

Framtider

TIDSKRIFT FRÅN INSTITUTET FÖR FRAMTIDSSSTUDIER 2/2012

Temä
Integration



2/2012 Tema integration

Europeiska socialfonden (ESF) finansierar i bland annat Sverige ett stort antal projekt som syftar till att förbättra integrationen av invandrare. Institutet för Framtidsstudier har genom den ESF-finansierade Temagruppen Integration i arbetslivet (TIA) uppdraget att identifiera, analysera och validera goda exempel från sådana ESF-projekt.

Detta temanummer av *Framtider* är det första av två som skall behandla svensk och europeisk integrationspolitik, bland annat med utgångspunkt från Europeiska socialfondens verksamhet.

Integrationspolitiken är omdiskuterad, politiskt kontroversiell och föremål för ständiga reformer. Det är nu länge sedan den beslutades av eniga svenska riksdagar och belönades med internationella utmärkelser. Så här lät det när det prestigefyllda tyska Bertelsmannpriset 1992 gick till konungariket Sverige för en progressiv invandrarpolitik:

The Swedish government started reacting to clashes with other cultures in the mid-1970s with realistic legislation supported by all parties, which made it possible to consistently integrate foreign-born citizens. Key elements of the country's integration policy include equal access for foreigners to the Swedish social welfare system and full integration into communities.

I dag är integrationspolitiken också europeisk. EU-kommissionen vill få medlemsstaterna att anamma de elva så kallade grundprinciperna för integration och harmonisera politiken även på detta område. Sysselsättningen är högt prioriterad bland dessa elva principer, men respekten för de europeiska, gemensamma värdena hamnar högre (nummer två). På första plats återfinns den ömsesidiga anpassningen mellan invandrare och majoritetsbefolkning, länge en grundbult också i svensk integrationspolitik.

Hur den svenska regeringen numera tolkar detta förhållande framgår i en debattartikel av bland annat migrationsminister Tobias Billström:

Vi måste våga tala om vilka värderingar och vilka regler vi vill ska präglade ett internationaliserat Sverige. Acceptera och bli accepterad! är en rimligare princip för nykomlingar än ohållbara löften om att bli försörjd av dem som redan bor här. Då ger vi något bestående till de barn vars föräldrar en gång invandrade och drömde om ett bättre liv i Sverige. (DN Debatt den 26 augusti 2008)

Genom att Institutet för Framtidsstudier nu fått uppdraget att analysera och granska integrationspolitiken – och ESF:s roll för att utveckla denna – kan vi kanske få svar på hur framtidens politik skall utformas, svar underbyggda av gedigna projekterfarenheter och evidensbaserad forskning.

Christian Råbergh

Svenska ESF-rådet

Framtider ges ut av Institutet för Framtidsstudier och utkommer med fyra nummer per år.

Framtider distribueras gratis (i ett exemplar) till folkbibliotek samt till bibliotek vid gymnasier och folkhögskolor i Sverige.

Ansvarig utgivare: Peter Hedström
ISSN 0281-0492

Redaktionsråd: Lena Eriksson, Peter Johansson, Sabina Nilsson och Leif Åberg.

Grafisk form: Johan Cnattingius /www.kingston.se
Tryck: Elanders Sverige AB, Falköping, 2012.

Adress: Institutet för Framtidsstudier, Box 591, 101 31 Stockholm

Besöksadress: Holländargatan 13, Stockholm
Telefon: 08-402 12 00

Fax: 08-24 50 14

E-post: red@framtidstudier.se

Hemsida: www.iffs.se



ILLUSTRATION: JENNIE EKSTRÖM.

Illustratören och konstnären Jennie Ekström, född 1974, arbetar i tusch, akryl, och blyerts. Hon testar gärna olika material – papper, plywood, masonit, kartong och vad hon för stunden kommer över. Hon skapar en egen fantasivärld där växter, människor, djur och märkliga fåglar residerar.

Inspirationen kan komma från foton, minnen eller ren fantasi, från stolen i köket eller från aktuella händelser. Jennie arbetar intuitivt och oftast sätts bilderna ihop utan en klar idé om det färdiga resultatet. Det oväntade, och bildernas förmåga att liksom på egen hand berätta en historia, är det intressanta. Det är spännande att se hur det som kanske börjar som ett streck på ett papper växer och blir ett löv och kanske en hel skog.

Jennie Ekström är också kostymör och har medverkat i filmen "The Girl With The Dragon Tattoo". Hon har haft utställningar bland annat på Clarion Hotel Stockholm, Hjo Konsthall, Dieselverkstaden i Nacka, och i höst är hon aktuell med en utställning på Linnman Gallery i Jönköping.



ILLUSTRATION: JENNIE EKSTRÖM.

4. Vems välfärdsstat?

Grete Brochmann och Anniken Hagelund granskar relationen invandring–välfärdsstat i Skandinavien

9. Främlingsfientlighet – hundra år av forskning

Mikael Hjerm och Andrea Bohman om skillnader i främlingsfientliga attityder

13. Spelar föräldrarnas födelseland roll?

Svenskfödda ungdomars betyg och gymnasieval

Frida Rudolphi undersöker hur föräldrarnas bakgrund påverkar barnens skolresultat

20. Föreningsliv i förändring

Gunnar Myrberg om hur föreningslivet kan gynna integrationen

23. De nyanländas rätt till en bra skola

Nihad Bunar granskar praxis att sätta nyanlända barn i förberedelseklasser

27. Mottagandet på lokal nivå – om flyktingar och arbetslinjer

Martin Qvist om hur arbetsmarknadsinsatser fungerar för de nyanlända

32. Framtider Essä:

Bekämpa insidans grindvakter

Ursula Berge anser att det är "vi" som är problemet och inte "dom"

16. Framtidsfrågan: Behövs någon integrationspolitik?

17. Peter Hedströms krönika

18. Temagruppen Integration i arbetslivet

31. I korthet

35. Forskarprofilen

Omslagsbilder: Alva och Hami går på Domarringens skola, Uppsala. På bakre omslaget står skrivet "Tema Framtider" på arabiska. Foto: Jörgen Rudolphi.

Vems välfärdsstat?

Skandinavien är det område i världen där tilltron till de politiska institutionerna och statens problemlösande förmåga är som störst. Politiska aktörer i Danmark, Norge och Sverige tävlar om att ta åt sig äran för välfärdsstatens tillkomst och utveckling, menar sociologerna Grete Brochmann och Anniken Hagelund. Invandringspolitiken sätts i centrum i artikeln.



KONST: RUBEN WÄTTE.

Konstnären Ruben Wätte arbetar med många uttrycksformer. I årets vårsalong på Lijevalchs presenterade han sitt verk "Samhällsproblem" – tre skinnvästar med broderade och handmålade ryggmärken. www.rubenwatte.com

”Skandinaviens heligaste ko” – så kallas välfärdsstaten i den danska tidningen *Weekendavisen* (13 april 2007). ”Islam har sharia. Danmark har välfärdsstaten. Den är odiskutabel för de troende”. Men när *Weekendavisens* skribent jämför Danmarks förhållande till välfärdsstaten med islam, säger detta något om vilka omvälvningar som skett i det danska – och norska och svenska – samhället de senaste årtiondena.

Betydande delar av ländernas befolkning har numera invandrarbakgrund. Länderna har blivit mångkulturella och mångreligiösa. Den sociala ojämlikheten har fått en ny dimension – etnicitet och invandrarbakgrund.

Förhållandet mellan invandring och välfärdsstat är komplicerat och präglas av en kontinuerlig dynamik mellan två aspekter. Å ena sidan ställer välfärdsstaten upp centrala premisser för vilken invandringspolitik som är möjlig i respektive land; samtidigt har välfärdsstatens påtagliga konsekvenser för invandrares vardag i Skandinavien. Å andra sidan påverkar våra invandrares beteenden och handlingar välfärdsstaten genom att de både är producenter och konsumenter av välfärds-tjänster. I vilken grad de uppfattas som bärare av det kulturellt avvikande, av särskilda behov eller samhällelig marginalisering, är också något som bidrar till att utmana välfärdsstatens arbetsformer och dess legitimitet hos befolkningen.

Den traditionella skandinaviska välfärdsstatens förvaltning och regelverk, dess ekonomiska transfereringar till svaga grupper, samt principen om likabehandling har haft två viktiga konsekvenser för invandringen. För det första har det redan från början varit en central uppgift att kontrollera invandringen. Den principiellt generösa välfärdsmodellen, som ska omfatta alla men som undermineras vid alltför hög belastning, gör det nödvändigt med både selektion och avgränsning gentemot potentiella nya medborgare.

För det andra har det ansetts nödvändigt att integrera nykomlingarna i synnerhet i arbetslivet, men också i samhället i stort. Om det välfärdsstatliga bygget ska upprätthållas, måste de nyanlända göras delaktiga. Bra välfärdsstater vill inte ha stora inslag av människor eller grupper som står

utanför – som rubbar den reglerade arbetsmarknaden, belastar budgeten för sociala insatser eller underminerar gemenskapen. Och dyra välfärdsstater behöver skatteintäkter från så många som möjligt.

Detta förhållningssätt har karakteriserat samtliga skandinaviska länder sedan ”den nya invandringen” från länder utanför OECD började bli märkbar i slutet av 1960-talet (något tidigare i Sverige). Samtliga tre har haft relativt små och homogena befolkningar. De har haft ungefär samma universalistiska välfärdsmodell och huvudsakligen samma typ av invandrare.

Trots detta har länderna med tiden format högst olika invandringspolitik. Vad beror detta på?

Sverige var först med att pröva ett enhetligt förhållningssätt. Redan 1968 deklarerade regeringen följande: skärpt kontroll över invandringen är förutsättningen för att kunna upprätthålla lika sociala rättigheter för alla. Invandringens omfattning måste balanseras mot välfärdsstatens kapa-

Grete Brochmann och Anniken Hagelund

Grete Brochmann är professor i sociologi vid Universitetet i Oslo. Anniken Hagelund är forskare vid Institutet for samfunnsforskning, Oslo.



KONST: RUBEN WÄTTE



© J. JENSEN/WOODFIN CAMP

Chilenska flyktingar utanför en flyktingförläggning i Småland, 1973.

citet att hantera nykomlingarnas speciella förutsättningar. Invandrarna får ta del av välfärdsstaten på samma villkor som alla andra, men det finns speciella anpassningsfrågor som kräver en separat politik.

Detta underströks ännu tydligare 1975 när man formulerade principerna om jämlikhet, valfrihet och samverkan som gav välfärdsstaten ansvaret att bevaka invandrades och minoriteters särskilda intressen – inklusive behovet och rätten att värna sin egen kultur – inom ramen för den universella välfärden.

Jämlikhet och samverkan stämde väl med den generella välfärdspolitikens tankegod, men *valfrihet* var något nytt. Valfrihet var inte precis det tydligaste kännetecknet för den socialdemokratiska välfärdstraditionen i något skandinaviskt land under dess "guldålder", och Sverige var förmodligen mest extremt i fråga om centralstyrning.

Om man tvingades välja mellan frihet och jämlikhet, blev det jämlikhet. Jämlikhetsprojektet handlade inte bara om rättigheter och ekonomisk omfördelning. Den svenska statens önskan att

styra nådde långt in i människors privata sfär – långt mer än vad som ansetts legitimt eller önskvärt i övriga Västeuropa. Intressant nog var det just Sverige, där den sociala ingenjörskonsten nådde som längst, som blev pionjär för mångkulturell frihet – invandrades rätt att få ha sin kultur och sin privata sfär i fred.

Hur det gått i praktiken, är en pågående diskussion i samtliga tre länder. De senaste tio åren har de politiska skillnaderna ökat på flera områden. Ändå råder inga tvivel om att välfärdsstatens regelverk lagt grunden för vilken invandringspolitik som varit möjlig och önskvärd i Skandinavien. Det råder heller inga tvivel om att löftet om valfrihet har svikits när det väl kommit till kritan. Invandrarna måste i praktiken, på vissa områden, anpassa sig till majoritetens normer för att kunna fungera i samhället.

Länge byggde kritiken från den invandringspolitiska oppositionen på att valfriheten var ett skådebröd – att den inte var reell. Med tiden har ny kritik hörts: integrationspolitiken har varit feltänkt från första början, sägs det. Det är mycket oklart vad som menas med att "behålla sin kultur", och detta kan dessutom vara helt fel signal till nykomlingarna.

Denna generella bild av behovet av kontroll och inkludering gäller samtliga tre länder. De började ganska lika på 1960-talet med varianter av det som senare kallats mångkulturell integrationspolitik: likabehandling, omfattande rättig-

Ändå råder inga tvivel om att välfärdsstatens regelverk lagt grunden för vilken invandringspolitik som varit möjlig och önskvärd i Skandinavien.

heter och tolerans för kulturell olikhet. Sedan 1980-talet har bilden blivit mer komplicerad. Retoriken och begreppsanvändningen har gått i skilda riktningar, och länderna har valt olika grepp för att realisera inkluderingsmålen.

Sedan 2000 har följande bild trätt fram: ett liberalt Sverige, ett restriktivt Danmark och så Norge någonstans däremellan. Denna bild återkommer inom en mängd politiska områden. Danmarks förstärkta *etnos*-linje (kulturellt/etniskt medborgarskap) och Sveriges deklarerade *demos*-linje (juridiskt medborgarskap) formuleras till exempel i medborgarskapslagen.

I Danmark ska nyanlända lära sig förstå grundläggande danska värderingar och måste genomgå ett medborgarskapstest med godkänt resultat. I Sverige är det demokratiska värderingar som är grunden, inte svenska värden, och medborgarskapslagen ställer få krav förutom fem års bosättning i landet. Norges nya medborgarskapslag från 2005 innehåller både liberala och restriktiva element. Det ställs krav på att delta i utbildning i språk och samhällskunskap, men inte, som i Danmark, på att man måste klara utbildningen. Politiken för nyanlända flyktingar och invandrare uppvisar ett liknande mönster.

Alla tre har infört ett introduktionsprogram, riktat till flyktingar, där nyanlända slussas in i omfattande kvalifikationsprogram för att komma in på arbetsmarknaden och där det krävs aktivt deltagande för att få ekonomiskt stöd. På så sätt liknar länderna varandra.

Men bruket av piska och morot varierar. I Danmark är programmet obligatoriskt för både flyktingar och anhöriginvandrare. Målet har varit att stärka deras incitament att arbeta genom att hålla ersättningen för integrationsprogrammen på en lägre nivå än det ordinarie försörjningsstödet. Ersättningsnivåer och arbetsincitament stod inte lika mycket i fokus i den norska introduktionslagen 2004. Här har deltagandet i programmen formulerats som en rättighet och en plikt i syfte att höja kvaliteten och intensiteten hos integreringsåtgärderna för de nyanlända. Men även i Norge är den ekonomiska ersättningen knuten till krav på aktivt deltagande. Sverige har haft introduktionsprogram sedan tidigt 1990-tal, men i motsats till i Danmark och Norge har de, tills nyligen, inte varit obligatoriska – kommunerna har inte haft någon plikt att erbjuda sådana program och flyktingarna har inte varit tvungna att delta.

Varför dessa skillnader? Dels beror det på hur

länderna förhållit sig till internationella idéer och internationell kunskap på området; dels handlar det om olikheter i ideologi och partipolitiska allianser. Länderna har också format invandrings- och integrationspolitikens institutioner på olika sätt, vilket i sin tur fått vägleda kommande policyer. Olikheter i ekonomisk utveckling och konjunktursvängningar har självfallet haft stort genomslag i ländernas generella välfärdspolitik. Men de specifikt invandringspolitiska vägvalen tycks ha påverkats anmärkningsvärt lite av konjunkturerna.

delar av den skandinaviska retoriken om invandring har det sagts att nya medborgare kommer "till dukat bord" med sociala förmåner – att folk som inte har bidragit med arbete, skatter och samhällsnyttig verksamhet är fripassagerare. Här kan man hävda att vi alla kommer till dukat bord. Genom existentiella tillfälligheter får vi redan från födseln förmåner som generationer före oss har grundlagt. Ändå speglar denna hållning en syn på invandrare som något externt och främmande – något man kan välja eller tacka nej till. Detta är i grunden ett uttryck för nationalstaten som organisationsprincip.

Dagens kontroll av invandringen i Skandinavien reflekterar nationalstatens suveränitet, även om mänskliga rättigheter och internationell rätt fått väsentligt inflytande. Avvägningen mellan



KONST: RUBEN WÄTTE



FOTO: MALMÖ SVEENSKA EXTRA

Nyårsnumret av
Kockums personal-
tidning, Malmö, 1970.

invandring som tillgång och som belastning har hela tiden präglat nationalstaternas intressen, och den är ständigt närvarande när välfärdsstaterna försöker styra strömmen av nykomlingar.

Skandinavisk politik i frågan präglades från tidigt 1970-tal och fram till tidigt 2000-tal av grundtanken om en ”begränsad och kontrollerad” invandring – sträng yttre kontroll och en generös och inkluderande välfärdspolitik för dem som slinker igenom. Logiken var, med några få undantag, att man inte ville ha någon invandring om det kunde undvikas. Den sågs som en belastning, trots en högst välvillig retorik om hur värdefullt det är med mångfald och impulser utifrån.

På senare tid har situationen blivit mer sammansatt. Efterfrågan på utländsk arbetskraft har ökat kraftigt, speciellt i Norge, och en tydligare dualistisk hållning har framträtt. Invandrare som en tillgång har hamnat i förgrunden när det gäller nyanländ arbetskraft, medan belastningstanken är fortsatt aktuell när invandring på humanitär grund diskuteras.

Den generösa och inkluderande välfärdspolitiken har hamnat under korseld. De tre ländernas

politiska dilemma har, med lite olika tonvikt, kommit att handla om graden av generositet gentemot invandrare. Är förmånerna så generösa och kraven så låga att nykomlingarna inte ser något behov av att bli delaktiga i samhället och arbetslivet? Eller är det tvärt om så att diskriminering och bristfällig statlig planering stänger invandrarna ute? Är man för snäll eller inte tillräckligt snäll?

Är välfärdsstaten felaktigt utformad i Danmark, Norge och Sverige med tanke på målet att göra människor självförsörjande så snabbt som möjligt? Detta blir en central fråga i den närmaste tidens välfärdspolitiska debatt i Skandinavien. Vad konsekvensen blir för den nordiska modellen, återstår att se. ■

LITTERATURTIPS

Alesina, Alberto, och Edward L. Glaeser, *Fighting poverty in the US and Europe. A world of difference*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Banting, Keith, och Will Kymlicka, *Multiculturalism and the welfare state. Recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Brochmann, Grete, och Anniken Hagelund, *Velferdens grenser. Invandringsspolitik og velferdsstat i Skandinavia 1945–2010*. Oslo: Universitetsforlaget, 2010.

Gür, Thomas, *Staten och nykomlingarna. En studie av den svenska invandringens idéer*. Stockholm: City University Press, 1996.

Främlingsfientlighet – hundra år av forskning

Många års forskning om främlingsfientlighet har lärt oss en hel del om skillnaderna i främlingsfientliga attityder – både mellan enskilda individer och mellan länder. Mikael Hjerm och Andrea Bohman ger här en översikt över forskningen, och diskuterar de senaste årens framgångar för högerpopulistiska partier i Europa.

Många anser att integrationen av invandrare in i det svenska samhället är ett misslyckande. Invandrare har lägre deltagande på arbetsmarknaden, tjänar mindre, röstar i lägre utsträckning, bor i mer socialt utsatta områden och är mer sjuka än infödda svenskar. Det finns inte några enkla förklaringar till detta, men utan att gräva djupare i diskussionen kan vi urskilja ett antal faktorer som påverkar integrationen.

Välfärdsstatens utformning har till exempel stor betydelse. Den är avgörande för den övergripande immigrations- och integrationspolitik som tillämpas, men också för hur lätt det är för invandrare att komma in i landet, stanna kvar och avancera på arbetsmarknaden. Vidare påverkas integrationen av regelverk samt lagar och deras praktiska tillämpning. En tredje faktor handlar om vilka personer som faktiskt kommer till landet. Slutligen är den allmänna opinionen gentemot invandrare, flyktingar och flyktingpolitik av stor betydelse för integrationen.

Ungefär hundra år av forskning har lärt oss en hel del om främlingsfientlighet. Den kanske viktigaste lärdomen är att orsakerna bakom främlingsfientliga attityder är mer eller mindre universella. Främlingsfientlighet hänger samman med likartade faktorer, oavsett om vi talar om Sverige, USA eller Spanien. Även om mycket av den systematiska forskningen om främlingsfientlighet undersökt vita amerikaners attityder gentemot svarta, är det klart att liknande resultat numera också upprepas runt om i världen, inte minst i Europa.

Vi vet att utbildning är en mycket positiv faktor som kan motverka främlingsfientlighet; det gäller både högre utbildning i sig, men också specifik utbildning ämnad att motverka just främlingsfientlighet. Social status har betydelse: ju lägre social status människor har, desto mer främlingsfientliga tenderar de vara, vilket ofta förklaras av att dessa människor upplever att invandrare utgör ett hot mot till exempel deras egna möjligheter att få arbete.

En vanlig invändning mot resonemanget ovan är att de högutbildade och väl besuttna tenderar att svara socialt responsivt i undersökningar. Med andra ord ljuger de för att dölja att de faktiskt är främlingsfientliga för att sådana

Mikael Hjerm och Andrea Bohman

Mikael Hjerm är professor i sociologi och Andrea Bohman är doktorand i sociologi, båda vid Umeå universitet.

Charlayne Hunter blir den första svarta kvinnan vid University of Georgia, 1961.



FOTO: EVERETT COLLECTION/IBL

Nära kontakter med invandrare gör faktiskt människor mindre främlingsfientliga. Vilka föräldrar och vänner en person har är också viktigt, eftersom människor oundvikligen påverkas av nyckelpersoner i sin omgivning.

attityder inte anses vara gångbara i dagens samhälle. Forskningen finner dock inget stöd för att det skulle vara så.

En genomgående trend är att äldre människor hör till de mest främlingsfientliga, men det beror åtminstone delvis på att de vuxit upp i ett annat samhällsklimat. Dagens medelålders individer blir sannolikt lika lite främlingsfientliga när de blir gamla som de är i dag, eftersom vi vet att främlingsfientlighet, precis som många andra attityder, till stor del grundläggs i uppväxtåren. Skillnaden mellan män och kvinnor är mycket liten – och i den mån den finns beror det på att den lilla gruppen människor med de allra mest extrema attityderna nästan uteslutande är män.

Amerikansk forskning visar att starkt religiösa individer oftast är mer främlingsfientliga än andra, men detta resultat är inte lika entydigt runt om i världen. Andra attityder som konservatism och nationalism är också väldigt starkt sammankopplade med främlingsfientlighet.

Nu är det inte bara sociala dimensioner som har betydelse, utan även psykologiska faktorer. Grundläggande personlighetsdrag spelar roll. Auktoritära individer, och människor som har en inneboende preferens för hierarkier mellan individer, tenderar att vara mer främlingsfientliga än andra. Det kanske inte är förvånande. Men även psykologiska egenskaper som vänlighet och öppenhet för förändring är goda motmedel mot främlingsfientlighet.

Föga förvånande har personlig kontakt med invandrare stor betydelse, speciellt om kontakterna är djupa och långvariga – inte bara i den meningen att människor som inte är främlings-

fientliga lättare får kontakt med invandrare. Nära kontakter med invandrare gör faktiskt människor mindre främlingsfientliga. Vilka föräldrar och vänner en person har är också viktigt, eftersom människor oundvikligen påverkas av nyckelpersoner i sin omgivning.

Med detta sagt kommer vi in på vilken omgivning människor befinner sig i. På senare tid har nämligen en allt större del av forskningen försökt förstå just miljöns betydelse, även om fokus framför allt legat på att förklara de observerade stora skillnaderna i främlingsfientlighet mellan länder. Till exempel ger greker generell uttryck för mer främlingsfientlighet än briter, ungrare mer än polacker, och danskar mer än islänningar. Frågan är förstås vad som förklarar dessa variationer.

Många forskare har fokuserat på minoritetsbefolkningens storlek och dess betydelse. De har testat antagandet att fler invandrare och större minoritetsgrupper leder till ökad främlingsfientlighet på grund av ökad konkurrens om resurser. Medan detta får stöd i amerikansk forskning om vita amerikaners attityder till svarta, är resultaten mer tvetydiga i Europa. Det tycks som att storleken på minoritetsgruppen har viss betydelse för främlingsfientligheten, men resultaten pekar i olika riktningar. I vissa undersökningar leder det till minskad fientlighet, i andra till ökad – bland annat beroende på den ekonomiska situationen i landet och förutsättningarna för nära kontakt mellan olika grupper.

Ekonomiska förhållanden utgör inte oväntat en viktig förklaring till de observerade länderskillnaderna. Människor är ofta mer främlingsfientliga när den ekonomiska situationen är ansträngd, till exempel i länder med låg ekonomisk tillväxt och hög arbetslöshet. Förutom detta tycks också det allmänna politiska klimatet spela viss roll: ett negativt politiskt klimat och restriktiv invandringspolitik ger högre nivåer av främlingsfientliga attityder. Slutligen verkar människor i stora städer vara mindre främlingsfientliga än de som bor i mindre städer; och att bo nära gränsen till andra länder verkar ha viss negativ betydelse.

ILLUSTRATOR: JENNIE EKSTRÖM.



En viktig fråga är om främlingsfientligheten ökar eller minskar för närvarande. På senare tid har många hävdade att den ökat i Europa, och hänvisat till valframgångarna för högerpopulistiska strömningar som Frihetspartiet i Nederländerna, Jobbik i Ungern och Sverigedemokraterna i Sverige. Studier som faktiskt försöker mäta förändringar i attityder visar dock på noll förändring eller på marginellt ökad främlingsfientlighet de senaste åren. Samtidigt har främlingsfientligheten över en längre tidsperiod, säg efter andra världskriget, otvivelaktigt minskat radikalt – det speglas i politiska framgångar som slopandet av apartheid i Sydafrika och av rasåtskillnadslagarna i USA.

Detta kan tyckas motsägelsefullt. Hur kommer det sig att högerpopulistiska partier gått kraftigt framåt i Europa? Det vill säga: trots att främlingsfientligheten under senare år legat på ganska stabila nivåer och på lång sikt till och med minskat? En viktig del av förklaringen är att främlingsfientliga personers benägenhet att rösta utifrån sin hållning i immigrations- och integrationsfrågor har ökat, delvis därför att det nu finns sådana partier att rösta på.

Enligt forskningen är främlingsfientlighet i sig inte den enda orsaken till att människor röstar på högerpopulistiska partier, även om det är mycket svårt att rösta på dem utan att vara främlingsfientlig. Röstningen är också ett resultat av generellt missnöje och misstro.

Marit Paulsen debatterar med Jimmie Åkesson, dåvarande ordförande för Sverigedemokratisk Ungdom, 2002.



Bristen på ideologiska skillnader mellan de etablerade partierna är en tänkbar förklaring. En pågående förskjutning av politiska frågor bort från klassisk ekonomisk politik och till moralfrågor är en annan förklaring.

Trots att vi ännu inte har observerat någon generell ökning av främlingsfientliga attityder i Europa, finns det all anledning att vara uppmärksam på vilka processer de högerpopulistiska partiernas närvaro i parlamenten sätter igång. Deras inträde i det politiska finrummet har utan tvekan bidragit till att sätta invandringsfrågan på den politiska dagordningen. Det har gradvis förskjutit ståndpunkterna och retoriken hos många traditionella politiska partier.

Forskningen om främlingsfientlighet visar att den politiska kontexten har betydelse för människors attityder på det här området. Förutom att högerpopulistiska partier lyckas påverka politiska beslut med konsekvenser för integrationen i ett land – via immigrations- och integrationspolitiken, via lagar och regler om medborgarskap och diskriminering – så kan deras närvaro också påverka förutsättningarna för integration via den allmänna opinionen.

Även om främlingsfientlighet, liksom intolerans rent generellt, minskar i ett längre tidsperspektiv, måste vi vara vaksamma på vilka konsekvenser framväxten av främlingsfientliga politiska partier kan medföra för den allmänna opinionen, på såväl kort som på lång sikt. ■

LITTERATURTIPS

Ceobanu, Alin M., och Xavier Escandell, Comparative analyses of public attitudes toward immigrants and immigration using multinational survey data. A review of theories and research. *Annual Review of Sociology*, 2010, vol. 36, sid. 309–328.

Krysan, Maria, Prejudice, politics, and public opinion. Understanding the source of racial policy attitudes. *Annual Review of Sociology*, 2000, vol. 26, sid. 135–168.

Pettigrew, Thomas F., Systematizing the predictors of prejudice. Ingår i: David O. Sears, Jim Sidanius och Bobo Lawrence, red., *Systematizing the predictors of prejudice*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

Spelar föräldrarnas födelseland roll? Svenskfödda ungdomars betyg och gymnasieval



Svenska ungdomars tidiga utbildningskarriär tenderar att se lite olika ut beroende på var deras föräldrar är födda. Elever med föräldrar födda i något utomeuropeiskt land har en förhöjd risk att gå ut grundskolan med ofullständiga betyg. Samtidigt väljer elever med utomeuropeisk bakgrund ofta teoretiska program om de går vidare till treårigt gymnasium.

Strukturell integration handlar om människors lika möjligheter till utbildning och förmåga att etablera sig på arbetsmarknaden oavsett deras nationella eller etniska bakgrund. Svag integration innebär en orättvisa för individer och kan få långsiktiga konsekvenser för samhället, till exempel i form av bristande social sammanhållning.

Hur elever klarar sig i grundskolan och i gymnasiet är en viktig aspekt av den strukturella integrationen. Det är väl känt att elever som är nya i Sverige har svårt att klara skolarbetet inlednings-

vis, en nackdel som avtar med tiden. Bristande språkkunskaper är en av många förklaringar till att de har det svårare i skolan än sina jämnåriga kamrater födda och uppvuxna i Sverige.

Jag har, tillsammans med Jan Jonsson, studerat om det finns skillnader i studieresultat och studieval mellan svenskfödda elever med utlandsfödda föräldrar och svenskfödda elever med föräldrar födda i Sverige. Den första gruppen kallas ofta *andra generationens invandrare*; den andra gruppen benämner vi *helsvenska* i brist på bättre alternativ. Vi har på basis av registerdata undersökt ungdomar som åren 1998–2003 gick ut årskurs 9.

Frida Rudolphi

Frida Rudolphi är sociolog och forskare vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet.

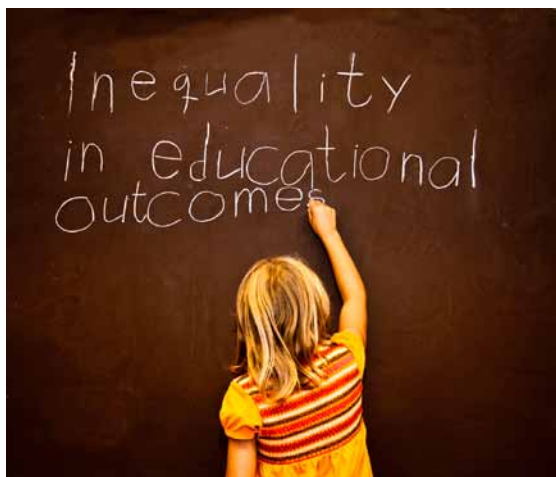


FOTO: JARREN RIMFORD

Att jämföra dessa två grupper innebär ett ganska skarpt test på den strukturella integrationen. Eftersom vi begränsar vår undersökning till ungdomar som växt upp i Sverige och haft hela sin skolgång här, bör språkfärdigheter i svenska inte vara något betydande hinder.

Det finns två frågor som är särskilt intressanta mot bakgrund av tidigare forskning: dels eventuella variationer i studieresultat som hänger samman med föräldrarnas ursprungland, dels de mönster som syns när man analyserar ungdomarnas betyg i grundskolan och deras gymnasieval tillsammans, inte bara var för sig.

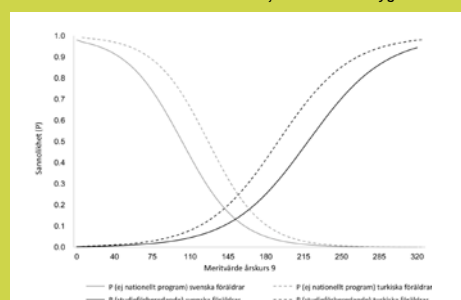
Det är välkänt att elever med högutbildade föräldrar dels presterar bättre än andra, dels gör mer teoretiskt inriktade val vid en given betygsnivå. Det är viktigt att göra åtskillnad mellan dessa båda processer – de drivs antagligen av delvis olika mekanismer och kan bekämpas med olika politiska insatser för att minska snedrekryteringen till högre utbildning. Betygen kan till stor del ses som resultat av en socialisation från tidig ålder, där resurser inom familjen har stor betydelse utöver vad man lär sig i skolan.

Mycket av ungdomars skilda studieval görs troligen utifrån hur ungdomar och föräldrar uppfattar fördelar och begränsningar som följer av tidigare skolprestationer och familjeresurser. Bedömningen av fördelar, nackdelar och möjligheten att lyckas skiljer sig troligen åt mellan ungdomar som har olika utbildningsbakgrund.

Barn till högutbildade föräldrar är en entydigt gynnad grupp som får högre betyg och som gör mer studieinriktade val än andra med samma grundskolebetyg. För vissa av andra generationens invandrare ser det annorlunda ut. I våra studier framgår att det finns grupper som är varken entydigt gynnade eller missgynnade när det gäller prestationer och val. Det gäller även när vi tar hänsyn till att svenskfödda föräldrar och invandrade föräldrar har olika utbildningsnivå.

Vi vet från tidigare forskning att många går ut grundskolan utan fullständiga betyg och saknar behörighet till ett nationellt (treårigt) gymnasieprogram. Det här är överlag något vanligare bland barn till utrikes födda föräldrar. Samtidigt finns det inom denna grupp ganska stora variationer beroende på föräldrarnas födelseland. Andra generationens invandrare med föräldrar från Iran och Polen har exempelvis något bättre genomsnittsbetyg än helsvenska elever. Men gruppen med föräldrar födda i ett utomeuropeiskt land har sammantaget både en högre andel med ofullständiga betyg och något lägre genomsnittsbetyg. En viss nackdel märks även när vi tar hänsyn till gruppskillnader i föräldrarnas utbildning och position på arbetsmarknaden. I synnerhet gäller

Figur. Sannolikheten för att A) inte påbörja något nationellt gymnasieprogram jämfört med alla andra alternativ, och för att B) påbörja ett studieförberedande program jämfört med alla andra alternativ efter årskurs 9, visat efter betygsnivå.



Diagrammet visar det genomsnittliga meritvärdet för elever med föräldrar födda i Turkiet är 177 (för dem med svenskfödda föräldrar är det 196). Meritvärdet är summan av betygsvärdena för de sexton bästa betygen i elevens slutbetyg (G =10 och MVG =20). Det maximala värdet blir alltså 320 poäng. Ungdomar med högutbildade föräldrar är uteslutna från figuren. Skattningarna baseras

på logistiska regressionsmodeller för elever med svenskfödda föräldrar (n = 389909) och föräldrar födda i Turkiet (n = 4295). Mer detaljerade beskrivningar om vilka mått som används finns i artikeln av Jonsson och Rudolphi (litteraturlänk, sid. 15).

Källa: Frida Rudolphi: *Inequality in educational outcomes*, 2011.

Andra generationens invandrare med föräldrar från Iran och Polen har exempelvis något bättre genomsnittsbetyg än helsvenska elever. Men gruppen med föräldrar födda i ett utomeuropeiskt land har sammantaget både en högre andel med ofullständiga betyg och något lägre genomsnittsbetyg.

det en ökad risk för ofullständiga betyg.

När vi analyserar valet till gymnasiet sker det i två steg. Först studerar vi övergången till ett nationellt program jämfört med att antingen inte gå gymnasiet alls eller att påbörja ett individuellt val (så kallat IV-program). Här ser vi ett ganska likartat mönster som hos ungdomar med ofullständiga betyg. Att vissa grupper av andra generationens invandrare går över till en treårig gymnasieutbildning i mindre utsträckning än majoritetselever gör, kan ofta förklaras med att det är fler som har ofullständiga betyg, och till viss del även med ett lägre genomsnittsbetyg.

Sammanfattningsvis tenderar svenskfödda elever vars föräldrar är födda i ett utomeuropeiskt land att ha just denna nackdel: en högre andel med ofullständiga grundskolebetyg som uteslänger dem från att gå treårigt gymnasium. Samtidigt ska det understrykas att det finns tydliga landvariationer även inom denna breda grupp.

Ett delvis annorlunda mönster framträder när vi i ett andra steg koncentrerar oss på dem som påbörjat ett treårigt gymnasieprogram, och analyserar i vilken utsträckning de väljer studieinriktade respektive yrkesförberedande program. Andra generationens invandrare med föräldrar från utomeuropeiska länder förefaller ha höga ambitioner. De är mer benägna att göra studieinriktade gymnasieval än elever med föräldrar födda i Sverige eller i Norden – det framgår när vi jämför elever med jämbördiga betyg som gått vidare till ett nationellt program.

Sammantaget framråder en bild av polarisering för denna grupp som har föräldrar födda utanför Europa. Dels finns en högre risk för att dessa ungdomar inte går något nationellt gymnasieprogram alls. Dels är de som går vidare till gymnasiet mer benägna att välja studieförberedande program vid en given betygsnivå (och att undvika mer yrkesinriktade program).

Figuren illustrerar mönstret för svenskfödda elever med föräldrar födda i Turkiet (se sid 14). Kurvorna visar sannolikheten att göra olika typer av gymnasieval vid olika betygsnivåer. Jämfört med elever med helsvensk bakgrund har dessa barn både en högre sannolikhet att inte gå något längre gymna-

sieprogram alls och en högre sannolikhet att gå ett teoretiskt program.

Trots att betyg fungerar som urvalsinstrument till gymnasiet ger utbildningssystemet i realiteten relativt stort utrymme för elevers (och föräldrars) val. Det verkar vara till fördel för svenskfödda elever med föräldrar med utomeuropeiskt ursprung. Samtidigt tyder våra forskningsresultat på att vissa av dem också möter problem i skolan. Att göra dem bättre rustade inför gymnasiet är en stor utmaning för svensk grundskola.

Utöver att söka rimliga förklaringar till de empiriska mönstren – som vi diskuterar ingående i våra forskningsstudier (se litteraturtips nedan) – väcker resultaten andra frågor. En fråga är vilka skillnader som är önskvärda att minska. Självklart måste skolan och samhället försöka minska ojämlikheter som beror på vilken familj människor växer upp i.

När det gäller en annan aspekt av ungdomars gymnasieval är problemet mindre givet. Ska det ses som en politiskt oönskad ojämlikhet att andra generationens invandrare med utomeuropeisk bakgrund börjar på teoretiska gymnasieutbildningar i högre grad än helsvenska elever gör? Eller är det en fullt legitim strategi att sikta på studieförberedande utbildningar för att man räknar med att bli diskriminerad (eller mer diskriminerad) på arbetsmarknaden om man väljer en yrkesinriktad gymnasieutbildning, till exempel inom byggnation eller vård?

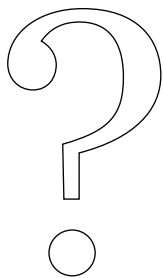
Frågorna påminner om att utbildning och arbetsmarknad är två betydelsefulla aspekter av strukturell integration som med fördel bör diskuteras tillsammans. ■

LITTERATURTIPS

Jackson, Michelle, Jan O. Jonsson och Frida Rudolphi. Ethnic inequality and choice-driven educational systems. A longitudinal study of performance and choice in England and Sweden. *Sociology of Education*, 2011.

Jonsson, Jan O, och Frida Rudolphi, Weak performance – strong determination. School achievement and educational choice among ethnic minority students in Sweden. *European Sociological Review*, 2011, 27, sid. 487–508.

Rudolphi, Frida, *Inequality in educational outcomes. How aspirations, performance, and choice shape careers in Sweden*. Stockholm: Sociologiska institutionen, Stockholms universitet och Institutet för social forskning, 2011.



Framtidsfrågan

Invandringspolitik har blivit integrationspolitik. Men nya termer kan inte dölja att Sverige har stora svårigheter att forma en politik som hjälper de nyanlända från andra länder, och världsdelar, att komma in i samhället.

Framför allt tycks det finnas en stor oförmåga att hjälpa människor in på arbetsmarknaden – och att tillvarata de invandrades sociala och yrkesmässiga kompetens.

Behövs det egentligen någon särskild integrationspolitik?

Vi har frågat Sakine Madon, Carlos Rojas och Basar Gerecci. ■



FOTO: ADEL ÖBERG

Sakine Madon är kolumnist på *Expressens* ledarsida och redaktionschef för *Newsmill*.

Ett jobb som behövs

Politik ska formas efter situation – inte utifrån vad medborgarna råkar ha för etnisk eller religiös bakgrund.

Nyanlända är i en särskild situation när de anländer. De behöver förstås hjälp med att lära sig språket och få information om det nya landet.

Men efter perioden som nyan-

länd behöver man ingen särskild politik. Ingen särskild minister, inga särskilda integrationsprojekt. Om jag blir arbetslös är det ett jobb jag behöver, och inte ”integrationsinsatser”.

Det är bättre om politiken håller sig till traditionella politikområden och behandlar alla medborgare som likar. Att ha en särskild politik för ”invandrare”

– vilket integrationspolitiken i praktiken blir - stärker idén om att invandrare är en homogen massa, annorlunda ”svenskar”.

Lägg i stället alla resurser på det som behövs i miljonprogrammen: bra skolor, läxhjälp, brottsbekämpning, bättre kollektivtrafik och rättvisa hyror i allmännyttan. ■



FOTO: JOHANNES ILLJÖRN

Carlos Rojas är journalist och samhällsintreprenör.

Alla ministrar ska jobba för integration

Nej, integrationspolitiken borde slopas. Integration är ett alldeles för godtyckligt begrepp för att vara gångbart som underlag för politiska handlingar.

Kommunerna med längst vana av invandring, och områden med stor andel invandrade svenskar, har redan börjat lämna begreppet bakom sig. I Botkyrka, min hemkommun, pratar tjänstemän och politiker om att alla invånare ska ha samma möj-

ligheter och att alla ska känna gemenskap i kommunen.

Det är nog också vad de flesta som lajar om integration vill, men inte konkretiserar. Här behövs påtryckningar på nationell nivå.

Det är skandal att en brud med sjal behöver söka fler jobb för att komma på arbetsintervju, att varenda förortsunge jag träffar upplever förakt på gymnasiet, eller att en stor andel med rötter i Asien och Afrika upplever sig diskriminerade av Arbetsför-

medlingens handläggare. Det hör inte till en modern demokrati att våra statliga organ behandlar människor så olika.

Alla ministrar, och varje departement, ska säkra att all utlovad service och alla tjänster verkligen når alla, och inte bara vissa. Det kan aldrig en integrationsminister fixa, däremot kan en statsminister göra det till norm.

Jag tycker att jobbet som integrationsminister gott kan avskaffas. ■



FOTO: LARS ERSTEN

Basar Gerecci arbetar inom organisationen Megafonen i västra Stockholm.

Fördela rättvist

Nej, vi behöver inte en integrationspolitik av den sort som diskuteras offentligt. Den riktar in sig på ”invandrades” etablering på arbetsmarknaden.

Arbetslösheten i Sverige i dag beror dock inte på att nya svenskar inte kan språket eller fikareglerna. Problemet är att det saknas tillräckligt med jobb

för hela befolkningen.

En marknadsekonomi gynnas av en arbetslöshet som håller löner nere och splittrar arbetare genom att göra dem till varandras konkurrenter.

Enda vägen till social integration, det vill säga en jämlikhet som garanterar lika förutsättningar för alla människor, är att fördela ekonomi och makt rätt-

vist. Det innebär att de som i dag har politisk makt och stora ekonomiska tillgångar måste få mindre och vi resten få mer.

Detta är vad vi bör prata om – och inte hur invandrare ska göras mer ”anställningsbara”. ■

Krönikan:

Sociala simuleringar för seriösa samhällsforskare

Kan ett schackbräde lära oss något om integrering och segregering? För flertalet läsare framstår nog frågan som märklig. Alla vet att segregeringen i dagens samhällen speglar komplexa processer som kan spåras tillbaka till den västerländska kolonialismens härjningar, till ojämlikheter mellan individer och till fördomar och främlingsfientlighet. Hur kan ett schackbräde hjälpa oss att förstå bättre?

I en av den samtida samhällsvetenskapens intressantaste böcker, *Micro-motives and Macrobehavior*, visade nobelpristagaren i ekonomi, Thomas Schelling, att kopplingen mellan vad individer vill och vad de kollektivt åstadkommer, inte alls är så självklar som vi ofta tror. Individer vill en sak, men deras handlingar leder ofta till något annat.

Situationer som dessa är svåra att förstå och då behövs bra hjälpmedel. Schelling visade att ett schackbräde och några mynt kan vara allt vi behöver. Han antog att det fanns två typer av individer, kronor och klavar, som han spred ut slumpmässigt på brädet. Sedan lät han dem flytta om de tyckte det var för många av den andra typen runt omkring dem. En enskild flytt påverkar emellertid även andra individer eftersom deras lokala grannskap då förändras och det kan sätta igång kedjereaktioner.

Med dessa enkla grepp visade Schelling bland annat att små förändringar i individers grad av tolerans gentemot andra kan få omfattande konsekvenser för hur segregerade städer blir. Han noterade

även att graden av segregering i sig säger väldigt lite om individers attityder till andra.

Schellings bok har varit viktig för sociala simuleringar, ett växande samhällsvetenskapligt fält. Det är många samhällsvetenskapliga frågor som inte kan besvaras eftersom vi inte kan göra storskaliga experiment. Vi kan till exempel inte ändra individers attityder för att sedan undersöka hur det påverkar segregeringen av arbetsmarknaden.

Vi kan emellertid bygga upp virtuella samhällen i datorer där individerna beter sig som riktiga individer gör. I de virtuella världarna kan vi via experiment exempelvis undersöka hur arbetsplatsernas etniska segregering påverkas av hur utbredda främlingsfientliga attityder är i befolkningen.

Simuleringsanalyser är viktiga för forskningen vid Institutet för Framtidsstudier. Även om få av oss längre tar fasta på Marx idéer om den materiella basens betydelse för idéernas överbyggnad, har samhällsforskningens nya tekniska bas haft uppenbara konsekvenser för vilka intellektuella problem vi kan ta oss an.

Det är en spännande tid för oss samhällsvetare; vi har nu redskap som gör det möjligt att vara seriösa framtidsforskare. Schellings schackbrädesanalyser räcker inte längre till, men de visade vägen. ■



Peter Hedström är vd för Institutet för Framtidsstudier.

Lyckosam integration i arbetslivet

I ett europeiskt perspektiv är sysselsättningsgraden hög i Sverige. Två grupper avviker dock från den generella bilden – unga människor och invandrare. Det pågår spännande projekt runt om i landet som försöker minska arbetslösheten bland grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Institutet för Framtidsstudier har fått uppdraget att analysera dessa projekt och lyfta fram vilka metoder för arbetslivsintegration som verkligen fungerar.

**Clara Lindblom
och Ryszard
Szulkin**

Clara Lindblom är forskningsassistent och Ryszard Szulkin är forskare vid Institutet för Framtidsstudier.

Europeiska socialfonden (ESF) är unionens främsta verktyg för fler och bättre jobb i Europa.

Åren 2007–2013 har man prioriterat att stödja arbetsmarknadspolitiska program med syftet att öka arbetskraftsutbudet för unga och invandrare. Svenska ESF-rådet räknar med att uppskattningsvis cirka 2 200 projekt med drygt 315 000 deltagare deltagare får stöd av fonden under dessa sju år.

Rådet finansierar fem temagrupper med ansvar för olika programområden. Temagruppen Integration i arbetslivet (TIA) vid Institutet för Framtidsstudier har ett särskilt ansvar för projekt riktade till nyanlända invandrare och individer med utländsk bakgrund. Under de kommande två åren ska temagruppen utvärdera programmets effekter, identifiera vilka projekt som lyckas bäst med att få ut deltagarna i arbete, samt informera centrala aktörer med ansvar för arbetsmarknadspolitiken om vilka metoder som

kan nå riktigt goda resultat.

Sammanlagt rör det sig om 75 projekt som har individer med utländsk bakgrund som prioriterad målgrupp. Projekten drivs bland annat av Arbetsförmedlingen, enskilda företag och kommuner, men även av folkhögskolor och Räddningstjänsten i olika delar av landet.

Att analysera effekter av sociala program som vill förändra deltagarnas levnadsvillkor är en svår uppgift. Det största problemet för forskaren är att deltagarna bör jämföras med en liknande grupp som inte deltagit i programmet.

Inom medicinsk forskning används experimentgrupper och kontrollgrupper där slumpen avgör vilken grupp den individuella patienten tillhör. Experimentgruppen får den medicin vars effekter studeras medan kontrollgruppen får placebo (sockerpiller). Varken patienten eller läkaren vet vilken grupp patienten tillhör. Det ger stor trovärdighet åt resultaten – men metoden är omöjlig inom samhällsvetenskaplig forskning.

Familjesociologer är till exempel ofta intresserade av skilsmässornas effekter på barns framtida livskarriärer. En strikt experimentell ansats skulle innebära att forskaren slumpmässigt fördelar skilsmässor på familjer – och dessutom att barnen inte vet om deras föräldrar är skilda eller inte. Det är förståeligt. I stället jämför forskare grupper som är så lika varandra som möjligt, utom när det gäller just skilsmässan.

En annan metod är att genomföra syskonstudier där det ena barnet hinner växa upp i en hel familj och där skilsmässan inträffar när familjens andra barn fortfarande är under en känslig uppväxtperiod. Kritiker har bland annat påpekat att det inte går att i efterhand skapa trovärdiga kontrollgrupper som är identiska i alla dimensioner utom just skilsmässofaktorn.

Syskonstudier har många styrkor – men att ett tioårigt barn skulle drabbas mycket hårdare än ett femtonårigt barn är



inte alls givet. Dessutom drar skilsmässor inte så sällan ut på tiden, vilket försvårar jämförelser mellan syskon.

När man ska identifiera effekterna av arbetsmarknadspolitiska program är mätproblemen ständigt närvarande. Det bästa är att slumpmässigt fördela arbetssökande mellan två olika program, för att mäta om något av dem leder till att fler får jobb.

Denna forskningsdesign används i Pernilla Andersson och Lena Nekbys utvärdering av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare som startade 2006. Den visade att deltagandet i försöken hade en märkbart positiv effekt. Individer som inte skiljde sig från kontrollgruppen i något annat avseende än att de med slumpens hjälp hade hamnat i experimentgruppen, hade i större utsträckning fått arbete efter programmets slut än de som deltagit i Arbetsförmedlingens ordinarie program för nyanlända.

Men det är få program som

utformas på ett sätt som tar hänsyn till framtida utvärderingar. Forskaren kommer ofta in i ett sent skede och kan inte påverka designen. Så ser verkligheten ut även för Temagruppen Integration i arbetslivet – de flesta studerade projekten är redan igång eller planerade sedan länge. Därför måste temagruppen i efterhand skapa en kontrollgrupp med hjälp av data från bland annat Arbetsförmedlingen.

Deltagarna i ESF-projekten ska följaktligen matchas med andra individer med samma bakgrundsegenskaper, men med den skillnaden att de senare i stället varit inskrivna vid ett av Arbetsförmedlingens ordinarie program. Forskarna skapar med andra ord en "tvilling" till varje projektdeltagare, en individ som bland annat har samma kön, ålder, nationalitet, utbildning, arbetsmarknadshistorik och vistelsetid i Sverige. Därefter är det möjligt att mäta hur deltagandet i olika projekt påverkade människors jobbchanser.

Temagruppens forsknings-

design är naturligtvis förknippad med diverse problem. Det är svårt att kontrollera alla faktorer som kan tänkas påverka en människas möjligheter att hitta sysselsättning. Designen kräver samtidigt ingående kunskaper om vilka insatser de studerade projekten respektive Arbetsförmedlingen faktiskt erbjuder. Det är till exempel troligt att projekten lägger väldigt olika betydelse i sådana begrepp som "praktik", "coachning" och "utbildning".

Det kommande årets största utmaningar är att få fram ett tillräckligt rikhaltigt datamaterial, men också att i detalj kartlägga de ESF-finansierade projekten via enkäter, intervjuer och deltagande observationer. De första analysresultaten presenteras i slutet av 2012. I förlängningen hoppas vi kunna bidra med viktiga insikter så att invandrare får en reell möjlighet att kliva över trösklarna och ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. ■



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

TIA

TEMAGRUPPEN
INTEGRATION I
ARBETSLIVET



FOTO: HÅKAN RÖJDEB/SVD/SVEKAN—IBL

FOTO: HÅKAN RÖJDEB/SVD/SVEKAN—IBL

Föreningsliv i förändring

Satsningar på föreningslivet har utgjort en central del av svensk invandrar- och integrationspolitik i närmare fyrtio år. Men vilken roll kan föreningslivet spela för framtidens integration? Det diskuterar statsvetaren Gunnar Myrberg mot bakgrund av ny svensk och europeisk forskning.

Gunnar Myrberg

Gunnar Myrberg är statsvetare och forskare vid Institutet för Framtidsstudier.

Folkrörelsetanken har haft en stark position i svensk politik under lång tid. Det ideella föreningslivet har lyfts fram som en viktig arena för medborgarnas sociala och politiska delaktighet, men också som en aktör med goda förutsättningar att företräda medborgarnas intressen inom politiken. Tilltron till föreningslivets potential att hjälpa människor in i medborgargemenskapen har även haft starkt genomslag i svensk invandrar- och integrationspolitik. Politiken har haft dubbla syften, dels att stärka de invandrades etniska samhörighet och kollektiva politiska resurser, dels att erbjuda en väg in i det svenska samhället.

Denna politik har haft ett brett stöd, även om det har höjts varnande röster för att invandrarföreningar riskerar att fungera isolerande snarare än integrerande om det offentliga stödet till dem inte förenas med vissa krav. Samtidigt har det funnits en oro för att offentligt stöd till just invandrarorganisationer i själva verket riskerar att försvaga

dem som politiska aktörer genom att skapa ett alltför ensidigt beroende av det offentliga Sverige.

Dessa motstridiga föreställningar är utgångspunkten för den forskning om föreningsliv och integration som bedrivs i samarbete mellan Institutet för Framtidsstudier och Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet, samt med forskningscentra i ett tiotal europeiska länder.

Sverige utmärker sig i europeisk jämförelse när det gäller invandrade människors genomsnittliga deltagande i föreningar. I det EU-finansierade forskningsprogrammet *Localmultidem* studerades ett antal invandrargrupper i tio europeiska storstäder. En tydlig slutsats blev att människors deltagande i såväl etniska som icke-etniska föreningar var klart högre bland grupperna i Stockholm – chilinare, turkar, kurder och assyrier/syrianer – än i andra städer.

Vilken betydelse har det då att vara med i en förening? Stämmer det att föreningsdeltagande



underlättar andra former av demokratisk delaktighet, och gäller detta i så fall både för invandrade och för infödda? Min forskning, med data från flera länder, pekar faktiskt på att föreningsliv kan leda till ökat politiskt deltagande för såväl infödda som invandrade. Det ger praktisk övning i mötesdeltagande och andra färdigheter som sänker tröskeln för att gå vidare till politisk aktivitet. Impulsen kan förstås även komma utifrån; chansen att bli tillfrågad om att delta i politiken är större för personer som är med i föreningar.

Samtidigt måste poängteras att dessa mekanismer enbart tycks gälla vissa former av politiska aktiviteter och särskilt sådana som kräver lite extra ansträngning – till exempel att kontakta politiker och tjänstemän, att delta i demonstrationer och andra manifestationer. Mindre krävande insatser, som att rösta eller att delta i bojkotter, påverkas däremot inte av föreningsdeltagande.

För enskilda människor tycks det alltså finnas en viss positiv effekt: att delta i föreningar ger verkligen större chanser att även engagera sig politiskt. Däremot finns det inte några tydliga belägg för att det etniskt baserade föreningslivet i Stockholm skulle vara mer livaktigt än på andra håll i Europa. Det senare är lite oväntat, med tanke på det höga föreningsdeltagandet och det förhållandevis gynnsamma politiska klimatet för invandrarföreningar i Sverige. Möjligen kan detta förklaras med att invandrade i Sverige i högre utsträckning än i många andra länder även deltar i andra typer av föreningar och att invandrarföreningarnas relativa betydelse därmed minskar.

Invigning av den nya fotbollsplanen Zlatan Court i området Rosengård, Malmö, 2007.

Stämmer det att föreningsdeltagande underlättar andra former av demokratisk delaktighet, och gäller detta i så fall både för invandrade och för infödda?

I ett samhälle med avskaffad värnplikt, ökande boendesegregation samt ett skolsystem som alltmer tycks förstärka segregationsmönstren finns det inte kvar särskilt många institutioner för socialt och etniskt gränsöverskridande möten vid sidan av arbetslivet.

En annan tänkbar förklaring, som statsvetaren Nils Hertting ger i antologin *Föreningsliv, delaktighet och lokal politik i det mångkulturella samhället*, är att invandrarföreningar, trots formellt gynnsamma villkor, kan ställas inför besvärande målkonflikter i den lokala politiken. Föreningslivet har professionaliserats de senaste årtiondena och det gäller även invandrarföreningarna. Detta är i många avseenden både nödvändigt och positivt men det kan också leda till att medlemmar känner sig utestängda på ett sätt som kanske inte är fallet i länder med mindre professionaliserat föreningsliv.

Har föreningslivet någon roll att spela i framtidens integrationssträvanden? Ja, jag tror det, men det blir kanske en annan roll än vi tidigare har sett.

I ett samhälle med avskaffad värnplikt, ökande boendesegregation samt ett skolsystem som alltmer tycks förstärka segregationsmönstren finns det inte kvar särskilt många institutioner för socialt och etniskt gränsöverskridande möten vid sidan av arbetslivet.

Frågan är vad detta på sikt betyder för gemenskapen och för enskilda människors chans att förstå, ta del av och förbereda sig för livet utanför det egna bostadsområdet. Här tänker jag inte i första hand på ungdomar som växer upp i Rosengård och Rinkeby – när det gäller just erfarenheter av mångfald är de sannolikt inte särskilt fattiga – utan snarare på dem som bor i Falsterbo och Djursholm.

Men kanske kan just föreningslivet i detta nya Sverige bli en mötesplats för både unga och gamla, med olika sociala förutsättningar men med gemensamma intressen.

Ett intressant exempel är idrottsföreningen Uppsala Näs IK som Folkspel (det folkrörelseägda föreningslivets eget spelbolag) utsåg till årets förening i Sverige 2010. Föreningen har ett stort upptagningsområde i det socioekonomiskt och etniskt segregerade södra Uppsala. Redan från de yngsta åldrarna ser föreningen till att skapa lag med barn från olika bostadsområden och skolor. Detta leder naturligtvis till en del skjutsande, men vilken ungdomsidrott gör inte det? Framför allt leder det till att föreningen blir en arena för möten, mellan både barn och föräldrar, som annars knappast skulle bli av.

Kanske är det alltså genom breda upptagningsområden och social medvetenhet som föreningslivet kan bli en reell arena för integration i framtidens Sverige. Däremot är det svårare att se framför sig att invandrarföreningar skulle få ökad betydelse som politiska aktörer, möjligtvis med undantag för specifika lokala kontexter som norra Botkyrka och Södertälje.

Vad vi kan förvänta oss är snarare en ökad representation av personer med utländsk bakgrund i ledningen för redan inflytelserika politiska organ – till exempel politiska partier, fackförbund och stora företag. Det konstiga är bara att det går så långsamt. ■

LITTERATURTIPS

Bengtsson, Bo, och Clarissa Kugelberg, red., *Föreningsliv, delaktighet och lokal politik i det mångkulturella samhället*. Malmö: Égalité, 2009.

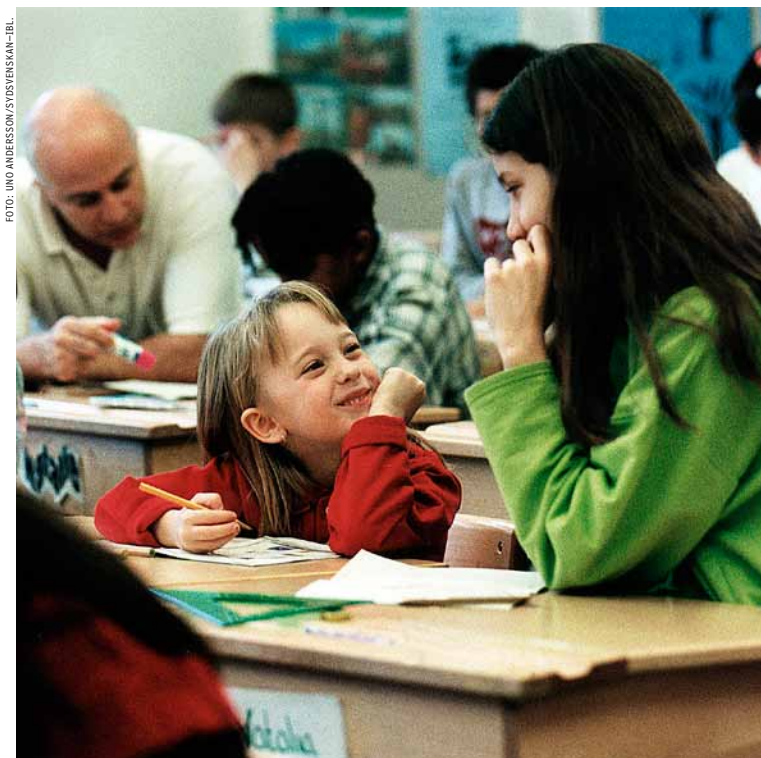
Bengtsson, Bo, Per Strömblad och Ann-Helén Bay, red., *Diversity, inclusion and citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2010.

Morales Laura, och Marco Giugni, red., *Social capital, political participation and migration in Europe. Making multicultural democracy work?* Houndmills: Palgrave Macmillan, 2011.

Myrberg, Gunnar, *Medlemmar och medborgare. Föreningsdeltagande och politiskt engagemang i det etnifierade samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2007.

Myrberg, Gunnar, Political integration through associational affiliation? Immigrants and native Swedes in Greater Stockholm. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2011, 37:1, sid. 99–115.

De nyanländas rätt till en bra skola



Varje år kommer tusentals nyinvandrade barn och ungdomar till den svenska skolan. Systemet för mottagande och integrering av dessa barn i skolans pedagogiska och sociala sammanhang bygger dock i mångt och mycket på förlegade principer, okunskap och felaktiga prioriteringar.

Alternativa arbetssätt med särskilda undervisningsgrupper skulle kunna bidra till att jämna ut den enorma prestationsklyfta som i dag finns mellan de nyanlända och de inrikesfödda eleverna.

Förra året sökte 9 700 barn i åldrarna 0–18 år asyl i Sverige, varav 2 657 var ensamkommande. Under asylutredningen har barn rätt att gå i skolan, men de har däremot ingen skolplikt. Skolkostnader betalas av staten via Migrationsverket. Majoriteten av dessa barn kommer att få avslag på sin asylansökan och lämna landet. I vissa fall kommer familjerna att hålla sig undan utvisningen.

Så kallade papperslösa eller ”gömda” barn har enligt den nuvarande lagstiftningen varken rätt eller plikt att gå i skolan. Det står dock skolans rektor fritt att skriva in ett papperslöst barn, men i sådana fall får skolan ingen ekonomisk ersättning. Regeringen har aviserat att lagen inom kort kommer att ändras så att även denna kategori barn får laglig rätt att gå i skolan. Ett antal asylsökande barn kommer att få uppehålls-

tillstånd. En del bosätter sig i kommunen där de har vistats som asylsökande, medan andra placeras någon annanstans med ett nytt uppbrott från kamrater och den trygga vardag som skolan har inneburit för många.

Vid sidan om de asylsökande kommer varje år ytterligare flera tusen barn till Sverige på skilda grunder: som kvotflyktingar, genom familjeanknytning, barn till andra EU medborgare, barn till arbetskrafts-

Nihad Bunar

Nihad Bunar är professor i barn- och ungdomsvetenskap, Stockholms universitet och lektor vid Polishögskolan i Stockholm.

Många kritiker gör gällande att förberedelseklasser bidrar till segregation genom att de nyanlända alltför länge och i onödan hålls separerade och isolerade från sina jämnåriga, något som varken gynnar språk-utveckling eller social integration.

invandrare från tredje land med mera. Alla dessa kategorier har en sak gemensamt. De är nyanlända elever i den svenska skolan och saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.

Där slutar dock likheterna, för de nyanlända eleverna har inte bara skilda juridiska grunder för vistelsen i Sverige, utan även skilda bakgrunder med avseende på socioekonomiska faktorer, skolbakgrund, upplevt trauma före och under flykten, familjesammansättning och inte minst var i Sverige de bosätter sig, till

vilken skola de kommer och vilka pedagoger de möter.

Skolornas sätt att organisera nyanländas mottagande och efterföljande integration i vardagliga pedagogiska och sociala sammanhang skiljer sig mellan kommunerna och stadsdelarna. Ibland kan det skilja sig mellan skolor som ligger ett stenkast från varandra, något som inte betingas av elevernas individuella förutsättningar utan av vad som förefaller vara enklast och billigast för skolor och kommuner. Eller vilken grad av intresse de nyanländas utbildningsbehov möter i den mottagande skolan.

Det är nog ingen överdrift att hävda att nyanlända med flyktingbakgrund och i många fall de som har kommit genom familjeanknytning är den mest utsatta gruppen i skolsystemet och den grupp som löper allra störst risk att lämna grundskolan utan fullständiga betyg. År 2009 var det exempelvis endast 45,1 procent av eleverna i årskurs 9 födda utanför EU som hade invandrat efter ordinarie skolstart som hade behörighet till gymnasieskolans nationella program, att jämföra med 90,7 procent av eleverna födda i Sverige.

Desto märkligare är att denna grupp har väckt så pass klen intresse hos utbildningsforskarna. I en genomgång av forskning om nyanlända och lärande jag gjorde åt Vetenskapsrådet och Skolverket 2010 hittade jag ett fåtal arbeten och bara enstaka där de nyanlända själva fick komma till tals och berätta om hur de upplevde alla de pedagogiska experiment de blev utsatta för.

Internationellt sett är förstås forskningen starkare, men enligt migrationsforskaren Jill Rutter handlar 76 procent av all forskning om flyktingbarn om psykologiska studier om trauma och posttraumatiskt stressyndrom. Våldigt lite om barnens utbildningserfarenheter.

I den svenska forskning som ändå finns samt i en rad myndighetsrapporter från bland annat Skolinspektionen och Skolverket går det att identifiera flera stora diskussionsämnen: från

Kosovoalbanska flyktingbarn, Hallstahammar, 1999.



FOTO: LIEF ENGBERG/SCANPIX

ILLUSTRATION: JENNIE EKSTRÖM.



mottagandets organisatoriska aspekter och pedagogiska modeller, modersmålets och studiehandledningens status till relationer med föräldrar. Liknande diskussioner förekommer i många andra länder.

Här tar jag endast upp mottagandets organisatoriska aspekter genom särskilda undervisningsgrupper. Begreppet i sig säger inte särskilt mycket, men det är fastställt i skollagen. I verksamheten har dock begreppet förberedelseklass använts under många år, utan stöd i lagen. Det

hade kanske inte varit så stort problem om inte förberedelseklasserna i praktiken, på grund av bristande kontroll och reglering, hade omvandlats till en alldeles egen kvasiutbildningsform och börjat leva eget liv vid sidan om det reguljära utbildningsväsendet.

Många kritiker gör gällande att förberedelseklasser bidrar till segregation genom att de nyanlända alltför länge och i onödan hålls separerade och isolerade från sina jämnåriga, något som varken gynnar språkutveckling eller social integration. Tiden elever tillbringar i

dessa klasser varierar förstås, men genomsnittet ligger runt cirka två år. Jag har i min forskning stött på ytterligheter där elever hålls kvar i dessa undervisningsformer i upp till fem år, vilket är häpnadsväckande.

I det sammanhanget är reglerna för övergång från förberedelse- till reguljärklassen ytterst diffusa och överlämnas till de medverkande lärarna, oftast lärare i svenska som andraspråk, som arbetar med nyanlända och klasslärare, att definiera och bestämma när eleven är "mogen" för överflyttningen.

En rad problem har påpekats i

**TEMA:
INTEGRATION**

detta system. Ett av de oftast förekommande är att takten i överflyttningen friskt blandas ihop med andra omständigheter som inte har med den enskilde elevens förutsättningar att göra, utan med skolans ekonomi. Om det är för få nyanlända då kan det finnas tendenser att de hålls kvar länge, men om nya är på ingång, ja, då är de ”gamla” snabbt redo att gå in i den vanliga klassen. Svenska 2-lärare har vittnat i forskningsrapporter om hur de försöker ”sälja” nyanlända till klasslärarna, men att de ständigt möts av miss-tänksamhet och ifrågasättanden. Klasslärarnas ovilja bottenar i oron att nyanlända kommer att sänka klassens betygs-genomsnitt och ta alltför mycket tid i anspråk.

Det största problemet är att förberedelseklassen som en organisatorisk-pedagogisk form tas för given av skolorna och att dess existens sällan problematiseras. Är en elev nyanländ då skall han eller hon in i en FK, inte för att det saknas andra vägar, inte för att elevens behov i sig påkallar det, utan för att det alltid har sett ut på det viset.

Det finns också många som försvarar förberedelseklassernas existensberättigande. Den strategiska premissen här är att kortsiktig segregation behövs för att långsiktigt främja integration. Att sätta en nyanländ i

en vanlig klass och erbjuda bara sporadisk hjälp med studiehandledning på elevens modersmål kommer att hämma kunskapsutvecklingen och göra isoleringen än mer påtaglig, hävdar förespråkarna. I dessa klasser kan eleverna i lugn och ro få bas-kunskaper i svenska språket, få den välbehövlige tryggheten och en strukturerad vardag samt den inledande orienteringen i det svenska skolsystemet. Utifrån denna inre trygghet och dessa bas-kunskaper kan eleverna möta utmaningar som den reguljära skolgången med timplaner och betygsjakt men också ungdomskulturer innebär.

Som tidigare påpekat tenderar denna modell att reduceras till slentrianmässig placering och godtyckliga övergångsregler. Förespråkarnas argument är att modellen skulle kunna justeras ytterligare för att så långt som möjligt motverka stigmatisering och stämpeln som ett ”FK-barn” och isolering genom till exempel tidig integrering i vissa praktisk-estetiska ämnen samt genom information till skolans övriga elever, deras föräldrar och personal om vilka de nyanlända är.

Det är just i skärningspunkten mellan dessa två dikotoma modellens brister och förtjänster som, enligt min uppfattning, en framkomlig väg för organisationen av de nyanländas mottagande och integration kan identifieras. Systemet skulle kunna utformas utifrån följande premisser. För det första måste kraften läggas på att skifta fokuset från det mest bekväma för organisationen till elevernas individuella förutsättningar och behov. Det som krävs här är ett samlat policygrepp kring dessa frågor på nationell såväl som på lokal nivå

samt att lokala skolpolitiker visar intresse för de nyanländas utbildningssituation och förstås ser till att det finns tillräckliga resurser för att anordna studiehandledning och olika former av särskilt stöd. För det andra skall de nyanlända placeras i en reguljär klass och erbjudas särskilt stöd i enlighet med deras individuella behov, inklusive undervisning i särskilda undervisningsgrupper. Den särskilda undervisningsgruppen är, för det tredje, alltid fysiskt placerad i skolbyggnaden och dess elever deltar så långt det av praktiska skäl är möjligt i alla skolaktiviteter, inklusive de som kanske inte direkt är kopplade till undervisningen (elevråd, utflykter, utvecklingen av skolans likabehandlingsplan). Tiden eleverna tillbringar i dessa grupper skall regleras och begränsas då de bygger på en särskild pedagogik. För det fjärde bör nya former för särskilt stöd ersätta särskilda undervisningsgrupper efter cirka ett år. Avslutningsvis måste hela systemet vara transparent, konsekvent och kontinuerligt utvärderat.

Nyanlända elever har många utmaningar framför sig i det nya landet, inte minst i skolan, med språkutvecklingen, med att komma in i sociala sammanhang och utvecklas som individer. Det minsta vi kan göra är att inte göra den resan ännu svårare genom femtio år gamla institutionella lösningar. ■

LITTERATURTIPS

Bunar, Nihad, *Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Stockholm: Vetenskapsrådet, 2010.

Rutter, Jill, *Refugee children in the UK*. Maidenhead: Open University Press, 2006.

Wigg, Ulrika, *Bryta upp och börja om. Berättelser om flyktingskap, skolgång och identitet*. Linköping: Linköpings universitet, 2008.

Det finns också många som försvarar förberedelseklassernas existensberättigande. Den strategiska premissen här är att kortsiktig segregation behövs för att långsiktigt främja integration.

Mottagandet på lokal nivå – om flyktingar och arbetslinjer

I över tjugo år har det lokala flyktingmottagandet kritiserats som alltför ”omhändertagande”. Botemedlet har gång på gång sagts vara att etablera arbetslinjen som huvudnorm för de lokala integrationsinsatserna. Debatten speglar ett dilemma som finns inbyggt i insatsernas konstruktion. Ett första steg för att komma vidare är att ansvariga samhällsorgan, och forskarna, problematiserar användningen av säråtgärder för invandrare inom arbetsmarknadspolitiken.

Det finns högt ställda politiska förväntningar på lokala integrationsprogram. I debatten anförs de ofta som svar på en rad komplexa problem såsom arbetslöshet, social exkludering, segregation, bristande social sammanhållning och ”utanförskap”. Insatserna ska vara snabba och arbetsmarknadsinriktade, men ska samtidigt spänna över många olika områden.

De lokala programmen består bland annat av sfi-undervisning (svenska för invandrare), samhällsinformation, praktik, i vissa fall yrkesutbildning, hälsofrämjande insatser, vägledning eller ”coachning”, hjälp med praktiska frågor (som registrering i olika system) och många gånger också bostad.

Eftersom sysselsättning har blivit det alltmer överskuggande målet, måste insatserna också vara tillräckligt kvalificerade för att svara mot dagens utveckling på arbetsmarknaden.

Arbetslivet ställer allt större krav på flexibilitet, karriärvägarna blir mindre standardiserade och kunskaper blir förlegade i snabbare takt. Offentliga myndigheter som arbetsförmedling och kommunernas arbetsmarknadskontor har fått konkurrens från privata aktörer, och rekryteringen på arbetsmarknaden sker numera ofta genom kontakter och nätverk. Frågan är därför vilka förutsättningar som finns för statens och kommunernas förmåga att balansera kraven på både bredd och specialisering.

Det finns naturligtvis en mängd faktorer som påverkar integrationsinsatsernas resultat och sätt att fungera. Mitt syfte här är att peka på dels ett par faktorer som rör arbetet på lokal nivå, dels avvägningen mellan säråtgärder och generella insatser inom arbetsmarknadspolitiken. Denna

avvägning kan komma att bli särskilt viktig för utvecklingen på lite längre sikt.

När integrationspolitiken lanserades 1998 av den socialdemokratiska regeringen fanns ambitionen att komma bort ifrån en stigmatiserande politik som satte ”invandrarskapet” i fokus. Idén med den nya inriktningen var att utgå från den generella välfärdspolitiken som skulle anpassas för att ta samhällets etniska och kulturella mångfald som utgångspunkt.

Säråtgärder eller ”riktade insatser” skulle endast förekomma för ”nyanlända”, det vill säga flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga som ansluter inom två år. Integrationsarbetet för denna kategori organiseras i ett särskilt introduktionsprogram inom ramen för det lokala flyktingmottagandet. Andra

Martin Qvist

Martin Qvist är statsvetare och doktorand vid REMESO, Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle, Linköpings universitet. Han disputerar i höst med en avhandling om arbetslinjen i det lokala flyktingmottagandet i Sverige.

Sabrina Doughan kom ursprungligen som flykting från Libanon. Tio år efter ankomsten till Sverige undervisar hon asylsökande 16-åringar i Folkets hus, Boliden, 2003.



FOTO: YVONNE ÅSELL/SCANPIX

kategorier av migranter (till exempel arbetskraft, EU-medborgare och övriga anhöriga) har endast rätt att gå sfi och omfattas i regel inte av hela introduktionen. Ansvar för det lokala flyktingmottagandet decentraliserades 1985 till kommunerna. Där förlades insatserna ofta till socialförvaltningar, men flyttades senare i många fall till arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningar.

För att ytterligare betona arbetslinjen har den nuvarande borgerliga regeringen genomfört den så kallade etableringsreformen som innebär att staten och arbetsförmedlingen från och med december 2010 åter har huvudansvaret. En central ambition har dock hela tiden varit att allt ska organiseras och genomföras i samverkan mellan kommuner, arbetsförmedling, andra offentliga myndigheter samt även involvera arbetsmarknadens parter och frivilligorganisationer. När olika aktörer tillför sina unika resurser kan både bredd och specialistkompetens skapas inom programmet. Det är den goda tanken. Detta har emellertid visat sig svårt att realisera i praktiken.

Ett grundläggande dilemma är att introduktionen just bygger på den konstruerade målgruppen ”nyanlända”. Termen understryker ambitionen att insatserna ska sättas in snabbt och vara kortvariga (högst två till tre år efter att en person fått uppehållstillstånd). Introduktionen bygger också på antagandet att de nyanlända har tillräckligt mycket gemensamt för att motivera ett särskilt program. Även om de bildar en mycket heterogen kategori, finns betydande likheter vad gäller exempelvis behoven av språkundervisning, samhällsinformation, bostäder och validering av betyg.

Det blir dock genast mer problematiskt om programmet även ska innefatta kvalificerade arbetsmarknadspolitiska insatser, eftersom deltagarnas yrkes- och utbildningsbakgrund är ytterst skiftande.

Lokalt visar det sig att det dubbla målet – att programmet ska vara både arbetsmarknadsinriktat och samtidigt kortvarigt – blir svårhanterligt. Eftersom deltagarnas förutsättningar är så olika och insatserna handlar om betydligt mer än praktik, yrkesutbildning och matchning mot arbetsmarknaden, skapas en obalans mellan program-

mets formella mål och dess praktiska genomförande. ”Glappet” ger upphov till kritik och ett återkommande förändringstryck på den lokala verksamheten – att den ska gå från något som upplevs som socialt inriktat till något som är orienterat mot sysselsättning och tillväxt.

Lokala initiativ och inte minst olika typer av utvecklingsprojekt formuleras därför i regel med tydligt fokus på sysselsättning. Man vill leva upp till regeringens ambitioner (och EU:s målsättningar inom den europeiska sysselsättningsstrategin). När det blir dags för själva genomförandet, tenderar ambitioner emellertid ofta att sänkas eller modifieras efter hand, och arbetsmarknadsanknytningen blir svagare.

Konkret kan det innebära att planerade yrkes- eller entreprenörskapsutbildningar ersätts av moment som är mer inriktade på hälsa, friskvård eller språkinläring – eller att arbetsplatspraktik inte kopplas till ett förväntat yrke utan till språkträning och att lära sig arbetslivets ”sociala koder”. Lokalt förklaras detta ofta med att deltagarna inte har tillräckliga språkkunskaper och att de dras med hälsoproblem.

De lokala aktörerna har också ofta svårt att skapa ett tillräckligt utbud av insatser som förmår matcha de nyanländas yrkes- och utbildningsbakgrund. I de större städerna med deras större deltagarunderlag förekommer dock fler specialinsatser, och det finns även andra kommuner som samverkar kring mer differentierade program.

Att målgruppen har så skiftande behov och förutsättningar, har gjort det svårt att formulera tydliga mål och riktlinjer för introduktionen. Det är exempelvis signifikativt att ett av de viktigaste målen handlat om ”individualiserade” insatser, vilket säger allt och samtidigt inget. Fram till etableringsreformen 2010 fanns inget nationellt regelverk för introduktionen. Den statliga styrningen har i stor utsträckning handlat om förhandling, dialog, kunskapsspridning och att sätta övergripande ramar för den lokala verksamheten. Man har försökt initiera ett förändringsarbete som tänks växa fram underifrån genom samverkan och nya metoder i projekt.



ILLUSTRATION: JANNE EKSTRÖM



Asylsökande flykting i Boliden, Västerbotten.

Detta har gett lokala aktörer relativt stor frihet att utforma verksamheten, men samtidigt skapat en betydande osäkerhet där målkonflikter har lämnats olösta. Nätverk med handläggare, sfi-lärare och andra praktiker har fungerat som viktiga forum för spridning av kunskap, erfarenheter, projektidéer och gemensam praxis. Denna samverkan bidrar dock i första hand till en ökad likriktning av insatserna, där nya koncept som coaching, sociala företag, meritportföljer och olika utbildningsupplägg sprids över landet.

Kraven på bredd och specialisering, samt snabba insatser som samtidigt är arbetsmarknadsinriktade för individen, har varit svåra att förena. Det vore dock en felaktig slutsats i sammanhanget att det inte är möjligt med arbetsmarknadsinsatser för personer som vistats kort tid i landet.

Svårigheterna handlar i stället om att deltagarnas förutsättningar är så olika att det är svårt att organisera insatserna inom ramen för ett och samma program, oavsett vilken myndighet som har huvudansvaret.

Om mer och mer ska rymmas inom programmet, blir det svårt att hålla det kort. Om man satsar på mer kvalificerade arbetsmarknadsinsatser, finns en risk att prioritera personer med utbildning och erfarenhet, de som har lättast att ta sig in på arbetsmarknaden.

För att utveckla det lokala integrationsarbetet på sikt behövs en problematisering av de kategorier som arbetsmarknadspolitikerna är uppbyggd kring. Ett sätt att tackla de lokala integrationsprogrammets dilemma kan vara att lyfta ut delar av programmen och samtidigt satsa mer på att underlätta för nyanlända att ta del av generella arbetsmarknadspolitiska åtgärder, samt av utbildningar inom högskola och vuxenutbildning. Detta handlar delvis om att se över formella kriterier, bland annat vad gäller värderingen av utländska examina, men också om utvecklingsinsatser för att förbättra tillgängligheten för personer med begränsade kunskaper i svenska, till exempel genom språkstöd och flexibel studietakt. Förutom att detta kan ge förutsättningar för mer kvalificerade insatser, ligger det väl i linje med ambitionen att all svensk välfärdspolitik ska ta samhällets mångfald som utgångspunkt. ■

LITTERATURTIPS

Engstrand, Åsa-Karin, Josefin Andersson och Viktor Vesterberg, *Bortom Lissabonstrategin. Om projektarbetares erfarenheter av inkluderingsarbete*. Linköping: Linköpings universitet, 2010. (TIA skriftserie; 2010:1)

Garsten, Christina, Jessica Lindvert och Renita Thedvall, red., *Arbetsmarknad. Arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber, 2011.

Qvist, Martin, *Samordnat mottagande? Styrnings- och samordningsprocesser inom introduktion och flyktingmottagande*. Linköping: Linköpings universitet. (TheMES; 2008:27)

FOTO: PARZETTERSEN



Ojämlighet i grundskolan ökar klyftorna

Skolverkets senaste rapport, *Likvärdig utbildning i svensk grundskola*, kan berätta att skillnaderna mellan olika skolors betygsresultat ökat kraftigt sedan slutet av 1990-talet.

Elevers socioekonomiska bakgrund visar sig vara starkt förknippad med skolresultaten.

Regeringskansliet

Integrationspolitiken omfattar frågor om allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Den inkluderar också nyanlända invandrars etablering på arbetsmarknaden och i samhället – samt ersättning till kommunerna för deras flyktingmottagande, urban utveckling och svenskt medborgarskap.

Detta kan utläsas på regeringskansliets hemsida.

Inom ramen för det fria skola-valet tenderar elever med liknande socioekonomisk bakgrund och studiemotivation samlas på samma skolor. Kamrateffekter och lärares förväntningar på de olika skolorna gör att skillnaderna ökar ytterligare.

En påminnelse

Redaktionen vill gärna påminna om statsvetaren Ludvig Bäckmans bok *Den rimliga integrationen*. Han reder ut begreppen och närmar sig ett antal brännande frågor. Vilka är det som behöver integreras? Vad kan integration betyda i ett demokratiskt samhälle?

I en tid av ökad migration och mångfald måste frågorna ständigt ställas på nytt. Vilka likheter, vilken likabehandling, hur mycket ska vi leva tillsammans? Kort sagt, vad kräver integrationen av invånarna i ett samhälle?

1≠1



Pris: 245 kr.
Beställning via
www.iffs.se

Framtidsfokus

Onsdag den 30 maj, kl.13.00, samlas vi på Kulturhusets Studio 3, Stockholm, för en fördjupad diskussion på Tema Integration – med speciell uppmärksamhet riktad mot arbetsmarknaden och bostadsmarknaden.

Bland diskussionsdeltagarna finns Lena Nekby från Institutet för Framtidsstudier, Sanna Bang Olsson från Drömmarnas hus i Malmö, och Sara Westin från Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

Eftermiddagens *Framtidsfokus* avslutas med en panel-diskussion utifrån frågan: Går det att bygga bort segregatio-nen?

Anmäl dig gärna via:
www.iffs.se. Välkommen!

Nyanländas bostadssituation

Det ser inte bra ut. Enligt Boverkets rapport *Mellan uppehållstillstånd och bostad* (2009) är utrikes födda överrepresenterade bland de hemlösa.

En del av dilemmat handlar om att socialtjänsten inte för-mår hjälpa personer som saknar annan problematik (sociala eller psykologiska) än just hemlöshet. Rapporten visar också risken med att inte erbjuda asyl-sökande eget boende (vilket man gör i till exempel Växjö).

Följden blir allt som oftast att människor även efter beviljat uppehållstillstånd fortsätter som inneboende hos vänner och bekanta – vilket inte underlättar integrationen i det nya samhället.

Källa: Boverket

Kan man över huvud taget diskutera ett fenomen som inte finns?
Frågan är relevant med tanke på det uppenbara behovet av integrationspolitik i Sverige, och den lika påtagliga bristen på densamma.

Essä: Bekämpa grindvakterna

Låt oss börja i själva ordet integration. Ordagrant betyder det "skilda enheter förenas". Det signalerar ömsesidighet. Ett gemensamt uppgående i något större. Men det är inte så vi svenskfödda ser på människor som kommer till Sverige. De utanför ska i stället anpassa sig till insidan och bli en del av den, utan att insidan – vi – i speciellt stor utsträckning påverkas.

Samma perspektiv syns i resonemangen om utanförskap. I dem ligger nämligen föreställningen om att det finns en exkluderad minoritet och en inkluderad majoritet. Varje åtgärd för att göra något åt denna sociala uppdelning tenderar att fokusera på den exkluderade minoriteten. Det är väldigt bekvämt för oss på insidan. Felet finns hos den andre.

Därigenom dras uppmärksamheten bort från ojämlikheter och skillnader som skapas av den inkluderade majoriteten. Till exempel osynliggörs de rika och de väldigt rika. De rika ingår i majoriteten och undgår varje strategi för att lösa problemet med utanförskapet, och även segregationen. Därmed syns inte heller arbetsgivare, hyresvärdar, bankmän med flera som utgör insidans grindvakter.

Häri ligger en viktig orsak till varför den så kallade integrationspolitiken ser ut som den gör. Och varför den är så misslyckad, eller icke-existerande. Den ser bara utsidan, och därmed inte motorn i segregationsspiralen – den utstötande majoritet dess upphovsmän är en del av.

Segregationen uppfattas som ett perifert problem i samhällets yttersta gränser, och fattigdom och sämre förutsättningar placeras längst ut. Det som är kvar i mitten – i majoritetssamhället – anses homogent och välfungerande. Fattigdom uppfattas som något skilt från majoritetssamhället och inte orsakat av det.

Lösningen blir fokuserad på hur vi genom en integrationspolitik ska få människor att lämna

den marginaliserade minoriteten och bli en del av det inkluderade majoritetssamhället. Jag använder här bitvis utanförskap och segregation synonymt eftersom orden allt mer sammanfaller.

Så utkristalliseras skillnaden mellan en politik som i grunden bygger på integration och en som bygger på assimilation. I teorin vill vi ha integration, men när politiska förslag ska läggas fram är grundtanken i stället att invandrarna ska föras in i ett samhälle som redan finns och vars identitet och kultur är fixerad och oföränderlig. Det är en assimilationstanke.

I stället är det idén hur "skilda enheter förenas", baserad på ömsesidighet, integrationspolitiken borde handla om. Men ömsesidighet bygger på att det finns två påverkbara subjekt i fokus. I dag används idén om ömsesidighet som att "vi" måste göra något åt "dom" på ena eller andra sättet, för deras egen skull. En är subjekt och en är objekt.

Att utlandsfödda är överrepresenterade bland arbetslösa åtgärdas bäst, anses det, genom att de lär sig bättre svenska, går en utbildning, eller får testa sin kunskap i svensk kultur. Det handlar aldrig om att lära upp svenska arbetsgivare, bankmän eller hyresvärdar i mångkulturalism eller icke-diskriminering. Bostadssegregationen anses sällan bäst brytas genom att bygga hyresrätter i Täby och Vellinge, utan genom att bygga bostadsrättsradhus i Tensta. Det är alltid utsidan som är problemet.

Har man den inställningen blir varje integrationspolitik något som bygger på att problemet ligger hos "dom" på utsidan. Det är de som "inte vill" eller "inte kan" gå in i "vårt" samhälle. Med den analysen har svensk invandringspolitik och senare integrationspolitik och storstadspolitik formulerats i trettio år, och så formuleras den fortsatt, om det över huvud taget formuleras och drivs någon politik värd namnet.

Ursula Berge

Ursula Berge är samhällspolitisk chef för Akademikerförbundet SSR och vice ordförande för Institutet för Framtidsstudier.



Men om vi låter tanken löpa om olikhetens fördelar, måste då inte strategin i grunden i stället bygga på både ömsesidighet och en tanke att alla ska förändras av integrationen?

Vad är till exempel orsaken till att människor med utländsk bakgrund är mer arbetslösa än folk i allmänhet? De som tror att det beror på att människor från andra länder "inte vill" arbeta måste på ett rimligt sätt förklara varför sysselsättningen hos utrikes födda stiger när vi har hög sysselsättning. När det finns jobb jobbar de. Då finns visst viljan.

Om vi i stället för "inte vill"-perspektivet tittar på "inte kan"-perspektivet framkommer intressanta saker. Studerar vi till exempel hur stor andel av befolkningen som har lång högskoleutbildning så finns det lika stor andel högutbildade bland de

utrikes födda som bland de svenskfödda, och andelen ökar för varje ny generation invandrare. Så om en lång högre utbildning är en bra strategi för att skaffa sig kunskap för att få jobb och kunna integreras i det svenska samhället, har utrikes

Det som är kvar i mitten
– i majoritetssamhället – anses
homogent och välfungerande.
Fattigdom uppfattas som något
skilt från majoritetssamhället
och inte orsakat av det.

Det är vi som inte vill ha våra barn i samma skolor som deras barn går i, i alla fall inte om de blir för många och det blir de lätt. Den svenska majoritetens uppfattning är i praktiken en strikt assimilationstanke. De ska anpassas, inte vi! Det är en uppfattning vi måste befria oss ifrån.

födda gjort lika mycket som inrikes födda för att få jobb. Ändå ökar skillnaden mellan deras sysselsättningsgrad och de svenskföddas.

Till det kommer att utlandsfödda normalt har större språkkunskaper och mer erfarenhet av andra länder än svenskfödda. Med det måttet kan de alltså mer och är mer rustade för jobb, integration och karriär. Ändå får de jobb i betydligt mindre utsträckning än vad inrikes födda får och har oftare jobb betydligt under sina kvalifikationer.

Men om utrikes föddas arbetslöshet pendlar med tillgången på arbete, precis som svenskföddas, så är det faktum att utrikes födda är mer arbetslösa resultatet av att majoritetssamhället hellre anställer svenskfödda. Och om utrikes födda lika ofta som "svenskar" har lång högskoleutbildning, handlar det inte om att de kan för lite, utan att de som anställer inte vill anställa utlandsfödda ens när de kan lika mycket, eller mer.

Det blir allt mer tydligt att vi kan utbilda ihjäl invandrare och ändå ha ett integrationsproblem. Problemet sitter nämligen i det inkluderade majoritetssamhället. Drar vi sådana slutsatser faller en lång rad förslag som handlar om att genom specialsatsningar lösa problemen på utsidan.

Det är vi svenskfödda i majoritetssamhället som inte gärna anställer människor med utländsk bakgrund. Det är vi som inte vill låna ut pengar i banker till dem. Det är vi som inte vill hyra ut lägenheter till dem i våra hyreshus. Det är vi som inte vill bo bredvid dem och ännu mindre dela tvättstuga med dem. Och vi som inte vill ha våra barn i samma skolor som deras barn går i, i alla fall inte om de blir för många och det blir de lätt. Den svenska majoritetens uppfattning är i praktiken en strikt assimilationstanke. De ska anpassas, inte

vi! Det är en uppfattning vi måste befria oss ifrån.

En intressantare integrationspolitik vore att titta på våra rika förorter och innerstäder. Och varför inte identifiera arbetsgivare med enbart svenskfödda anställda? En fungerande integrationspolitik måste bygga på att generella lösningar verkligen ska vara generella. Att idén om en bra skola måste gälla alla och att till exempel skolval måste konstrueras för att främja också det. Att rätten att bo bra de facto innebär att vi bor blandat, om vi vill det. Att kraftfulla åtgärder mot diskriminering vidtas.

Vad händer då med åtgärdslistan? Jo, integrationspolitiken ersätts av en kraftfull politik mot diskriminering med fokus på den strukturella rasismen; de strukturer i majoritetssamhället som obarmhärtigt fortsätter att exkludera. En kraftfull politik för att bekämpa bostadssegregationen handlar inte om satsningar i de mest utsatta bostadsområdena, utan om att bygglov i Vellinge, Djursholm, storstädernas innerstäder och andra "vita" områden, bara ges till byggandet av hyreshus. Avidentifierade anställningsansökningar bör göras till regel för alla anställningsförfaranden.

Andra bra metoder mot diskriminering, som uppförandekoder och upphandlingsklausuler, borde vara obligatoriska inom all offentlig verksamhet och i all offentlig upphandling. Diskrimineringslagarnas kraft borde förstärkas och deras verksamhetsområde vidgas.

Sådana förslag handlar om att du och jag är en del av problemet. Det är mycket jobbigare att hantera, inte minst moraliskt, men ligger mycket närmare lösningen. Att orka sig se själv som en omedveten grindvakt, är att börja vägen från assimilation till verklig integration. År 2012 borde det vara dags. ■

Stefan Svallfors forskar om de policyprofessionella – en grupp som har politiskt inflytande men som inte är demokratiskt valda.

Man kan stöta på dem i regeringskansliet, vid fackföreningens förbundskansli eller hos tanke-smedjan. De har titlar som politiskt sakkunnig, utredare eller informationssekreterare, och har blivit allt fler de senaste decennierna. Men de är inte demokratiskt valda.

Vilka de är, var de kommer ifrån och vilket inflytande de har, det ska kartläggas i ett forskningsprojekt vid Institutet för Framtidsstudier.

Det är sociologen Stefan Svallfors, statsvetaren Bo Rothstein och socialantropologen Christina Garsten som studerar denna speciella grupp som de kallar

policyprofessionella.

– Visst finns det skillnader inom gruppen, menar Stefan Svallfors. De verkar i skilda organisationer och har olika politiskt inflytande. Men samtidigt tror vi att de möter en gemensam arbetsmarknad.

– Vi vill veta hur de fick sitt nuvarande jobb, vilka sociala nätverk de har och var de hamnar när jobbet tar slut. Var fanns till exempel alla sakkunniga på regeringskansliet några månader efter regeringsskiftet 2006?

Enligt Stefan Svallfors har inte forskarna bestämt sig för vilken betydelse de tror att fenomenet har för demokratins funktionssätt.

– Att gruppen växer kan ses som ett reellt problem eftersom de utövar inflytande över politiken utan att vara demokratiskt valda. Det är också möjligt att de har bättre förankring utanför partipolitiken än heltidspolitikerna, vilket gör dem bättre rustade att lyssna in nya strömningar. Om det senare stämmer, kan de policyprofessionella vitalisera både demokratin och stelbenta partiorganisationer.

Projektet ”De policyprofessionella i välfärden” avslutas 2014, och ska resultera i en bok på svenska samt artiklar för internationell publicering. ■



FOTO: IF/BILD
Institutet för Framtidsstudier har ett trettiotal forskare knutna till sig. Här får du stifta bekantskap med sociologen Stefan Svallfors.

Sociala nätverk Tema för Framtider nr 3/2012

Studiet av sociala nätverk har länge varit ett viktigt fält inom sociologin, men har på senare år även spritt sig till andra discipliner. Nätverk är centrala för att förstå vad som händer i samhället – de kan till exempel förklara varför människor får de jobb de får, varför epidemier uppstår i vissa samhällen, men inte i andra, och varför migrationsmönstren ser ut som de gör.

Ur innehållet:

- Kriminaliteten organiserar sig
- Egocentriska nätverk och 19-åringars sociala kapital
- Barnen, kompisarna och hälsan
- Nätverken på arbetsmarknaden – ett ekonomiskt perspektiv
- De dolda mönstren bakom allt vi gör
- Smittsamma sjukdomar och nätverken
- Människor som begår självmord

Framtider nr 3 finns hos våra prenumeranter den 1 oktober.

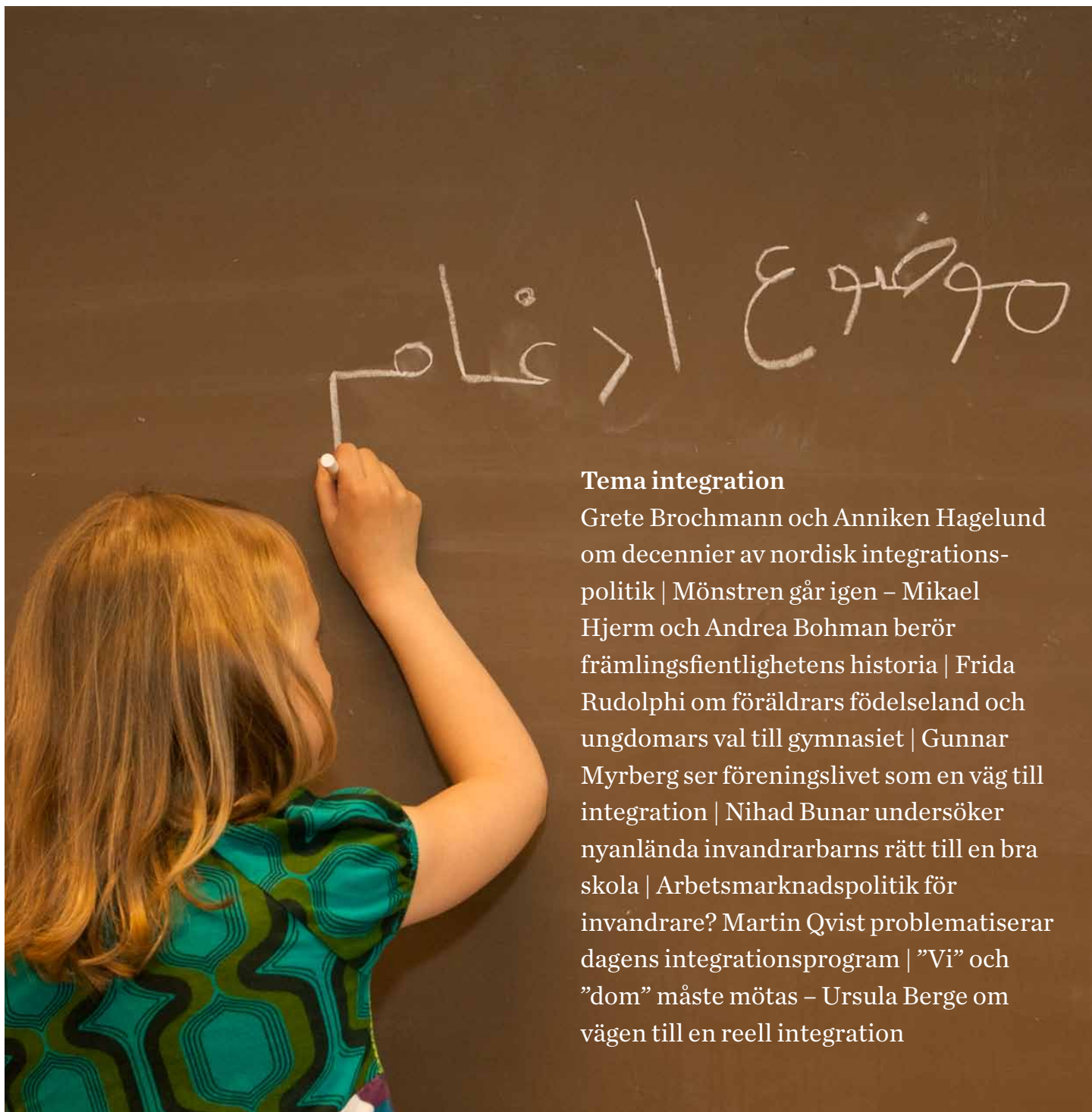


FOTO: JÜRGEN RUDOLPHI

Tema integration

Grete Brochmann och Anniken Hagelund om decennier av nordisk integrationspolitik | Mönstren går igen – Mikael Hjerm och Andrea Bohman berör främlingsfientlighetens historia | Frida Rudolphi om föräldrars födelseland och ungdomars val till gymnasiet | Gunnar Myrberg ser föreningslivet som en väg till integration | Nihad Bunar undersöker nyanlända invandrabarns rätt till en bra skola | Arbetsmarknadspolitik för invandrare? Martin Qvist problematiserar dagens integrationsprogram | "Vi" och "dom" måste mötas – Ursula Berge om vägen till en reell integration



Framtider är en populärvetenskaplig tidskrift från Institutet för Framtidsstudier

