

**Eskil Wadensjö**



Anne Britt Djuve:

**Introduktionsordningen for nyankomne  
innvandrere: Et integreringspolitisk  
paradigmeskifte?**

Doktorsavhandling, Institutt for statsvitenskap, Det  
samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo, 2011

Eskil Wadensjö, professor i  
nationalekonomi vid Institutet för social  
forskning, Stockholms universitet  
eskil.wadensjö@sofi.su.se

Norge blev jämfört med Sverige och flera andra länder i Västeuropa relativt sett sent ett invandringsland. Nu är emellertid invandringen till Norge mycket omfattande, och av de nordiska länderna har Norge näst efter Sverige den största andelen utrikes födda av befolkningen. Precis som i många andra västeuropeiska länder har

de utrikes föddas integration blivit en politiskt allt viktigare fråga och olika åtgärder har introducerats. Den här aktuella avhandlingen består, förutom av en sammanbindande och sammanfattande inledning, av fyra studier som alla är publicerade eller under publicering. Ett gemensamt tema för dem är utformningen av introduktionsprogrammen för invandrare i Norge och deras effekter under perioden 1995-2003. Den första artikeln handlar om hur den politiska diskussionen av introduktionen av invandrare gradvis förändrades, den andra om implementeringen av politiken, den tredje om integrationen på arbetsgivar-nivå och den fjärde om hur legitimeringen av krav på deltagande i integrationsprogram har förändrats över tiden.

Den första artikeln behandlar debatten om den norska politiken för introduktion av invandrare. Flera olika typer av argument relaterade till olika välfärdsstatsmodeller har använts. En första typ av argument är de som ser politiken som en variant av klassisk socialdemokratisk omfördelningspolitik. En andra typ av argument bygger på antagandet att personer väljer att inte söka arbete om kontantersättningen når en viss nivå och att ekonomiska incitament därför behövs. En tredje typ av argument bygger på en önskan om social inkludering av dem

som flyttar till landet. Denna sociala inkludering kan antingen betona en kontrollaspekt – för att få stöd måste de som kommer sträva efter att integreras och delta i åtgärder, eller betona att dessa program kan ge dem som deltar en större styrka i det land de flyttat till – de kan aktivt delta i samhällslivet. Det finns också en diskussion om kulturell pluralism versus hävdandet av gemensamma värden som jämlikhet mellan män och kvinnor. Djuve ger en bra presentation av olika modeller för integrationspolitik och de olika argument som använts och används i debatten. Denna presentation relateras till de betydande förändringar av integrationspolitiken som genomförts i Norge. Artikeln anknuter också till utvecklingen i andra länder och markerar vad som utmärker Norge. Artikeln är en bra grund för en fortsatt diskussion av utformningen av integrationspolitiken.

Den andra artikeln (med Hanna Kavli som medförfattare) behandlar den praktiska implementeringen av introduktionsprogrammen. Den bygger på 138 intervjuer genomförda vid olika tillfällen av personer som praktiskt utövar politiken (*street-level*-byråkrater) inom olika organisationer och enheter, och också på uppgifter från 343 deltagare i programmen. De skiljer mellan olika förhållningssätt och delar upp de intervjuade i två huvudtyper: regelbyråkrater och omsorgsbyråkrater. Den första gruppen försöker följa reglerna så noga som möjligt medan den andra gruppen försöker göra så individuellt avpassade lösningar som möjligt. Reglerna förändrades mellan de båda intervjutillfällena i riktning mot en klarare betoning av att introduktionsprogrammet ska leda till arbete. Regelbyråkraterna blev också fler. En del intervjupersoner upplevde det som positivt att reglerna blev tydligare, andra saknade den flexibilitet de tidigare hade i sitt arbete. Artikeln är ett intressant bidrag till analysen av den praktiska implementeringen av introduktionsprogram och avvägningen mellan regelstyrning och individanpassning av åtgärderna.

Den tredje artikeln behandlar arbetsgivarnas beslut om anställning och utbildning av invandrare från icke-västliga länder. Det är ett viktigt forskningsområde då den viktigaste delen av integrationen kanske sker just på arbetsmarknaden, och där har arbetsgivarna en huvudroll. De prövar de arbetssökande och väljer vilka de ska anställa och bland de anställda väljer de vilka som ska erbjudas en utbildning. Undersökningen bygger på kombinerade intervju- och registeruppgifter avseende situationen i maj 2002 från ett representativt urval av arbetsgivare med minst tio anställda. Mer än 2 000 arbetsgivare ingår i undersökningen. De två frågor som Djuve vill besvara är: 1) Vilka arbetsgivare anställer icke-västliga invandrare? 2) Vilka arbetsgivare bidrar till integrationen genom att erbjuda utbildning i norska?

Resultaten presenteras i tre tabeller. Den första tabellen redovisar genomsnittsvärden för olika variabler. Det görs för det första genom att arbetsgivare med minst 10 procent icke-västliga invandrare jämförs med dem som har färre än 10

procent. Det görs för det andra genom att bland arbetsgivare med minst en icke-västlig invandrare anställd jämföra dem som erbjuder utbildning i norska med dem som inte gör det. I den andra tabellen redovisas resultat från en logistisk regressionsanalys för benägenheten att ha minst 10 procent icke-västliga invandrare anställda hos arbetsgivaren. I den tredje tabellen redovisas resultat från en logistisk regressionsanalys för benägenheten att erbjuda sina anställda undervisning i norska bland de arbetsgivare som har minst en icke-västlig invandrare anställd.

Arbetsgivare med många icke-västliga invandrare är överrepresenterade i vissa branscher (som hotell och restauranger, renhållning, dagligvaruhandel), finns i vissa regioner, bland arbetsgivare som har mycket ackordsarbete, bland arbetsgivare som inte har gruppbonus och bland arbetsgivare som har en relativt ung arbetsstyrka.

De arbetsgivare som erbjuder norskundervisning kännetecknas av att de finns i vissa branscher (sjuk- och hälsovård, förskola/grundskola) och i vissa regioner samt har många anställda, hög facklig organisationsgrad, hög andel icke-västliga invandrare och låg andel anställda med högre utbildning.

Det allmänna arbetsmarknadsläget är mycket viktigt för utrikesföddas möjligheter att få arbete. Under högkonjunkturer är deras möjligheter betydligt bättre, men även då har de lägre sysselsättningsgrad och är överrepresenterade i sektorer som betalar låga löner och har dålig arbetsmiljö. Några faktorer som kan bidra till att förklara detta är: 1) utrikesfödda är nya på den norska arbetsmarknaden (det är svårt även för andra nya som ungdomar att få ett första och ett bra arbete), 2) utrikesfödda har inte de utbildningar, arbetslivserfarenheter och kunskaper (inklusive kunskap i norska) som efterfrågas, och 3) utrikesfödda är diskriminerade. De tre förklaringarna relateras nedan till Djuves undersökning.

De som är nya på arbetsmarknaden är arbetslösa i större utsträckning än de som varit på arbetsmarknaden under längre tid. Men då många icke-västliga invandrare har varit i Norge under lång tid och ändå har stora problem på arbetsmarknaden, kan det inte vara den enda förklaringen. Det hindrar inte att vistelse-tid i invandringslandet är viktigt. Det är en brist att uppgifter om vistelsetid inte gått att inkludera i den empiriska undersökningen.

Den andra förklaringen är att utrikesfödda saknar de meriter som arbetsgivarna efterfrågar, speciellt kunskaper i norska. Kraven varierar mellan yrken och branscher. Det kan leda till segregering på arbetsmarknaden och lägre löner i de yrken och branscher där många är utrikesfödda. När man studerar variationer i andelen utrikesfödda mellan olika arbetsgivare är det viktigt att kontrollera för yrkesstruktur och bransch, vilket Djuve också gör.

Den tredje förklaringen är diskriminering. Det finns flera former av diskriminering. De tre viktigaste är baserade på preferenser, felaktig eller ofullständig information och monopsoni. Diskussionen i artikeln kunde ha relaterats bättre till dessa teorier.

Undersökningen är baserad på ett tvärsnittsmaterial. Arbetsgivare har anställt sin personal vid olika tidpunkter och vissa arbetsgivare har anställt de flesta under en tid då det fanns få icke-västliga invandrare i Norge. Det hade varit önskvärt med uppgifter om utvecklingen av antalet anställda hos de olika arbetsgivarna och när de nu anställda hade anställts. En fråga som hade kunnat fördjupas är resultatet att icke-västliga invandrare är få hos arbetsgivare som tillämpar gruppbonus. En förklaring skulle kunna vara att de anställda har en benägenhet att diskriminera utrikesfödda och att det påverkar arbetsgivarnas anställningsbeslut. Sammantaget innehåller artikeln en intressant analys som understryker betydelsen av data på arbetsgivarnivå.

I den fjärde artikeln analyseras integrationsprogram för nya invandrare, främst flyktingar. Vad motiverar kravet att nya invandrare ska delta i dem? Är det fråga om "inputlegitimitet" eller "outputlegitimitet"? Med inputlegitimitet menas att behandlingen är densamma för invandrare och infödda, medan det med outputlegitimitet menas att resultaten ska vara effektiva, gruppen ska bli integrerad i det norska samhället genom att ekonomiskt stöd ges under villkor av deltagande i vissa åtgärder. Eller som Djuve formulerar det: "Is output legitimacy achieved at the expense of input legitimacy dimensions of individual autonomy and human dignity?" I debatten förs olika argument fram baserade på såväl inputlegitimitet som outputlegitimitet, men politiken har gradvis förändrats från att vara baserad på inputlegitimitet till att vara baserad på outputlegitimitet. För att få (generöst) ekonomiskt stöd är det obligatoriskt att delta i ett introduktionsprogram.

Diskussionen om integrationspolitiken påminner mycket om diskussionen om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Deltagandet i sådana program ska erbjudas så att arbetslösa får bättre möjligheter på arbetsmarknaden (vilket dessa åtgärder inte alltid åstadkommer), men å andra sidan är arbetslösa tvungna att delta för att de inte ska förlora sin rätt till arbetslöshetsersättning. Att tillämpa detta system också för ekonomiskt stöd (socialbidrag) är inte oproblemiskt om denna tillämpning bara gäller för utrikes födda och inte för infödda, vilket är fallet när det gäller krav på deltagande i introduktionsprogram. Djuve menar att detta kan leda till att de som blir tvungna att delta förlorar i värdighet, men å andra sidan också till att de som deltar får större möjligheter i det norska samhället. Hon menar att programmen ska utvärderas i perspektiv av både inputlegitimitet och outputlegitimitet.

Det dilemma och de etiska problem som följer av implementeringen av introduktionsprogram är väl behandlade i artikeln. Däremot kunde faktorerna bakom denna förändring ha behandlats i mer detalj. Beror förändringen av politiken på att de som kommer till Norge förväntas stanna längre tid nu än tidigare, vilket leder till ökad betydelse av kunskaper i norska och om det norska samhället? Kan förändringar av integrationspolitiken i andra länder ha påverkat utform-

ningen av den norska politiken? Och kan de mer kritiska attityderna till invandring och utrikesfödda i Norge ha lett till att de krav som ställs på dem som flyttar till Norge förändrats på ett sätt som gör att outputlegitimitet får en ökad tyngd? Artikeln är ett mycket värdefullt bidrag till diskussionen om utformningen av integrationspolitiken och utgör en bra grund för fortsatta analyser.

### **Några slutsatser**

Det är i integrationspolitiken som på andra områden viktigt att klargöra vilka mål som är uppställda. Det är också viktigt att analysera implementeringen av integrationspolitiken och se vilka effekter den faktiskt har. Anne Britt Djuve har med sin avhandling bidragit till en tydligare diskussion om introduktionspolitikens mål och vilka argument som används för att ge den legitimitet. Hon klarlägger också hur dessa mål har förändrats över tiden i Norge. Djuve har också visat på olika problem för dem som i sitt arbete dagligen ska genomföra denna politik och hur regelförändringar ändrar förutsättningarna för deras arbete. Hon visar också på de stora skillnader som finns på företagsnivå vad gäller såväl andelen icke-västliga invandrare som den politik som företagen bedriver vad gäller undervisningen i norska för sina anställda. Djuves avhandling är ett viktigt bidrag till kunskap om integrationspolitiken och dess utveckling, och innehåller mycket kunskaper som är av intresse också för diskussionen av den svenska integrationspolitiken.