetsmarknaden.

Även för arbetskraftsinvandrare kan svenskundervisning vara viktig för att de ska kunna bli bättre integrerade i samhället utanför arbetslivet, men också för att de ska kunna få mer kvalificerade arbetsuppgifter och för att de ska kunna få ett nytt arbete om de förlorar ett.

Det finns en bred politisk uppfattning om att svenskundervisningen är en viktig del i integrationspolitiken vilket också stöds av en omfattande forskningslitteratur.⁹⁴ Den nuvarande regeringen har sedan 2009 satsat på att höja deltagandet och förbättra resultaten i svenskundervisningen genom ett prestationsbonussystem, Sfi-bonus. Resultaten från IFAU:s utvärdering visar dock att Sfi-bonussystemet hade en mycket begränsad effekt på studieresultaten och inte någon effekt på deltagande.

⁹⁴ Forskning visar att goda kunskaper i svenska är avgörande för invandrades chanser till arbete och förväntad lön. Se t.ex. Rooth & Åslund (2006) som ger en översikt över svensk forskning.

Etableringsreformen innebar att ersättningen för deltagande i svenskundervisning eller arbetsmarknadspolitiska aktiviteter blev individualiserat. Tidigare utgick ersättningen i förhållande till hushållets totala inkomst vilket innebar att nyanlända kvinnor, som i mindre utsträckning än män förvärvsarbetade, inte fick ersättning i relation till sin arbetsinsats. Men hur väl är etableringsinsatserna anpassade till invandrade kvinnors behov? Resultaten från utvärderingen av FNI pekar på oroväckande stora skillnader mellan könen. Mäns chanser att få ett osubventionerat arbete ökade genom deltagande i programmet medan kvinnors chanser inte påverkades alls. Det återstår att se om etableringsreformen tillgodoser nyanlända kvinnors behov.

De som kommer utifrån har ofta fysiskt krävande arbeten och har ofta svårigheter att tolka olika säkerhetsföreskrifter. Det pekar på vikten av åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. Speciellt viktigt kan det vara att uppmärksamma arbetsmiljön för säsongarbetare. Deras villkor har ofta uppmärksammats i den allmänna debatten.

För samtliga grupper som har flyttat till Sverige kan det uppstå problem efter arbetslivet. Det svenska pensionssystemet är utformat så att pensionen är avhängig av livsinkomsten. Har man haft en låg livsinkomst så finns det dock en minimipension kallad garantipension. För att få en full garantipension måste man ha varit bosatt i Sverige i 40 år. I annat fall reduceras pensionen proportionellt till hur många år som saknas för att få en full pension. Många som har invandrat till Sverige kommer att få en låg pension. Även åldringsvården kan få problem när alla inte har svenska som modersmål eller kan svenska. Många som blir gamla kan endast förstå och tala sitt modersmål och har glömt det senare inlärd svenska språket. Det pekar på vikten av att inom åldringsvården ha personal som kan det språk som de som är inskrivna i åldringsvården kan tala och förstå.

Det aktiva stödet till etablerade företagare med ”utländsk bakgrund” har även en baksida – avtalspensionerna. Eftersom en stor del av pensionen utgörs av tjänstepensionen är risken att inkomsterna i livet senare skede blir mycket låga för egen företagare som verkat i låglönebranscher. Med det nuvarande systemet finns dessutom en risk för att invandrare fastnar i låglönebranscher utan krav på svenskkunskaper. Det innebär att incitamenten att lära sig svenska minskar och möjligheterna att byta bransch blir mindre.

Vi kan inte säga hur många som i framtiden kommer till Sverige. Det är svårt att göra bra prognoser.⁹⁵ Vad gäller arbetskraftinvandringens omfattning i framtiden beror den inte främst på osäkerheten om vilka regler som kommer att gälla utan än mer på hur de ekonomiska förhållandena kommer att vara i Sverige i framtiden. Finns det efterfrågan på arbetskraft (lediga platser) och i så fall inom vilka yrken? Sammansättningen efter land beror i sin tur också på hur den ekonomiska situationen är i olika tänkbara utvandringsländer.

⁹⁵ För en ingående diskussion se Wadensjö (2012).

Vad gäller flyktinginvandringen är inte bara utvecklingen av regelsystemet i Sverige och alternativa destinationsländer och EU:s gemensamma flyktingpolitik viktig utan också olika händelser i omvärlden som leder till flyktingströmmar. När och var inträffar nästa Syrien? Hur många som kommer beror bland annat på var landet där händelserna som orsakar flykt ligger – de flesta flyr till närliggande länder. Det beror också på om det redan finns personer från landet i Sverige som kan tjänstgöra som ett nätverk för dem som flyr.

Referenser

Andersson Joonas, Pernilla och Lena Nekby (2009), ”Utvärdering av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare (FNI)”, Rapport till Arbetsmarknadsdepartementet, februari 2009.

Andersson Joonas, Pernilla och Lena Nekby (2009), ”Kan introduktionsprogrammen förbättras? Utvärdering av ett randomiserat experiment – försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare”, *Ekonomisk Debatt*, Nr 6.

Arbetsförmedlingens återslag 2013: Etablering av vissa nyanlända – statistik

Boguslaw, Julia (2012), *Svensk invandringspolitik under 500 år: 1512-2012*, Studentlitteratur.

Engdahl, Mattias och Olof Åslund (2012), ”Ekonomiska drivkrafter och studieresultat – effekter av Sfi-bonus”, Rapport 2012:27, IFAU.

Gerdes, Christer och Eskil Wadensjö (2013; under utgivning), ”The Case of Sweden” i Martin Kahanec och Klaus Zimmermann (red.), *Migration, Crisis, and Adjustment in an Enlarged E(M)U*. Edward Elgar.

Grönqvist, Hans och Susan Niknami (2012), ”Nyanlända utrikes födda på och utanför arbetsmarknaden”, Bilaga 2 i SOU 2012:29, *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*.

Integrationspolitiken i Sverige, Faktablad från Integrations- och jämställdhetsdepartementet, November 2009.

Kennerberg, Louise och Kristina Sibbmark (2005), ”Vilka deltar i svenska för invandrare?”, Rapport 2005:13, IFAU.

Larsson, Jennie K (2013), ”Integrationspolitikens könsmissiga omläggning”, *Tiden*, 2013-02-04

Liljeberg, Linus och Kristina Sibbmark (2011), ”Uppföljning av etableringssamtal”, Rapport 2011:28, IFAU

Missvisande i Ekot om etableringsreformen, Pressmeddelande 22 maj 2013, Arbetsmarknadsdepartementet

OECD (2013), *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing.

Olli Segendorf, Åsa (2003), Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Olme, Elisabet (2013), ”The effects of performance based bonuses in the Swedish language training program for immigrants”, Masteruppsats, Stockholms universitet.

Prop. 1991/92:172 *Om introduktionsersättning till flyktingar och andra utlänningar*

Prop. 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*

Rooth, Dan-Olof och Olof Åslund (2006), *Utbildning och kunskaper i svenska: framgångsfaktorer för invandrare?* SNS Förlag.

Skr. 2001/02:129 *Integrationspolitik för 2000-talet*

SCB, *Tema – Ungdomsarbetslöshet*, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden.

SOU 2012:29, *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*. Slutbetänkande av utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).

Statskontoret (2011). Myndigheternas genomförande av etableringsreformen. Delrapport 2011:24, Statskontoret, Stockholm.

Statskontoret (2012). ”Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen”. Rapport 2012:22, Statskontoret, Stockholm

Wadensjö, Eskil (2012), *Framtidens migration*, Rapport 5 till Framtidskommissionen.

Integrering i Finland

Anne Britt Djuve, Fafo

Innledning

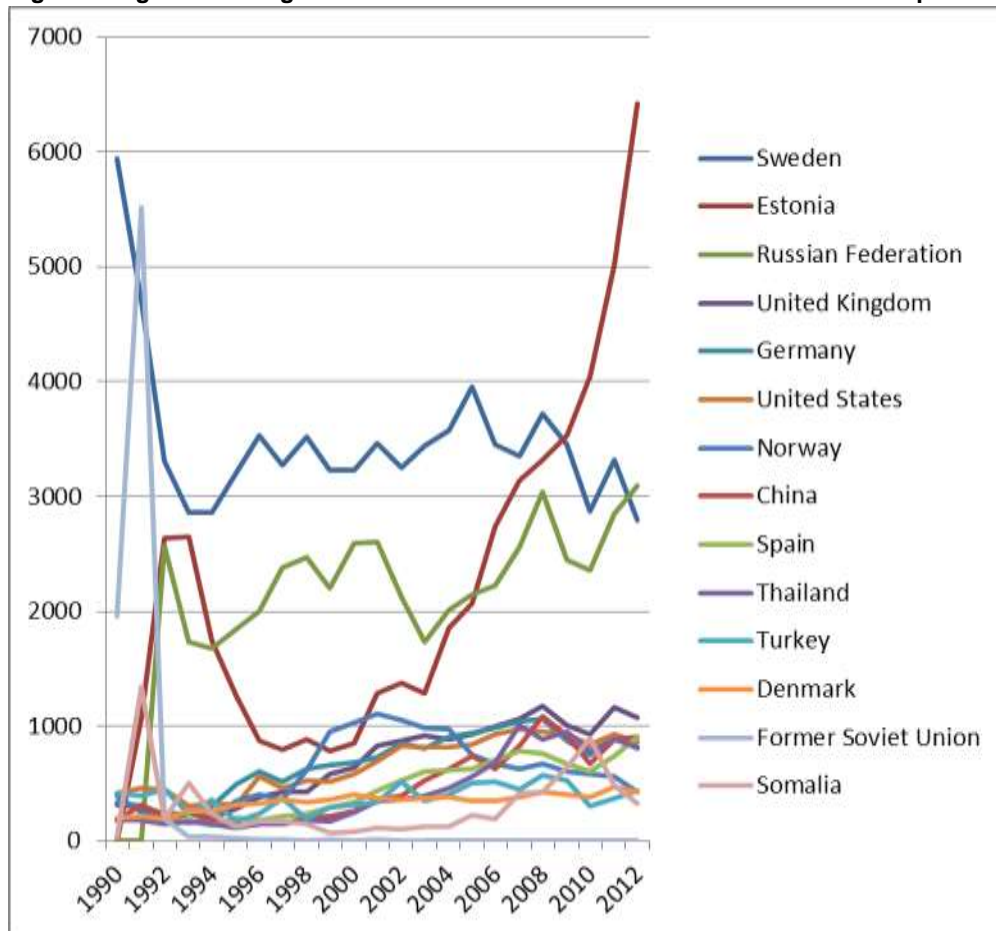
Finlands migrasjonshistorie skiller seg fra de øvrige nordiske landene blant annet ved at landet opplevde en omfattende emigrasjonsbølge etter andre verdenskrig. Mer enn 560 000 finner flyttet til Sverige etter krigen, de aller fleste i 1960- og 1970-årene. Svært mange flyttet imidlertid tilbake, og netto utvandring til Sverige i perioden 1945 til 2010 anslås til rundt 250 000 personer (Statistic Finland.) Utover returnmigrasjon av finner var innvandringen i etterkrigstiden beskjeden. Etterspørselen etter arbeidskraft i industrien var begrenset i denne perioden, og arbeidskraftsbehovet i den etter hvert økende tjenestesektoren ble i stor grad dekket av kvinners økende yrkesdeltakelse.

Den nyere tids folkevandringer og flyktningstrømmer fra sør til nord på 60 - 70 - tallet og fremover traff Sverige, Norge og Danmark flere tiår før den nådde Finland. Det var først på 90-tallet at Finland fikk noen innvandring å snakke om. Ved utgangen av 2012 bodde det 266 949 personer i Finland som hadde et annet hovedspråk enn finsk, svensk eller samisk. Samtidig bodde det 195 511 utenlandske statsborgere og 285 471 utenlandsfødte i Finland, tilsvarende henholdsvis 3,6 og 5,2 prosent av befolkningen (Arbets- og næringsministeriet 2013).

Finlands statistikk opererer med en definisjon som knytter innvandrerstatus til fødeland, innvandringstidspunkt og språk: En innvandrer er en person som er født i utlandet og ikke var finsk borger det året vedkommende flyttet til Finland, flyttet til Finland i perioden 1981-2009, og som ikke er svensk- finsk- eller samiskspråklig. Det er denne definisjonen som ligger til grunn for registerdatastatistikk fra Statistisentralen.

Finlands migrasjonshistorie er sterkt preget av forholdet til Sovjet/Russland. En viktig del av denne historien er at etter andre verdenskrig måtte 425 000 finner som bodde på områder som Finland mistet til Sovjetunionen, bosettes innenfor Finlands nye grenser (Korkiasaari 2000, i Martikainen et al 2012). Fram til 1980-tallet var Finland i hovedsak et emigrasjonsland, ikke et immigrasjonsland.

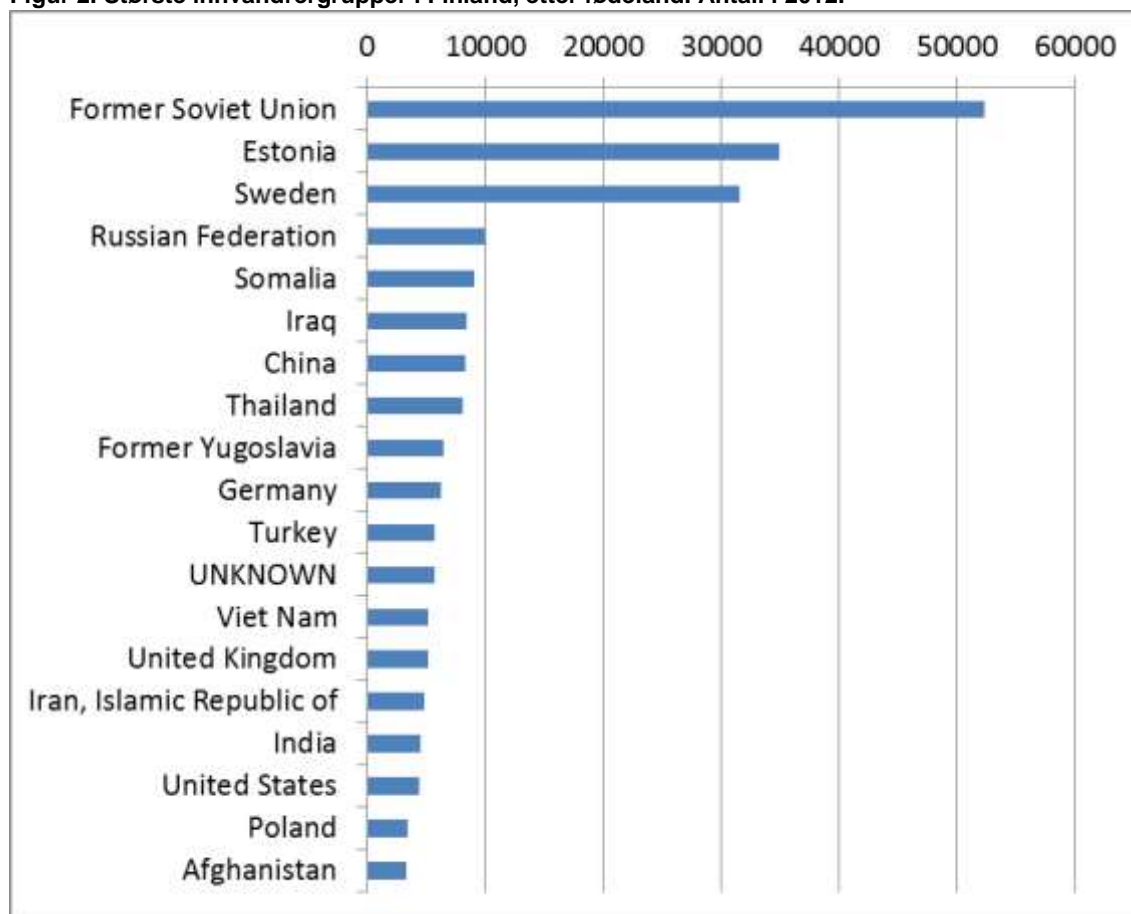
Figur 1 Årlig innvandring til Finland etter utreiseland. 14 største avsenderland i perioden 1990-2012.



Kilde: Statistiskentralen PX Web-database

I løpet av 1980-tallet fikk Finland nettoimmigrasjon, og på nittitallet steg innvandringen ytterligere, etter Sovjetunionens fall i 1991 og Finsk medlemskap i EU i 1995. Innvandringsstrømmen kom i hovedsak fra land i nørømrådene. Det anslås at et sted mellom 20 000 og 30 000 etniske finner flyttet til Finland fra tidligere Sovjetunionen etter 1991. De største landgruppene (fødeland) var i 2012 tidligere Sovjet (52339) (i tillegg kommer 10 020 Russere), Estland (34984) Sverige (31601) og Somalia (9079) (Statistics Finland PX Web-database). Innvandringsårsakene er sammensatte, og omfatter ekteskapsmigrasjon, varig og midlertidig arbeidsmigrasjon, ufrivillig migrasjon (flyktninger) og studier. Finland har tatt i mot kvoteflyktninger siden 1970-tallet, og tallene på asylsøkere økte gradvis i løpet av 1990-tallet. Etter den økonomiske krisen på midten av 1990-tallet begynte også arbeidsinnvandringen å øke. Den vanligste innvandringsgrunnen er likevel familiegjenforening eller familieetablering, som er anslått til å utgjøre 60-65 prosent av innvandringen mellom 1990 og 2010, mens resten fordeler seg på flyktninger (15 prosent), returmigrasjon (10 prosent) arbeidsmigrasjon (5-10 prosent) og andre (i hovedsak studenter) (Ministry of Labour 2006 i Martikainen et al 2012).

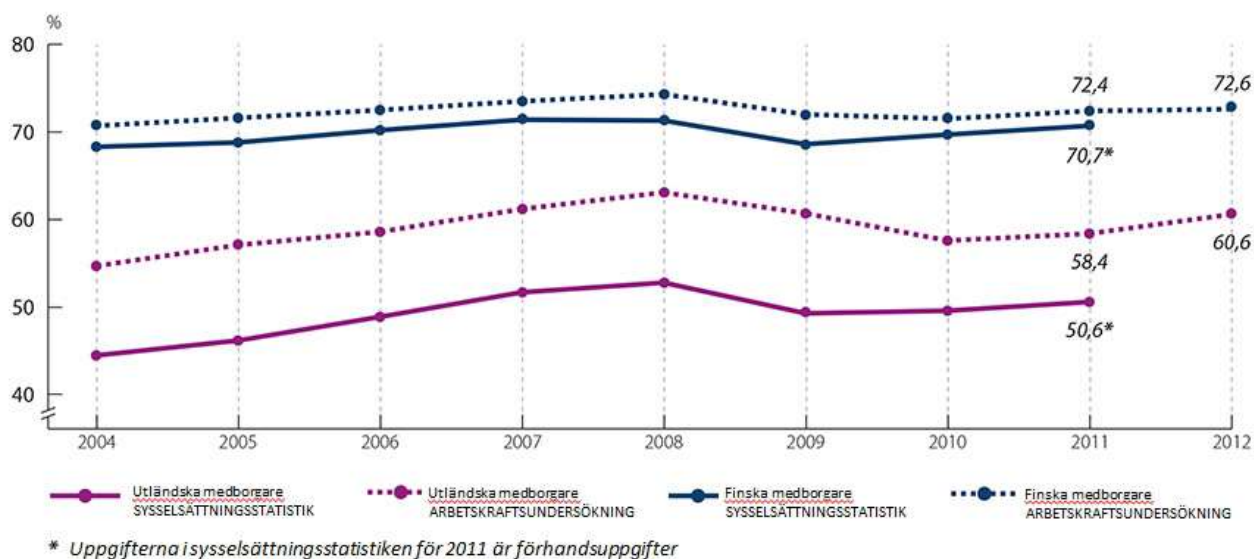
Figur 2. Største innvandrergupper i Finland, etter fødeland. Antall i 2012.



Kilde: Statistiskentralen PX Web-database

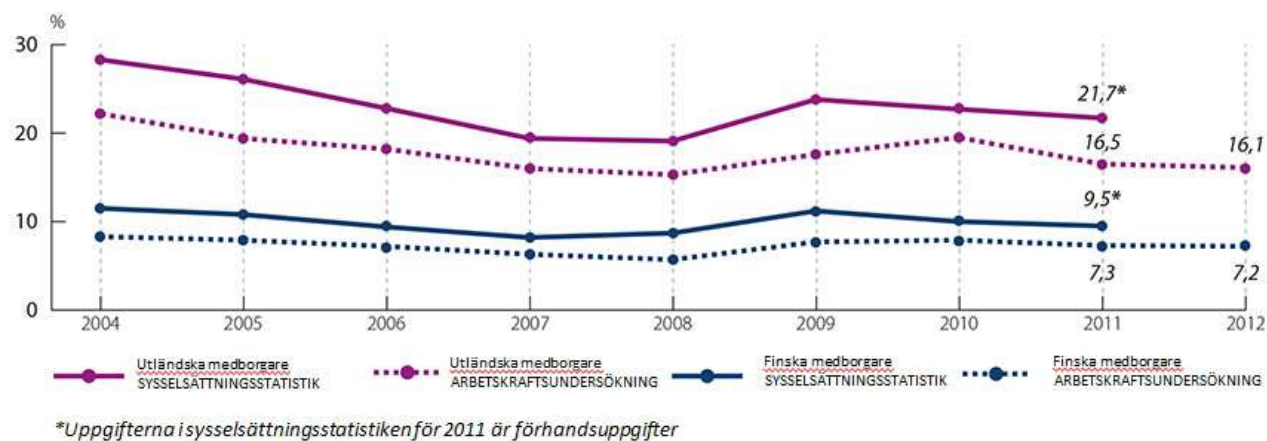
Også i Finland er sysselsettingsraten blant innvandrere lavere enn i majoritetsbefolkningen. I henhold til finske registerdata er sysselsettingsraten i befolkningen mellom 18 og 74 år 70,7 prosent. Brukes surveydata fra Arbetskraftundersøkningen får vi en sysselsettingsrate på 72,4. Avvikene mellom de to kildene skyldes delvis at definisjonen av sysselsatt er noe ulike, men trolig også at frafallet i Arbetskraftundersøkningen er noe skjevt. De samme kildene gir klart lavere anslag for sysselsettingen blant utenlandske statsborgere. Når det gjelder innvandrere spriker også anslagene mere mellom de to kildene. Dette er ikke overraskende, siden det må forventes å være en sterkere positiv seleksjon til *Arbetskraftundersøkningen* i innvandrerbefolkningen (det er høyere svartilbøyelighet blant utenlandske statsborgere som snakker finsk og også på andre måter deltar i det finske samfunnet. Dermed overestimeres sysselsettingen blant utenlandske statsborgere i Arbetskraftundersøkningen). Samtidig gjelder overtellingsproblemet som er nevnt i kapittelet om Sverige også her: innvandrere som har flyttet fra Finland men ikke har meldt flytting bidrar til at registerdataene gir for lav sysselsettingsrate blant utenlandske statsborgere. Den sanne sysselsettingsraten blant utenlandske statsborgere ligger antakelig et sted i mellom 50,6 og 60,6 prosent.

Figur 3: Sysselsetting 2004-2012, befolkningen 18-64.



Kilde: Årsöversikt över migrationen 2012, inrikesministeriet, 2013

Figur 4: Ledighetsrater 2004-2012, befolkningen 18-64

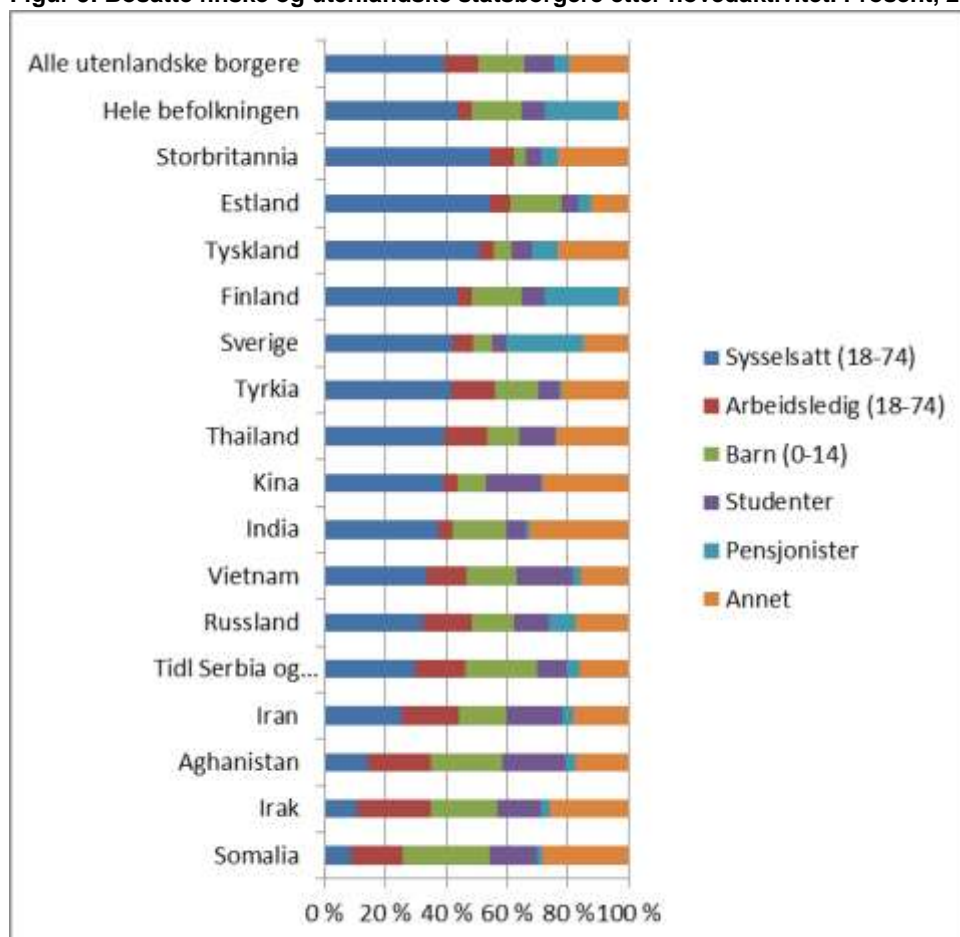


Kilde: Årsöversikt över migrationen 2012, inrikesministeriet, 2013

Det er også svært store forskjeller i sysselsetningsgrad og registrert ledighet mellom de ulike innvandringsgruppene. Mens utenlandske statsborgere fra Estland har høyere sysselsetningsgrad enn befolkningen i Finland samlet sett, har Somaliske, Irakiske og Afghanske borgere svært lav sysselsetningsgrad, se figur. De tre sistnevnte gruppene er typiske flyktningegrupper som selvsagt må forventes å ha lavere sysselsetningsgrad, spesielt de første årene etter ankomst. Dette er også unge befolkningsgrupper med en stor andel barn og skoleelever/studenter, og

svært få pensjonister. I mange av innvandrergroppene er det en stor andel som havner i kategorien 'annet'. Dette er altså alle andre statuser enn sysselsatt, arbeidssøkende, barn, elev/student og pensjonist. Eksempler på slike statuser vil være mottaker av sosialhjelp eller forsørget av familie. Personer som er registrert bosatt i Finland men som ikke lengre oppholder seg der vil også kunne havne i denne kategorien, dette vil typisk være personer som man finner i folkeregisteret men ikke i noe annet register.

Figur 5: Bosatte finske og utenlandske statsborgere etter hovedaktivitet. Prosent, 2011



Kilde: Statistiskentralen 2013

Variasjonen i sysselsettingsgrad mellom innvandrergroppene er kjent også fra tidligere finske studier. Ylitalo (2007) presenterer ledighetsstatistikk fra *Statistiskentralen* for utenlandske statsborgere i perioden 2000 til 2005, som viser store og vedvarende forskjeller etter landbakgrunn. I *Statistiskentralens* kartlegging av fire grupper innvandrere i 2002, fant de at estiske innvandrere hadde den klart laveste ledighetsraten, og også langt oftere var fast ansatt enn det russiske, somaliske og vietnamesiske innvandrere var (Pohjanpää et al 2003, i Ylitalo 2009). På den andre siden er estere og russere de gruppene som i størst grad mener seg diskriminert lønnsmessig (Pohjanpää et al 2003, i Järnefelt 2009). Dette kan ha sammenheng med at lønnsdiskriminering er mer utbredt i de bransjene der russere og estere jobber, men

det kan også ha sammenheng med at disse gruppene har bedre finsk-kunnskaper og derfor bedre innsikt i om de faktisk blir diskriminert.

Integreringspolitikk i Finland

Innvandrere i Finland har i hovedsak tilgang til samme velferdsstatlige tjenester og ytelser som det majoritetsbefolkningen har⁹⁶. Det innebærer tilgang til rettighetsbaserte tjenester innenfor områdene helse, utdanning og arbeidsmarked, og til sosialhjelp og trygdeytelser. Det har likevel bredt seg en stadig sterkere erkjennelse av at de generelle tiltakene og tjenestene ikke er tilstrekkelig for å sørge for full deltakelse i arbeidsliv og i utdanning (Valtonen 2008, i Martikainen 2012).

I henhold til Martikainen et al (2012) ble den finske integreringspolitikken opprinnelig utviklet for å møte behovene til flyktninger og deres familiegjenforente, som begynte å komme til Finland gjennom UNHCRs kvoteprogram på slutten av 1980-tallet. Etter hvert har imidlertid behovet for en integreringspolitikk også for andre innvandrergupper fått økt oppmerksomhet. Den gjeldende integreringsloven (1386/2010) ble vedtatt i det finske parlamentet i desember 2010 og trådte i kraft 1.september 2011. Lovens formål er å bidra til integrering av innvandrere og å bedre deres muligheter til å delta aktivt i det finske samfunnet. Innvandrere skal i henhold til loven ha samme rettigheter og plikter i det finske samfunnet som det resten av befolkningen har, og samtidig ha mulighet til å opprettholde eget språk og kultur. Det legges særlig vekt på tiltak for nyankomne. Loven gjelder i utgangspunktet alle innvandrere i Finland, men ikke alle innvandrere er målgruppe for alle tiltak. Målgruppene for tiltakene er spesifisert for hvert enkelt tiltak.

I integreringsloven av 1999 ble 'integrering' definert som

1. En individuell prosess hos den enkelte innvandrere, i retning av deltakelse i arbeids-, og samsunnsniv, mens de viderefører eget språk og kultur, samt
2. De virkemidler og tjenester myndighetene iverksetter for å støtte opp om denne prosessen

(Martikainen et al 2012).

⁹⁶ Unntaket gjelder arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Per i dag har de tilgang til offentlige helsetjenester, men har ikke rett til sosialhjelp. Det er imidlertid vedtatt høsten 2013 at dette skal endres, og at arbeidsinnvandrere fra tredjeland som har vært i arbeid i minst fire måneder skal ha adgang til sosialhjelp.
<http://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/8489-social-security-benefits-to-be-extended-to-workers-from-non-eu-countries.html>

I henhold til Arbets- og Näringsministeriet innebærer målsettingen om integrering en gjensidig interaktiv utvikling mellom innvandrerne og det finske majoritetssamfunnet, der målsettingen er at innvandrere skal tilføres de ferdigheter og den kunnskap de trenger for å kunne delta i arbeidsliv og samfunnsliv forøvrig, samtidig som deres muligheter til å opprettholde eget språk og kultur skal støttes⁹⁷. Saukkonen (2013) påpeker imidlertid at målsettingen om gjensidighet ikke reflekteres i de offisielle målene på integrering, som i all hovedsak er assimileringsmål, i betydningen mål på om innvandrerne er blitt like majoritetsbefolkningen i språkferdigheter, utdanningaktivitet og yrkesdeltakelse, samt at tiltakene i all hovedsak er innrettet mot arbeidsmarkedsintegrering.

Det viktigste integreringspolitiske virkemiddelet er den individuelle integreringsplanen. Retten til en integreringsplan var tidligere forbeholdt innvandrere som var arbeidsledige, avhengig av sosialhjelp eller under 18 år gamle. I den nye loven (av 2010) ble det innført et nytt virkemiddel, en innledende kartlegging av alle nye innvandrere. Det er enten den kommunale sosialtjenesten eller den statlige arbeidsmarkedstjenesten som gjennomfører kartleggingen.

Det er frivillig å delta i kartleggingen. Alle innvandrere som på grunnlag av denne første kartleggingen vurderes som å ha behov for en integreringsplan, har rett på en slik plan. Dersom det vurderes som aktuelt kan det også lages en integreringsplan som omfatter hele familien. Loven fastsetter regler for hvilke tjenester som skal tilbys i oppstarten av integreringsfasen, det vil si informasjon om det finske samfunnet, språkopplæring, veiledning og den innledende kartleggingen. Voksne innvandrere får opplæring i finsk eller svensk, og om nødvendig tilbud om alfabetisering. Spesialiserte integreringskurs gis også, med temaer som kulturkompetanse, samfunnskunnskap og arbeidslivskunnskap. Integreringsarbeidet kan også omfatte kartlegging av tidligere utdanning og arbeidserfaring, og oversettelse og eventuelt godkjenning av tidligere utdanning. Integreringstiltakene foregår i hovedsak i form av tiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten.

Det vurderes på individuell basis hvilke tiltak planen skal inneholde, og hvor lenge den skal vare. Planen kan vare i maksimum tre år, og de som følger innholdet i planen kan få integreringsstøtte. I spesielle tilfeller kan planen utvides i ytterligere to år. Slik utvidelse kan skje dersom deltakeren har behov for opplæring i grunnleggende lese- og skriveferdigheter, eller for å gjennomføre grunnskolen. Vedtak om utvidelse kan også skje på grunnlag av deltakerens alder, funksjonshemming, barnevernsvedtak eller som følge av foreldrepermisjon. Beslutningen om forlengelse fattes av arbeidskontoret (Gray 2007). Integreringsplanen framstår som noe mer fleksibel enn det som i Norge, Sverige og Danmark går under navnet 'Introduksjonsordning', men kan åpenbart anvendes til å regulere et kvalifiseringsløp som likner mye på disse ordningene.

Integreringsarbeidet skjer i hovedsak gjennom en mainstreaming av offentlige og andre involverte tjenesteytere; det er med andre ord i hovedsak det ordinære tjenestetilbudet som

⁹⁷ http://www.tem.fi/en/work/integration_of_immigrants/integration_services

skal ivareta også innvandrernes behov. Veksten i innvandring oppleves som en utfordring for offentlige tjenester, og myndighetene vurderer at det er et økende behovet for spesialiserte integreringstiltak (Arbets- og næringsministeriet 2013). De viktigste tjenesteområdene er de kommunale sosialtjenestene, samt statlige arbeidsmarkedstjenester. Også innvandrere som ikke har integreringsplan får tilbud om informasjon om det finske samfunnet og hvilke muligheter de har til å motta integreringstiltak. Innvandrere med barn får informasjon og rådgivning om familierettete tjenester. I utarbeidelsen av integreringsloven ble kvinners integrering gitt særlig oppmerksomhet, blant annet gjennom tiltak for at også hjemmeværende kvinner skulle få tilgang til språkoplæring og informasjon om det finske samfunnet.

Arbets- og Næringsministeriet har det overordnede ansvaret for integreringspolitikken i Finland, og for å dokumentere utviklingen når det gjelder etniske relasjoner og ulike aspekter ved integrering. Departementet veileder også integreringsaktivitetene til de regionale ØTM sentrene (sentre for økonomisk utvikling, transport og miljø). ØTM sentrene har ansvar for bosetting av flyktninger i kommunene, og bistår kommunene og de lokale arbeidskontorene i integreringsspørsmål. Det er kommunene som er ansvarlige for det lokale integreringsarbeidet.

De statlige arbeidskontorene har hovedansvet for innvandrere som har registrert seg som arbeidssøkere. I samarbeid med ØTM-sentrene er arbeidskontorene ansvarlige for å organisere arbeidsformidling, alfabetisering og grunnleggende kvalifisering for arbeidssøkende innvandrere. Kommunene er pliktige til å utarbeide integreringsplaner for de som har behov for slike, og til å samordne innsatsen fra ulike aktører i integreringsarbeidet.

Den finske integreringspolitikken er under stadig utvikling, og det satses blant annet på ulike prøveprosjekter for å utvikle nye og bedre metoder: 'Projects have become the key platform for developing immigrants services' (Martikainen et al 2012:p 135.) Så langt har de fleste prosjektene vært rettet mot arbeidsmarkedintegrering av flyktninger.

Politikkens resultater

For å kartlegge situasjonen på integreringsfeltet vektlegger finske myndigheter særlig å følge med på yrkesdeltakelse og arbeidsledighet. Som vi har sett er sysselsettingsraten lavere og arbeidsledighetene høyere i mange innvandrergupper enn i majoritetsbefolkningen. Spesielt flyktningegruppene sliter med å få fotfeste i det finske arbeidsmarkedet. Til tross for de svært høye ledighetstallene blant flyktninger konkluderer Sarvimäli og Hämmäläinen (2013) med at effekten av integreringsplanene er svært god: de som har hatt integreringsplan har tjent 47% mer over en tiårsperiode, enn de som ikke hadde integreringsplan. De tilskriver effekten at innholdet i integreringsaktivitetene er blitt bedre tilpasset innvandrernes behov. Studien gjelder imidlertid kun 1997-kohorten av innvandrere, den er ikke publisert, og det er litt vanskelig å vurdere hvordan de har forholdt seg til seleksjonsproblematikk inn i tiltaket. Det kunne også vært interessant å vite om effekten er lik for alle landgrupper, eller for eksempel kun gjelder visse (store) innvandrergupper. Videre ville det være interessant å vite hvor stor

andel av de ulike gruppene som faktisk får en integreringsplan – og hva som er utslagsgivende for at en del ikke har en slik plan. De store andelene i mange av innvandrergruppene som framkommer som å ha 'Annet' som hovedaktivitet, jfr figur 5, viser at en betydelig andel voksne innvandrere hverken er i arbeid, utdanning eller er registrert ledige.

Finske myndigheter finansierer et årlig integreringsbarometer der innvandrernes egne vurderinger av integreringen måles. Temaene som dekkes omfatter tilfredshet med offentlige tjenester, trygghet og opplevd diskriminering. I 2012 omfattet barometeret innvandrere med 3-5 års botid som hadde innvandret fra Russland, Estland, Somalia, Irak, Kina, Thailand eller Tyrkia. I alt 915 personer svarte, tilsvarende en svarprosent på 34. Det var store forskjeller i svarprosent mellom de ulike landgruppene, fra 49 prosent blant innvandrere fra Thailand, ned til 13 prosent blant somalierne. Funnene er med andre ord ikke representative hverken for gruppene som er intervjuet, eller for innvandrere i Finland. I Innvandrersbarometeret 2012 framkommer det at de intervjuede innvandrerne selv mener at arbeid, språkkunnskap og trygghet er de viktigste faktorene for å være integrert. 60% av de som svarte var i arbeid, like mange bedømte egne finsk- eller svenskferdigheter som gode, og over 95% følte seg trygge.

Arbets- og Näringsministeriet (2013) peker på en rekke utfordringer for integreringen i Finland, men framholdes samtidig at innvandreres levekår nærmer seg majoritetens etter lengre tids opphold, riktignok med store variasjoner etter landbakgrunn. Martikainen et al (2012) knytter integreringsutfordringene i noen grad til arbeidsdelingen mellom stat og kommune: mens politikk utformes sentralt er ansvaret for å implementere integreringspolitikken lagt på kommunene, samtidig som integreringsutfordringer og kompetanse varierer betydelig fra kommune til kommune og integreringsarbeidet generelt er underfinansiert.

Flere funn tyder på at innvandrerr ungdom er klart mer utsatt for levekårsproblemer enn det finsk ungdom er. Drop-out⁹⁸ raten i videregående skole var i 2009 totalt sett på ca to prosent på gymnaset, tilsvarende 'studieforberedende' i Norge. Blant unge som har annet morsmål enn svensk, finsk eller samisk, er den tre ganger høyere. I yrkesrettet videregående er drop-outraten noe høyere; henholdsvis 8 og 12 prosent i 2009. I tillegg kommer elever som har avbrudd i utdanningen. Innvandrerr ungdom har seks ganger så stor sannsynlighet for å bli sosialt ekskludert som ungdom med majoritetsbakgrunn (Arbets- og næringsministeriet 2013). Også i Finland vurderes etterkommernes situasjon som en svært avgjørende indikator for hvordan det går med integreringsprosjektet: 'Immigrants initially lack many of the skills and networks needed for social mobility, but if their children cannot achieve those, then the welfare project has failed them'. (Martikainen et al 2012 p.143).

⁹⁸ Elever som har avbrutt utdanningen.

Velferdsstat og innvandring

Innvandring og internasjonalisering har blitt et viktig politisk tema i Finland i løpet av de siste årene, og skepsisen til innvandring manifesterte seg i at det populistiske og etnisk nasjonalistiske partiet Sannfinnene fikk 19 prosent av stemmene ved valget i 2011 (Kangas og Saloniemi 2013). De er dermed det største opposisjonspartiet. Det virker likevel som at debatten i større grad dreier seg om kulturelle enn om materielle verdier – det er vanskelig å finne eksempler på argumenter i retning av at innvandring undergraver det økonomiske grunnlaget for velferdsstaten. Imidlertid peker Martikainen et al (2012) på at arbeidsmigrasjon med stor sannsynlighet vil øke i årene framover, og at finske arbeidsmarkedets manglende evne til å inkludere innvandrere så langt, gir grunn til å tvile på om fremtidig arbeidsinnvandring vil kunne være lønnsomt. Det kan imidlertid virke som Martikainen et al her opererer med en annen definisjon på arbeidsmigrasjon enn det som er vanlig, i det de begrunner sannsynligheten for økt migrasjon med 'further family migration, increasing international marriages, and diversification of the population in the long run.' (p141)

Til tross for at den finske befolkningen er nokså avmålt til økt innvandring beskrives innvandring i offentlige dokumenter gjennomgående som en ressurs og en mulighet til å avhjelpe konsekvensene av eldrebølgen (Innenriksministeriet 2013). Problemer knyttet til manglende arbeidsmarkedsintegrering analyseres og omtales, men med en nokså stor underliggende optimisme: Problemene beskrives som i stor grad forbigående og særlig knyttet til nyankomne.

Martikainen et al (2012) beskriver den finske integreringsmodellen som en modell for *social citizenship*, der inkludering i hovedsak skjer gjennom adgang til samme sjenerøse velferdsstatlige ordninger som det majoritetsbefolkningen har. Samtidig peker de på at utfallet av denne strategien ikke har vært helt vellykket, at arbeidsmarkedsintegreringen av innvandrere har vært vanskelig og langsom, og at dette også har negative konsekvenser for den sosiale integreringen. De siterer Valtonen (2004,92) som skriver at 'citizenship has been compromised by lack of specific antidiscrimination mechanisms that would strengthen immigrants' exercise of civil rights to equal treatment in the labour market'. Valtonen omtaler dette som en særegen finsk variant av 'diffensiell ekskludering', der sterke sosiale rettigheter eksisterer parallellt med svak status på arbeidsmarkedet.

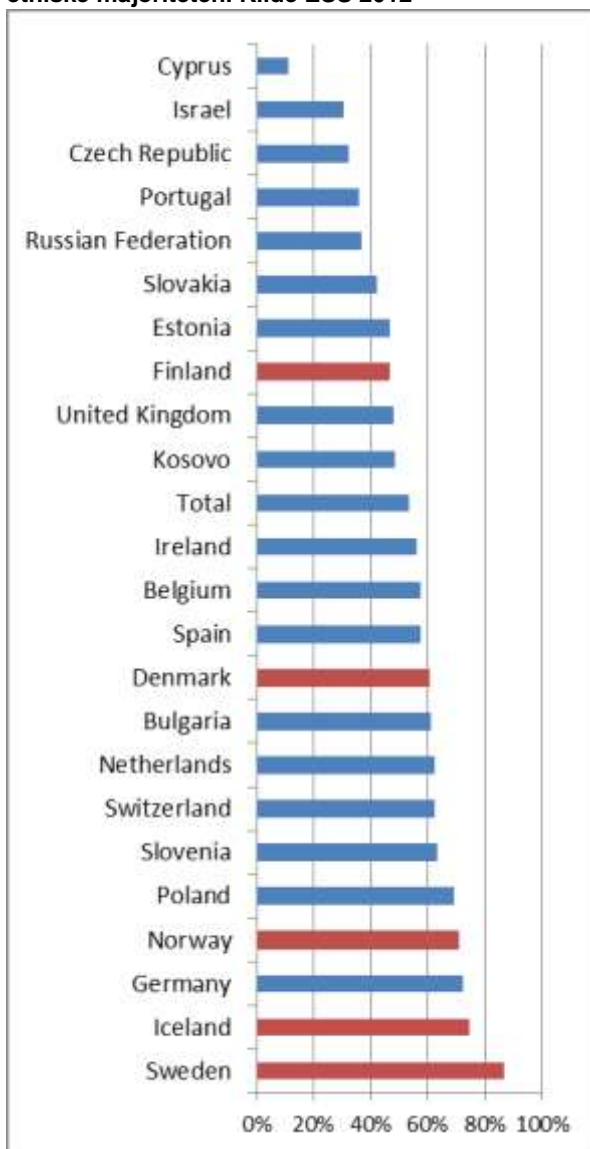
I en nordisk sammenheng må det likevel påpekes at dette ikke er særegent for Finland, vi finner nokså parallelle forhold i de andre nordiske landene.

I henhold til Martikainen et al (2012) er fremtiden til det finske velferdssamfunnet åpen, og det er for tidlig å vurdere hvilke konsekvenser den økte migrasjonen vil få for velferdstatens strukturer. De er imidlertid klare på at en nedbygging av velferdsstatlige ordninger med stor sannsynlighet vil treffe innvandrerne hardest.

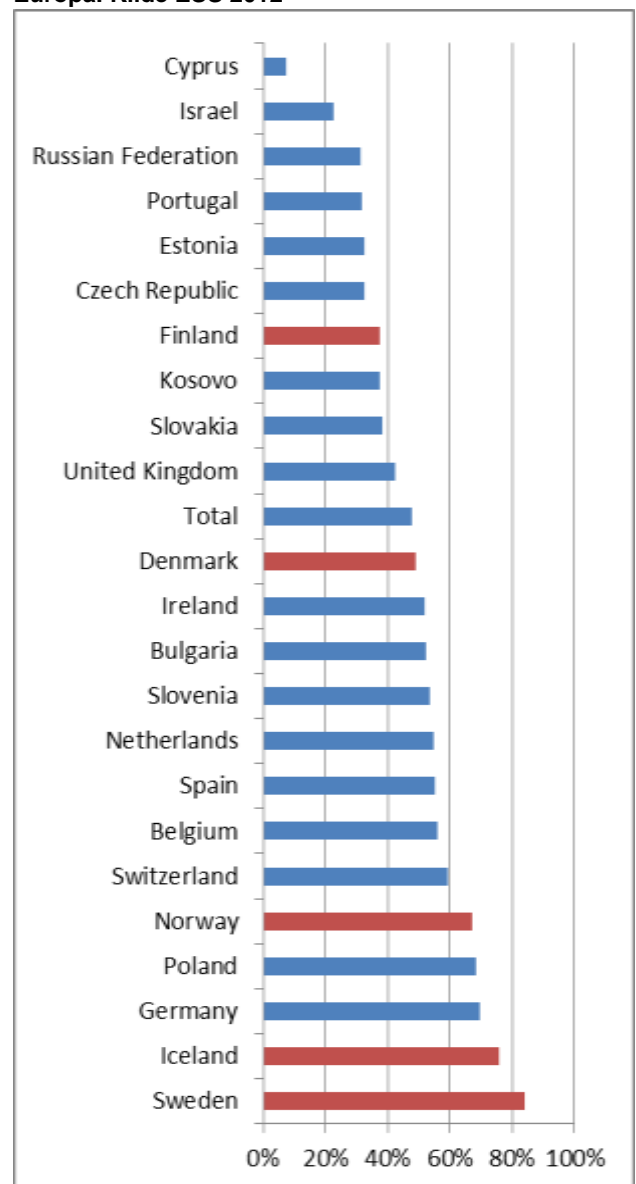
Den finske befolkningens holdninger til innvandrere og innvandring er også klart relevante både for mulighetene for integrering, og for den framtidige utviklingen av den finske velferdsmodellen. Den finske befolkningen framstår via flere kilder som nokså reservert

overfor innvandrere: Halvparten av finnene mener at finsk kultur må beskyttes mot internasjonalisering, og kun en tredjedel ønsker at det skal bli lettere å innvandre til Finland (Innenriksministeriet 2013). 24 prosent av innvandrerne som besvarte integreringsbarometeret hadde opplevd rasisme i løpet av det siste året. Data fra European Social Survey (ESS) tyder også på at finnene er noe mer reserverte overfor innvandrere fra fattige land og personer 'med en annen rase enn den etniske majoriteten', enn det befolkningen i de øvrige nordiske landene er, se figur 6 og 7.

Figur 6: Prosent som vil slippe inn mange eller noen innvandrere med en annen rase enn den etniske majoriteten. Kilde ESS 2012



Figur 7: Prosent som vil slippe inn mange eller noen innvandrere fra fattige land utenfor Europa. Kilde ESS 2012



Litteratur

Arbets- og Näringsministeriet 2013: Översikt över integration 2013. Rambøll management Consulting.

Gray, Allison (2007): Resettlement of refugees: A literature Review. Department of Labour, New Zealand.

Inrikesministeriet (2013):Årsöversikt över migrationen 2012.

Järnefelt, Noora (2009): Finland: the occupational promotion of foreign workers. EWCO ID FI0807039Q

Kangas, Olli og Antti Saloniemi 2013: Historical making, present and future challenges for the Nordic Welfare State Model in Finland. Fafo-report 2013:40.

Martikainen, Tuomas, Kathleen Valtonen, and Osten Wahlbeck (2012): The social integration of Immigrants in Finland. In Frideres, James and John Biles (2012): International Perspectives. Integration and Inclusion. Metropolis/School of Policy Studies, Queens University. McGill-Queens's University Press.

Saukkonen, Pasi (2013): Multiculturalism and Nationalism: The politics of Diversity in finland. In Kivistio, Peter and Osten Wahlbeck (2013): Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare State. Palgrave Macmillan.

Sarvimäki, Matti and Kari Hämäläinen (2013): Integrating Immigrants. The Impact of Restructuring ALMP. December 2013. Workingpaper.

Statistikcentralen (2013): Utlänningar och migration 2012.

Ylitalo, Marko (2007): Employment and working conditions of migrant workers – Finland. EWCO ID FI0701039Q.

Innvandring og sysselsetting: Island

26. juni 2013

Anne Skevik Grødem, Fafo

Innledning

Island er et av Europas minste land, med en av de minste befolkningene: ved inngangen til 2013 hadde Island en befolkning på så vidt over 320 000. Innvandringen til Island har tradisjonelt vært svært begrenset, og i lange perioder har utvandringen fra Island vært høyere enn innvandringen (Hagstofa Islands 2007). Dette snudde imidlertid med EØS-medlemskapet fra 1994, innføringen av Europas indre marked og – særlig – EU-utvidelsen i 2004. Gjennom 2000-årene opplevde Island en høyere innvandring enn på noe annet tidspunkt i moderne historie. I 2008 kom en dramatisk endring, da Island ble svært hardt rammet av den internasjonale finanskrisen (Hagstofa Islands 2007, 2009).

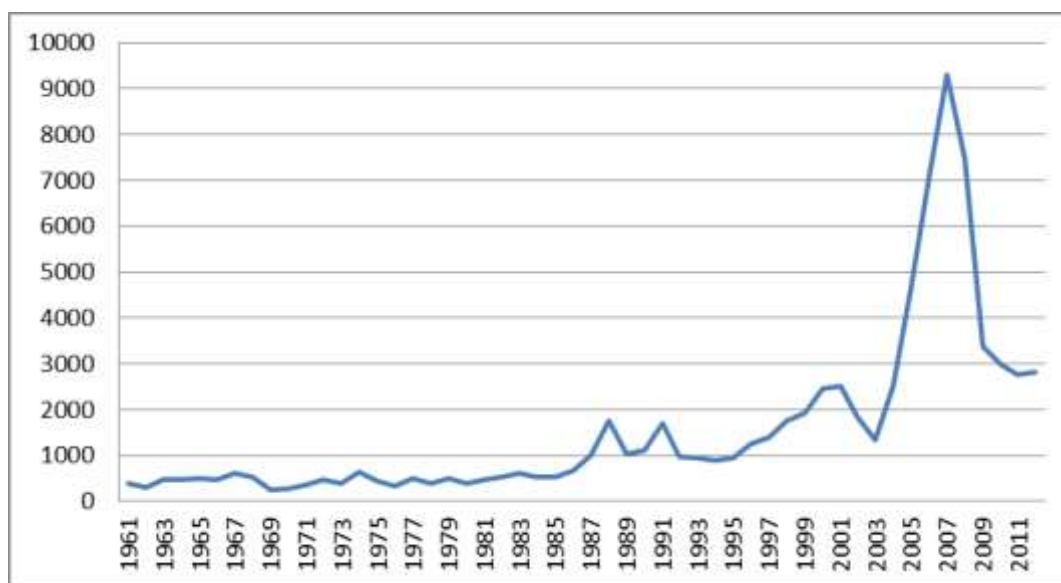
Innvandring til Island

Brutto-innvandringen til Island var på færre enn 1000 personer i året i hele perioden mellom 1961 og 1987 (figur 1). I 2000 passerte antallet innvandrere for første gang 2000 personer, og etter en liten nedgang i 2002 og 2003 kom en betydelig økning: i det foreløpige toppåret, 2007, kom flere enn 9000 innvandrere til Island. I 2008 ble Island hardt rammet av den internasjonale finanskrisen, noe som umiddelbart gjenspeilte seg i innvandringen: antallet innvandrere sank fra 7500 i 2008 til knappe 3500 i 2009. Samtidig tiltok utvandringen: i årene 2009–2012 har flere enn 4000 islandske statsborgere forlatt landet årlig.⁹⁹ Nettoutvandringen i denne perioden tilsvarer om lag 2,4 prosent av befolkningen.

Mens figur 1 viser årlig innvandring, viser figur 2 befolkningen på Island i hvert enkelt år mellom 1996 og 2013, fordelt på innvandrere og etterkommere. I 1996 bodde i underkant av 6000 innvandrere og etterkommere på Island; i 2008 var tallet i underkant av 29 000. Andelen innvandrere økte fra 2 prosent av hele befolkningen på Island mot slutten av 1990-tallet til 9 prosent i 2008, og dette relativt høye nivået er opprettholdt fram til 2013. Andelen innvandrere var i 2013 8,1 prosent, men 9,1 prosent hvis man inkluderer islandsk fødte med to innvandrerforeldre (Jónsson 2013:8). Blant befolkningen med innvandrerbakgrunn er de som selv har innvandret klart i flertall, gitt at det er få etterkommere av innvandrere på Island: av de drøye 29 000 som var registrert bosatt i 2013, var 26000 innvandrere, mens vel 3000 var født på Island av innvandrerforeldre. Disse etterkommerne er i all hovedsak svært unge; i 2008 var 78 prosent av dem yngre enn 10 år (Eydal og Ottosdottir 2009)

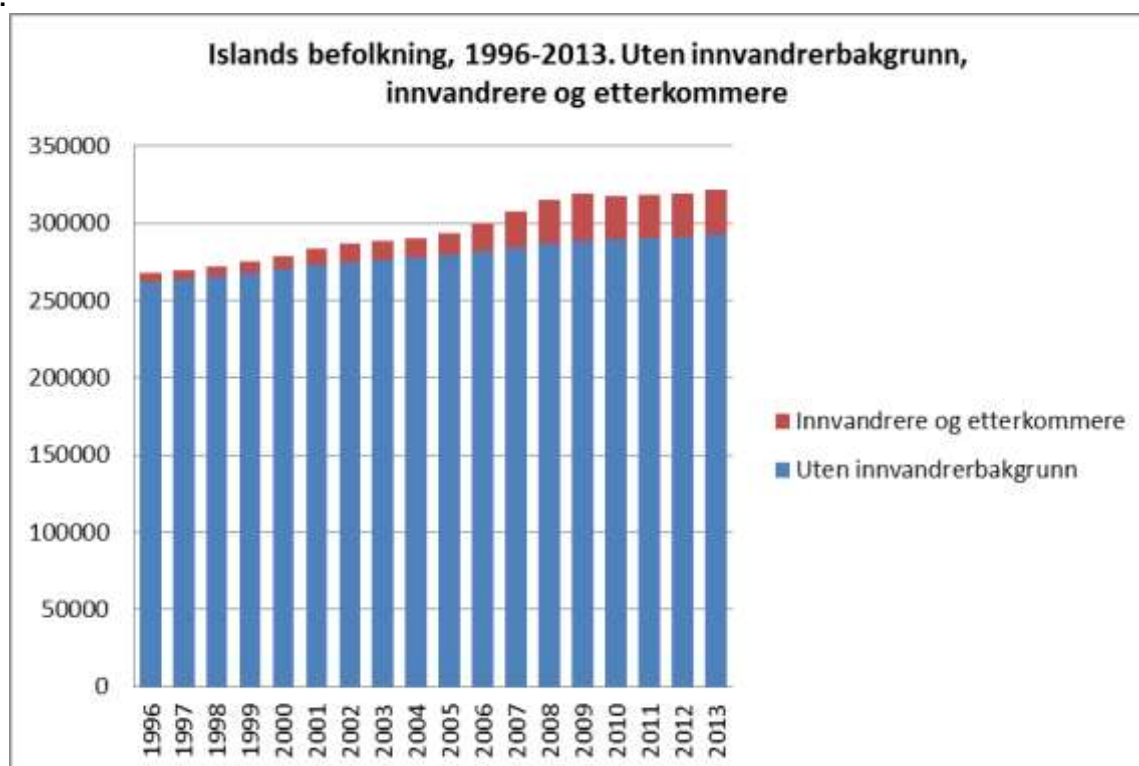
⁹⁹ <http://www.statice.is/Statistics/Population/Migration>

Figur 1. Innvandring til Island, 1961–2012. Brutto innvandring, utenlandske statsborgere.



Kilde: Hastofa Islands: <http://www.statice.is/Statistics/Population/Migration>

Figur 2.



Kilde: Hastofa Islands: <http://www.statice.is/Statistics/Population/citizenship-and-country-of-birth>

Innvandringen til Island er nesten utelukkende arbeidsmigrasjon, med enkelte innslag av familieinnvandring. Island er et av landene i Norden som mottar færrest flyktninger og asylsøkere: I perioden 2000–2009 kom det 627 asylsøkere til Island. 38 prosent av disse ble avvist med henvisning til Dublin-avtalen, altså med bakgrunn i at de hadde søkt asyl i et annet europeisk land

før de ankom Island (Utlendingastofnun 2013). Gitt Islands beliggenhet i Europas absolutte periferi ankommer de fleste via andre land, og kan returneres dit. Ytterligere 27 prosent trakk søknaden, eller forsvant før søknaden var ferdigbehandlet (op.cit.). Bare 56 personer, eller 9 prosent av de opprinnelige søkerne, ble innvilget opphold.

Tall fra islandske myndigheter viser at Island har tatt imot 525 kvoteflyktninger i perioden 1956–2012 (Velferdsdepartementet 2013). De fleste av disse har kommet fra land i Sentral- og Øst-Europa (Ungarn i 1956, Jugoslavia 1959, Polen 1982, jugoslaviske områder 1996–2005). I tillegg tok Island imot mindre antall fra Vietnam, Columbia og de palestinske områdene, og i 2012 fikk de første afghanerne (ni personer) opphold.

Tabell 1 viser landbakgrunnen til innvandrerne som var bosatt på Island ved inngangen til 2013, i alt knapt 26 000 personer. Tabellen omfatter alle utenlandsfødte (som ikke har islandske foreldre), men inkluderer ikke innenlandsfødte med innvandrerforeldre. Hele 66 prosent kommer fra EU/EØS-området, og det enkeltlandet som står for klart den største andelen, er Polen. Hele 36 prosent av alle utenlandsfødte som var bosatt på Island i januar 2013, var polakker. Av landene utenfor EØS dominerer Filippinene og Thailand.

Tabell 1. Bosatte på Island med innvandrerbakgrunn, januar 2013

Utenlandsfødte totalt	25 926	100
Nordiske land, inkludert Grønland og Færøyene	1412	6
Herav: Danmark	655	
EU utenfor Norden	15614	60
Herav:		
Polen	9 371	
Litauen	1389	
Tyskland	993	
Storbritannia	689	
Latvia	654	
Europa utenfor EU	1038	4
Herav: Tidligere Jugoslavia, uspesifisert	522	
Verden forøvrig	7862	30
Herav:		
Filippinene	1385	
Thailand	935	
USA	714	
Vietnam	530	
Kina	365	
Russland	294	
Ukraina	227	
Canada	162	

Kilde: Hagstofa Islands. <http://www.statice.is/Statistics/Population/citizenship-and-country-of-birth>. Inkluderer alle utenlandsfødte uavhengig av statsborgerskap og alder. Inkluderer ikke etterkommere.

Det er verdt å merke seg at mens andelen kvinner og menn er påfallende lik blant polakkene og litauere, utgjør kvinner 67 prosent av filippinerne, og 78 prosent av thaiene. Dette er i stor grad familieinnvandring, i betydningen at kvinner fra de asiatiske landene har kommet til Island for å gifte seg med islandske menn, men familiemigrasjonen ga i noen grad støtet til en videre migrasjon (Skaptadottir 2010). Kvinnene som etablerte seg på Island ble de første brohodene i en migrasjonskjede, i og med at mange av dem fikk familiemedlemmer og venner etter. Dette har skjedd i økende grad, og mellom 2000 og 2010 ble antallet filippinere på Island tredoblet (op.cit.). Filippinerne har fordel av å snakke engelsk, i motsetning til innvandrere fra Thailand og mange land i EØS-området, og kommuniserer dermed relativt greit med isendingene. De fleste nykommerne gikk rett ut i arbeid, som regel med hjelp fra kontaktpersonen(e) som allerede var i landet. Mange hadde sin første jobb i fiskeindustrien, men har gått over i andre jobber etter hvert. Nye reguleringer av arbeidsmigrasjon til Island etter 2004 begrenset imidlertid denne muligheten: etter 2004 har det bare vært mulig å ansette arbeidskraft fra land uten for EØS hvis de besitter en kompetanse som ikke kan skaffes i EØS-området. Muligheten til arbeidsmigrasjon fra Filippinene ble dermed betydelig begrenset, noe mange filippinere bosatt på Island opplevde som svært frustrerende (op.cit: 41).

Yrkesaktivitet

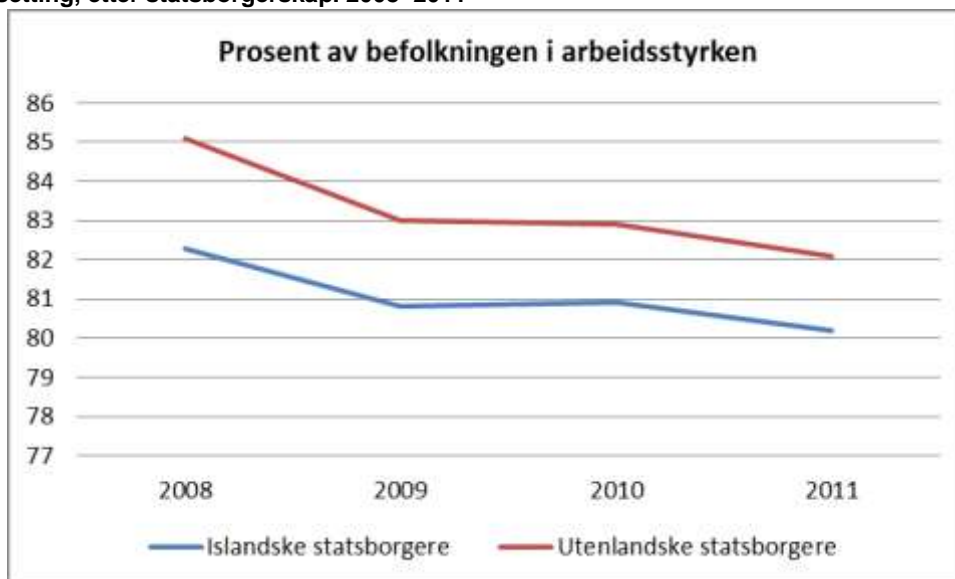
Island er et land som tradisjonelt har hatt svært høy sysselsetting. I 2001 var nærmere 85 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder sysselsatte, noe som med god margin utgjorde den høyeste andelen i OECD-området (OECD 2012).¹⁰⁰ Denne høye yrkesaktiviteten ble ikke minst drevet fram av sysselsettingen blant kvinner og eldre arbeidstakere: 81 prosent av kvinnene på Island var sysselsatte, det samme var nærmere 86 prosent av bosatte mellom 55 og 64 år. Landene som hadde nest høyest sysselsetting i denne aldersgruppen – Norge, Sverige og Sveits – hadde om lag 67 prosent sysselsatte, så her skilte Island seg markant ut. Island var også det eneste nordiske landet som hadde lengre gjennomsnittlig arbeidstid enn gjennomsnittet for OECD i 2001.

Ti år senere, i etterkant av en dyp finanskriser, hadde bildet endret seg noe. Sysselsettingen på Island var fortsatt høy, men likevel lavere enn i 2001: 79 prosent for befolkningen generelt, 77 prosent for kvinner, og 80 prosent for eldre arbeidstakere (OECD 2012). Tallene for kvinner og eldre arbeidstakere var fortsatt de høyeste i OECD-området, selv om avstanden til andre land hadde minsket noe, mens Sveits – med knapp margin – hadde passert Island med tanke på total sysselsettingsrate. Andelen sysselsatte som jobber deltid var omtrent som OECD-gjennomsnittet for kvinner og eldre arbeidstakere, noe høyere totalt (op.cit.).

Gitt at sysselsettingen på Island generelt er så høy, og innvandringen så å si utelukkende er arbeidsinnvandring, er det lite overraskende at sysselsetting av innvandrere i liten grad er et politisk tema på Island. Figur 3 viser sysselsettingen som andel av befolkningen etter statsborgerskap: islandsk eller andre.

¹⁰⁰ <http://www.oecd.org/els/emp/howdoeocdlabourmarketsperform.htm>

Figur 3. Sysselsetting, etter statsborgerskap. 2008–2011



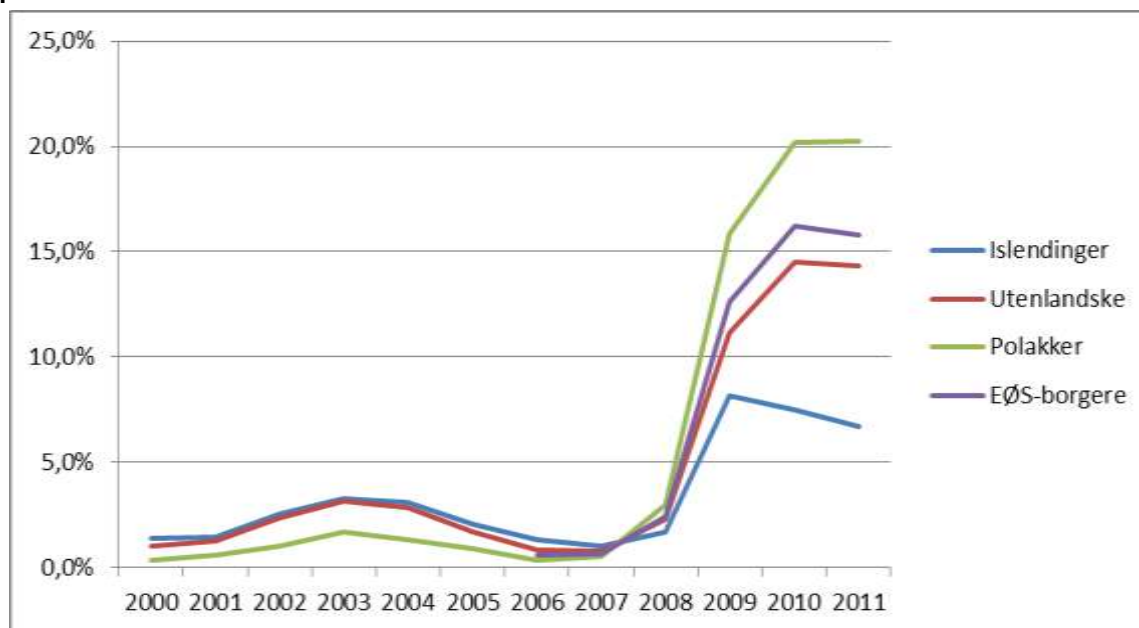
Sysselsatte: Atvinnuþattaka

Kilde: Vinnumalastofnun 2012

Figuren viser året da finanskrisen traff og de tre nærmeste årene, og viser at sysselsettingen for utenlandske statsborgere i hele perioden lå noe over sysselsettingen blant islandske statsborgere. Sysselsettingen falt i begge grupper etter finanskrisen, men ikke dramatisk: for begge grupper lå den fortsatt over 80 prosent i 2011, som er året med det laveste nivået i figuren. Polakker utgjør som nevnt klart den største innvandrerggruppen på Island, og sysselsettingsratene for polakkene er i hele perioden identiske med sysselsettingsratene for utenlandske statsborgere generelt (Vinnumalastofnun 2012).

Sysselsetting blant personer med utenlandsk bakgrunn skaper lite bekymring på Island, men arbeidsledighet er en utfordring. Arbeidsledigheten på Island har tradisjonelt vært svært lav, men økte betraktelig under og etter finanskrisen.

Figur 4.



Kilde: <http://www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/utgefing-efni-og-talnaefni/skyrslur-og-talnaefni/erlendir-rikisborgarar-talnaefni-og-skyrslur/>

Utenlandske: «Erlendir»

Som figuren viser, økte arbeidsledigheten blant alle grupper mellom 2008 og 2009. Økningen var likevel svært mye mindre blant islendinger uten innvandringsbakgrunn enn blant arbeidstakere med utenlandsk bakgrunn: ledigheten for islendinger var på sitt høyeste i 2009, med 8,1 prosent. I samme år var den 12,6 prosent blant personer med utenlandsk bakgrunn. Høyest var den for polakker, med 15,9 prosent. Like oppsiktsvekkende er det kanskje at ledigheten begynte å synke for islendinger allerede i 2010, mens den fortsatte å stige for utlendinger. Mellom 2010 og 2011 skjedde en utflating for alle gruppene, men på et langt høyere nivå for utenlandske arbeidstakere enn for islendinger. I 2011 var arbeidsledigheten 6,7 prosent for islendinger, 14,3 prosent for utlendinger generelt, og hele 20,1 prosent for polakkene. I 2013 hadde tallene falt ytterligere, da var 15 prosent av polakkene og 4 prosent av islendingene arbeidsledige (Jónsson 2013). En årsak til den fortsatt høyere ledigheten blant polakker kan være at mange av disse var ansatt i byggebransjen. Denne ble særlig hardt rammet av finanskrisen, og investeringene i bygg er fortsatt på et historisk lavt nivå på grunn av høy gjeld.

I hvilken grad reiser polakkene - og de andre EØS-innvandrerne – tilbake til opprinnelseslandet når jobben blir borte? Tallene for emigrasjon tydet på at mange dro, men samtidig viser immigrasjonstallene at det også var mange som kom til (Wojtyńska og Zielinska 2010). Det totale antallet polakker bosatt på Island var det samme i januar 2010, som det hadde vært i januar 2008 – i overkant av 10 000 (op.cit.). Intervjuer med polakker som ble boende viste ulike begrunnelser: noen hadde giftet seg med islandske statsborgere, eller fått islandsk statsborgerskap selv, og opplevde Island som sitt nye hjemland. En del hadde ikke opplevd krisen spesielt sterkt, de hadde beholdt jobbene sine og så ingen grunn til å reise. Noen hadde sterke personlige grunner til å ikke ønske seg tilbake til Polen, og noen mente at de ikke kunne forlate Island fordi de hadde etablert

seg i landet med boliglån de var avhengig av å betale tilbake (Wojtynska og Zielinska 2010:4). Bildet er med andre ord sammensatt. En faktor som gikk igjen i mange intervjuer var at lønningene var såpass mye høyere på Island enn i Polen at det skulle svært mye til at det lønte seg å returnere – selv dagpenger på Island ga en høyere inntekt enn de fleste aktuelle jobbene i Polen. De av polakkene som var gamle nok til å huske varemangelen, køene og rasjoneringen fra kommunistperioden, hevdet dessuten gjerne at krisen i Island ikke kunne oppfattes som noen egentlig krise.

Integreringspolitikk på Island

Island mottar, som nevnt, svært få flyktninger og asylsøkere. Flyktningene som bosettes på Island er kvoteflyktninger, og, som vist ovenfor, utgjør disse et lite antall. Kvoteflyktningene som mottas tilbys leilighet det første året, med mulighet til å fortsette å bo i leiligheten over lengre tid hvis de ønsker det (Islands regjering 2008). Leilighetene er møblerte, og utstyrt med radio og TV, støvsuger, kjøleskap og vaskemaskin, og flyktningene kan også få hjelp til å skaffe klær. De gis også penger til livsopphold, inkludert husleie, gjennom sosialtjenesten. Når flyktningene bosettes i små samfunn, orienteres lokalsamfunnet om flyktningenes bakgrunn før bosetting. Dette antas å bedre forståelsen mellom gruppene. Flyktningene får språkopplæring, inkludert samfunnslære, det første året etter bosetting. Denne gis fem dager i uka, og fortsetter i ni måneder. Man forsøker å skaffe lærere som behersker flyktningenes språk, men hvis dette ikke lar seg gjøre, brukes tolketjenester. I løpet av det første året klarer de fleste å skaffe betalt arbeid, gitt at det har vært stor etterspørsel etter arbeidskraft på Island i lang tid. Det er imidlertid ikke ønskelig at flyktningene går over i betalt arbeid før de har fullført språk- og samfunnsfagopplæringen. Flyktningene gjennomgår en helsesjekk kort tid etter ankomst til Island, og får tilbud om gratis helsetjenester – inkludert synssjekk og tannhelsetjenester – de første månedene etter ankomst. Senere har de tilgang på helsetjenester på like vilkår som andre bosatte.

I en studie basert på intervjuer med prosjektledere, sosialarbeidere, skolerådgivere og frivillige som tok hand om mottak av flyktninggrupper i to kommuner i perioden 2005-2009 ble det uttrykt tilfredshet med dette integreringsprogrammet, men flere mente at det var behov for forlengelse av programmet og forbedring med hensyn til psykososial støtte og integrering av barna til flyktninger (Birgisson 2010).

Det relativt omfattende opplegget for kvoteflyktninger gjenspeiles ikke i tilbudet til andre innvandrergupper. Kombinasjonen av få innvandrere og tradisjonelt høy etterspørsel etter arbeidskraft har betydd at man i liten grad har sett behov for egne tiltak for innvandrere. Dette gjelder både asylsøkere etter innvilget opphold, og arbeidsinnvandrere. Hovedregelen er at innvandrere har rett til samme tilbud som befolkningen for øvrig, med noen unntak for ytelser som krever opptjening.

Asylsøkere på Island henvender seg først til politiet, som gjennomfører et intervju og deretter overfører saken til utlendingsdirektoratet (Utlendingastofnun). Direktoratet vurderer saken videre. Som vist ovenfor, ender et flertall av sakene med at søknaden blir trukket, eller at søkeren

returneres til et annet land i henhold til Dublin-avtalen. Asylsøkere som venter på vedtak kan få hjelp gjennom sosialtjenesten til å skaffe tak over hodet, mat, helsestell og eventuelt psykologhjelp. Under gitte betingelser kan asylsøkere også få midlertidig arbeidstillatelse.

Island hadde ingen særskilt politikk rettet mot innvandrere før 2007, og landet har fremdeles ikke en inkluderingspolitikk som tilsvarende det som finnes i de nordiske nabolandene. Dokumentet «Government policy on the Integration of Immigrants», presentert av Sosialdepartementet i januar 2007, er en gjennomgang av målformuleringer og en presisering av prosedyrene for mottak av innvandrere (Sosialdepartementet 2007). Dokumentet omtales som «basert på multikulturalistiske ideer» (Olafs og Zielinska 2010): det gir anbefalinger om hvordan innvandrere kan oppmuntres til å bli aktive deltakere i det islandske samfunnet, men sier likevel lite om strategiene for hvordan deltakelse kan styrkes, og er relativt uklart med hensyn til hva integrering egentlig innebærer (op.cit.:77). Dokumentet fra Sosialdepartementet gjennomgår hvilke oppgaver de ulike offentlige etatene har i møte med innvandrere, og hvilke rettigheter statsborgere i andre land har på Island. Videre presiseres det at det skal tilbys kurs i islandsk på alle nivåer, at kunnskap om det islandske samfunnet skal være en del av denne opplæringen. Det er utformet opplegg for 200 timers språkundervisning i islandsk, men disse må normalt betales av innvandreren selv. Informasjon om det islandske samfunnet skal være tilgjengelig på ulike språk, slik at også utlendinger som ikke behersker islandsk skal kunne orientere seg. Skoleelever skal få opplæring i islandsk som andrespråk, samtidig som de skal hjelpes til å utvikle førstespråket sitt gjennom litteratur og kontakt med elever med samme landbakgrunn. Utlendinger som kommer fra land utenfor EØS, unntatt Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand, skal gjennomgå en helsesjekk når de bosetter seg i Island, og skal presentere dokumentasjon på denne helsesjekken til Utlendingsdirektoratet.

Som nevnt ovenfor ble muligheten til arbeidsinnvandring for personer fra land utenfor EØS begrenset i 2004. Før arbeidstillatelse kan gis til en person fra et ikke-EØS-land, skal islandske myndigheter kunne fastslå at stillingen er utlyst i EØS-området. Hvis en søker fra EØS-området er interessert, skal vedkommende gir prioritet framfor søkere fra ikke-EØS-land. Dette gjelder uavhengig av om det er snakk om en ny søknad om arbeidstillatelse, forlengelse av en eksisterende søknad, eller ny søknad i forbindelse med skifte av arbeidsgiver (Sosialdepartementet 2013).

Migrasjon er i liten grad et omstridt tema på Island. Konsensusen blant politikerne er stor, og det eneste partiet som framstår som «innvandringsfiendtlig» kom svært dårlig ut av valget i 2009 og falt ut av Allthingi (Eydal og Ottosdottir 2009). Finanskrisen har i svært liten grad fått innvirkning på debatten om migrasjon; det eneste eksemplet på at finanskrisen har vært brukt som argument i denne sammenhengen, var da Allthingi i desember 2008 gikk inn for å forlenge overgangsordningene for borgere fra Romania og Bulgaria (op.cit.:19). Da var det et sentralt argument at arbeidsledigheten steg dramatisk, og at tidspunktet for å åpne for enda flere mulige arbeidsmigranter ikke var riktig. Også i mediedebatten er tonen dempet: saker knyttet til flyktninger og asylsøkere dekkes så å si utelukkende som humanitære saker, og knyttes ikke til økonomiske forhold overhodet (Eydal og Ottosdottir 2009:20ff). Arbeidsmigrasjon forstås derimot i aller høyeste grad i lys av finanskrisen, med vekt på den mulige «flukten» av arbeidsmigranter fra øya. Heller ikke her oppfattes imidlertid tonen som negativ. Eydal og Ottosdottir er likevel kritiske til at

arbeidsmigrasjon dekkes utelukkende som et spørsmål om tilgang til arbeidskraft, slik at livene til arbeidsmigrantene – og familiene deres – vies svært liten oppmerksomhet.

Integrering av innvandrere i Norge

Anne Britt Djuve, Fafo

Innledning

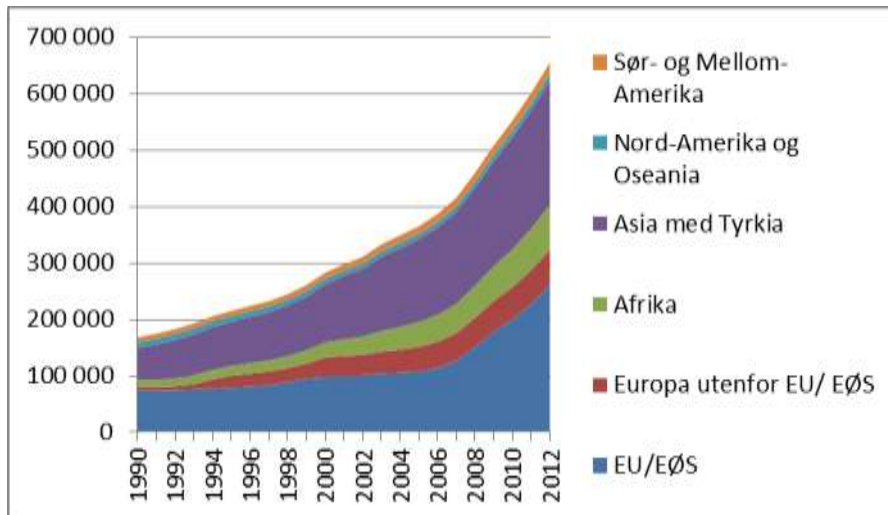
Sysselsettingen i Norge er generelt svært høy. Både yrkesdeltakelsen og den registrerte ledigheten varierer imidlertid betydelig mellom innvandrere og innfødte, og ikke minst mellom ulike grupper av innvandrere. Innvandrere kommer til Norge av ulike årsaker, og med svært ulike forutsetninger for å etablere seg i det norske arbeidslivet. Særlig har situasjonen for flyktninger vært viet mye oppmerksomhet i integreringspolitikken, og for denne gruppen og deres familier har det i løpet av perioden blitt etablert et omfattende kvalifiseringsregime. Når det gjelder arbeidsinnvandrere er yrkesdeltakelsen den første tiden etter ankomst naturlig nok høy – dette er personer i sin mest yrkesaktive alder som har kommet til Norge for å jobbe. For denne gruppen er bekymringen at mange har en nokså tidlig avgang fra yrkeslivet, og at overgangen til trygdeytelser, og da spesielt uføretrygd, er tilsvarende høy (Røed et al). I en del innvandrergupper er dessuten yrkesdeltakelsen blant kvinner betydelig lavere enn blant menn. Også i integreringspolitikken er det arbeidslinja som er det viktigste utjevningspolitiske virkemiddelet, og vektleggingen av arbeidslinja har blitt klart sterkere på dette feltet, særlig i løpet av de siste 10 åra (se nedenfor). Arbeidslinja som verktøy er imidlertid krevende i møte med innvandrere med svake forutsetninger for å delta i det norske arbeidslivet, og i møte med familiepraksiser som tilsier at kvinner i hovedsak skal være hjemmearbeidende. Det kan dessuten være gode grunner til at yrkeshemmende helseproblemer er mer utbredt blant personer som har vokst opp i et utviklingsland (med mangelfullt kosthold), startet svært tidlig i yrkeslivet, og eller hatt flere jobber samtidig samt arbeidsoppgaver som innebærer tunge og repetitive løft. Uansett er altså yrkesdeltakelsen betydelig lavere i en del innvandrergupper enn i majoritetsbefolkningen, noe som har blitt stadig bedre dokumentert gjennom forskning og statistikk. Sammen med rask vekst i innvandrerbefolkningen har dette bidratt til at integreringspolitikken har stått høyt på den politiske agendaen siden midten av 90-tallet.

Videre i dette avsnittet ser vi først på den faktiske utviklingen i omfanget av innvandring og i hvor stor grad ulike grupper deltar i arbeidsmarkedet. Dernest beskrives hovedtrekkene i reformene på integreringsområdet, hvilke tiltak som er gjennomført og de politiske konfliktlinjene rundt disse politikkendringene. Avslutningsvis diskuterer vi ulike forklaringer på utviklingen, samt utfallene av nye og gamle integreringspolitiske grep.

Utviklingen 1990 – 2013

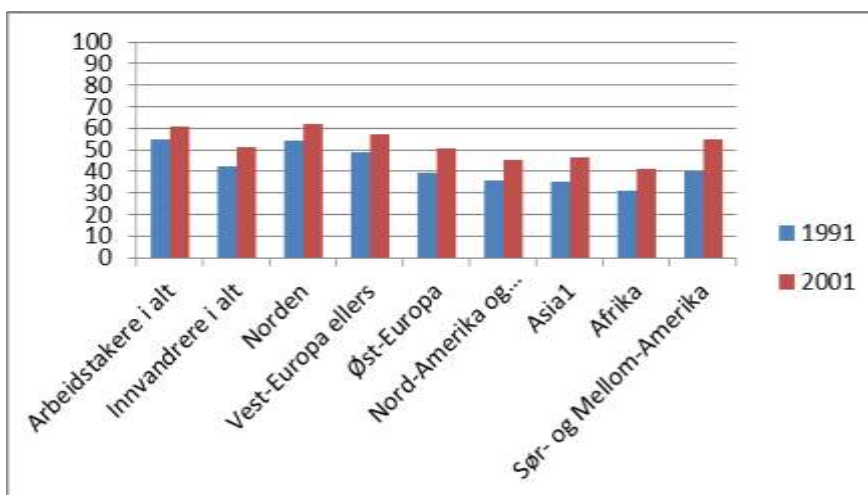
Fra 1990 til 2012 økte befolkningen med innvandringsbakgrunn (innvandrere og deres barn) i Norge med nærmere en halv million - fra 170 000 til 660 000 personer. Innvandrere og barn av innvandrere utgjør nå rundt 12 prosent av befolkningen i Norge, og befolkningsframskrivninger tilsier at denne andelen vil fortsette å vokse de nærmeste tiårene. Fram til EU-utvidelsen i 2004 var det særlig innvandringen fra land i Asia, Afrika og land i Europa utenom EU/EØS som økte. Innvandringen fra disse landene var i hovedsak flyktningeinnvandring og familiegjenforening. Etter 2004 har vi sett en voldsom vekst i arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene i øst, og da i særdeleshet fra Polen. Polakker er i dag den største landgruppa blant innvandrere i Norge.

Figur 1 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Antall



Sysselsettingsutviklingen i perioden har vært positiv. Fra 1991 til 2001 steg andel arbeidstakere blant innvandrere med nærmere 10 prosentpoeng. Den største økningen skjedde blant innvandrere fra ikke-vestlige land. Også siden 2001 har det skjedd en svak økning i sysselsettingen, riktignok med en liten nedgang etter finanskrisen. Dataene i figur 2 og 3 er ikke direkte sammenliknbare, siden figur 2 viser arbeidstakere, mens figur viser sysselsatte, det vil si arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende. Økning i sysselsetting på 2000 tallet ser ut til å ha klar sammenheng både med konjunktursituasjonen og med endring i sammensetningen av innvandrere med hensyn på landbakgrunn og alder, jfr figur 3.

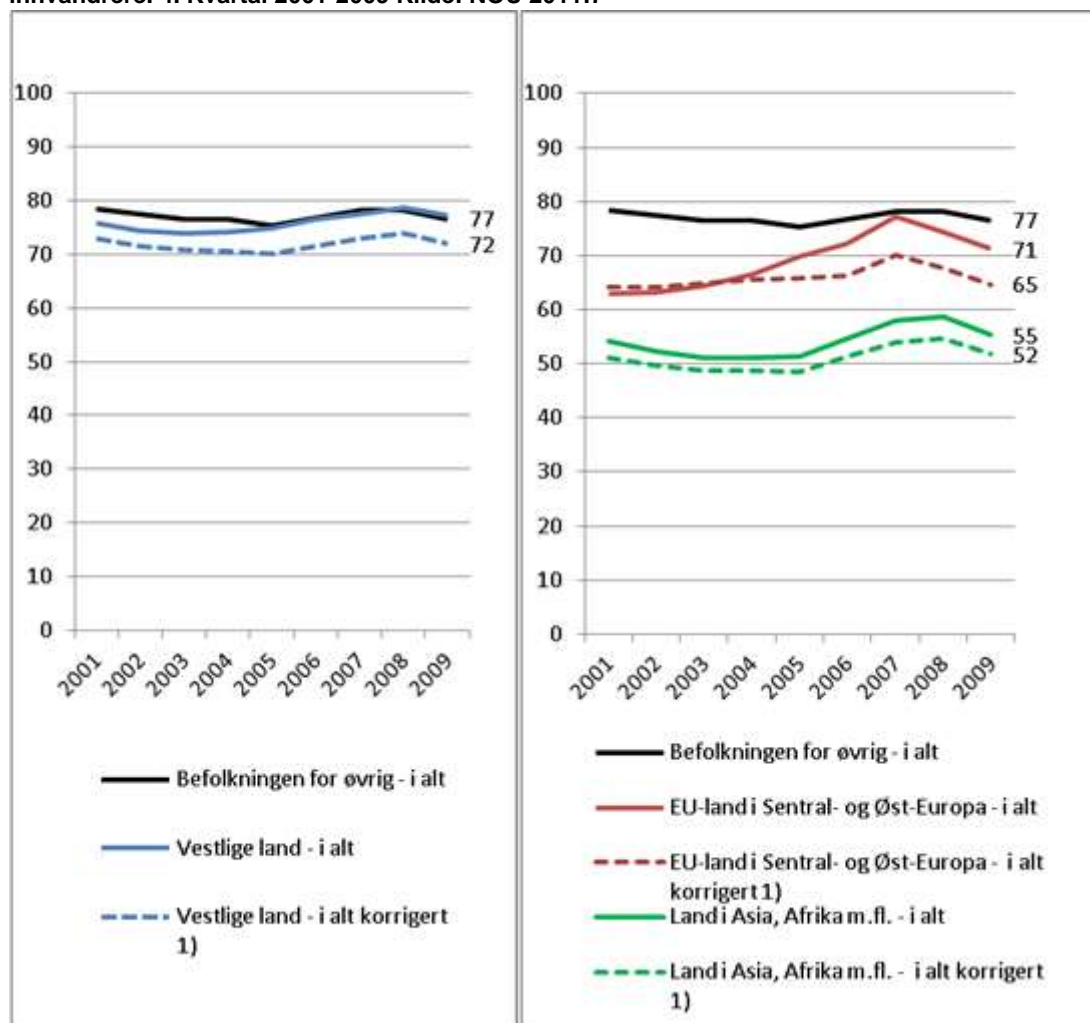
Figur 2 Arbeidstakere, etter landbakgrunn. 1991 og 2001. Prosent av alle i alderen 15-74



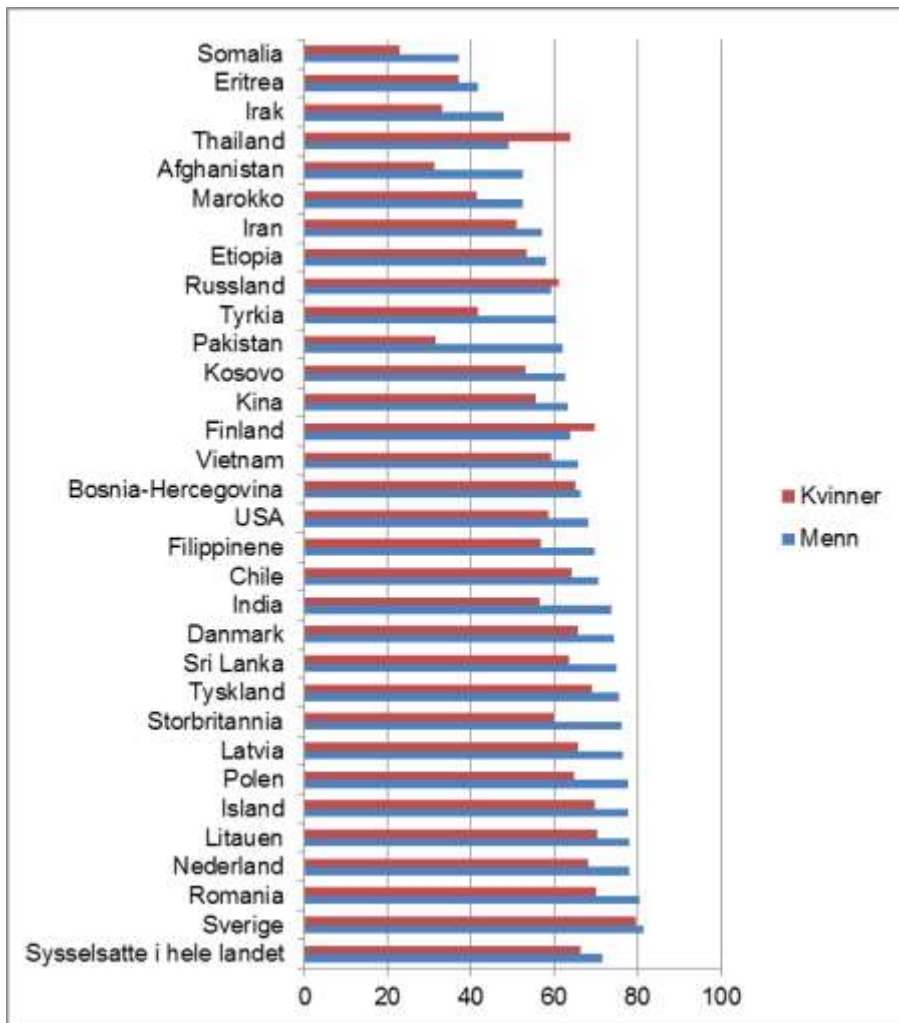
Sysselsettingen varierer sterkt med både landbakgrunn, innvandringsårsak, tid i Norge, alder, og – spesielt i enkelte landgrupper – med kjønn, jfr figurene 3,4, og 5. Endringer i sammensetningen av innvandrebefolkningen vil altså i seg selv ha stor betydning for sysselsettingsutviklingen over tid.

Når flere forhold endrer seg samtidig øker muligheten for feiltolkninger. Figur 5 tyder for eksempel på at flyktninger som har vært i landet i mer enn 15 år har en klart høyere yrkesdeltakelse enn flyktninger med 11-15 års botid. En annen forklaring kan være at mange av flyktningene som kom for mer enn 15 år siden er Bosniere, som generelt hadde en rask integrering i arbeidsmarkedet, mens flyktningene som kom de påfølgende årene i større grad hadde bakgrunn i land som har hatt en svakere integrering i arbeidsmarkedet. Det kan dessuten være grunn til å minne om at internasjonal forskning på konsekvensene av arbeidsinnvandring viser at denne særlig rammer andre minoritetsgrupper – det kan altså tenkes at den økte arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa har negative konsekvenser for arbeidsmarkedsintegreringen til andre innvandrere.

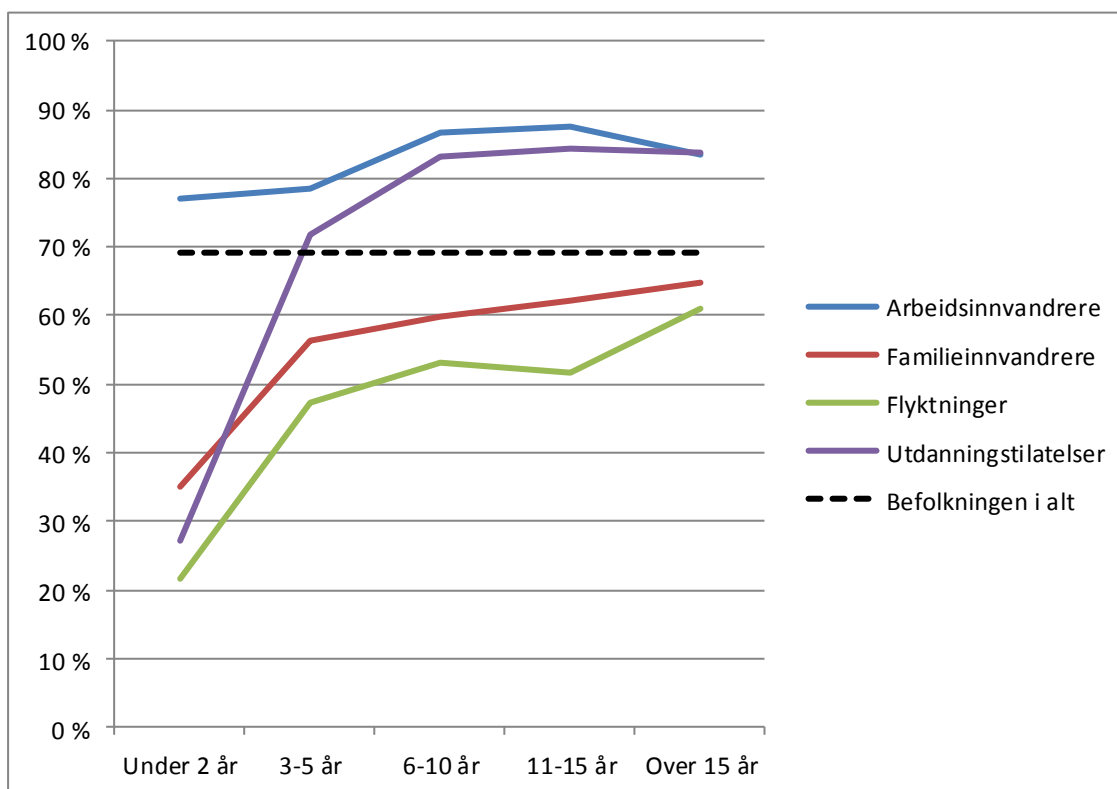
Figur 3 a og b: Sysselsatte i prosent av bosatte i alderen 15(16)-64 år. Innvandrere og befolkningen utenom innvandrere. 4. Kvartal 2001-2009 Kilde: NOU 2011:7



Figur 4 Sysselsetting 4.kvartal 2011. Personer med innvandringsbakgrunn, 16-74 år.



Figur 5 Sysselsetting. Personer i alderen 16-74 år. Prosent.



Kilde: Egen kjøring, SSBs statistikkbank

Integreringspolitikken

Arbeidslinja er som nevnt det sentrale virkemiddelet for integrering, noe som gjenspeiles i at kvalifisering til arbeid er et sentralt element både i den spesifikke integreringspolitikken, den generelle arbeidsmarkedspolitikken, og i utdanningspolitikken. De første to årene etter bosetting har kommunene hovedansvaret for integrering av de innvandrerne som omfattes av introduksjonsordningen, det vil i hovedsak si flyktninger og deres familiemedlemmer. Når denne perioden er over tar NAV, gjennom det kommunale kvalifiseringsprogrammet og øvrige kommunale tiltak samt den statlige arbeidsmarkedspolitikken, i stor grad over ansvaret for integreringen av innvandrere i arbeidslivet. NAV har dessuten ansvaret for de innvandrergruppene som ikke omfattes av introduksjonsordningen, som jo er det store flertallet. Nyankomne arbeidsinnvandrere får imidlertid lite bistand fra NAV (Elgvin og Friberg, 2013). For denne gruppa er det etablert egne veiledningssentra (Servicesenter for utenlandske arbeidstakere) i de største byene. Disse bistår med generell veiledning i jobbsøkingprosessen.

Innvandrere er en målgruppe for utdanningspolitikken på lik linje med befolkningen generelt. Likevel er det i enkelte tilfeller behov for særlige tiltak for grupper som ikke kan nyttiggjøre seg det generelle tilbudet, for eksempel i form av innføringsklasser for nyankomne eller ulike former for norskopplæring og språkstøtte.

I tillegg til kvalifiserings- og formidlingstiltak rettet mot den enkelte innvandrere, foregår det en betydelig offentlig aktivitet både sentralt og lokalt, blant annet i form av ulike handlingsplaner for mangfold, traineeordninger og holdningskampanjer. Integrerings- og Mangfoldsdirektoret (IMDi) har en viktig rolle i dette, og driver blant annet veilednings- og motivasjonsarbeid overfor partene i arbeidslivet, interesseorganisasjoner og fagmiljøer innenfor rekrutterings- og organisasjonsutvikling. Det er også utviklet ordninger for godkjenning av utdanning fra utlandet. En stadig sterkere satsing på lovregulering mot diskriminering i arbeidslivet (Bore et al 2013), herunder innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt, samt oppbygging av kompetanse på dette feltet i Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), er også en del av integreringspolitikken. I tillegg har satsingen på tiltak mot sosial dumping vært viktig for å motvirke at innvandrertunge næringer får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår sammenliknet med arbeidslivet forøvrig. Selv om problemene med sosial dumping ikke er løst, er det grunn til å tro at situasjonen ville ha vært langt verre uten disse tiltakene (Eldring et al 2011).

Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere

Første september 2004 ble lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger og innvandrere innført. Introduksjonsordningens formål er å lette integreringen av nyankomne flyktninger. Deltakerne på programmet har rett til en introduksjonsstønad som er satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp (tilsvarende ca 140 000 kroner i 2008). Stønaden er koblet til aktiv deltakelse i et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram, der deltakeren skal gjøre den enkelte i stand til å bli en aktiv deltaker i hele det norske samfunnet, programmet favner med andre ord langt videre enn integrering i arbeidslivet.

Deltakeren får en individuell plan som varer i inntil 2 år. Programmet følger arbeidsåret, med ordinær arbeidstid på 37,5 timer i uka og ordinære ferierettigheter. Det er obligatorisk frammøte og de samme fraværsreglene som i arbeidslivet gjelder. I programmets innledende fase skal deltakernes kompetanse og opplæringsbehov kartlegges. Med utgangspunkt i denne kartleggingen skal det utvikles en individuell plan for kvalifisering. Kvalifiseringen skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede til deltakelse i yrkeslivet.

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er forankret i lov om sosiale tjenester og ble presentert som Stoltenberg-regjeringens viktigste tiltak i kampen mot fattigdom og for å øke sysselsettingen blant dem som står lengst fra det ordinære arbeidsmarkedet. Lovbestemmelsen for kvalifiseringsprogrammet trådte i kraft 1/11 2007. Målet er å forsterke innsatsen overfor personer som har vært avhengige av sosialstønad over lengre tid, eller står i fare for å bli det. Programmet gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede rettigheter i folketrygdloven. Målsettingen er at programmet skal bidra til at flere i målgruppen kvalifiserer seg til - og kommer ut i - arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging. Programmet er et arbeidsrettet program for alle som vurderes å ha en mulighet til å

komme ut i arbeid, selv om veien fram dit er lang og komplisert. Tiltakene skal være individuelt tilpasset.

Personer har i prinsippet rett til deltakelse i programmet dersom de har gjennomgått en arbeidsevnevurdering som konkluderer med at deltakelse i arbeidslivet på sikt er mulig. Denne retten begrenses imidlertid av at NAV må vurdere deltakelse i programmet som hensiktsmessig og nødvendig for å sikre deltakelse i arbeidslivet (på sikt), og dessuten av at et egnet kvalifiseringstilbud må være tilgjengelig lokalt.

Som hovedregel skal man delta på programmet i ett år, men etter vurdering kan deltakelsen utvides med ett år. De som deltar i programmet har rett til en individuell plan.

De som deltar må forplikte seg til et helårlig heltidsopplegg i et opplegg som *må* inneholde arbeidsrettede tiltak og som *kan* inneholde andre former for tiltak. Programmet er et kommunalt ansvar, og forvaltes i NAV-kontorene. Ved utgangen av April 2013 var det 6117 deltakere i program, og antallet deltakere har vært svakt synkende de siste årene (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013).

Av de som avsluttet programmet i 2011 gikk en av fire over i arbeid (Djuve et al 2012). Om dette er et høyt eller lavt tall er ikke umiddelbart enkelt å vurdere – gitt at målgruppen i utgangspunktet står nokså langt fra arbeidslivet, og at vi ikke kjenner overgangen til arbeid i en tilsvarende gruppe som ikke deltok i KVP. En effektevaluering av tiltaket er under arbeid ved Frischsenteret, men er foreløpig ikke publisert.

Arbeidsmarkedspolitik

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken har som mål å bidra til høy sysselsetting, motvirke langvarig ledighet og hindre utstøting fra arbeidslivet.¹⁰¹ Målet om å få flere i arbeid og færre på trygd har vært en viktig driver bak flere av de store politiske reformene og tiltakene som er innført de siste årene, ikke minst etableringen av NAV og herunder innføring av arbeidsevnevurdering og arbeidsavklaringspenger i arbeids- og velferdsforvaltningen. Også andre reformer som IA-samarbeidet og pensjonsreformen har som mål å bidra til høy sysselsetting, men her er siktemålet i større grad å redusere avgangen fra arbeidslivet. I den videre beskrivelsen vil vi konsentrere oss om tiltak for å øke inngangen til arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsforvaltningen utfører arbeidsmarkedspolitikken, og skal blant annet sørge for rask formidling til arbeid. Som nevnt ovenfor finnes det egne kvalifiseringsordninger for nyankomne flyktninger, og dessuten norskopplæringstilbud som er gratis også for familiegjenforente med ikke-vestlige arbeidsinnvandrere. Flertallet i innvandrerbefolkningen i Norge faller likevel utenfor disse ordningene, enten fordi de er arbeidsinnvandrere fra EØS-området, eller fordi de har vært for lenge i landet til å ha disse rettighetene. De fleste innvandrere

¹⁰¹ Prop.1 S (2009-2010) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

som har behov for tiltak for å lette inngangen på arbeidsmarkedet får derfor disse tjenestene gjennom det ordinære tilbudet til NAV. Ifølge tall fra NAV var gjennomsnittsbeholdningen av tiltaksdeltakere med innvandrerbakgrunn 5552 personer i 2010. Dette utgjorde 39 prosent av alle på tiltak. Innenfor tiltaket opplæring (hvor AMO-kurs er det dominerende) utgjorde innvandrere en knapp majoritet (51%), og i arbeidspraksis 38 prosent. Dette er de to store tiltakene. I tillegg deltar en del innvandrere på lønnstilskudd og oppfølgingstiltak. Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn (fra land utenom OECD) utgjør den klart største gruppen av innvandrere på ulike arbeidsmarkedstiltak. Hele 4 300 av 5 550 innvandrere hadde ikke-vestlig bakgrunn. Innvandrere er en prioritert gruppe for tiltak i NAV. I tillegg er innvandrere i gjennomsnitt lengre ledige enn innfødte arbeidsledige, noe øker sannsynligheten for å komme på tiltak (Kvinge og Djuve 2006).

Politikkens resultater

Det har blitt utformet en rekke planer og tiltak for inkludering og integrering av innvandrere i løpet av de siste 20 årene. Til tross for dette er arbeidsledigheten fortsatt tre ganger så høy blant innvandrerne. I løpet av de samme 20 årene har imidlertid antallet innvandrere i Norge økt fra 183 000 til 655 000 personer. Innvandrere som har kommet gjennom pendling og korttidsopphold kommer i tillegg. Arbeidsledigheten blant innvandrere har holdt seg relativt stabil rundt 6–7 prosent i perioden. I fjerde kvartal i 2011 var 489 000 av innvandrerne i Norge i yrkesaktiv alder (15–74 år), og av disse var 307 186 personer (eller 63 prosent) registrert sysselsatt. Man kan altså tegne nokså ulike bilder av om integreringen i Norge har vært vellykket eller mislykket: På den ene siden har man altså ikke lyktes i å redusere den registrerte arbeidsledigheten. På den andre siden har man lyktes med å holde ledigheten stabil på et nivå som ligger langt under den generelle ledigheten i Europa gjennom en 20-årsperiode med firedobling av innvandrerbefolkningen, og en yrkesdeltakelse som er høyere enn det som gjelder i majoritetsbefolkningen i en rekke Sør-Europeiske land. I hvilken grad dette er et resultat av integreringspolitikken er likevel høyst usikkert. Det som har vært gjennomført av effektevalueringer av generelle arbeidsmarkedstiltak tyder på svært moderat effekt av disse tiltakene, jfr nærmere beskrivelse nedenfor. Disse og øvrige evalueringer tyder på at det er et klart forbedringspotensial både når det gjelder de særskilte integreringstiltakene, og når det gjelder den generelle arbeidsmarkedspolitikken. Likevel er det altså i dag et større etnisk mangfold i norsk samfunns- og arbeidsliv enn noen gang tidligere. En mulig forklaring på dette er selvsagt at arbeidsledighet og yrkesdeltakelse er mer påvirket av økonomiske konjunkturer og generelle trekk ved den norske arbeidslivs- og velferdsmodellen, enn av kvaliteten på kvalifiseringstiltakene. Samtidig er høy ledighet og ikke minst lav yrkesaktivitet i deler av innvandrerbefolkningen en vedvarende politisk bekymring, og økt integrering i arbeidslivet er en sentral politisk målsetting.

Effektevaluering av tiltak er en metodisk krevende øvelse. utfordringene er særlig knyttet til det om omtales som det kontrafaktiske problem – hva hadde skjedd dersom personene som deltok på tiltak *ikke* hadde deltatt på tiltak? I Norge har vi svært god tilgang til registerdata. Det betyr at vi har gode muligheter til å følge tiltaksdeltakere i registrene etter avsluttet tiltak, og undersøke om de er i arbeid på ulike tidspunkt etter tiltaksdeltakelsen. For å løse problemet med at vi ikke vet hva som hadde skjedd dersom deltakerne ikke hadde deltatt på tiltak, forsøker man gjerne på ulike vis å

finne en sammenlikningsgruppe av personer som ikke har deltatt på tiltak. Selv med de mest avanserte økonometriske modellene er det likevel betydelig usikkerhet knyttet til hvor lik kontrollgruppa er deltakergruppa. Når det gjelder effekter av introduksjonsordningen kommer det i tillegg et annet kompliserende moment, nemlig av så godt som alle deltar i ordningen – dermed blir det enda vanskeligere å lage en god kontrollgruppe.

Den generelle mangfoldspolitikken er i liten grad effektevaluert. En mulighet er å studere den samlede yrkesdeltakelsen eller arbeidsledigheten over tid. Arbeidsledighet er etter vår vurdering ikke et godt integreringsmål (å bli registrert ledig forutsetter at man er aktivt arbeidssøkende)– det er klart mer interessant å studere utvikling i samlet sysselsetting. Som vi har sett har denne økt noe i perioden. Flere faktorer kan imidlertid ligge bak. I tillegg til konjunkturer og generelle 'modelleffekter' som er nevnt ovenfor, vil sammensettingen av innvandrerbefolkningen ha stor betydning. Det kan fastslås at lovforbudet mot diskriminering ikke har eliminert etnisk diskriminering i norsk arbeidsliv (Rogstad og Midtbøen 2012, Bore et al 2013), men vi vet jo ikke hvor omfattende diskrimineringen hadde vært *uten* lovforbudet og oppfølgingen fra blant annet LDO. Tronstad (2011) og Bore et al (2013) finner at aktivitets- og rapporteringsplikten i nokså begrenset grad har påvirket arbeidsgiverne i retning av en planmessig innsats for økt etnisk mangfold i virksomhetene.

Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak viser positive men svært moderate effekter av arbeidsmarkedstiltak, både for innvandrere og innfødte (Hardoy og Zhang 2010, Kvinge og Djuve 2006). Introduksjonsordningen og Ny Sjanse ser ut til å ha bedre resultater enn det som ble oppnådd før disse ordningene ble innført (Kavli et al 2007, Proba 2012). Disse evalueringene er ikke tradisjonelle effektevalueringer. Kvalifiseringsprogrammet er som nevnt over foreløpig ikke effektevaluert. En kartlegging av sammenhengene mellom kvalifiseringsprogrammet og de kommunale sosialhjelpsutgiftene tyder på at det har vært betydelige implementeringsproblemer knyttet til programdriften i flere kommuner, samt at det er noe ulike vurderinger av om innvandrere med svake norskferdigheter er en del av målgruppen for programmet (Djuve et al 2012). Tilsvarende implementeringsproblemer har tidligere vært dokumentert i introduksjonsprogrammet, og det kan være grunn til å anta at også Ny Sjanse vil erfare denne type utfordringer i overgangen fra prosjektdrift til ordinær drift som nå er planlagt.

Et sterkt fokus på arbeidslinja er naturlig i en oppsummering av resultatene av integreringspolitikken. Det er likevel også andre forhold som er viktige både for innvandrerne selv og for samfunnet som helhet. Ett slikt forhold er at Norge så langt har vært et nokså fredelig land når det gjelder etnisk baserte konflikter. Vi har ikke vært i nærheten av opptøyer av den typen man for eksempel har sett i forstedene utenfor Paris. En annen viktig indikator er hvordan det går med innvandrernes barn – får de muligheter til å delta i utdanning og arbeidsliv på lik linje med etnisk norske ungdommer? Statistikken viser at ungdommer med innvandrerbakgrunn i stor grad deltar i høyere utdanning, og at de også får jobber etterpå, selv om jobbsøkingprosessen kan ta noe lenger tid. Det at man har lykkes såpass godt med den generelle utdanningspolitikken, samt at vi har et godt utbygd sosialt sikkerhetsnett som avhjelper de inntekts- og marginaliseringsproblemene som følger av manglende integrering i arbeidslivet, kan med andre ord ha vært svært viktige faktorer bak at Norge tross alt er et rimelig velfungerende flerkulturelt samfunn.

Velferdsstatens bærekraft i lys av migrasjon

Et regjeringsutnevnt utvalg (Brochmannutvalget) som hadde i oppgave å utrede den norske modellens bærekraft i lys av økt migrasjon, knyttet i sin innstilling legitimitetsspørsmål også til arbeidslivspolitikken (NOU 2011:7). De pekte på at oppslutning er en forutsetning også for den aktive arbeidsmarkedspolitikken, et regulert arbeidsmarked og trepartssamarbeid mellom organisasjonene i arbeidslivet og staten. Lavere organisasjonsgrad blant innvandrere kan bli en utfordring for modellen, både lokalt og sentralt, siden « partenes maktbase, og dermed trepartssamarbeidets legitimitet, bli(r) svekket hvis store deler av arbeidsstyrken jobber i bedrifter uten organisering» (s.21).

Det samme utvalget fikk gjennomført en rekke beregninger av hvilke konsekvenser framtidig innvandring kan ha for statsfinansene. Resultatene av disse regnestykkene avhenger selvsagt i stor grad av hvilke forutsetninger som legges til grunn for innvandrernes yrkesdeltakelse og bruk av velferdsordninger. Fram til nå har det vært store variasjoner i yrkesdeltakelsen til innvandrere fra ulike land. I et av regneeksemplene beregnes konsekvensene dersom arbeidsmarkedsdeltakelsen og uførepensjoneringen som kjennetegner innvandrerne fra Afrika, Asia mfl. med botid på minst ti år, blir normen også for innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og deres etterkommere. Slike forutsetninger fører til en nedgang i sysselsettingen på 1½ pst. i 2030, 3 pst. i 2050 og 4 pst. i 2100 i forhold til referansebanen. Dette ville innebære utgiftsøkning tilsvarende omtrent halvparten av innsparingen som vil følge av den vedtatte pensjonsreformen.

Økt levealder vil medføre at antall yrkesaktive per yrkespassive vil reduseres betydelig i årene framover. Videreføring av dagens nivå på velferdstjenestene vil i henhold til perspektivmeldingen 2013 medføre et udekket finansieringsbehov i 2060 tilsvarende 6,1 prosent av verdiskapingen i fastlands-Norge, dersom befolkningen ikke står lenger i jobb. Brockmannutvalget vurderte om innvandring kan redde velferdsstaten nettopp ved å øke brøken yrkesaktive per yrkespassiv. På kort sikt vil innvandring kunne ha en slik effekt. På lengre sikt blir imidlertid innvandrerbefolkningen også eldre – og bidrar til problematikken. Når det gjelder økonomisk bærekraft er det imidlertid viktig å ha med i betraktningen at en eventuell skatteøkning fram mot 2060 ikke nødvendigvis medfører noen reduksjon i rommet for privat forbruk. Perspektivmeldingen estimerer en produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien på 2,3 prosent årlig fram til 2060. Det skulle tilsi en tredobling av privat forbruk i 2060 sammenliknet med i dag (Bakke, Klassekampen 22.03.2013). Det kan altså tenkes at en situasjon med skatteøkning kan oppleves som økonomisk bærekraftig.

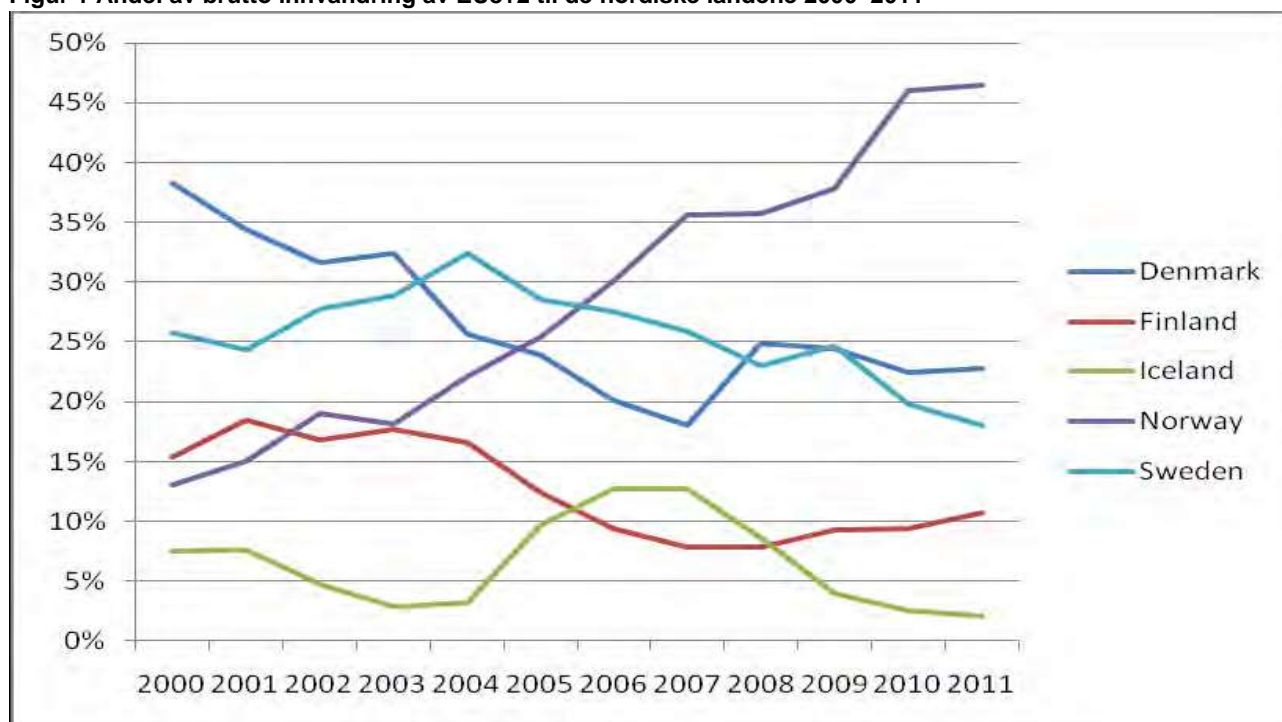
Den nordiske modellens bærekraft i lys av migrasjon

Anne Skevik Grødem og Anne Britt Djuve, Fafo

Innledning

De nordiske landene har alle opplevd kraftig økning i innvandring i løpet av det siste tiåret, men det er fortsatt betydelige forskjeller både i andelen innvandrere og i sammensetningen av innvandrere. Finland har den klart laveste andelen innvandrere, med fem prosent utenlandsfødte, deretter kommer Danmark (8 prosent), Island (9 prosent), Norge (12 prosent) og Sverige (15 prosent). For Islands del er innvandringen i all hovedsak arbeidsinnvandring, og i Finland kommer de store innvandrergruppene fra nærområdene, og familieinnvandring er den dominerende innvandringsårsaken. I de tre andre landene har også arbeidsinnvandringen økt kraftig de siste årene, men innvandrerbefolkningen er mer sammensatt og gjenspeiler mange års flyktningeinnvandring samt tidligere års arbeidsinnvandring fra ikke-vestlige land og familieinnvandring til disse. Norge skiller seg ut med en svært sterk vekst i arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i løpet av det siste tiåret, og personer født i Polen er i dag den største landgruppen i Norge. Justert for befolkningsstørrelse er forskjellene mellom Norge på den ene siden og Sverige og Danmark på den andre enda større enn figuren antyder, mens forskjellen mellom Norge og Island er mindre. Også målt i forhold til befolkningsstørrelsen er det imidlertid Norge som nå har den største innvandringen fra EU-10.

Figur 1 Andel av brutto innvandring av EU8+2 til de nordiske landene 2000–2011



Source: Nordic Statistics

Hvilke integreringspolitiske løsninger er valgt?

I alle de nordiske landene er 'mainstreaming' av velferdstjenester hovedregelen: Innvandreres behov for helse, arbeidsmarkedstiltak og inntektssikring skal i hovedsak dekkes av de samme ordningene som gjelder for hele befolkningen. På arbeidsmarkedsfeltet innebærer det tilgang til et tiltaksapparat av i hovedsak nokså kortsiktige tiltak, selv om tiltakenes lengde og innretning varierer noe mellom landene. I tillegg finnes enkelte tiltak som er rettet spesielt mot innvandrere, særlig nyankomne.

I spørsmålet om hvorvidt tilpasning til majoritetssamfunnet skal være frivillig eller obligatorisk er det nokså store politiske forskjeller mellom de tre nordiske landene som har den største innvandringen (Norge, Sverige og Danmark). Disse gir seg blant annet utslag i reglene for statsborgerskap. Mens det i Sverige oppfattes som illegitimt at staten stiller vilkår om å delta i undervisning i samfunnskunnskap (SOU 2010:16), har Norge innført slike krav. I Danmark kreves det i tillegg både danskferdigheter og at søkeren lover 'troskab og loyalitet til det danske samfund' (CIS nr 9253 af 06/06/2013) – Danmark har altså en nokså eksplisitt intensjon om kulturassimilering.

Danmark, Sverige og Norge har utviklet heldags introduksjonsordninger for nyankomne. I Norge gjelder disse programmene kun for flyktninger og deres familier, mens de i Danmark og Sverige gjelder alle borgere fra utenfor EU. I Norge og Danmark er deltakelse i ordningen obligatorisk – men også en rettighet. Kommunene er med andre ord pålagt å tilby heldags kvalifisering til nyankomne. I Sverige er det opp til den enkelte kommune om ordningen skal tas i bruk. Også på dette området framstår Danmark og Sverige som motpoler i bruken av tvangsmidler: mens Sverige i stor grad satser på belønning av deltakelse og resultater slik at deltakelse skal lønne seg for den enkelte, har Danmark fram til nylig tilbudt nyankomne reduserte sosialhjelpsatser (starthjelp) uansett om de deltok i program eller ikke, og også implementert nokså strenge økonomiske sanksjoner overfor de som ikke deltar.

Finland har gjennom sine integreringsplaner laget et kvalifiseringsløp som ligger tett opp til det som i de øvrige tre landene kalles for introduksjonsordning. Alle landene har også tilbud om språkopplæring og grunnleggende samfunnslære, men det varierer hvilke grupper som har gratis adgang til disse tilbudene. I Norge er det kun flyktninger og innvandrere fra ikke-vestlige land som har tilgang til gratis språkopplæring – arbeidsinnvandrere fra EU/EØS området må finansiere dette selv, eventuelt må arbeidsgiver tilby slik opplæring.

Det politiske debattklimaet på innvandringsfeltet er påfallende ulikt i de fem landene, og det er vanskelig å se at forskjeller i omfanget av innvandring eller konkrete integreringspolitiske utfordringer skulle kunne forklare de politiske forskjellene. Spesielt påfallende er forskjellene mellom Danmark og Sverige, som begge har noen tiårs erfaring som innvandringsland. Mens debatten i Sverige i stor grad er preget av argumenter om at situasjonen vil gå seg til og at innvandring ikke er noen trussel mot velferdsstaten (jfr Wadensjø og Boguslaw i kap x i denne rapporten) er frontene betydelig steilere i Danmark. I Sverige er den dominerende forklaringen på integreringsproblemene diskriminering – altså at det er de etniske svenskenes skyld, mens i Danmark er det klart sterkere tendens til å legge skylda på innvandrerne selv (Hedetoft 2007).

Dette har også fått betydelige konsekvenser for landenes innvandringspolitikk: mens Sverige i dag har ett av verdens mest inkluderende innvandringsregimer, der også tredjelandsborgere har fri adgang så fremt de er i stand til å skaffe seg en jobb til tariff lønn, har Danmark innført en rekke innstramminger for å styre innvandringen vekk fra tredjelandsinnvandring og over på kvalifisert arbeidsinnvandring fra EU/EØS.

Tabell 1 Introduksjonsordningens utforming i Danmark, Norge og Sverige

	Danmark (1999)	Norge (2003/2004)	Sverige (1991/93)2010
Målgruppe	Innvandrere fra tredjeland	Flyktninger, personer på humanitært grunnlag, deres familier	Innvandrere fra tredjeland
Varighet	3 år	2 år (3 år)	2 år (+/-)
Stønad	Starthjelpen var lavere enn sosialhjelp. Opphevet 2012. Nå sosialhjelp - husholdsbasert	Individuell rettighet. Høyere enn sosialhjelp for de fleste deltakere (avhengig av familiestørrelse).	Høyere enn sosialhjelp, individuell stønad, avtalefestet. Sfi-bonus
Sanksjoner	Økonomiske og rettighetsmessige (statsborgerskap) sanksjoner	Økonomiske sanksjoner – men nokså milde. Kan få midlertidige konsekvenser for rett til sosialhjelp	Ingen konsekvenser for rettigheter til sosialhjelp, men den høyere stønaden kan trekkes.
Intensitet	Heltid, hele året.		

Hvordan har det gått med integreringen?

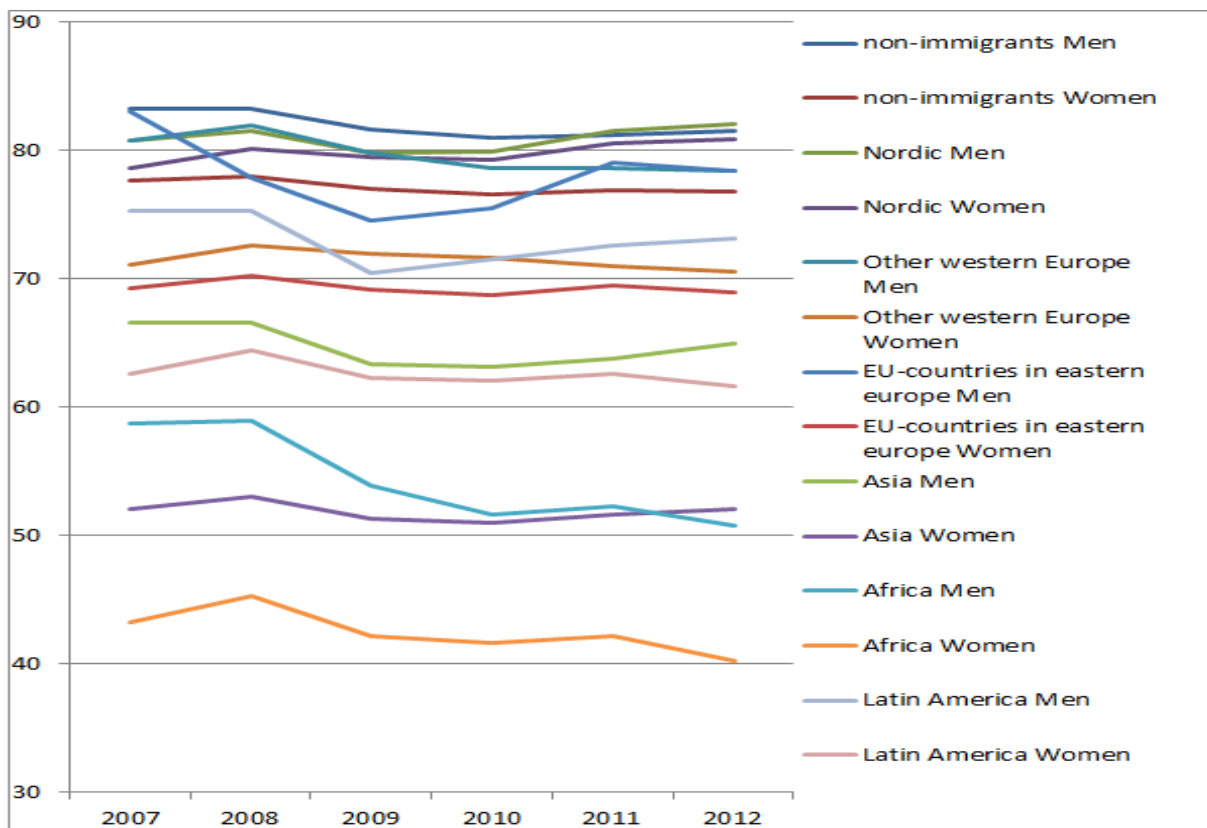
Innledningsvis i denne rapporten skriver vi at vi skal gjennomgå det som er kjent om integreringspolitikkenes resultater. Det er imidlertid svært vanskelig å effektevaluere integreringstiltak – blant annet er det vanskelig å finne en egnet sammenlikningsgruppe. En pekepinn kan man selvsagt finne ved å se på hvordan levekårene til ulike innvandrergrupper er sammenliknet med majoritetsbefolkningen og andre innvandrergrupper – men sammenhengen mellom integreringspolitikk og levekår er komplisert. Den påvirkes av en rekke kjennetegn ved innvandrerne selv, økonomiske konjunkturer, og strukturer og barrierer i lokale arbeidsmarkeder. Dessuten påvirkes effekten av det enkelte integreringstiltak av helheten i velferdspolitikken.

En felles erfaring i de nordiske landene er at det er vanskelig å finne effektive tiltak for å integrere lavt utdannede arbeidstakere fra ikke-vestlige land i de nordiske arbeidsmarkedene. De effektevalueringene som har vært gjennomført peker i all hovedsak på svært moderate effekter. Samtidig er det mange forhold som peker i retning av at arbeidsmarkedsintegreringen av

innvandrere går nokså godt: Den gjennomsnittlige yrkesdeltakelsen for innvandrere er riktignok lavere enn i majoritetsbefolkningen, men den stiger med botid, og flertallet av voksne innvandrere er i arbeid.

På den andre siden er forskjellene mellom de ulike innvandrergroppene påfallende, og i en del innvandrergropper er det svært store forskjeller i menns og kvinners yrkesaktivitet. Dette fenomenet kjennetegner særlig visse ikkevestlige landgrupper, og er dokumentert i alle de nordiske landene unntatt på Island, hvor de nærmest utelukkende har arbeidsmigrasjon.

Figur 2 Yrkesdeltakelse i Norge, etter fødeland.

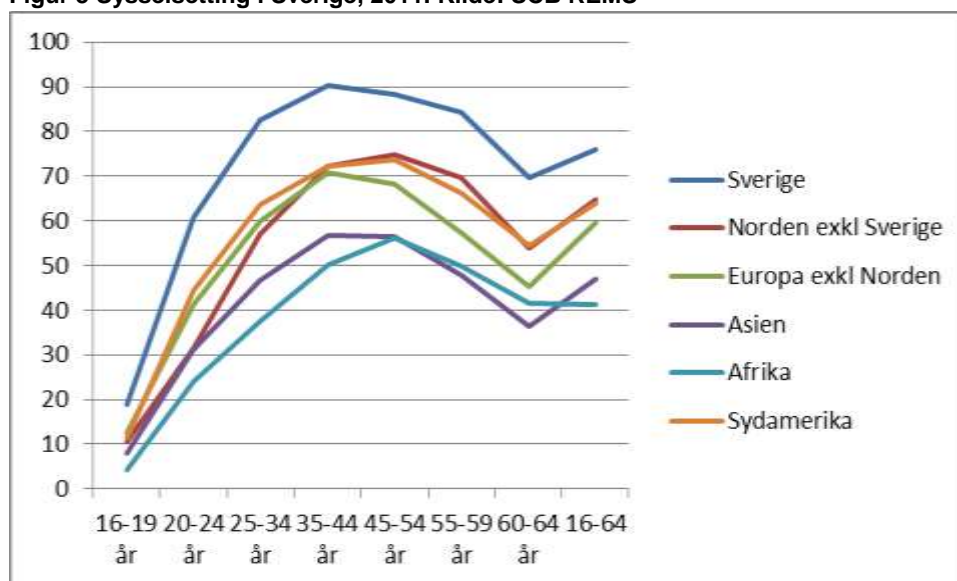


I alle landene har innvandrere større levekårsutfordringer enn majoritetsbefolkningen. Dette gjelder særlig flyktninger og ikke-vestlige innvandrere, men også arbeidsinnvandrere opplever dårligere lønns- og arbeidsvilkår og ikke minst større risiko for å bli arbeidsledig.

Det er av flere årsaker vanskelig å sammenlikne arbeidsmarkedsstatistikk fra de fem landene. Dette handler delvis om at det anvendes ulike definisjoner av innvandrere, og dessuten ulike definisjoner av sysselsetting og arbeidsledighet. I tillegg er det ulikheter i hvilke datakilder som er anvendt. Beskrivelsene av yrkesdeltakelse i Island, Finland, Danmark og Norge bygger på registerdata, mens svenskene vurderer arbeidskraftundersøkelsen (AKU) til å være en bedre kilde. Dette er for å unngå problemet med overdekning, altså at sysselsettingstallene beregnes til å være lavere enn de egentlig er i innvandrergropper der utflytting ikke er godt nok registrert. Dermed kan vi få inntrykk av at forskjellene i sysselsetting mellom landgruppene er større enn de faktisk er. Problemet med AKU-

data er imidlertid at de stammer fra en survey-undersøkelse som ikke er tilrettelagt for innvandrere. Det tilsier at frafallet kan bli spesielt skjevt blant innvandrere, og at vi dermed får inntrykk av at forskjellen i sysselsetting mellom gruppene er mindre enn den faktisk er. Problemet illustreres i figur 3 i kapittelet om Finland: når det anvendes registerdata framstår forskjellene i sysselsetting som klart større enn når det anvendes surveydata. Hvilken av de to som er mest korrekt kan man ikke uten videre fastslå – det kommer an på hvor stor overdekningen er i registerdata og hvor stort og skjevt frafallet er i surveydata. I norsk sammenheng er AKU klart uegnet til å sammenlikne sysselsetting etter innvandringsbakgrunn. Den norske AKU omfatter for få innvandrere, og vi vet fra andre undersøkelser at frafallet blant innvandrere er stort og skjevt (Djuve et al 2009). Svenske registerdata viser et sysselsetningsmønster blant innvandrere som viser klart større forskjeller mellom landgruppene enn det AKU-data gir, og som er nokså likt det vi finner i Danmark og Norge:

Figur 3 Sysselsetting i Sverige, 2011. Kilde: SCB REMS



Utfordringer i integreringspolitikken framover

Manglende sammenliknbare data og kompliserte sammenhenger mellom politikk og levekår, gjør det umulig å kåre noen 'vinner' i arbeidsmarkedsintegrering blant de nordiske landene. Det klareste inntrykket er kanskje at de integreringspolitiske utfordringene framstår som nokså like i de fem landene – til tross for betydelige forskjeller i politikken kan det se ut til at levekårsutfordringene blant innvandrere er nokså like. En stor utfordring som er felles for alle landene (med et mulig unntak for Island) er å inkludere ikkevestlige innvandrere – og spesielt kvinner – i arbeidsmarkedet. Samtidig kan det være grunn til å minne om at ikkevestlige innvandrerkvinner i flere av de nordiske landene har høyere yrkesdeltakelse enn majoritetskvinner i Italia (NOU 2011:7). Nordiske likestillings- og velferdspolitiske ambisjoner er antakelig de høyeste i verden, og er tilpasset en høyt utdannet befolkning med god helse og små barneflokker. En afrikansk kvinne som kommer til Danmark som flyktning, er analfabet, har helseproblemer, krigstraumer og fem små barn å ta vare

på har åpenbart en lang vei fram til det danske arbeidslivet. Selv om dette eksempelet ikke er beskrivende for flertallet av innvandrerkvinner i Norden, vil et betydelig antall ha en eller flere av disse utfordringene. Noe av utfordringen er altså knyttet til å finne fram til hva som er et fornuftig ambisjonsnivå. Dette er krevende, og feilvurderinger medfører risiko for at noen ikke får de mulighetene de burde hatt. Formidling av forventninger er som et tve-egget sverd: for høye forventninger gir folk opplevelsen av å mislykkes, mens for lave forventninger formidler manglende tillit og tiltro.

Samtidig er det stort rom for forbedring av tiltakene. De integreringspolitiske tiltakene er ofte for kortsiktige - hvis utgangspunktet er analfabetisme, vil tre år på å lære språk og få seg en yrkeskompetanse som regel være for lite. Mange deltakere på tiltak for nyankomne flytter over i det ordinære tiltaksapparatet når de har 'gått ut på dato' i introduksjonsordningen. I Norge er det gjort undersøkelser som antyder at arbeidsmarkedstiltakene generelt – altså både for innfødte og innvandrere – gir nokså liten effekt (Kvinge og Djuve 2006, Hardoy og Zhang 2010). Årsakene synes å ligge i at tiltakene er for kortsiktige og lite kompetansegivende, og dermed i for liten grad evner å tette gapet mellom den enkeltes deltakers ståsted og det nivået på kompetanse som etterspørres i arbeidslivet (Sandbæk og Djuve 2011). Tiltakene synes i noen tilfeller å virke mot sin hensikt, gjennom at deltakerne gjennom krav og sanksjonsbruk tvinges til å delta på gjentatte tiltak som ikke virker. Dette kan oppleves krenkende og nedbrytende.

Enkelte har argumentert for at stønadsnivået i seg selv gjør det vanskeligere å få innvandrere ut i arbeid i de nordiske landene enn i andre land i den rike delen av verden (f.eks. de Jong et al. 2005, Koopmans 2010). Dette argumentet baserer seg på at avstanden mellom stønadsnivået og lønnsnivået i de jobbene det er mulig å få for innvandrere med få relevante kvalifikasjoner for det norske arbeidsmarkedet i noen tilfeller er liten, eller til og med går i stønadens favør. Dette vil særlig gjelde innvandrere med store familier, fordi mange stønader utbetales med tillegg for barn – mens forsørgerbyrde som kjent ikke fører til at man får høyere lønn. I slike situasjoner har innvandrere små økonomiske insentiver til å ta betalt arbeid. Utfordringen blir dermed å finne fram til stønadsordninger som ikke fjerner insentivene til å arbeide, men samtidig opprettholde et sikkerhetsnett mot fattigdom. Effektive tiltak mot sosial dumping og useriøsitet vil også redusere denne type insentivproblemer.

Som vi har sett har de nordiske landene valgt ulike ståsteder langs aksene assimilering-multikulturalisme. En multikulturalistisk tilnærming vektlegger sterkt betydningen av å anerkjenne minoriteters rett til å videreføre egen kultur, mens den assimilerende vektlegger betydningen av rask tilpasning til majoritetskulturen. Selv om vi altså finner betydelig nordisk variasjon er integreringspolitikken en krevende øvelse i alle landene, der det skal balanseres mellom en rekke ulike oppfatninger om hva som er moralsk godt. Dessuten har det vært klart formulerte forventninger om at politikkenes resultater må forbedres. Det er en selvstendig integreringspolitisk utfordring å finne ut av om det kanskje på noen felt kan være en motsetning mellom målsettingen om anerkjennelse av kulturelle særtrekk på den ene siden, og effektive integreringstiltak på den andre, og for det tredje finne en måte å formidle slike eventuelle innsikter til velgerne.

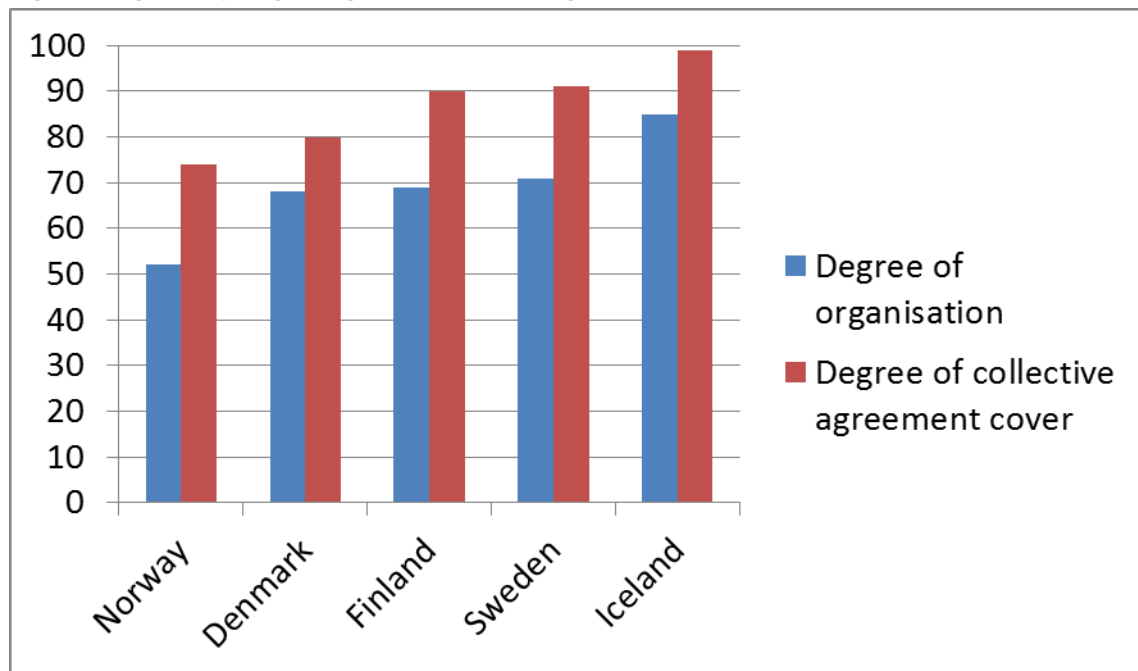
Ulik sammensetting av innvandrerbefolkningen er en av årsakene til at sysselsettingsgraden varierer mellom land og grupper. I denne rapporten har vi for eksempel sett at innvandrere til Island har svært høye sysselsettingsrater, mens tallene for de andre landene er mer varierte. Dette har naturligvis sammenheng med at så å si all innvandringen til Island er arbeidsinnvandring, mens de andre nordiske landene har et langt større innslag av humanitære innvandrere. Også innenfor hvert enkelt land varierer sysselsettingen betydelig mellom ulike innvandrergrupper. Noen migrasjonsforskere argumenterer for at godt utbygde velferdsstater med mange universelle ytelser vil tiltrekke seg migranter som har lave kvalifikasjoner på arbeidsmarkedet, fordi disse vil få en bedre levestandard her enn i land der inntekten i større grad avhenger av lønnsinntekt (Borjas 1999, de Jong et al. 2005). Den empiriske støtten til denne seleksjonshypotesen er relativt svak (Pedersen et al. 2008, Giuelietti et al. 2011 – sitert i Andersen 2012). En større bekymring knytter seg til innvandrernes tilpasninger når de først er etablert i et nytt land, og hvilke muligheter de faktisk får på det nye landets arbeidsmarked (jf. NOU 2011:7). Land med små lønnsforskjeller, som de nordiske landene er, kan ha særlige utfordringer i så måte. Innvandrere fra lavinntektsland har ofte lave kvalifikasjoner, eller de kan ha vanskelig for å dokumentere de kvalifikasjonene de faktisk har. De vil dermed søke ufaglærte jobber i de lavere sjiktene i arbeidsmarkedet – men i de nordiske landene er selv disse jobbene relativt godt lønnet (Barth og Moene 2009). Terskelen inn i arbeidslivet kan dermed bli høy for innvandrere med lave kvalifikasjoner. På den annen side bruker de nordiske velferdsstatene omfattende midler på kvalifisering av innvandrere, noe som i noen grad bygger ned disse barrierene. Det generelle ledighetsnivået i Norden er dessuten lavt, det føres en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og en økonomisk politikk som er rettet inn mot høy sysselsetting. Dette er også viktige kjennetegn ved den nordiske modellen. Sammenlikning av innvandreres yrkesaktivitet i ulike land er komplisert, men ser man på OECDs tall for sysselsetting av utenlandskfødte i OECD-området (OECD 2013), kommer ikke de nordiske landene spesielt dårlig ut. Relativt velregulerte arbeidsmarkeder sørger dessuten for at de aller fleste som er i arbeid har ordnede arbeidsvilkår og betaler skatt, og dermed bidrar til finansieringen av velferdsordningene. Men også arbeidslivsreguleringene kan komme under press som følge av innvandring.

Utfordringer i arbeidslivspolitikken framover

En annen felles utfordring er å unngå etnisk definerte enklaver av lavtlønnede arbeidsinnvandrere. Et grunnleggende kjennetegn ved den nordiske modellen er at velferdsmodellen og arbeidslivmodellen er tett knyttet sammen. Det innebærer at store endringer i velferdsmodellen vil kunne få konsekvenser for arbeidslivets virkemåte, og omvendt. I denne sammenheng er det særlig spørsmål knyttet til sosial dumping som er relevante. Omfattende bevegelser av arbeid og tjenester over landegrensene, i kombinasjon med konkurranseutsetning og økt bruk av arbeidskraftutleie og kortsiktige arbeidskontrakter, vil kunne medføre et press på nasjonale lønns- og arbeidsvilkår, og dessuten gjøre det vanskeligere å kontrollere at nasjonale lover og avtaler overholdes. Lavere organisasjonsgrad blant innvandrere kan bli en utfordring for modellen, både lokalt og sentralt, siden «partenes maktbase, og dermed trepartssamarbeidets legitimitet, bli(r) svekket hvis store deler av arbeidsstyrken jobber i bedrifter uten organisering» (NOU 2011:7 s.21). I denne sammenheng blir det klart at 'den nordiske modellen' er fem nokså ulike modeller, med ulik organisasjonsgrad og

ulike muligheter til å gjøre tariffavtaler almenngyldige. I Finland og Island gjelder tariffavtaler automatisk som lov, mens Norge nokså nylig har innført og tatt i bruk denne muligheten- foreløpig kun i fire bransjer. I Danmark og Sverige har man hverken minstelønnsbestemmelser eller noen mulighet til å almenngjøre tariffavtaler. I disse landene er det stor motstand hos partene i arbeidslivet mot å involvere myndighetene i lønnsforhandlingene, til tross for at de opplever at det blir stadig vanskeligere å opprettholde lønnsnivå og andre ansettelsesvilkår (Ahlberg 2013, Pedersen 2013).

Figur 4: Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning i de nordiske landene



2009 tall, med unntak av Island (2011)

Kilde: Eldring 2013

Norge har den laveste organisasjons- og avtaledekningen blant de nordiske landene, mens nærmere 100 prosent av den islandske arbeidsstyrken er dekket av en kollektiv avtale. Det er også store forskjeller i hvem som har ansvar for å overvåke at reglene i arbeidslivet følges. I Finland har the Occupational Safety and Health Administration og i Norge Arbeidstilsynet ansvar for å følge opp lønnsbestemmelsene i almenngjorte tariffavtaler. I Danmark og Sverige er det kun partene som tar seg av dette.

I hvilken grad sosial dumping forekommer i de tre landene er vanskelig å dokumentere. Det er grunn til å tro at Danmark, Sverige og kanskje aller mest Norge er særlig utsatt, siden disse landene har hatt stor arbeidsinnvandring og mangler automatiske almenngjøringsredskaper. I Norge er det også et tilleggsproblem at organisasjonsgraden er lav relativt til de andre landene, og dessuten sterkt varierende mellom sektorer og bransjer. Aller lavest er den i privat tjenesteytende sektor, der det også arbeider mange innvandrere. De generøse velferdsordningene kan bidra til å øke problemet, siden selv svært lave lønninger i norsk sammenheng kan framstå som meget attraktive for

arbeidstakere fra Estland og Polen, særlig når det legges norsk barnetrygd og kontantstøtte på toppen. Også her henger altså arbeidslivsmodellen og velferdsmodellen tett sammen.

Utfordringer for den økonomiske bærekraften til den nordiske modellen

Hvorfor skulle innvandring være en særlig stor utfordring for den økonomiske bærekraften i de nordiske landene? Et argument som ofte nevnes, er at den nordiske modellen baseres på høy yrkesaktivitet (NOU 2011:7, Andersen 2012). Både skattene og velferdsytelsene er relativt høye i de nordiske landene, noe som innebærer at en ekstra person utenfor arbeidslivet både påfører staten et større utgiftstap (manglende skattebetaling) og en større utgift (stønadsrett) enn det som er tilfelle i mange andre land. Samtidig er de nordiske arbeidsmarkedene preget av regulerte lønninger og høye krav til språkferdigheter og formell kompetanse, noe som gjør terskelen inn høy. I mange innvandrergupper, og spesielt blant de som har kommet av humanitære årsaker, er yrkesdeltakelsen i gjennomsnitt lavere enn i majoritetsbefolkningen, i noen grupper svært mye lavere. Manglende arbeidsmarkedsintegrering utgjør en større utfordring for offentlige budsjetter i Norden enn i land med mindre ambisiøse velferdsstater. På den andre siden er det også svært mange innvandrere i arbeid. For Norges del er det vanskelig å se hvordan den sterke økonomiske veksten det siste tiåret kunne ha skjedd uten en betydelig innvandring. Innvandring bidrar dermed både på inntektssiden og på utgiftssiden.

Endret demografisk sammensetting nevnes ofte som en av de sentrale utfordringene for de nordiske velferdsstatene, og da viser man gjerne både til eldrebølge og innvandring (e.g. Fløtten et al. 2013). I denne sammenhengen er bekymringen knyttet til den såkalte forsørgerbrøken: antallet yrkesaktiv per person på trygd vil gå kraftig ned når eldrebølgen for alvor slår inn. Dersom innvandring innebærer enda flere på trygd, vil det naturligvis bidra til problemet.

Den store variasjonen i sysselsettingsrater mellom innvandrere med ulik landbakgrunn, som vi har vist for de fleste nordiske landene i denne rapporten, skaper derfor bekymring. I de senere årene er det både i Norge (NOU 2011:7, Holmøy og Strøm 2012), Sverige (Storesletten 2003, Ekberg 2009) og Danmark (Wadensjö 2007, Gerdes, Schultz-Nielsen og Wadensjö 2011) gjennomført beregninger av innvandringens nettobidrag til statsfinansene. Alle disse studiene understreker at beregningene innebærer stor usikkerhet, og at de uansett bare speiler en liten del av virkeligheten. Men med disse forbeholdene, peker alle studiene i samme retning: innvandring innebærer en belastning på offentlige budsjetter. På kort sikt kan innvandring, og særlig arbeidsinnvandring, gi en gevinst, fordi man får arbeidstakere og skattebetalere inn i økonomien som er ferdig utdannede og klare til å gå rett ut i jobb. Men på sikt reduseres «gevinsten», fordi også innvandrere blir eldre, blir syke, og får barn som skal ha barnehage og skole. Humanitære innvandrere og familieinnvandrere, som gjennomgående har lavere sysselsettingsrater, innebærer et større «tap» for offentlige finanser. Storesletten (2003) beregner at en gjennomsnittlig innvandrer påfører den svenske staten et gjennomsnittlig nettotap på SEK 175 000. Gerdes, Schultz-Nielsen og Wadensjö (2011) beregnet at totale nettooverføringer fra vestlige innvandrere og etterkommere var på om lag DKK 3,9 milliarder, mens den tilsvarende summen for ikke-vestlige innvandrere og etterkommere var -9,1 milliarder DKK – altså et betydelig negativt beløp. Holmøy og Strøm (2012, se også NOU 2011:7)

presenterer framskrivninger som viser at innvandring fra lavinntektsland svekker de offentlige finansene gjennom hele beregningsperioden, 2020–2100.

Disse beregningene er selvfølgelig svært følsomme for hvilke antakelser som gjøres om innvandrernes og etterkommernes sysselsetting over tid. NOU 2011:7 presenterer et regneeksempel som beregner konsekvensene dersom arbeidsmarkedsdeltakelsen og uførepensjoneringen som kjennetegner innvandrerne fra Afrika, Asia mfl. med botid på minst ti år, blir normen også for innvandrere fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa og deres etterkommere. Slike forutsetninger fører til en nedgang i sysselsettingen på 1½ pst. i 2030, 3 pst. i 2050 og 4 pst. i 2100 i forhold til referansebanen. Dette ville innebære en utgiftsøkning tilsvarende omtrent halvparten av innsparingen som vil følge av den vedtatte pensjonsreformen. Hvis innvandrerne fra Asia, Afrika og Latin-Amerika i beregningene antas å oppnå samme sysselsetting som majoritetsbefolkningen, gir dette innsparinger i offentlige utgifter per innbygger på mellom 3000 og 5000 kroner per år i hele beregningsperioden. Velferd- og migrasjonsutvalget konkluderer dermed: «...hvis denne gruppens [innvandrere fra land i Asia, Afrika mfl.] arbeidsmarkedsstilknnytning vedvarer, kan kostnadene for norsk økonomi antas å svare til mellom 1/3 og ½ av gevinstene fra den vedtatte pensjonsreformen. Hvis derimot innvandrere fra denne landgruppen med mer enn ti års botid skulle bli integrert på arbeidsmarkedet som majoritetsbefolkningen, vil disse kostnadene ikke påløpe (NOU 2011:7, s. 303). Tilsvarende påpeker Holmøy og Strøm (2012) det de selv omtaler som banale innsikter: «En tilstrekkelig produktiv, arbeidsom, frisk og sosial innvandrer bedrer andre innbyggernes økonomiske velferd ved å generere høyere skattebetalinger enn offentlige utgifter. (...). Derimot påføres naturligvis den øvrige befolkningen et tap av en innvandrer som ikke arbeider, er storforbruker av offentlige tjenester og stønadsordninger, og dessuten er kriminell. Slike trivialiteter gjelder imidlertid en hvilken som helst person – ikke bare innvandrere» (Holmøy og Strøm 2012: 110).

Økt levealder vil medføre at antall yrkesaktive per yrkespassive vil reduseres betydelig i årene framover. Videreføring av dagens nivå på velferdstjenestene vil i henhold til den norske perspektivmeldingen 2013 medføre et udekket finansieringsbehov i 2060 tilsvarende 6,1 prosent av verdiskapingen i fastlands-Norge, dersom befolkningen ikke står lenger i jobb. Brochmannutvalget (NOU 2011:7) vurderte om innvandring kan redde velferdsstaten nettopp ved å øke brøken yrkesaktive per yrkespassiv. På kort sikt vil innvandring kunne ha en slik effekt. På lengre sikt blir imidlertid innvandrerbefolkningen også eldre – og bidrar til problematikken. Når det gjelder økonomisk bærekraft er det imidlertid viktig å ha med i betraktningen at en eventuell skatteøkning fram mot 2060 ikke nødvendigvis medfører noen reduksjon i rommet for privat forbruk. Perspektivmeldingen estimerer en produktivitetsvekst i fastlandsøkonomien på 2,3 prosent årlig fram til 2060. Det skulle tilsi en tredobling av privat forbruk i 2060 sammenliknet med i dag (Bakke, Klassekampen 22.03.2013). Det kan altså tenkes at en situasjon med skatteøkning kan oppleves som økonomisk bærekraftig.

En innsikt som muligens er triviell, men likevel viktig å framheve i denne sammenhengen, er at innvandrere som har kommet til Norden som flyktninger og asylsøkere, ikke har kommet for å styrke landenes offentlige finanser. De har søkt beskyttelse i Norden, noe de har en udiskutabel rett til i henhold til internasjonal lov. Beregningene som er presentert her, tyder på at innvandring fra

land utenfor OECD-området svekker de offentlige finansene, og dermed velferdsstatens økonomiske bærekraft, i mottakerlandene. Hvor stor denne effekten blir avhenger i svært stor grad av hvor godt inkluderingspolitikken fungerer, og hvor lett det blir for disse innvandrerne og deres etterkommere å få og beholde en jobb. Forskningen på etterkommere som er foretatt i Danmark og Norge tyder så langt på at ikke-vestlige innvandreres etterkommere deltar i høyere utdanning og i arbeidsliv i langt større grad enn det foreldregenerasjonen har gjort, og at endringen er særlig stor blant jenter/kvinner.

Velferdsstatenes politiske/normative bærekraft

I årene etter 2. verdenskrig har de nordiske landene hatt en eventyrlig velstandsvekst, og velstanden er fordelt betydelig jevnere i befolkningen enn det som er vanlig i resten av verden. Sentralt i denne utviklingen står et velregulert arbeidsliv, der partene har lyktes både med en relativt sammenpresset lønnsstruktur, høy produktivitet og relativt lavt konfliktnivå. Parallelt har det som oppfattes som verdens mest omfattende velferdsstater vokst fram.

En videreføring av velferdsstaten hviler på to forutsetninger: for det første må den over tid gå noenlunde i balanse; statens inntekter må altså tilsvare statens utgifter. For det andre må den politiske oppslutningen om velferdsordningene og finansieringsordningene være tilstrekkelig til at disse videreføres.

Arbeidsliv og velferdsstat henger som nevnt tett sammen i den nordiske modellen. Et velfungerende arbeidsliv gir skatteinntekter til å finansiere velferdsstaten. Samtidig sørger velferdsstaten for gratis utdanning, omsorgstjenester, helsetjenester og inntektssikringsordninger, og bidrar dermed med kompetanse og fleksibilitet i arbeidslivet, og legger til rette for høy yrkesdeltakelse. Det kan argumenteres for at oppslutningen om velferdsmodellen i noen grad er selvforsterkende: med små økonomiske forskjeller i befolkningen vil en stor andel av befolkningen oppfatte universelle velferdsordninger som attraktive, og dermed være villige til å betale for disse. En fungerende velferdsstat bidrar til at økonomiske ulikheter dempes og/eller reduseres, og dermed vedlikeholdes likheten som fører til oppslutning om modellen (Barth og Moene 2012). Tilsvarende mekanismer kan tenkes å gjelde for oppslutning om arbeidslivsdelen av modellen, som åpenbart hviler på betydelig oppslutning om fagbevegelsen.

Man kan tenke seg i hvert fall to mulige mekanismer som kan gjøre migrasjon til en trussel mot oppslutningen om velferdsordningene. Den første har å gjøre med politikkenes måloppnåelse. Dersom det viser seg at den nordiske modellen 'virker' dårligere i en situasjon med økt etnisk mangfold og/eller store arbeidsvandring, altså at de arbeidsmarkedspolitiske og eller velferdspolitiske målsettingene ikke oppnås, er det grunn til å tro at legitimiteten til modellen svekkes (Scharpf, 1999). Dette øker selvsagt presset på å komme fram til effektiv integreringspolitikk og arbeidsmarkedregulering. For det andre kan det tenkes at oppslutningen om solidariske løsninger svekkes av at det etniske - og kanskje særlig det økonomiske - mangfoldet i befolkningen øker.

Den politiske filosofen Michael Waltzer hevder at “the idea of distributive justice presupposes a bounded world within which distribution takes place: a group of people committed to dividing, exchanging and sharing social goods, first of all among themselves” (Waltzer 1983, sitert i Brochmann og Hagelund 2011). Velferdsstaten forutsetter med andre ord et avgrensbart “vi”, slik Waltzer ser det. Spørsmålet blir dermed hvordan grensene for hvem man vil dele med trekkes og vedlikeholdes i en verden der mennesker i større grad enn før beveger seg over landegrenser. I de nordiske landene, der omfordelingen er omfattende, er dette spørsmålet viktig.

Enkelte observatører mener å kunne påpeke at omfattende velferdsstater typisk utvikles i etnisk homogene land, der befolkningen har en reell opplevelse av å «sitte i samme båt» (jf. Alesina og Glaeser 2004). I så fall kan det tenkes at økende innvandring, og den økende etniske heterogeniteten som følger av denne, kan utgjøre en utfordring for de nordiske velferdsstatene. På den andre siden kan det tenkes at rekkefølgen på begivenhetenes gang har betydning: selv om det skulle være riktig at det er vanskeligere å utvikle en velferdsstat i et land med en etnisk sammensatt befolkning enn i mer etnisk homogene samfunn, er det ikke sikkert at etnisk heterogenitet som oppstår *etter* at velferdsstaten er på plass vil redusere oppslutningen om velferdsordningene. Velferdsordninger som først er innført har vist seg svært robuste mot forsøk på å reversere dem (se f.eks Pierson 1996). I velferdsstatens oppbyggingsfase må tilhengerne av prosjektet samle støtte for relativt høye offentlige utgifter, og overbevise velgere med til dels svært ulike interesser om at dette vil være til deres fordel. Når velferdsstaten først er bygget opp, skaper velferdsstatens institusjoner nye interesser og koalisjoner. Har man først bygget opp et offentlig pensjonssystem, for eksempel, der innbyggerne betaler inn til en offentlig forsikringsordning og i liten grad investerer i privat forsikring, skapes en solid oppslutning om videreføring av dette pensjonssystemet. Alesina og Glaeser (2004) argumenterer for at velferdsstatens politiske grunnlag vil svekkes fordi de som har størst fordel av velferdsordningene ofte også er mest negative til innvandring, og derfor vil svikte de velferdsvennlige («venstreside») partiene til fordel for innvandrings-skeptiske og velferds-skeptiske («høyreside») partier. I amerikansk historie finnes det flere eksempler på at «pro-velferdskoalisjoner» er blitt splittet av retorikk som spiller på etniske forskjeller (Alesina og Glaeser 2004, kap. 6). Finseraas (2012) har sett på hvordan velgere som samtidig uttrykker oppslutning om velferdsordninger og skepsis til innvandring faktisk stemmer i Europa, og finner at dette er sterkt kontekststøttet. Det er ingen automatikk i at disse velgerne trekkes til partier på den tradisjonelle høyresida. Faktisk kan velferdsordningene i seg selv endre de innvandrings-skeptiske partiene: Goul Andersen (2006) påpeker at alle de nordiske landene har innvandrings-skeptiske partier som profitterer på innvandrings-skepsis i befolkningen. Disse partiene er likevel ikke velferdsfiendtlige, men søker ofte å profilere seg som konsekvente tilhengere av velferdsstatens kjerneordninger – fordi det er dette velgerne deres ønsker. Hele den politiske dynamikken på dette området later til å være en annen i Europa enn det den i viktige perioder har vært i USA.

Alesina og Glaeser-hypotesen om en kommende amerikanisering av Europa har generert svært mye forskning: stemmer det at befolkningen i land som opplever høy, eller sterkt økende, innvandring, trekker tilbake sin tilslutning til velferdspolitikken? Det korte svaret er nei. Det er gjort en rekke studier av mulige sammenhenger mellom innvandring og oppslutning om velferdsordninger, ofte med bruk av data fra den fler-nasjonale studien European Social Survey (ESS), og hovedbildet er at ingen av disse studiene finner sterk støtte til hypotesen om fallende oppslutning i møte med

innvandring. Studier har sett på betydningen av antall innvandrere i landet (e.g. Mau og Burkhardt 2009), det antallet innvandrere befolkningen tror det er i landet (e.g. Senik, Stichnoth og van der Straten 2009), og tilstrømmingen av innvandrere de senere årene (e.g. Hooghe, Reeskens, Stolle og Trappers 2009). Ingen av disse tilnærmingene finner klare effekter av disse forholdene på oppslutning om velferdsstatens ordninger eller på tilliten i samfunnet. Gitt at Europa har hatt innvandring i relativt stor skala siden 1970-tallet, ville vi forvente at eventuelle utslag på oppslutningen om velferdsstaten skulle vært synlige rundt 2010 – men dette ser ikke ut til å være tilfelle. Det er også nærliggende å spørre om det er etnisk eller økonomisk heterogenitet som er mest avgjørende for oppslutningen om velferdsstatlige ordninger. Alesina og Glaeser har møtt omfattende kritikk, og blant annet den nevnte studien til Barth og Moene peker på at institusjoner i seg selv har en betydning for utviklingen: de forklarer internasjonale forskjeller med en dynamikk mellom økonomisk likhet, oppslutning om velferdsordninger, og de utjevne effektene av de samme velferdsordningene.

Det er likevel for tidlig å avfeie helt antakelsen om at innvandring og økende etnisk heterogenitet kan påvirke oppslutningen om velferdsstaten, også i Europa. For det første viser mange av de holdningsstudiene som er sitert her – og andre studier – at det er visse tendenser til en negativ sammenheng mellom innvandring og oppslutning om velferden. Effektene er for svake til å være statistisk signifikante, og/eller de forsvinner når man kontrollerer for andre relevante faktorer, men tendensene peker i samme retning i de fleste studiene. For det andre finnes det et mindre antall studier som ser på sammenhengen mellom oppslutning om velferd og antall innvandrere i lokalsamfunn og regioner i stedet for på nasjonalt nivå (e.g. Hellevik et al. 2007, Stichnoth 2010, Eger 2010). Disse studiene finner en viss sammenheng. Det kan dermed hende at et høyt antall innvandrere – ikke i landet, men i lokalmiljøet man bor i – svekker oppslutningen om velferdsordningene. For det tredje kan det hende at ulike velferdsordninger påvirkes ulikt. Det er for eksempel ikke usannsynlig at befolkningen slutter opp om velferdsordninger de selv har fordel av – som alderspensjon – men i mindre grad støtter velferdsoverføringer til «de andre» – som sosialhjelp (Miller 2006). Europeiske holdningsdata viser for eksempel at andelen som mener at staten bør ta ansvar for helsestell og for at eldre har en rimelig levestandard er stabil over tid, mens andelen som mener at staten bør ta ansvar for at arbeidsledige skal ha en rimelig levestandard, og at inntektsforskjellene i samfunnet bør minskes, har blitt lavere over tid (op.cit.). Denne utviklingen har ikke nødvendigvis med innvandring å gjøre, men er likevel i samsvar med hypotesen om at noen ordninger er mer robuste i møte med innvandring enn andre. Tilsvarende viser en studie at oppslutningen om et (hypotetisk) forslag om å innføre en garantert minsteinntekt i Norge økte da respondentene fikk mulighet til å ekskludere innvandrere fra ordningen (Bay og Pedersen 2009). Oppslutning om en ny, dyr, universell velferdsordning var altså lettere å mobilisere hvis man tok innvandrerne ut av den. Dette kan tyde på at det er visse tendenser til «velferdssjåvinisme», også i Norden.

Debatten om velferdsstatens framtid, inkludert utformingen av de enkelte ordningene, pågår i alle land. Det er ikke støtte i forskningen for en hypotese om at økende etnisk heterogenitet nødvendigvis og umiddelbart vil undergrave oppslutningen om velferdsstatsprosjektet. Men det finnes noe støtte til mer avgrensede hypoteser: om at noen ordninger kan bli mindre populære når innvandrere får tilgang til dem, eller om at mennesker som bor i innvandrertette områder i noen

grad trekker tilbake støtten til velferdsordningene. Omfanget og sammensetningen av innvandringen, og ikke minst i hvilken grad det lykkes å inkludere innvandrerne i arbeidsmarkedet, vil virke inn på hvordan dette utvikler seg i framtida. Videre må det påpekes at det finnes svært få studier av befolkningens holdninger til stønadseksport. EU/EØS-samarbeidet gir arbeidstakere romslige muligheter til å eksportere stønader over landegrensene. Det foreligger lite kunnskap om hvordan disse mulighetene, for eksempel til å få utbetalt barnetrygd til barn som bor i andre land, påvirker oppslutningen om velferdsordningene. En spørreundersøkelse gjennomført av Analyse Danmark tyder imidlertid på at et flertall av danskene er motstandere av eksport av barnetrygd (Ugebrevet A4 20.3.2013)

Det gjenstår altså å se om økt innvandring over tid vil påvirke oppslutningen om felles velferdsordninger. Er majoritetsbefolkningen villige til å fortsette å finansiere en velferdsstat som i stor grad kommer noen «andre» til gode? Hva er avgjørende for hvem som oppfattes som 'andre'? Vil grunnlaget for den solidariteten og fellesskapsfølelsen velferdsstaten er avhengig av være til stede i et svært etnisk, språklig og kulturelt heterogent samfunn? Eller er kanskje økonomisk ulikhet et større problem? Som nevnt tidligere i dette kapittelet er det grunn til å tro at resultatene av integreringsprosjektet vil ha stor betydning også for oppslutningen om de generelle velferdsordningene. Stor økonomisk ulikhet som følgende av mislykket integrering vil trolig øke opplevelsen av avstand.

Sluttord – mangfold eller ulikhet?

Den endringen i migrasjonsmønstre som har skjedd siden 1970 har bidratt til et betydelig større språklig, kulturelt og religiøst mangfold i de nordiske landene. Mangfold er et begrep som gir mange positive assosiasjoner: Mangfold gir en rekke muligheter til utvikling og livsutfoldelse som ikke er til stede i et mer kulturelt homogent samfunn. Men vi ser også at økt etnisk og kulturelt mangfold i de nordiske landene har gått i hånd i hånd med økt ulikhet – 'mangfoldet' gjelder også i levekår, inntekt og muligheter. Det er lite eller ingenting som tyder på at etnisk mangfold i seg selv er noen trussel mot den nordiske modellen. Derimot kan det tenkes at økt økonomisk ulikhet kan bli det. En viss ulikhet i levekår er åpenbart ikke i konflikt med den nordiske modellen. Samtidig er relativt små økonomiske forskjeller mellom folk, samt muligheten til sosial mobilitet framhevet som sentrale kjennetegn ved den nordiske modellen. Vedvarende eller økende økonomiske forskjeller kan dermed være et faresignal, spesielt hvis forskjellene følger etniske skillelinjer og vedvarer over generasjoner. Små økonomiske forskjeller er også med stor sannsynlighet i seg selv med på å øke oppslutningen om den nordiske modellen, fordi en stor andel av befolkningen opplever at de har en egeninteresse av gode, universelle ordninger. Bli de økonomiske forskjellene store, vil det kunne oppleves som for dyrt å være med på å finansiere sjenerøse ordninger som også skal omfatte de fattigste.

Den nordiske modellen har to hovedgrep mot sosial og økonomisk ekskludering: for det første en langsiktig satsing på utdanning og kvalifisering for hele befolkningen, og for det andre kollektive lønnsforhandlinger som sikrer en lønn å leve av for alle arbeidstakere (jfr for eksempel grunnpilarene i den norske modellen slik disse er beskrevet i Dølvik 2013). Faresignalene som er

fanget opp i denne rapporten kan knyttes til begge disse pilarene: det kan se ut til at innvandrere i mindre grad enn majoritetsbefolkningen nyter godt av disse institusjonene.

Kilder

Ahlberg, K (2013): Sverige. I Eldring, Ahlberg og Pedersen (2013): Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie. TemaNord 2013:525. Nordisk Ministerråd.

Alesina, A. and E.L. Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press

Andersen, T. (2012), Migration og den nordiske velfærdsmodell. *Økonomi & Politik* 85 (4):16–27

Barth, E. and Moene, K.O. (2009), The Equality Multiplier. Unpublished working paper, Department of Economics, University of Oslo

Bay, A-H. and Pedersen, A.W. (2006), "The limits of social solidarity. Basic income, immigration and the legitimacy of the universal welfare state." *Acta Sociologica*, 49(4):419-436

Borjas, G.J. (1999): "Immigration and Welfare Magnets", *Journal of Labor Economics*, Vol. 17: 603-37.

Brochmann, G. and A. Hagelund (2011), Migrants in the Scandinavian Welfare State – the Emergence of a Social Policy Problem, *Nordic Journal of Migration Research* 1(1):13-24

Djuve, Anne Britt, Elisabeth Gulløy, Hanne C. Kavli og Frode Berglund (2009): Datafangst når minoritetsbefolkningen er målgruppe. Fafo-rapport 2009:24.

De Jong, G., Graefe, D.R., St. Pierre, T. (2005): "Welfare Reform and Interstate Migration of Poor Families", *Demography*, Vol. 42: 469-96.

Dølvik, J E (2013): Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling. Fafo-rapport 2013:13.

Eger, M.A. (2010), Even in Sweden: The Effect of Immigration on Support for Welfare State Spending. I: *European Sociological Review* 26(2): 203–217

Ekberg, J. (2009), Invandringen och de offentliga finanserna. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2009:3

Eldring, L (2013): Sosial dumping og nordiske arbeidslivsmodeller. I Eldring, Ahlberg og Pedersen (2013): Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie. TemaNord 2013:525. Nordisk Ministerråd.

Eldring, , AM Ødegård, RK Andersen, M Bråten, K Nergaard og K Alsos (2011): Evaluering av tiltak mot sosial dumping. Fafo-rapport 2011:09.

Eydal, G.B. og Ottosdottir, G. (2009), Immigration and the economic crisis: the case of Iceland. Paper presented at the REASSESS conference, Reykjavik, 4–6 May 2009

Finseraas, H (2012), Anti-immigration attitudes, support for re-distribution and party choice in Europe. In Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. and Kangas, O. (eds.), *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy Press

Gerdes, C., Schultz-Nielsen, M.L. og Wadensjö, E. (2011), *Indvandringens betydning for de offentlige finanser i Danmark*. Rockwoolfondens forskningsenhed, arbejdspapir nr. 24

Giulietti, C., Guzi, M., Kahanec, M. og Zimmermann, K. (2011), Unemployment benefits and immigration: Evidence from the EU. IZA working paper

Goul-Andersen, J. (2006), *Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare state: Some Preliminary Danish Findings*. Ålborg: AMID Working Paper Series 53/2006

Hastofa Islands (2007), Main trends in migration to Iceland 1986–2006. Statistical series: population, 1/2007. Reykjavik: Hastofa Islands

Hastofa Islands (2009), Immigrants and persons with foreign background 1996–2008. Statistical series: population, 1/2009. Reykjavik: Hastofa Islands

Hastofa Islands (2013), Labour market statistics, 1st quarter 2013. Statistical series: Wages, incomes and labour market, 6/2013. Reykjavik: Hastofa Islands

Hellevik, Ottar; Bay, Ann-Helén & Hellevik, Tale (2007). Svekker innvandring oppslutningen om velferdsstaten? *Tidsskrift for samfunnsforskning* 48(3), s 377- 408

Holmøy, E. og Strøm, B. (2012), Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarioer for innvandring. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, rapport nr. 15

Hooghe, M., T. Reeskens, D. Stolle and A. Trappers (2009), Ethnic Diversity and Generalized Trust in Europe. A Cross-National Multi-level Study. *Comparative Political Studies* 41(2): 198–223

Islands regjering (2008), Country chapter Iceland. Tilgjengelig på http://eng.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-enskar_sidur/UNCHR_COUNTRY_3_Iceland.pdf

Mau, S. og Burkhardt, C. (2009), Migration and welfare state solidarity in Western Europe. *Journal of European Social Policy* 29 (3):213–229

NOU 2011:7, Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid

Olafs, H. og Zielinska, M. (), «I started to feel worse when I understood more.” Polish immigrants and the Icelandic media. In Þjóðarspegginn 2010. The Social Science Research Institute, University of Iceland. <http://skemman.is/en/item/view/1946/6741>

Pedersen K (2013): Danmark. I Eldring, Ahlberg og Pedersen (2013): Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie. TemaNord 2013:525. Nordisk Ministerråd.

Pedersen, P.J., Pytlikova, M. og Smith, N. (2009), Selection and Network Effects: Migration Flows into OECD countries 1990–2000. *European Economic Review* 52:1160–86

Pierson, P. (1996), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press

Senik, C., H. Stichnoth and K. van der Straeten (2009), Immigration and Natives' Attitudes towards the Welfare State: Evidence from the European Social Survey. *Social Indicators Research* 91(3): 345–370

Skaptadóttir, U.D. (2010), Integration and transnational practices of Filipinos in Iceland. *E-migranter* no. 5, 2010: 36–45

Sosialdepartementet (2007), Government Policy on the Integration of immigrants. Reykjavik: Sosialdepartementet

Sosialdepartementet (2013), “Effects of Changes to the Free Right to Employment and Residence Act”. <http://eng.velferdarraduneyti.is/immigrants/employment/english/nr/2823>

Stichnoth, H. (2010), Does Immigration Weaken Natives' Support for the Welfare State? Evidence from Germany. Centre for European Economic Research, Discussion paper no. 10-008

Storesletten, K. (2003), Fiscal implications of immigration: a net present value calculation. *Scandinavian Journal of Economics* 105 (3): 487-506

Utlendingastofnun (2013), Statistics. Tilgjengelig på http://utl.is/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=99&lang=en

Velferdsdepartementet (2013), Koma flóttamanna frá 1956. <http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/flottafoolk/mottaka/nr/1228>, lastet 25. juni 2013

Vinnumalastofnun (2012), Erlendir ríkisborgarar á íslenskum vinnumarkaði á árinu 2011. Veitt atvinnuleyfi, áætlað vinnuafli og atvinnuleysi [Utenlandske statsborgere i arbeidsmarkedet i 2011. Tillatelser, estimert arbeidsstyrken og arbeidsledighet]. Tilgjengelig på http://www.vinnumalastofnun.is/files/Erlendir%20ríkisborgarar%20á%20íslenskum%20vinnumarkaði%202011_224978168.pdf

Wadensjö, E. (2007), Immigration and the net transfers within the public sector in Denmark. *European Journal of Political Economy* 23 (4):472–485

Wojtyń ska, A. og Zieliń ska, M. (2010) Polish migrants in Iceland facing the financial crisis. In *Þjóðarspejillinn 2010*. The Social Science Research Institute, University of Iceland. <http://skemman.is/en/item/view/1946/6771>

NordMod2030 – publikasjoner og referansegruppe

Prosjektets nettadresse er <http://www.faf.no/nordmod2030/index.html>

Planlagte publikasjoner

Det er i utgangspunktet planlagt 13 delrapporter før hovedrapporteringen på SAMAKs kongress i november 2014. De ulike delrapportene er som følger:

- Delrapport 1: Grunnpilarene i de nordiske modellene (publisert)
- Delrapport 2: Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene (publisert)
- Delnotat 1: Nordisk skattepolitikk mot 2030 (publisert)
- Delrapport 3: Little Engines that Could: Can the Nordic economies maintain their renewed success? (publisert)
- Delrapport 4: Landstudie av Island
- Delrapport 5: Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012 (publisert)
- Delrapport 6: Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland (publisert)
- Delrapport 7: Landstudie av Danmark
- Delrapport 8: Modell i förändring. Landrapport om Sverige (publisert)
- Delrapport 9: De nordiske aftalemodeller i åpne markeder – utfordringer og perspektiver (publisert)
- Delrapport 10: Velferdsmodellen (Flere enkeltnotater)
- Delrapport 11: Inkluderings- og integreringsutfordringer
- Delrapport 12: To create and share – the remarkable success and contested future of the Nordic Social-Democratic Model (publisert)
- Delrapport 13: Innovation and innovation policy in the Nordic region (publisert)
- Delrapport 14: Demokrati og deltakelse
- Hovedrapport

Referansegruppa er sammensatt av følgende personer:

Norge: Stein Reegård (LO) og Solveig Torsvik (AP)

Sverige: Lasse Thörn (LO) og Morgan Johansson (Socialdemokraterna)

Danmark: Jan Kæraa Rasmussen (LO) og Kasper Graa Wulff (Socialdemokraterne)

Finland: Tapio Bergholm (SAK) og Mikko Majander (Sorsa Foundation)

Island: Margrét S. Björnsdóttir (Samfylkingin) og Halldor Grönvold (ASI)

FEPS: Signe Hansen



Innvandring og arbeids- markedsintegrasjon i Norden

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «de nordiske modellene». NordMod2030 er et nordisk forskningsprosjekt som skal identifisere og diskutere hvilke utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Hensikten er å bidra til at det blir utformet strategier som kan videreutvikle de nordiske modellene. Hovedrapporten vil legges fram i november 2014, og før den tid vil prosjektet publisere en rekke delrapporter og arrangere åpne seminarer.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2014:27
ISBN 978-82-324-0123-9
ISSN 0801-6143