

Etnisk mångfald i arbetslivet i Norden

Etnisk mångfald i arbetslivet i Norden
Integrationsverkets rapportserie 2002:10
© Integrationsverket, 2002
Omslagsbild: Jonathan Evans
ISSN 1404-5370
Integrationsverket
Box 633
601 14 Norrköping

Tryck: Berlings Skogs AB, Trelleborg

Etnisk mangfold i arbeidslivet i Norden

Innehåll

- 7 Förord
- 9 Inledning
- 11 Politik för mångfald och integration
 - 13 Internationella fördrag och processer
 - 16 Danmark
 - 20 Finland
 - 24 Island
 - 26 Norge
 - 30 Sverige
 - 33 Politik som främjar mångfald i de nordiska länderna – både likheter och skillnader
- 40 Etnisk mångfald på arbetsmarknaden i de nordiska länderna, läge och trender
 - 43 Jämförbar statistik
 - 48 Danmark
 - 53 Finland
 - 57 Island
 - 59 Norge
 - 64 Sverige
 - 70 Sammanfattning och slutsatser
- 79 Från »smältdegel« till »salladsskål«, mångfald som managementfilosofi och strategi för integration i arbetslivet
 - 81 Diversity management, mångfaldspolitik och insatser mot etnisk diskriminering
 - 85 Mångfaldens möjligheter
 - 87 Mångfald som diskurs
- 90 Sammanfattning
- 99 Litteratur

Förord

I takt med att arbetslivet i hela Norden förändras och marknaden blir allt mer global och mångfacetterad blir det allt viktigare för såväl offentlig som privat sektor att kunna ta tillvara mångfaldens möjligheter för verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning. Därför har Nordiska ministerrådet, Migrationsutskottet, valt temat *Etnisk mångfald i arbetslivet i Norden* för sin årliga integrationskonferens. Värmlandet för konferensen är Sverige och värd är Integrationsverket.

Inför konferensen ville Integrationsverket beskriva det aktuella läget i de nordiska länderna när det gäller etnisk mångfald. Christofer Lindgren fick i uppdrag att genom intervjuer och litteraturstudier ta fram ett sådant underlag. Föreliggande rapport är resultatet av jämförelsestudien.

Vår förhoppning är att rapporten och konferensen kommer att öka medvetenheten om och förståelsen för den etniska och kulturella mångfalden i arbetslivet i Norden och att former för fortsatt samverkan och erfarenhetsutbyte om detta etableras.

Norrköping 8 oktober 2002

Anna Lindström
avdelningschef

Adèle Ennab
samordnare

Inledning

integrera [av latin *integer*, hel]
v. förena el. sammanföra till en helhet
Svenska Akademiens ordblista

Integration betyder enligt ordlistan att sammanföra olika delar till en fungerande helhet. Innebörden är implicit positiv: genom att inbördes anpassa delarna till varandra kan man skapa en helhet som är större än summan av de isolerade delarna. Men trots detta diskuteras integration nästan alltid ur ett problem-perspektiv i den allmänna debatten – som misslyckade politiska åtgärder, som utanförskap och konflikter mellan samhällets nya och gamla invånare, och som *frånvaron* av integration.

En viktig utmaning för de tjänstemän, politiker och forskare som ägnar sig åt integrationsfrågor är att försöka bryta denna ensidiga fokusering på problem och eländesbeskrivningar. Det handlar om att byta perspektiv, att peka på det positiva med pluralism inom ramen för en övergripande samhällsgemenskap. Detta synsätt är självklart på många andra områden. Förekomsten av politisk pluralism, ett stort utbud av olika media, liksom en fri akademisk debatt mellan företrädare för olika vetenskapliga discipliner, betraktas av alla som berikande för hela samhället. Så varför skulle inte etnisk och kulturell pluralism kunna ses som något positivt?

Denna tankegång har börjat få genomslag inom många länders integrationspolitik. Mångfaldsperspektivet inom integrationsarbetet kan ses som ett medvetet försök att komma bort från problemfokuseringen i debatten. Med ett positivt anslag hoppas man kunna engagera fler företrädare för majoritetssamhället i uppgiften att skapa ett jämlikt samhälle.

Den här rapporten handlar om integration på arbetsmark-

naden i de nordiska länderna, ur ett mångfaldsperspektiv.¹ Arbetslivet är den kanske viktigaste arenan för integration i samhället, och det är också här som mångfaldsidéerna har fått störst genomslag, med den s.k. »diversity management«-skolan. Centralt i rapporten är diskussionen om hur mångfaldsperspektivet skiljer sig från traditionell integrationspolitik

Rapporten består av tre delar. Det första kapitlet, *Politik för mångfald och integration*, handlar om integrations- och mångfaldspolitik i de nordiska länderna. Kapitlet innehåller en allmän redogörelse för integrationspolitiken i länderna, men är fokuserat på politik som främjar mångfald. Syftet är att diskutera skillnader och likheter i de nordiska ländernas övergripande integrationsåtgärder, framförallt vad gäller politikens utgångspunkter.

Det andra kapitlet, *Etnisk mångfald på arbetsmarknaden i de nordiska länderna, läge och trender*, syftar till att ge en översikt över det aktuella läget på de nordiska arbetsmarknaderna, med avseende på integrationen av personer med utländsk bakgrund. Kapitlet bygger helt och hållet på publicerad statistik från de nordiska länderna, Nordiska Rådet och OECD. Syftet är också här, liksom i det första kapitlet, att diskutera skillnader och likheter mellan länderna.

Det sista kapitlet innehåller en utförligare diskussion om mångfaldsbegreppet och framväxten av »diversity-management«-skolan. Kapitlet baseras på forskning från framförallt de nordiska länderna, och syftar till att dels diskutera hur mångfaldsperspektivet förhåller sig till andra typer av integrationspolitiska strategier, dels till att redogöra för en del av den kritik som har riktats mot »diversity-management«-skolan.

¹ Föreliggande rapport omfattar dock inte »nationella minoriteter«, såsom samer, romer, Tornedalsfinnar osv.

Politik för mångfald och integration

Vi har jobbat fel i alla år!
Mona Sahlin

Citatet ovan¹ är Mona Sahlins, svensk integrations- och biträdande näringsminister. Uttalandet syftar på den arbetsmarknadspolitik som har inriktat sig på att strömlinjeforma personer som tillhör olika minoriteter för att få dem att passa in i mallen för hur svensk arbetskraft ska se ut.

–Det kanske inte är minoriteterna det är fel på, utan arbetsmarknaden, som inte förmår att utnyttja deras kompetens, menar Sahlin. I så fall bör man försöka förändra arbetsmarknaden snarare än minoriteterna.

Det är inte bara i Sverige som dessa tankegångar fått fäste i integrationspolitiken. *Mångfaldsperspektivet* har under de senaste åren vunnit terräng som politisk vision i flera nordiska länder däribland Norge och Finland. *Mångfald* är i detta sammanhang inte längre bara en term som används för att beskriva platser och organisationer som präglas av etnisk, kulturell och annan pluralism. Begreppet har fått en ny *normativ* innebörd och lanseras som en positiv egenskap, både för enskilda organisationer och på samhällsnivå. Tanken är att människors olikheter och individuella särprägel utgör resurser som, om de tas tillvara, kan utveckla kollektivet och göra det bättre rustat för att möta nya och gamla utmaningar.

Integration av invandrare och etniska minoriteter på arbetsmarknaden står numera högt på den politiska dagordningen i samtliga nordiska länder. Detta är inte konstigt. År 2015 kommer nästan trettio procent av den svenska arbetskraften att ha utländsk bakgrund, i Danmark och Norge omkring femton procent. Samtidigt kommer arbetskraften totalt sett att ha minskat i länderna som en följd av en åldrande befolkning.

¹ Mona Sahlin, citerad i Bjärvall (2000).

Färre arbetande måste försörja fler icke-arbetande i samhälls-ekonomin. Att hitta väl fungerande strategier för att ta till vara hela befolkningens kompetens och resurser är avgörande för möjligheten att klara den demografiska utmaning som de nordiska länderna står inför. Men integration är samtidigt också en fråga om demokrati, om statens legitimitet i hela befolkningen, och om att förhindra framväxten av ett splittrat samhälle.

Traditionellt har offentliga integrationsinsatser i de flesta av de nordiska länderna riktat sig mot utbudssidan, mot enskilda invandrades brist på sociala, språkliga och fackmässiga kompetenser. Aktiviteterna har handlat om att kvalificera invandrare och etniska minoriteter så att de lever upp till arbetsmarknadens krav. Ganska lite uppmärksamhet har ägnats åt strukturella faktorer och majoritetsbefolkningens roll i integrationsprocessen.

Med mångfaldsperspektivet har dock synfältet vridits en aning. Blickarna riktas i högre grad mot efterfrågesidan, till alla de förutsättningar på arbetsplatserna som är avgörande för invandrare och etniska minoriteters tillträde. Det kan handla om att förändra rekryteringstraditioner, kompetensprofiler, kollegiala kulturer, ledningssystem och liknande. Mångfaldstanken innebär ett perspektivskifte, där insatserna implicit omfattar hela samhället, snarare än vissa avgränsade målgrupper, såsom personer med utländsk bakgrund.

Margit Helle Thomsen har sammanfattat det förändrade synsättet i följande schema:

Från utbudssida till efterfrågesida – ett ändrat perspektiv	
Fokus på invandrades förutsättningar och kvalifikationer	Fokus på arbetsplatsernas förutsättningar och syn på kvalifikationer
Integration som ensidig anpassning	Integration som ömsesidig anpassning
Kompensatoriska såråtgärder	Resursoptimering och mainstreaming
Källa: MHT consult (2001).	

Mångfaldsperspektivet bygger alltså på ett holistiskt tänkesätt. Integration handlar med detta synsätt inte bara om att ge personer som har invandrat den kompetens som krävs i arbetslivet, det handlar också om att förändra samhället och arbetslivet så att det förmår använda sig av individens olikheter på ett framgångsrikt sätt. Som politisk vision ger mångfaldsperspektivet ett erkännande av värdet av olikheter i samhället och sam-

spelet dem emellan. Detta synsätt innebär ett slags »politics of recognition«, för att låna den politiske filosofen Charles Taylors berömda begrepp.

I och med erkännandet av värdet av olika ursprung, erfarenheter och synsätt förändras utgångspunkten för integrationspolitiken, från att enbart handla om invandrades och etniska minoriteters rätt till lika möjligheter i samhället och på arbetsmarknaden, till att handla om uppgiften att skapa ett samhälle som är bättre för alla. Med ett bättre utnyttjande på arbetsmarknaden av människors olika erfarenheter och resurser vill man skapa förutsättning för utveckling och framåtskridande. Det är inte längre en fråga om positiv särbehandling eller inte, utan snarare om favorisering av skillnader för det gemensamma bästa.

Detta inledande kapitel ska försöka ge en bild av övergripande politik som främjar etnisk mångfald i de nordiska länderna. Ambitionen är att redogöra för skillnader och likheter i synsätt och politik länderna emellan. Presentationen av länderna innehåller förutom övergripande målsättningar och politiska utgångspunkter, också kortfattade redogörelser för introduktionsinsatser, åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet, lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet och förvaltning av frågor som rör integration och mångfald.

Politiken på det här området är dock inte bara nationella ensaker. Den påverkas i hög grad också av internationella och transnationella fördrag och processer. En lång rad konventioner slår fast rätten till likställdhet inför lagen och rätten till skydd mot diskriminering (Europakonventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s barnkonvention m.fl.).

Avsikten här är inte att redogöra för innehållet i alla dessa konventioner. Men en snabb titt på de internationella regelverk som speciellt behandlar diskriminering på grund av ras och etniskt ursprung kan kanske vara en lämplig startpunkt för den fortsatta framställningen. Speciellt intressant i detta avseende är EU:s nya anti-diskrimineringspolicy, som direkt eller indirekt påverkar samtliga nordiska länder.

Internationella fördrag och processer

Den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

En av de konventioner som har varit viktigast för arbetet med att motverka etnisk diskriminering är 1965 års FN-konvention

om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (ICERD). Den har ratificerats av samtliga nordiska länder.

Rasdiskriminering definieras i konventionen som »varje skillnad, undantag, inskränkning eller företräde på grund av ras, hudfärg, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung, som har till syfte eller verkan att omintetgöra eller inskränka erkännandet, åtnjutandet eller utövandet, på lika villkor av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på politiska, ekonomiska, kulturella, sociala eller andra områden av det offentliga livet«. De stater som undertecknat konventionen ska se till att ingen diskrimineras på någon av ovanstående grunder. Staterna måste också se över lagar och offentliga regelverk så att de ger det skydd som krävs.

Rasdiskrimineringskonventionens efterlevnad bevakas av en särskild kommitté som består av arton oberoende experter. Kommittén har rätt att ta emot klagomål både från individer och stater. Enligt konventionen har konventionsstaterna också en skyldighet att vartannat år lämna en rapport om vad som görs nationellt för att uppfylla konventionen till kommittén.

ILO-konvention nr 111

Principen om jämlik behandling i arbetslivet har slagits fast i flera av Internationella arbetsorganisationens konventioner. En av de mest centrala är konvention nr 111 från 1956 angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning. De stater som har undertecknat denna konvention förbinder sig att föra en politik som tar sikte på att främja lika möjligheter och lika behandling, i avsikt att bekämpa diskriminering i arbetslivet. (art. 2) Med diskriminering avses i konventionen varje åtskillnad, uteslutning eller företräde på grund av ras, hudfärg, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, som verkar på så sätt att lika möjligheter och behandling i arbetslivet omintetgörs eller försvåras. (art. 1)

Samtliga nordiska länder har ratificerat ILO-konvention nr 111.

EU:s anti-diskrimineringspolicy²

Genom Amsterdamfördraget i juni 1997 instiftades en ny artikel 13 i EG-fördraget. Med denna gavs EU befogenheter att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på

2 Norge och Island är som bekant inte medlemmar av EU, och omfattas därför inte omedelbart av EU:s anti-diskrimineringspolicy. Norge har dock deklarerat att man ändå avser att införliva EU-policyn i sin lagstiftning, och att man hoppas kunna införliva direktiven i EES-avtalet. (Se avsnittet om Norge.)

grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Diskrimineringsfrågan flyttades därmed från den tredje, mellanstatliga, pelaren till den första, överstatliga pelaren i EU-gemenskapen.

Med stöd av artikel 13 lade EG-kommissionen i slutet av 1999 fram ett förslag till ett »anti-diskrimineringspaket« bestående av två direktiv (dir. 2000/43/EC och dir. 2000/78/EC) och ett handlingsprogram (2000/750/EC) som ska komplettera direktiven. Ministerrådet antog förslagen under år 2000. Den nya EU politiken har en stark betoning på arbetslivet.

Det första av de två direktiven (dir. 2000/43/EC) behandlar diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung. Direktivet, som ska vara genomfört i samtliga medlemsländer senast den 19:e juli 2003, förbjuder fyra former av diskriminering:

- *Direkt, eller uppsätlig, diskriminering.*
- *Indirekt diskriminering*, dvs. när skenbart neutrala kriterier eller förfaringsätt särskilt missgynnar personer av ett visst etniskt ursprung eller ras.
- *Trakasserier* som har samband med ras eller etniskt ursprung.
- *Föreskrifter eller instruktioner* som uppmanar till diskriminering.

Alla delar av arbetslivet omfattas av diskrimineringsförbudet, även egenföretagande, yrkesutbildning och yrkespraktik, samt medlemskap och medverkan i arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer. Utöver arbetslivsfrågor omfattar direktivet också sociala förmåner, hälso- och sjukvård, utbildning och tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster. Direktivet föreskriver delad bevisbörda i rättsprocesser.

För att stödja regelverket mot diskriminering måste medlemsstaterna också utse ett eller flera organ för främjande av likabehandling. Dessa organ ska ha behörighet att:

- På ett oberoende sätt bistå personer som utsatts för etnisk diskriminering, till exempel genom rättshjälp.
- Genomföra oberoende undersökningar om diskriminering.
- Offentliggöra oberoende rapporter om och lämna rekommendationer i frågor som rör diskriminering.

Equal och EU:s handlingsprogram mot diskriminering

Vid sidan av de bindande direktiven försöker EU också mobilisera gräsrotterna i gemenskapen i arbetet mot diskriminering. Detta sker framförallt genom finansiell uppmuntran och stöd via strukturfonderna. Initiativet Equal, (som också är en del av den europeiska sysselsättningsstrategin), ska svara för arbetsmarknadsdelen i mobiliseringsarbetet.

Grunden för allt arbete inom Equal-programmen är s.k. »utvecklingspartnerskap«. Tanken är att flera partners – från

t.ex. offentlig förvaltning, näringsliv eller ideella organisationer, ska gå samman och utveckla idéer, arbetssätt och metoder för ett mer jämlikt arbetsliv. Verksamheten i partnerskapen ska vara sektorsövergripande och experimentell, men också transnationell. Varje partnerskap ska ha minst en samarbetspartner i ett annat medlemsland, för att garantera att erfarenheterna sprids inom unionen. I riktlinjerna för Equal poängteras också att små organisationer ska beredas plats som partners och att arbetet ska ha fokus på stärkande av utsatta grupper. Programmet är tänkt att fungera som ett »transnationellt laboratorium för utveckling och spridning av nya sätt att genomföra arbetsmarknadsåtgärder som syftar till att bekämpa diskriminering och ojämlikhet«. (Gemenskapsinitiativprogram för Equal 2000-2006; Sverige, sid. 5.) Budgeten för programmet är väl tilltagen, 2,5 miljarder euro i EU-medel och ungefär lika mycket i nationella anslag, fördelat över sex år (2001–2006).

EU:s syfte med Equal och de andra åtgärderna inom handlingsprogrammet är att etablera en gemensam problemförståelse kring diskrimineringsfrågorna på alla nivåer inom unionen, och att engagera så många aktörer som möjligt i policyutvecklingen på området. Effekterna av detta »mjuka« harmoniseringsarbete som komplement till bindande direktiv, kan visa sig vara mycket viktiga på för staternas politik på mångfaldsområdet lång sikt.

Danmark

I Danmark skal alle borgere have adgang til arbejds- og samfundslivet – også vores nye borgere, der er kommet hertil som flygtninge og indvandrere. Det er regeringens mål at få integreret nye borgere, så de kan deltage i arbejds- og samfundslivet på lige fod med den øvrige del af befolkningen. I dag står en alt for stor andel af vore nye borgere uden for arbejdsmarkedet. [...] Det er spild av ressourcer hvis disse mennesker ikke kommer i arbejde. Flygtninge og indvandrere er borgere med kvaliteter og kompetencer, som virksomhederne og det danske samfund har brug for. For regeringen hersker det ingen tvivl om, at et arbejde er nøglen til succesfuld integration.

(På vej mod en ny integrationspolitik.)

Citatet utgör inledningen till den danska regeringens policydeklaration *På vej mod en ny integrationspolitik* i mars 2002. Det speglar väl den starka fokuseringen på arbetsmarknadsfrågor i den danska integrationspolitiska debatten just nu.

Danmark har hittills inte tagit något helhetsgrepp i frågan om etnisk mångfald i samhället. Istället har man arbetat parallellt med insatser för etnisk jämlikhet (»etnisk ligestilling«), och en integrationspolitik riktad mot nyanlända flyktingar och invandrare. Utgångspunkten för politiken är att hjälpa resurssvaga och utsatta grupper såsom invandrare till jämlikt deltagande i samhället och på arbetsmarknaden. Politiken syftar därmed snarare till att skydda »svaga« gruppers rättigheter på t.ex. arbetsmarknaden, än till att förändra arbetsmarknaden i sig. Få insatser i den danska integrationspolitiken riktar sig till majoritetsbefolkningen. Mångfald som verksamhetsstrategi omnämns dock helt kort i det nya integrationspolitiska utspellet på följande sätt:

Internationale erfaringer med »Diversity Management« viser, at mange erhvervsvirksomheder har store fordele ved at tage sin udgangspunkt i mangfoldighed og et nuanceret syn på medarbejdernes kompetencer og samarbejde [...] Regeringen vil drøfte med arbejdsmarkedets parter, hvordan danske virksomheder kan drage nytte af de internationale erfaringer.

På vej mod en ny integrationspolitik, Regeringen, 5. marts 2002

Det återstår alltså att se om mångfaldsperspektivet slår rot i den danska politiken på samma sätt som har skett i Norge och Sverige (se nedan).

Lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet och insatser för etnisk jämlikhet i samhället

En viktig del av den statliga insatsen för främjande av »etnisk ligestilling« kom med instiftandet av *Nævnet for etnisk ligestilling* 1993. Nämndens uppdrag var att bekämpa diskriminering i alla dess former och att fungera som rådgivande organ för att säkra likabehandling av invandrare och danskar. Konkret kom arbetet framförallt att handla om att öka medvetenheten om jämlikhetsfrågan hos myndigheter och centrala aktörer på arbetsmarknaden.

Detta arbete stärktes avsevärt genom införandet av en lag mot diskriminering i arbetslivet 1996. Lagen, som omfattar både arbetssökande och arbetstagare, förbjuder direkt och indirekt diskriminering på grund av ras, hudfärg, religion, politisk övertygelse, sexuell orientering eller nationell, social eller etnisk härkomst.

Med lagstiftningen fördes också begreppet »etnisk ligestilling« fram på allvar i den danska debatten. Lagen behandlar visserligen inte explicit »ligestilling«, utan dess negativa spe-

gelbild – diskriminering, men genom att diskrimineringsbegreppet sedan tidigare var tätt knutet till lagstiftningen om »ligestilling« mellan könen, kom denna begreppsapparat att överföras till frågor som berörde ras, hudfärg och etniskt ursprung. (MHT Consult, 2001)

Lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet banade väg för en rad lokala initiativ och avtal på området. Bland de viktigaste kan nämnas en överenskommelse om ett tilläggsavtal mellan Finansministeriet och Centralorganisationens Fællesudvalg (CFU) 1997, som förbjuder diskriminering och förpliktigar både arbetsgivar- och arbetstagersidan att arbeta för ökad etnisk »ligestilling« på statliga arbetsplatser. Denna överenskommelse följdes senare upp med en gemensam handlingsplan för integration av etniska minoriteter på statliga arbetsplatser, som trädde i kraft våren 2000.

Integrationspolitik och introduktionsåtgärder

Vid ingången till 1999 trädde en integrationslag i kraft som helt förändrade dansk integrationspolitik. Lagen inrättade ett sammanhängande regelverk som riktade sig mot alla invandrare i Danmark. Målen för integrationspolitiken angavs i lagens första paragraf:

- 1) bidrage til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv
- 2) bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende, og
- 3) bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.³

Med den nya lagen övertog kommunerna huvudansvaret för integration av invandrare och flyktingar. Kommunerna ska ordna med flyktingars boende och erbjuda introduktionsprogram med en varaktighet på upp till tre år. Introduktionsprogrammen omfattar undervisning i danska och dansk samhällskunskap, samt individuella aktiveringsprogram i form av t.ex. arbetsmarknadspraktik, kompletterande yrkesutbildning och liknande. De nyanlända invandrare som har ett behov erbjuds också ett kontant introduktionsstöd motsvarande dansk socialbidragsnivå under genomförandet av programmet,

Integrationslagen gav också möjlighet för upprättandet av lokala integrationsråd med medlemmar från lokala flykting-

³ Bekendtgørelse af lov om integration av udlændinge i Danmark, LBK nr 643 af 28/06/2001, § 1.

och invandrarorganisationer. Integrationsråden ska fungera som rådgivande organ till kommunerna i frågor som rör integration. De lokala integrationsråden väljer dessutom representanter till det nationella *Rådet för etniska minoriteter*, som är ett självständigt organ med syfte att ge råd till integrationsministern i integrations- och flyktingfrågor.⁴

Den danska regeringens deklaration *På vej mod en ny integrationspolitik* i mars 2002 avviker inte från integrationslagens grundprincip om ett jämlikt deltagande i samhället, men det markerar tydligt att insatserna för integration på arbetsmarknaden är prioriterade. Utspelet har fyra huvudteman (*På vej mod en ny integrationspolitik*, Regeringen, 5. marts 2002):

- Hurtigt i arbete
- Effektiv danskundervisning
- Bedre udnyttelse af kvalifikationer
- Integration – et fælles anliggende

Integrationspolitiken tredje mål, *forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer*, diskuteras inte alls i deklarationen, vilket skulle kunna tolkas som att frågor om kulturella normer och värderingar fått en mer underordnad plats än förut i den danska integrationspolitiken. En sådan tolkning vore dock en sanning med modifikation. I den nya utlänningslag som antogs av Folketinget i maj 2002 slås fast att ett krav för att beviljas medborgarskap ska vara att sökanden har kunskap om danska samhällsförhållanden, rättsprinciper och värderingar.

Åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet

Danmark har inte någon nationell handlingsplan mot rasism och främlingsfientlighet. Integrationsministeriet har dock ett övergripande ansvar att koordinera insatser för ökad tolerans och bekämpning av rasism. Detta sker framförallt genom att ministeriet försöker tillhandahålla korrekt information om invandrare och flyktingar, i syfte att förhindra negativ ryktes-spridning och framväxten av vanföreställningar i debatten. Ministeriet har också en rad fonder som delar ut ekonomiskt stöd till integrationsfrämjande projekt, däribland projekt som syftar till att öka den kulturella förståelsen mellan olika befolkningsgrupper. Dessutom arbetar man med att koordinera det generella arbetet för integration och etnisk jämlikhet i samhäl-

4 Rådet för etniska minoriteter har visserligen funnits ända sedan 1985, men genom tillblivelsen av integrationslagen 1999 formaliserades processen för hur rådsrepresentanterna utses.

let, vilket ses som det mest effektiva sättet att på lång sikt motverka rasism och främlingsfientlighet.

Statlig förvaltning och specialiserade organ

Frågor om integration och invandring sköts i Danmark av det nyinstittade *Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration*. Ministeriet övertog uppgifter från en rad andra ministerier när det instiftades i november 2001. Samtidigt tillsattes också en speciell integrationsminister.

Till sin hjälp har integrationsministern bland annat en *tænketaenk* som upprättades på initiativ av inrikesministern år 2000. Tænketanken, som består av forskare och tjänstemän med olika fackbakgrund, ska belysa »udlændinges integration i det danske samfund, analysere den fremtidige udvikling i antallet af udlændinge og behandle de samfundsmæssige konsekvenser af denne udvikling«. Förutom tænketanken fungerar också Rådet för etniska minoriteter som rådgivande organ i integrations- och flyktingfrågor (se ovan).

Nævnet for etnisk ligestilling (se ovan) har funnits sedan 1993 och har till uppgift att ge råd till folketinget, regeringen, lokala och centrala myndigheter, privata organisationer och andra samhällsinstitutioner i frågor som rör diskriminering och etnisk jämlikhet. Enligt beslut av regeringen ska dock nämnden läggas ned vid årsskiftet 2002/2003. Nämndens uppgifter kommer sannolikt att tas över av ett nytt center för mänskliga rättigheter. Det nya centret ska också svara för implementeringen av EG-direktiven om likabehandling.

Finland

Under de senaste fem åren har Finland tagit en rad politiska initiativ för att främja integration av invandrare och goda etniska relationer i samhället. År 1997 tog regeringen avstamp med två principbeslut på området, ett om åtgärder för ökad tolerans och motverkande av rasism, och ett där man drog upp riktlinjerna för en sammanhängande invandrar- och flyktingpolitik.

Bakgrunden till det nyvaknade politiska intresset för etniska relationer och invandrapolitik var att invandringen till Finland, från att ha varit en relativt marginell företeelse under tidigare decennier, under 1990-talet ökat påtagligt. Samtidigt hade den finska befolkningens attityder gentemot invandrare och etniska minoriteter blivit allt mer negativa (Undervisningsministeriet, 1997, inledningen). Den nya invandringen sammanföll med en djup ekonomisk recession och en extremt

hög andel av nykomlingarna slungades ut i arbetslöshet, (vissa grupper med upp till åttio-procentiga arbetslöshetsnivåer).

Regeringen Lipponen ville med den nya invandrapolitiken finna vägar till »en snabb och effektiv integrering av samtliga invandrare i det finländska samhället och arbetslivet« (Regeringen, 16/10 1997). Men för att lyckas med integrationsuppgiften krävdes också åtgärder riktade mot den finländska majoritetsbefolkningen. Syftet med principbeslutet för ökad tolerans var därför att påverka »befolkningens attityder och värderingar, vilket är en förutsättning för att vårt land ska kunna utvecklas till ett internationellt mångkulturellt samhälle« (Undervisningsministeriet, 1997, inledningen).

Ett tydligt tecken på att den finländska regeringens intresse för dessa frågor numera är stort, är att de gavs utrymme i Paavo Lipponens regeringsförklaring 1999, vilket är första gången någonsin i en finländsk regeringsförklaring:

Regeringen fortsätter att genomföra det invandrings- och flyktingpolitiska programmet {...} Goda etniska relationer bland befolkningen främjas. Både i lagstiftningsarbetet och i myndigheternas verksamhet ägnas åtgärder som motverkar diskriminering större uppmärksamhet än tidigare. Det förs en invandrapolitik som främjar regional och lokal jämvikt samt en jämn fördelning av uppgifterna.

Program för statsminister Paavo Lipponens
II regering, 13 april 1999.

En integrationspolitik baserad på jämlikhet, valfrihet och eget ansvar

Principbeslutet om riktlinjer för den finländska invandrar- och flyktingpolitiken ledde fram till lag 493/1999 »om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande«. Utgångspunkten för lagen är jämlikhet och valfrihet. *Integration* definieras i den finländska lagstiftningen som »invandrans individuella utveckling med målet att delta i arbetslivet och samhällslivet och samtidigt bevara sitt språk och sin kultur«.

Integrationspolitiken förverkligas i Finland på tre nivåer: som en riksomfattande integrationspolitik, som kommunala integrationsprogram samt som individuella eller familjeinriktade integrationsplaner. Liksom i övriga nordiska länder har primärkommunerna en viktig roll i introduktionsprocessen, – varje kommun har en skyldighet att utarbeta ett program som anger klara målsättningar, åtgärder och befintliga resurser för integration av invandrare. Programmet ska utarbetas i sam-

arbete mellan lokala myndigheter, invandrare, medborgarorganisationer, religiösa samfund och representanter för arbetslivet. Alla nyanlända invandrare ska i samråd med kommunen och Arbetskraftsbyrån på orten också utarbeta och följa individuella integrationsplaner under den första tiden i landet.

I den finländska politiken betonas att integration är ett ömsesidigt ansvar. Invandrarens åliggande är att vara aktiv och ta ansvar för sin egen situation genom att följa den individuella integrationsplanen. Samhällets ansvar är att under tiden trygga invandrarens försörjning och att tillhandahålla utbildning och andra verktyg som underlättar integrationsprocessen. Integrationspolitiken berör den första tiden i landet, och innefattar ett individuellt kontantstöd för nyanlända. Kontantstödet kan erhållas i upp till tre år.

Åtgärder för tolerans och mot rasism

Principbeslutet för ökad tolerans från 1997 följdes våren 2001 upp med ett nationellt handlingsprogram med titeln *För etnisk jämställdhet och mångfald, – regeringens verksamhetsprogram mot rasism och diskriminering*. I programmet föreslås en rad åtgärder och utredningar som ska möjliggöra effektivare bekämpning av diskriminering och rasism.

I och med verksamhetsprogrammet lanserades också mångfaldsbegreppet för första gången på ett tydligt sätt i finsk politik. Regeringen Lipponen förklarar att »förverkligandet av de åtgärder som ingår i programmet stärker den etniska jämställdheten i samhället samt förbättrar förutsättningarna för att utnyttja den etniska mångfalden både nationellt och internationellt«.

En omedelbar konkret följd av verksamhetsprogrammet blev inrättandet av en diskrimineringsombudsman, i Finland kallad *Minoritetsombudsmannen*. Minoritetsombudsmannen (MO) ska främja goda etniska relationer i samhället, följa och förbättra etniska minoriteters ställning och rättigheter, komma med egna initiativ, rapporter o.d. MO kan också i vissa fall bistå personer som har blivit utsatta för diskriminering.

Lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Finland har inte någon speciell lagstiftning mot etnisk diskriminering. Men i den nya grundlag som trädde i kraft den 1/3 2001 finns inskrivet att ingen får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp, eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I grundlagen tillförsäkras också samerna

såsom ursprungsbefolkning, samt romerna och andra grupper, rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

När det gäller diskriminering i arbetslivet finns ett avsnitt i strafflagen som förbjuder sådan i samband med annonsering av arbetsplats, vid valet av arbetstagare eller under ett anställningsförhållande. Dessutom finns i *lagen om arbetsavtal* en paragraf som slår fast att arbetsgivare ska bemöta sina arbetstagare opartiskt, så att ingen grundlöst försätts i särställning i förhållande till andra på grund av ursprung, religion, ålder, politisk eller facklig verksamhet eller därmed jämförbar omständighet.

En del förändringar av den finländska lagstiftningen är sannolikt på gång, som en följd av EG-direktiven 2000:43 och 2000:78. Två arbetsgrupper inom regeringskansliet utreder f.n. vilka förändringar som krävs för att Finland ska uppfylla direktiven.

Statlig förvaltning och specialiserade organ

Sedan 1997 är utrikesministeriet, inrikesministeriet och arbetsministeriet de centrala aktörerna i invandrar- och flyktinärenden i Finland. Arbetsfördelningen mellan ministerierna sker enligt en tvåpelar-modell, där inrikesministeriet ansvarar för tillståndsgivning och övervakningsfrågor, medan arbetsministeriet har ansvaret för mottagning och integration av invandrare. Arbetsministeriet har, i samarbete med undervisningsministeriet, också huvudansvaret för att koordinera arbetet mot rasism och diskriminering.

Förutom den nyinstittade Minoritetsombudsmannen (se ovan) har Finland sedan tidigare en rad andra rådgivande organ som ska främja policyutveckling och se till minoritetsgruppers rättigheter. Delegation för etniska relationer (ETNO) som sorterar under arbetsministeriet, ska biträda olika ministerier vid samordningen av flyktning- och migrationsärenden och vid utvecklandet av politik för goda etniska relationer och mot rasism. ETNO har en bred representation med företrädare för olika invandrar- och minoritetsgrupper, arbetsmarknadens parter, det finländska kommunförbundet, den evangelisk-lutherska kyrkan och flera andra samfund. Till delegationen hör också flera beredande organ, bland annat en sektion för arbetslivsfrågor och en sektion för frågor om rasism och etniska relationer.

Vid sidan om ETNO finns också speciella delegationer för romska ärenden (som sorterar under social- och hälsovårdsministeriet) och sameärenden (som sorterar under justitieministeriet).

Island

Island var länge ett kulturellt och språkligt mycket homogent samhälle. Av denna anledning har ganska lite politisk uppmärksamhet ägnats åt frågor som berör invandring och etniska minoriteter i samhället. Men under 1990-talet började situationen förändras. Antalet utländska medborgare i befolkningen ökade stadigt under decenniet, och Island upplevde också en begynnande tillströmning av asylsökande till landet. Sedan 1995 tar Island dessutom emot ett antal kvotflyktingar varje år, vilket ställer krav på en välfungerande mottagningsapparat i samhället. Denna utveckling har lett till att det politiska intresset för integrations- och invandringsfrågorna har vaknat på senare år.

Hösten 1995 utsåg utbildningsministern en kommitté som skulle samla information från olika myndigheter och institutioner för att få en bättre bild av invandrades situation och behov på Island. Målet var att formulera en mer sammanhängande invandrarpolitik. Kommittén, som bestod av representanter från utrikes-, justitie-, social och utbildningsdepartementen, lämnade ett betänkande i juli 1997 som innehöll en rad förslag till politiska åtgärder. Bland åtgärdsförslagen fanns initiativ för att förbättra hälsovården, de sociala trygghetssystemen och relationerna på arbetsmarknaden. Särskilt fokus riktades i betänkandet mot tvåspråkiga barns behov av stöd.

Sedan 1997 har kommitténs förslag övervägts av berörda myndigheter, och en del av åtgärderna har implementerats. Detta gäller framförallt de åtgärdsförslag som riktades mot för- och grundskolan (se nedan).

Under hösten 2000 antog Alltinget en ny lag om utländska medborgares rättigheter på Island. Den nya lagen är betydligt mer omfattande än den gamla utlänningslagen, och behandlar också rätten till asyl och flyktingars rätt till skydd från förföljelse. En av huvudmålsättningarna med lagen är att Island ska leva upp till de internationella avtal som finns på området, t.ex. Genevekonventionen och MR-konventionerna. Grundprincipen i lagen är att utländska medborgare som vistas legalt i landet skulle få samma rättigheter som islänningar – en likabehandlingsprincip.

Nyligen har det isländska parlamentet också antagit en lag om utlänningsars rättigheter på arbetsmarknaden. Dessa två nya lagar (utlänningslagen och lagen om utlänningsars rätt till arbete) har inneburit en betydande förstärkning av utländska medborgares rättigheter på Island.

Åtgärder för tolerans och mot främlingsfientlighet

Island har inte någon övergripande handlingsplan mot rasism och främlingsfientlighet. Men som en följd av den invandrarpolitiska kommitténs åtgärdsförslag 1997, har frågor om tolerans och respekt för personer med en annan bakgrund numera inkluderats i styrdokumentet för grundskolor och förskolor. Förskolorna ska också stödja barn med en annan kulturell bakgrund så att de kan utvecklas till aktiva samhällsinvånare, utan att de för den skull förlorar sina kulturella och språkliga band med sitt ursprung.

Lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Island har hittills inte haft någon lagstiftning som riktar sig mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Förbud mot etnisk diskriminering i samhället i allmänhet har dock börjat diskuteras i isländsk politik under senare år. 1996 infördes bl.a. ett nytt avsnitt i strafflagen. Avsnittet förbjuder diskriminering vid tillträde till inrättningar som är avsedda för offentligt bruk (t.ex. hotell, restauranger, transporter, biografier etc.), på grund av ras, hudfärg, nationellt ursprung och liknande.

Island är som bekant inte medlem av EU, och omfattas därför inte direkt av de två anti-diskrimineringsdirektiven från år 2000. Islands förhållande till EU regleras framförallt genom EES-avtalet mellan EFTA och EU, vilket än så länge inte inkluderar de nya anti-diskrimineringsreglerna. Frågan om huruvida EU-harmoniseringen på detta område kommer att påverka Island är därför tills vidare öppen. Den isländska regeringen har heller inte tagit ställning i frågan (till skillnad från Norge, se nedan).

Introduktionsåtgärder

Under de senaste tio åren har Island tagit emot ett par hundra asylsökanden och kvotflyktingar⁵ från framförallt Balkan. De kommuner som tar emot flyktingarna anordnar ett ettårigt introduktionsprogram för dessa i samarbete med det isländska Röda Korset och Socialdepartementets flyktingråd. Programmet innehåller bland annat språkundervisning och isländsk samhällskunskap, samt möjligheten att få kontakt med stödfamiljer via Röda Korset.

Under det första året efter kommunplaceringen får flyktingarna fritt boende, fri hälso- och tandvård, samt ett kontantstöd som gradvis trappas ned efter sex månader. Flyktingarna har arbetstillstånd från den första dagen då de kommunplaceras.

5 Islands flyktingkvot är f.n. 20–25 personer per år.

Statlig förvaltning och specialiserade organ

Förvaltningen av frågor som har med integration och invandring att göra är delad mellan en rad departement och myndigheter på Island. Socialdepartementets flyktingråd arbetar med introduktionsfrågor, Justitiedepartementets invandringsdirektorat sköter tillståndsfrågor, Arbetsdepartementet ser till arbetsmarknadsaspekter, Kulturdepartementet till kulturstödsfrågor, osv. Samordningen av politiken mellan myndigheterna är lite oklar förvaltningsmässigt, vilket sannolikt har att göra med att Island ännu inte formulerat någon egentlig sammanhängande invandrar- och integrationspolitik.

Vid sidan av de statliga förvaltningsorgan som ägnar sig åt invandrarfrågor finns även ett par fristående center som syftar till att underlätta invandrares integration i samhället. Sedan 1994 har Reykjavik kommun drivit ett information- och kulturcentrum för utlänningar. Centret ska tillhandahålla allmän information och service för invandrare, samt bedriva verksamhet för att förebygga fördomar mot personer med annan nationalitet eller etniskt ursprung. Under år 2000 gav Alltinget kulturministern i uppdrag att tillskapa ett center för invandrare i Västfjords-området i samarbete med berörda myndigheter, Röda korset och den regionala arbetsförmedlingsbyrån. Syftet med centret ska vara att underlätta interaktionen mellan invandrare och infödda islänningar, samarbeta med lokala myndigheter i tillhandahållandet av service till invandrare, samt att underlätta invandrares anpassning till det isländska samhället.

Norge

Grunden för den nuvarande norska integrations- och mångfaldspolitiken lades under början av 1997 med Stortingsmelding nr. 17 (1996/97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Meldingens huvudbudskap slås fast i det inledande stycket:

Regjeringen legger til grunn at det norske samfunnet har vært og i økende grad vil være flerkulturelt. Kulturelt mangfold er berikende og en styrke for fellesskapet. På alle områder må det legges til rette for åpenhet og dialog, samhandling og nyskapning. Rasisme og diskriminering er i strid med våre grunnleggende verdier og må motarbeides aktivt. (*St. meld. nr 17 (1996-97), sid. 1.*)

I meldingen poängteras att integration, jämlika villkor och deltagande är en förutsättning för att samhället ska kunna ta

tillvara invandrarnas resurser och erfarenheter. För att lyckas krävs också ett samhälle präglat av ömsesidighet, tolerans och respekt.

Perspektivet i den norska politiken är alltså inte riktat enbart mot individen, utan också mot samhället. Integration betyder att delta i samhället på lika villkor som andra, och integrationsprocessen kan inte isoleras till att omfatta endast de som invandrat, utan är något som berör hela befolkningen. Integration är en ömsesidig process. Integrationspolitik definieras i St. meld. nr 17 (1996/97) som:

Mål og tiltak som gjelder integrering og deltakelse i et flerkulturellt samfunn. Disse er del av den generelle politikken på alle relevante samfunnsområder og berører hele befolkningen. Integreringspolitikk i denne forstand er mer et gjennomgående perspektiv enn et avgrenset politikkområde. (Ibid.)

Som framgår av citatet är integrationspolitik något som berör alla politikområden. Den norska politiken bygger på principen om en helhetsinsats, omfattande alla förvaltningssektorer. Samtidigt poängteras att vissa samhällsarenor är av extra vikt ur integrationshänseende:

Arbeidslivet er den viktigste arenaen for å bli en del av fellesskapet. (Ibid.)

De principer för integrationspolitiken som slogs fast i Stortinget 1997, har senare också bekräftats i andra viktiga policydokument inom den norska invandrings- och integrationspolitiken, däribland St. meld. nr 17 (2000/01) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge*.

En handlingsplan mot rasism och etnisk diskriminering

En omedelbar följd av St. meld. 17 (96/97) blev upprättandet av en nationell handlingsplan mot rasism och diskriminering. Planen, som omfattar åren 1998 till 2001, innefattade åtgärder riktade mot rättsapparaten, arbetsmarknaden, skolväsendet, nyckelsektorer inom förvaltningen, grund- och vidareutbildning för vissa yrkesgrupper, samt lokala aktiviteter. Handlingsplanen bygger vidare på principen om en helhetsinsats, och fördelar ansvaret över hela den statliga sektorn genom specifika målsättningar och ansvarsområden för olika ministerier och departement.

I handlingsplanen betonas bl.a. insatser för att förbättra övervakning och registrering av etnisk diskriminering, samt

behovet av rättshjälp för drabbade personer. Denna ambition omsattes 1999 i praktiken genom inrättandet av Senter Mot Etnisk Diskriminering, (SMED). SMED ska förutom att dokumentera etnisk diskriminering och erbjuda rättshjälp till enskilda personer, också bedriva ett opinionspåverkande och förebyggande arbete på området.

Under hösten 2001 gjordes en utvärdering av den nationella handlingsplanen, och en ny plan lades fram i juli 2002. Den nya handlingsplanen, som sträcker sig från 2002 till 2006, bygger vidare på åtgärderna i den tidigare planen.

Mot en integrationslag

På senare tid har den allmänna debatten i Norge fokuserats på integrationsåtgärder för nyanlända flyktingar. Integration är i Norge, liksom i övriga nordiska länder, primärt ett kommunalt ansvar. Men hitintills har de olika kommunala introduktionsåtgärderna samordnats i liten omfattning. En statlig utredning har därför lagt ett förslag till en ny sammanhängande integrationslag, som syftar till att upprätta individuella integrations- och kvalificeringsprogram för nyanlända flyktingar (NOU 2001:20). Integrationsprogrammen ska täcka de två första åren efter kommunplacering och kombineras med ett skattepliktigt generellt introduktionsstöd. Tanken är att ersätta passiviserande socialbidrag med en slags »kvalificeringslön«.

Utredningsförslaget om en integrationslag har varit ute på remiss sedan hösten 2001. En av diskussionspunkterna under remissrundan har gällt frågan om huruvida integrationsprogrammen ska göras obligatoriska för de kommuner som tar emot flyktingar, eller om de ska vara ett frivilligt åtagande. Stortinget gjorde i april 2002 klart att man avser att gå på den obligatoriska linjen. (Introduktionsordningen kommer att vara obligatorisk både för kommunerna och flyktingarna). Mottagande av flyktingar är dock fortfarande frivilligt för kommunerna.

Lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Norge har hittills inte haft någon generell lag som skyddar mot etnisk diskriminering. Men sedan 1998 finns en paragraf i Arbetsmiljölagen (§55a) som förbjuder särskiljande behandling vid anställningsförfaranden på grundlag av ras, hudfärg och etniskt eller nationellt ursprung. I § 12 i samma lag finns också ett förbud mot mobbning på arbetsplatsen, vilket anses kunna ge ett visst skydd mot etniska trakasserier i arbetslivet.

Förändringar av den norska lagstiftningen är dock på gång. I mars 2001 tillsattes en statlig utredning med uppdraget att

ta fram ett förslag till lag mot etnisk diskriminering.⁶ Parallellt med denna utredning arbetar också en annan statlig utredning med uppdraget att se över hela arbetsmiljölagstiftningen, med avseende på antidiskrimineringsfrågor. Målsättningen är att skapa ett arbetsliv för alla.

Norges relation till EU regleras framförallt genom EES-avtalet, vilket inte omfattar Amsterdamfördragets nya artikel 13. Därmed har det inte varit självklart om Norge skulle följa de två antidiskrimineringsdirektiven eller inte. I april 2002 förklarade dock den norska regeringen att man avser att följa dessa direktiv unilateralt, och anpassa sin lagstiftning i enlighet med dem. Detta gör att även Norge kommer att omfattas av den harmoniseringsprocess på området som berör de övriga nordiska länderna, (möjligen med undantag av Island).

Statlig förvaltning och specialiserade organ

Integrations- och mångfaldsfrågor är i Norge en angelägenhet för all offentlig förvaltning, och det administrativa ansvaret är därför delat mellan olika departement utifrån deras respektive verksamhetsområden. Kommunal- och Regionaldepartementets (KRD) invandringsavdelning har dock en nyckelposition i den statliga förvaltningen. KRD ansvarar för styrningen av Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Kontaktutvalget mellan invandrare och myndighetene (KIM) och Senter mot etnisk diskriminering (SMED, se ovan).

UDI:s centrala uppgift är dels att sköta mottagning och boplacering av flyktingar, och dels att behandla frågor som täcks in av utlänningslagen och medborgarskapslagen. UDI ska också arbeta för att personer med invandrarbakgrund ges samma möjligheter och rättigheter som andra till deltagande i samhällslivet. UNE är ett domstolsliknande förvaltningsorgan som behandlar överklagningar av UDI:s beslut utefter utlänningslagen.

KIM, som inrättades redan 1984, ska framförallt främja invandrargruppers möjlighet till inflytande i policyprocesser. Målsättningen är att vara ett forum för kontakt och dialog mellan invandrarorganisationer, politiska partier och myndigheter, och fungera som rådgivande organ i frågor som berör principiella sidor av norsk flykting-, invandrings- och integrationspolitik. KIM:s roll och funktionssätt har dock diskuterats en del under senare år, och under 2001 genomfördes en utvärdering av verksamheten. Utvärderingen har lett fram till ett beslut om att fr.o.m. 2003 dela upp verksamheten i två delar, ett *Invandrarforum* och ett *Kontaktutvalg*. Förhoppningen är att denna

⁶ Utredningen presenterade sitt förslag i juni 2002.

uppdelning ska tydliggöra KIM:s två uppgifter, att både vara ett forum för dialog och att fungera som rådgivande organ.

Sverige

Sverige har en lång tradition av både invandring och invandrarpolitik. Redan 1975 formulerades målen »jämlighet, valfrihet och samverkan« som utgångspunkt för statens invandrarpolitik. Dessa mål låg fast i mer än två decennier.

Men 1997 markerade regeringen att ett politiskt perspektivskifte ägt rum, när man lade fram propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik* (Proposition 1997/98:16). Det nya i propositionen var att politiken inte längre riktas enbart mot invandrare, utan mot hela samhället. Integration är en ömsesidig process, och samhällets etniska och kulturella mångfald ska tas som utgångspunkt för den generella politiken på alla områden. Säråtgärder som riktade sig mot invandrare som grupp ska numera begränsas till insatser under den första tiden i landet. Integrationsverket sammanfattar den nya politiken på följande sätt:

Integrationspolitiken vill komma bort från invandrarpolitikens utpekande av en grupp [. . .] Det övergripande målet för integrationspolitiken är lika rättigheter och möjligheter, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Det uppnår man bäst genom att beakta samhällets mångfald inom alla områden [. . .] Integration är inte en fråga för en grupp i samhället. Integration berör alla. Om alla bidrar med sina speciella erfarenheter och sin kompetens, kan samhällets mångfald bli en fungerande helhet (Integrationsverket 1997: *Sammanfattning av regeringens proposition*).

Integrationspolitiken problematiserar »det svenska« på ett sätt som den tidigare invandrarpolitiken inte gjorde, genom att den riktar sig även mot majoritetsbefolkningen. Politiken omfattar hela samhället – alla verksamheter ska genomsyras av ett integrationspolitiskt perspektiv, på alla områden och alla nivåer, och det nödvändiga utvecklingsarbetet ska genomföras av ordinarie personal inom ordinarie verksamheter.

Följande mål ska styra den svenska integrationspolitiken:

- 1 lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- 2 en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt

3 en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för (Regleringsbrev för Integrationsverket 2001).

Åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet

Som en följd av det nya mer holistiska perspektivet i integrationspolitiken har regeringen tagit tag i frågan om rasism och främlingsfientlighet på ett mer metodiskt sätt än förut. Våren 2000 togs ett samlat grepp genom upprättandet av en nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (Reg. skr. 200/2001:59). Statens allmänna politik inom samtliga områden utgör grunden för handlingsplanen, liksom för integrationspolitiken i stort. Men utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och den sociala välfärdspolitiken lyfts fram som extra viktiga i handlingsplanen, och strategiskt viktiga myndigheter på dessa områden ges därför konkreta uppdrag i handlingsplanen.

Lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Sverige har haft en speciallag mot etnisk diskriminering i arbetslivet sedan 1994, och en ombudsman mot diskriminering sedan 1986. 1994 års lag har dock ansetts för tandlös och 1999 skärptes därför lagstiftningen på flera punkter.

Den nya lagen vilar på två ben. Den ska inte längre bara beivra fall av diskriminering, den ålägger också arbetsgivare och fackföreningar att på egen hand vidta åtgärder för att förebygga diskriminering. Kravet på sådana proaktiva åtgärder från arbetsgivarnas sida var den stora nyheten i lagstiftningen 1999. Varje arbetsgivare ska nu själv ta initiativ och bedriva ett målinriktat arbete för att främja etnisk mångfald, både när det gäller rekrytering och arbetsförhållanden i verksamheten.

1999 års lag omfattar både direkt och indirekt diskriminering, samt etniska trakasserier på arbetsplatsen. Lagen föreskriver också delad bevisbörda vid rättegång. Lagstiftningen täcker därmed i princip redan in de minimikrav på området som ställs i EG-direktiv 2000/43. En trolig förändring som initieras av direktivet gäller dock skyddet mot etniska trakasserier på arbetsplatsen. Detta skydd kommer sannolikt att förstärkas i lagstiftningen.

Introduktionsåtgärder

I den integrationspolitiska propositionen 1997 framhöll regeringen att den första tiden i Sverige är av stor betydelse för möj-

ligheterna till en lyckad integration. Flyktingar har själva rätt att välja var de vill bo under asyl- och introduktionstiden, om de kan ordna med eget boende. I annat fall kommunplaceras de av Integrationsverket.

Kommunerna är huvudansvariga för introduktionsarbetet, men får ersättning från staten för detta. Kommunen ska tillsammans med den berörda personen upprätta en individuell introduktionsplan med målsättningen att skapa möjligheter för egen försörjning och delaktighet i samhällslivet. Undervisning i svenska för invandrare (SFI) är en viktig del av introduktionen, och kombineras vanligen med praktikmöjligheter. Under den första tiden får flyktingar sin försörjning tryggad genom ett introduktionsstöd.

Samhällets introduktionsåtgärder för nyanlända invandrare är föremål för mycket debatt i Sverige för närvarande. Diskussionen handlar framförallt om metoder att förbättra den inledande svenskundervisningen och hur kompetens som förvärvats utomlands ska översättas till svenska förhållanden.

Statlig förvaltning och specialiserade organ

I samband med det integrationspolitiska beslutet 1997 förändrades också den statliga förvaltningen av invandrapolitiken. Förändringen bestod i att man delade på migrationsfrågor (invandrings- och asylopolitik) och integrationsfrågor. Integrationsfrågor är numera Näringsdepartementets ansvar, medan migrations- och tillståndsfrågor sorterar under Utrikesdepartementet. Samma bodelning skedde också på verksamhetsnivå när man inrättade *Integrationsverket* i juli 1998 och flyttade integrationsfrågorna från *Migrationsverket* (Statens Invandrarverks nya namn fr.o.m. april 2000).

Integrationsverket har ett mycket omfattande uppdrag på sitt bord. Verket skall:

- ha det övergripande ansvaret för att nyanlända invandrare får stöd för sin integration i det svenska samhället
- verka för lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och diskriminering
- följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) är ett helt fristående specialorgan. DO ska dels utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet (se ovan), dels ta

egna initiativ för att motverka diskriminering genom opinionsbildning, information rådgivning o.d. DO ska också medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.

Politik som främjar mångfald i de nordiska länderna – både likheter och skillnader

Denna mycket kortfattade presentation av politiken i de nordiska länderna ger ingen grund för några mer långtgående jämförelser länderna emellan. Ett par slutsatser om likheter och skillnader kan man dock dra utifrån landsöversikterna.

Jämlika villkor är utgångspunkt för politiken

En grundläggande likhet mellan de nordiska ländernas politik gentemot invandrare och etniska minoriteter ligger i det överordnade målet om jämlikhet. Personer med utländsk bakgrund eller utländskt medborgarskap har möjlighet till deltagande i samhället på formellt lika villkor som den infödda befolkningen. Detta gäller nästan alla delar av samhällslivet: tillgång till sociala förmåner, rätt till utövande av kultur och religion, möjlighet att bedriva näringsverksamhet, tillträde till arbetsmarknaden m.m. Skillnaden mellan medborgare och icke-medborgare är med andra ord ganska liten. Samtliga nordiska länder bedriver också ett mycket aktivt arbete för att se till så att jämlikheten inte stannar vid formella rättigheter, utan också blir till praktisk verklighet.

Fokus på arbetsmarknaden

En andra likhet är integrationspolitikens starka fokusering på arbetsmarknadsfrågor för närvarande. Huvudorsaken till detta är givetvis att arbetslivet på många sätt är nyckeln till en lyckad integration (i termer av ökad tillgång till sociala kontaktnät och ekonomisk trygghet för individen). Social jämlikhet på arbetsmarknaden upprätthåller också en social och ekonomisk balans i samhället, och arbetslivet har därför i någon mening alltid varit den främsta prioriteringen för integrations- och invandrapolitiken. Men det faktum att de politiska åtgärderna på detta område har intensifierats under de senaste åren hänger också ihop med den demografiska utmaning som de nord-

iska länderna står inför. Man är på väg mot en utveckling där befolkningens åldersstruktur inte längre befinner sig i balans med ekonomin.

Harmoniseringsprocesser på anti-diskrimineringsområdet

Det finns en hel del skillnader mellan de nordiska länderna om man ser till dagens lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Den svenska lagstiftningen sträcker sig längst, med krav på aktiva åtgärder från arbetsgivarnas sida för att främja mångfald och förebygga diskriminering på arbetsplatsen, medan den isländska lagstiftningen helt saknar ett förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Men det finns inte mycket anledning att koncentrera sig på de skillnader som har varit mellan länderna. Det är mer relevant att peka på den snabba harmoniseringsprocess som har satts igång genom EU:s nya anti-diskrimineringspolicy. Direktivet mot diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung (2000/43/EC) sträcker sig relativt långt i förhållande till dagens lagstiftning i många medlemsländer. Det förbjuder inte bara direkt och indirekt diskriminering, utan också etniska trakasserier och föreskrifter som uppmanar till diskriminering. Dessutom föreskriver direktivet en delad bevisbörda vid rättsprocesser, samt att medlemsstaterna instiftar ett oberoende organ för främjande av likabehandling och stöd till personer som utsatts för diskriminering. Eftersom även Norge har valt att följa detta direktiv är det bara Island bland de nordiska länderna som inte direkt påverkas av innehållet i den nya EU-standarden på anti-diskrimineringsområdet.

Samtidigt kan de indirekta effekterna av EU:s policypaket med tiden visa sig vara nog så viktiga som de direkta. EU-integrationen på mångfalds- och anti-diskrimineringsområdet kan få konsekvenser på tre sätt:

- För det första påverkas den nationella lagstiftningen och den offentliga administrationen direkt i och med genomförandet av direktiven.
- För det andra påverkas också den offentliga diskursen, och i förlängningen därmed även policyinnehållet, på integrations- och mångfaldsområdet. Direktiven och handlingsprogrammet etablerar en viss terminologi och introducerar en gemensam problemförståelse med nya perspektiv på mångfald och diskriminering i medlemsländerna.
- Slutligen kan EU-regleringarna få långsiktiga effekter på det politiska systemet. Genom resurstilldelning och normgivning förändrar EU styrkeförhållandena mellan olika myndigheter, arbetsmarknadens parter och frivilligorganisationer. Infö-

randet av partnerskapsmodeller med starkt betoning på empowerment av lokala aktörer innebär också nya villkor för den framtida policyprocessen på området.

Kort sagt, den nya EU-policyen kan få stora effekter även utanför det området som direkt omfattas av direktiven.

Mångfaldsperspektiv i politiken?

I en jämförelse mellan de nordiska länderna kan man konstatera att mångfaldsperspektivet är mest framträdande i den norska och svenska politiken.

Grunden för politiken i dessa länder bygger på ett helhets-tänkande där integration och jämlikt deltagande ses som ett ömsesidigt samhällsansvar och politiska åtgärder riktas mot både majoritetsbefolkningen och etniska minoriteter. I Sverige åläggs samtliga arbetsgivare och fackföreningar att verka för ökad mångfald på arbetsplatsen proaktivt, dvs. att förebygga diskriminerande processer på arbetsplatsen. I Norge har man än så länge nöjt sig med frivilliga åtgärder för att uppmuntra och stödja mångfaldsarbete i arbetslivet (bl.a. genom publikationer från UDI som riktar sig till arbetsgivare). I båda länderna driver staten en tydlig linje för att få aktörerna på arbetsmarknaden att inse värdet av mångfald och olikheter i personalstyrkan.

I Finland har mångfaldsbegreppet gjort sitt inträde i politiken alldeles nyligen, och det är svårt att säga vilket genomslag det har fått som politiskt mål. De finländska insatserna har hittills framförallt syftat till att skapa goda etniska relationer och en effektiv integration av nyanlända flyktingar och invandrare i samhället. Målsättningen att etniska minoriteter ska ges möjlighet att bevara sitt språk och sin kultur har snarare diskuterats i termer av rättigheter, än som potentiell resurs för utveckling och samhällsdynamik. Med det nya nationella handlingsprogrammet mot rasism och diskriminering har dock mångfaldsbegreppet försiktigt börjat lanseras även i Finland. Det återstår att se om mångfaldsperspektivet ges en mer framträdande plats i den framtida politiken på området.

Den danska politiken bygger inte på ett uttalat mångfaldsperspektiv, utan ses snarare som en del av den allmänna sysselsättningsstrategin. Arbetet för »etnisk ligestilling« riktar fokus mot etniska minoriteters rättigheter till jämlikt deltagande och tillträde till arbetsmarknaden, oavsett härkomst. Målsättningen om »deltagande på lika villkor« har konkretiserats med insatser för att kvalificera invandrare och flyktingar till arbetsmarknadens krav, men inte med någon sammanhängande åtgärdsplan riktad mot majoritetsbefolkningens attityder och värderingar.

På detta sätt skiljer sig Danmark från övriga skandinaviska

länder. Frågor om minoriteters rätt till egen kultur, och det eventuella värdet av etnisk och kulturell pluralism i samhället, är på det hela taget ganska underordnade i den danska politiken. Den nuvarande regeringens position är att kulturell tillhörighet och andra identitets- och livsåskådningsfrågor, är en fråga för den privata sfären, inte för offentlig politik.⁷ En viss öppning mot mångfaldsdiskursen skymtar dock i den nya integrationspolitiska deklARATIONEN, där regeringen förklarar att man avser att diskutera med arbetsmarknadens parter om de internationella erfarenheterna av mångfaldsarbete i arbetslivet och »diversity management« som ledningsstrategi.

Island är det land som avviker mest i en nordisk jämförelse. Det är först under senare år som integrationsfrågorna börjat diskuteras, och politiken på området befinner sig ännu i sin linda. Den isländska regeringen har markerat att man avser följa internationella konventioner på området och tillämpa en likabehandlingsprincip när det gäller flyktingars och invandrarens rättigheter i samhället. Likabehandlingsprincipen har också tagit sig uttryck i målsättningen att barn med annan etnisk bakgrund ska ges möjlighet att växa upp till aktiva samhällsmedborgare, utan att för den skull förlora sitt språkliga och kulturella arv. Utbildningsväsendet ska dessutom fostra samtliga elever till tolerans och respekt för personer med annat ursprung. Men dessa olika initiativ har ännu inte fogats samman i ett övergripande policydokument på integrations- och mångfaldsområdet, vilket gör det svårt att uttala sig om grundläggande perspektiv i den isländska politiken. Diskussionen om värdet av mångfald i samhället, och hur samhället eventuellt bör förändras för att dra nytta av mångfalden, hör framtiden till på Island.

Integration – en process av ensidig eller ömsesidig anpassning?

»Integration« är inte ett entydigt begrepp, och trots att samtliga nordiska länder driver någon slags »integrationspolitik« verkar det finnas nyansskillnader i vad man lägger i begreppet. En jämförelse mellan den finländska och den svenska definitionen av integration ger en fingervisning om skillnaden i synsätt. I Finland definieras integration som:

invandrarens individuella utveckling med målet att delta i arbetslivet och samhällslivet och samtidigt bevara sitt språk och sin kultur.

⁷ Intervju med Camilla Nieburg-Jørgensen, Ministeriet for flygtninge, invandrerere og integration, 18 april 2002.

Citatet indikerar att invandrarna står i centrum för åtgärderna. Politiken bygger på det mer traditionella, utbudsfokuserade, synsättet på integration. Den svenska integrationspolitiken har en lite annorlunda utgångspunkt, vilket illustreras av följande citat:

Integration är inte en fråga för en grupp i samhället. Integration berör alla. Om alla bidrar med sina speciella erfarenheter och sin kompetens, kan samhällets mångfald bli en fungerande helhet.

Skillnaden mellan citaten är ganska tydlig. En nyckelaspekt i mångfaldsperspektivet är att integrationsåtgärder riktas mot både utbuds- och efterfrågesidan. Det är inte bara personer med utländsk bakgrund som ska integreras utan även majoritetsbefolkningen i en dubbelriktad process. Ordet »integration« betyder här *ömsesidig* anpassning av olika delar till en fungerande helhet (se inledningen av kapitlet).

Men som framgår av presentationen av ländernas politik ovan, betonas »ömsesidighet« och »gemensamt ansvar« i de centrala policydokumenten i både Danmark, Finland, Norge och Sverige. Hur hänger det ihop med argumentet att den danska och finländska integrationspolitiken är mer inriktad på ensidig anpassning, än den norska och svenska? Det finns skäl att titta lite närmare på vad som avses med »ömsesidigt ansvar« i de olika länderna.

I den danska politiken påpekas att integration är »et fælles anliggende«, i betydelsen att alla samhällssektorer har ett ansvar för att skapa rammar för integrationen av »nya borgere«. Fokus är dock alltjämt på *invandrarnas* integration i samhället. Det »gemensamma ansvaret« består i att åtgärder vidtas av många olika aktörer: utbildningsväsendet, frivilligorganisationer, kommuner etc. Men åtgärdsförslagets målgrupp är uteslutande personer med utländsk bakgrund. De insatser som föreslås syftar till att förändra dessa individers kvalifikationer, kriminalitet, giftermålstraditioner, inställning till det danska samhället, osv.

I den finländska integrationslagen betonas också att integration är ett »ömsesidigt ansvar«, men här i betydelsen att både den som har invandrat och samhället har åligganden i integrationsarbetet. Invandrarens ansvar är att själv vara aktiv för att integrera sig i samhället, medan samhällets ansvar är att under den första tiden trygga hans eller hennes försörjning, tillhandahålla utbildning, med mera. »Samhällets ansvar« betyder här alltså snarast de *offentliga institutionernas* ansvar att underlätta integrationsprocessen för de som har invandrat till landet. Förändringstrycket vilar ensidigt på nykomlingarna, och inte på majoritetsbefolkningen.

I den svenska och norska integrationspolitiken har »ömse-

sidighet« en annan och vidare innebörd. Politikens målgrupp är alla i samhället, oavsett bakgrund. I Sverige formuleras detta tydligt i integrationspolitikens tredje mål: »en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för«. Samma helhetssyn finner man också i inledningen till St. Meld. nr 17 (1996/97) »I et åpent, mangfoldig samfunn stilles det krav till gjensidig tolerance og respekt«, och i definitionen av integrationspolitik i samma dokument: »Mål og tiltak som gjelder integrering og deltakelse i et flerkulturellt samfunn. Disse (...) berører hele befolkningen«.

För att sammanfatta argumentet verkar det som att synen på integration och integrationspolitik skiljer sig åt en del mellan de nordiska länderna, åtminstone i den politiska retoriken. Men vilka konsekvenser får då denna skillnad i utgångspunkt för ländernas konkreta integrationsåtgärder? Sträcker sig det norska och svenska »helhetsperspektivet« bortom texten i policydokument och handlingsprogram? Och spelar detta någon roll för hur pass effektivt politiken motverkar tendenser till utanförskap och marginalisering?

Materialet i den här rapporten erbjuder ingen möjlighet till att besvara sådana frågor. Presentationen av ländernas politik har hållit sig på en mycket grundläggande nivå, och man ska därför inte heller överdriva argumentet om skillnader mellan länderna.

Men oavsett eventuella skillnader och likheter i synsätt på integration och etnisk mångfald, kan man ändå konstatera att ur ett sysselsättningsperspektiv står politikerna i de nordiska länderna inför i grunden samma utmaning: Att hitta fungerande strategier för att få in personer med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden. Denna problematik har till sin natur både en utbuds- och en efterfrågedimension. Framgången i arbetet beror inte bara på offentliga utbildnings- och introduktionsåtgärder, utan också på arbetsgivarnas insatser för att minska trösklarna för inträdet på arbetsmarknaden. Dessa insatser betraktas ofta som »frivilliga«. Men arbetsgivarnas vilja till förändring påverkas förstas av påtryckningar utifrån, från konsumenter, fackföreningar, samarbetspartners, massmedia och från statens politik, direkt och indirekt.

Statens politik kan här betraktas som en uppsättning styrmedel bestående av både piskor och morötter. Påtryckningarna sker genom lagstiftning, t.ex. förbud mot diskriminering i arbetslivet, genom administrativa och ekonomiska styrmedel, såsom anti-diskrimineringsklausuler vid offentlig upphandling, skattelättnader och projektbidrag, och genom informationskampanjer, både som allmänt opinionspåverkande arbete, och som riktade insatser mot arbetsgivare genom spridningen

av goda exempel och manualer för praktiskt förändringsarbete på området. Dessa styrmedels relativa effektivitet kan inte bedömas i den här rapporten. Men det finns skäl att anta att en politik som även riktar sig mot efterfrågesidan ökar chanserna för att också andra samhällsaktörer än staten mobiliseras i arbetet med att riva hindren för integration – i samhället och på arbetsmarknaden.

Etnisk mångfald på arbetsmarknaden i de nordiska länderna, läge och trender

Det har sagts att de flesta politiska kontroverser handlar om medel snarare än om mål. En huvudmålsättning för integrations- och mångfaldspolitikerna i de nordiska länderna är att förbättra situationen på arbetsmarknaden för personer med invandrarbakgrund. Att situationen är problematisk och att politiska insatser krävs verkar alla vara överens om. Arbetslösheten är genomsnittligt högre och sysselsättningen lägre bland personer med utländsk bakgrund jämfört med den infödda befolkningen, och de utrikes födda jobbar oftare än andra inom lågstatusyrken.

Men hur ser situationen ut mer i detalj? Skiljer sig graden av utsatthet åt mellan olika etniska grupper, mellan kvinnor och män, och mellan nyanlända personer och de som har bott en längre tid i landet? Och hur ser dessa gruppers situation på arbetsmarknaden ut i en jämförelse mellan de nordiska länderna? Syftet med det här kapitlet är att göra en översiktlig lägesbeskrivning av den etniska mångfalden på arbetsmarknaden i de nordiska länderna.

Framställningen i kapitlet bygger på offentlig, publicerad, statistik från de nordiska länderna. Alla nordiska länder har centrala befolkningsregister, som baseras på att varje invånare har ett personnummer. Människor registreras utifrån bostadsadress, medborgarskap, födelseland osv. Inget nordiskt land registrerar dock personers etniska eller kulturella tillhörighet. Beräkningar av »invandrarbefolkningen« baseras därför antingen på utländskt medborgarskap eller på födelseland. Men varken andelen utländska medborgare i landet eller andelen personer som har invandrat ger ett riktigt mått på den etniska mångfalden i samhället. Avvikelsen ökar dessutom med tiden, i takt med att nykomlingarna naturaliseras, bildar familj och föder barn i det nya landet.

För att kompensera för detta mätproblem redovisar flera nordiska länder också statistik över »personer med utländsk bakgrund«, eller »första och andra generationens« invandrare, definierat som utlandsfödda och barn till utlandsfödda (barn med minst en förälder född utomlands). Men definitionen av dessa begrepp, liksom användandet av dem, skiljer sig åt en del mellan de nordiska länderna, och några länder använder dem inte alls (Finland och Island). Detta försvårar förstås möjligheten till jämförelser mellan länderna.

Varför registreras då inte etnicitet, kan man fråga sig? Ett första skäl kan ha med integritet att göra. Etnisk och kulturell tillhörighet, liksom religiös bekännelse, har att göra med individers identitet, och det är långtifrån självklart att staten bör hålla sig med register över sådana frågor. Register kan lätt missbrukas. Dessutom är det oklart på vilken grund en etnisk indelning skulle göras. Sociala tillhörigheter är inte statiska egenskaper utan beror ofta delvis på situationen. En person vars föräldrar har immigrerat från t.ex. Turkiet till Norge kan mycket väl känna sig som både turk och norrman, eller mer eller mindre turk respektive norrman, beroende på det sociala sammanhanget för tillfället. Identitet är med andra ord mer ett relativt än ett absolut fenomen. Dilemmat med statistisk kategorisering av t.ex. etnicitet är just att kategorier implicerar absoluta, eller statiska, egenskaper. I förlängningen riskerar sådan statistik att bidra till ett överdrivet »vi och dom« tänkande i samhället (Se t.ex. los Reyes, 2000 och Borevi, 2000).

Samma invändning kan förstås också göras, och har gjorts, mot invandrarbegreppet (Westin, 2001). Kritikerna menar att invandrarbegreppet idag uppfattas som en negativ social kategorisering, vars grundläggande innebörd är »icke-svensk« (resp. icke-norsk, icke-dansk, osv.). Därigenom utgör det ett hinder för verklig jämlikhet mellan samhällets invånare, och bidrar till utanförskap och diskriminering. Enligt de mer radikala debattörerna bör därför begreppet »invandrare« helt avskaffas i den offentliga statistiken för att signalera att allt särskiljande av människor utifrån ursprung är oförenligt med samhällets centrala värderingar. Invändningen mot detta resonemang är förstås att det nog är terrängen snarare än kartan som är problemet. Bara för att man överger verktygen med vilka man kan studera verkligheten så förändras inte verkligheten per automatik. Eller, med andra ord – utsatta grupper i samhället blir inte nödvändigtvis mindre utsatta om man slutar att kartlägga deras situation. Däremot blir det sannolikt svårare att motivera offentliga insatser för att förbättra situationen.

Så, för att sammanfatta dessa inledande reservationer; den löpande befolkningsstatistiken i de nordiska länderna ger inte en komplett bild av samhällets etniska mångfald, och statistiska

kategoriseringar i sig är inte helt oproblematiska fenomen. Dessutom skiljer sig länderna ibland åt när det gäller begrepp och definitioner i den statistik som publiceras, vilket försvårar vissa typer av jämförelser. Detta gäller framförallt situationen för den del av befolkningen som har utländsk bakgrund men som inte själva har invandrat (i dansk och norsk statistik benämnd *andra generationens invandrare*).

I faktarutan här nedan följer en sammanställning av de indelningar, definitioner och begrepp som förekommer i befolkningsstatistiken i de nordiska länderna:

Danmark: I dansk statistik används begreppen *invandrare* och *efterkommande* för att kategorisera personer med utländsk bakgrund. *Invandrare* är personer som är födda i utlandet av föräldrar som båda är utländska medborgare (alt. födda i utlandet). *Efterkommande* är personer som är födda i Danmark och vars båda föräldrar är invandrare, enligt definitionen ovan. *Invandrare* och *efterkommande* utgör tillsammans gruppen *utlänningar* i dansk statistik. (Inom juridiken betyder dock »utlänning« utländsk medborgare och inget annat) (Källa: Udlændinges integration i det danske samfund, Tænketanken 2001)

Norge: I Norge använder man sig av en snarlik indelning som i Danmark. Till *invandrarbefolkningen* räknas invånare som har två utlandsfödda föräldrar, uppdelade i grupperna *förstagerationsinvandrare* (personer som själva har invandrat) och *andragenerationsinvandrare** (personer som är födda i Norge vars båda föräldrar har invandrat). (Källa: Innvandring og innvandrere 2000)

Sverige: I Sverige använder man sig vanligen av begreppen *utrikes födda* och *personer med utländsk bakgrund*. *Utrikes födda* är personer som själva har invandrat till Sverige (exklusive utlandsfödda personer med svenska föräldrar) och *personer med utländsk bakgrund* är invandrare och personer som är födda i Sverige av föräldrar varav minst en är född utomlands. »Andragenerationens invandrare« särredovisas alltså inte i svensk statistik på samma sätt som i Danmark och Norge, och begreppet förekommer heller inte i officiella publikationer. (Källa: Integrationspolitik för 2000-talet, Regeringen)

Finland: Den finländska statistikcentralen redovisar inte »personer med utländsk bakgrund« eller »första- och andragenerationens invandrare« på samma sätt som i Danmark, Norge och Sverige. I den löpande statistik som publiceras används istället vanligen begreppet *utlänningar*, vilket kort och gott betyder utländska medborgare. Ibland förekommer dock också kategorin *utrikes födda*, dvs. personer som har invandrat till Finland. (Källa: Arbetsministeriet)

Island: I den isländska befolkningsstatistiken redovisas, liksom i Finland, *utländska medborgare* och *utrikes födda*. Det finns inga uppgifter om antalet andragenerationsinvandrare. (Källa: Statistics Iceland)

* I nyare publikationer från Norge har dock begreppet andragenerationsinvandrare övergivits till förmån för begreppet »barn födda i Norge av två utlandsfödda föräldrar«.

Av sammanställningen framgår att samtliga nordiska länder för statistik över både andelen utrikes födda (personer som har invandrat) och andelen utländska medborgare i befolkningen. Danmark, Norge och Sverige för dessutom statistik över andelen invånare med utländsk bakgrund, dvs. personer som antingen själva har invandrat till landet, eller vars föräldrar har gjort det.¹ Men avgränsningen av denna grupp skiljer sig åt mellan Danmark och Norge å ena sidan, och Sverige å andra sidan. I Danmark och Norge räknas endast personer vars båda föräldrar är födda utomlands in i gruppen, medan den svenska definitionen även omfattar personer som har en förälder född utomlands.

Därmed finns det i princip fyra olika typer av statistiska kategoriseringar som man kan använda sig av för att göra en uppskattning av den etniska mångfalden i de nordiska länderna.² Av dessa fyra är det dock bara två kategorier som förekommer i samtliga länder: medborgarskap och födelse-land. Konsekvensen blir att all jämförbar statistik i det här kapitlet antingen baseras på »medborgarskap« eller »födelse-land«. Den förstnämnda variabeln är mest vanligt förekommande i internationella publikationer från t.ex. OECD eller Nordiska rådet.

Eftersom en så pass liten del av det statistiska material som publicerats i länderna är direkt jämförbart med varandra ligger jämförelserna mellan länderna först. Därefter följer en presentation av ett land i taget. Efter genomgången av varje land följer sedan en mer allmän diskussion om skillnader och likheter mellan länderna.

Fokus i kapitlet är riktat mot förhållanden på arbetsmarknaden, såsom skillnader i sysselsättning och arbetslöshet mellan olika grupper, arbetslöshetsutvecklingen över tid osv. Men som bakgrund till arbetsmarknadsstatistiken innehåller kapitlet också en del befolknings- och invandringsstatistik.

Jämförbar statistik

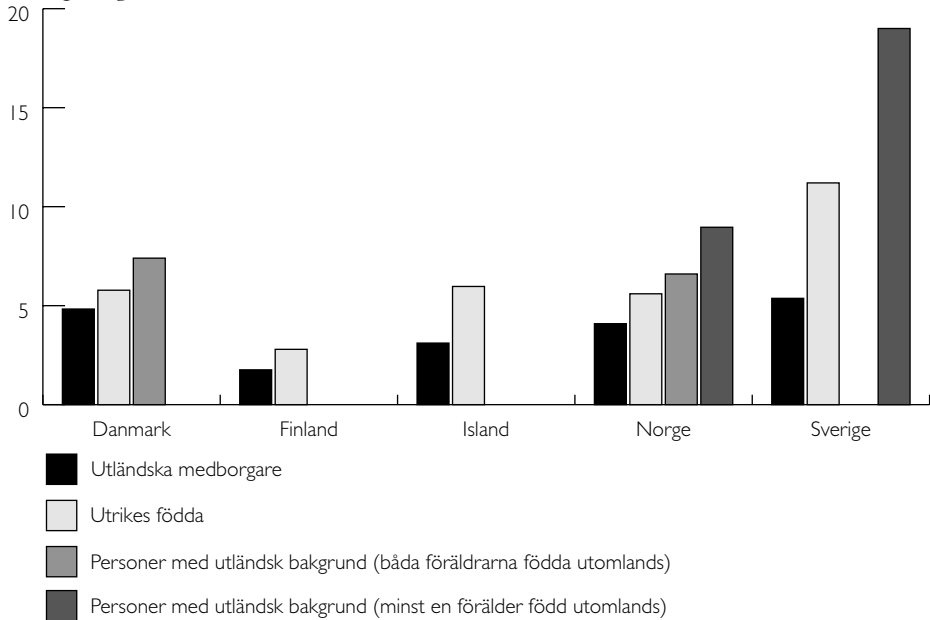
Med europeiska mått har de nordiska länderna historiskt sett haft en mycket homogen befolkning. Så är inte längre fallet. Omfattande invandring under de senaste decennierna har gjort att andelen personer med utländsk bakgrund har ökat betydligt, och fortsätter att öka, i länderna. Störst ökning svarar gruppen utomeuropeiska invandrare för. Av skäl som har redogjorts för

1 Utlandsadopterade räknas inte som invandrare eller »personer med utländsk bakgrund« i något av länderna.

2 »Nationella minoriteter«, såsom samer, romer, Tornedalsfinnar etc. omfattas inte alls av denna statistik.

Diagram 1

Utländska medborgare, utrikes födda och personer med utländsk bakgrund som andel av befolkningen i procent, 2001.



Källa: Nordisk statistisk årsbok 2002, samt befolkningsstatistik i respektive land.

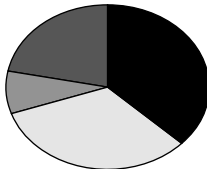
ovan är det dock svårt att presentera en riktig bild av exakt hur den etniska mångfalden i de nordiska befolkningarna ser ut.

Det som går att jämföra är storleken på de grupper som har diskuterats ovan, dvs. andelen utländska medborgare, andelen utrikes födda och andelen personer med utländsk bakgrund i befolkningen. I diagram 1 görs en sådan jämförelse. Eftersom Island och Finland inte redovisar antal personer med utländsk bakgrund i befolkningen saknas dessa staplar i diagramen. Norge är det enda land som i mitt källmaterial redovisat antal personer med utländsk bakgrund enligt båda definitionerna ovan.

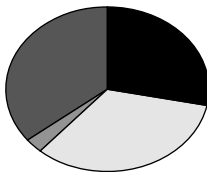
Som framgår av diagram 1 är Sverige det nordiska land som har störst andel invandrare (dvs. utrikes födda) i befolkningen, med ungefär 11 procent. Danmark, Norge och Island har alla en invandrandel på mellan 5 och 6 procent, medan Finland ligger på strax under 3 procent. Sverige har också störst andel utländska medborgare i befolkningen, men här är skillnaden mindre i jämförelse med övriga nordiska länder.³ Anledningen

³ Intressant är att Island uppvisar en så pass stor avvikelse mellan andelen utlandsfödda och andelen utländska medborgare. Orsaken är sannolikt att många islänningar periodvis har arbetat i andra nordiska

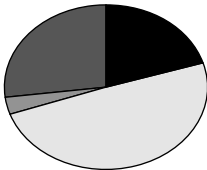
Diagram 2
Utländska medborgare
efter ursprungsland/
region



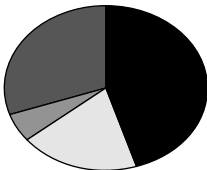
Island



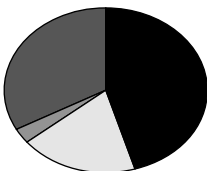
Danmark



Finland



Norge



Sverige



Källa: Nordisk statistisk årsbok
2002

till detta är antagligen att Sverige haft en längre tradition av omfattande invandring än övriga länder, och att en stor del av de tidiga invandrarna därför har hunnit naturalisera sig. Den genomsnittligt långa vistelsetiden bland svenska invandrare återspeglas också i den höga andelen personer med utländsk bakgrund (19 procent). Många av de utrikes födda har med tiden bildat familj och skaffat barn i Sverige.

Siffrorna döljer dock en del information vad gäller invandrarbefolkningens sammansättning. I diagram 2 ges en översikt över de utländska medborgarnas ursprung.

Efter denna inledande befolkningsstatistik är det dags att närma sig temat för kapitlet, etnisk mångfald på arbetsmarknaden i de nordiska länderna. Den arbetsmarknadsstatistik som presenteras i det här avsnittet grundar sig på medborgarskap, och på ILO:s rekommendationer för beräkning av arbetslöshet och sysselsättning.

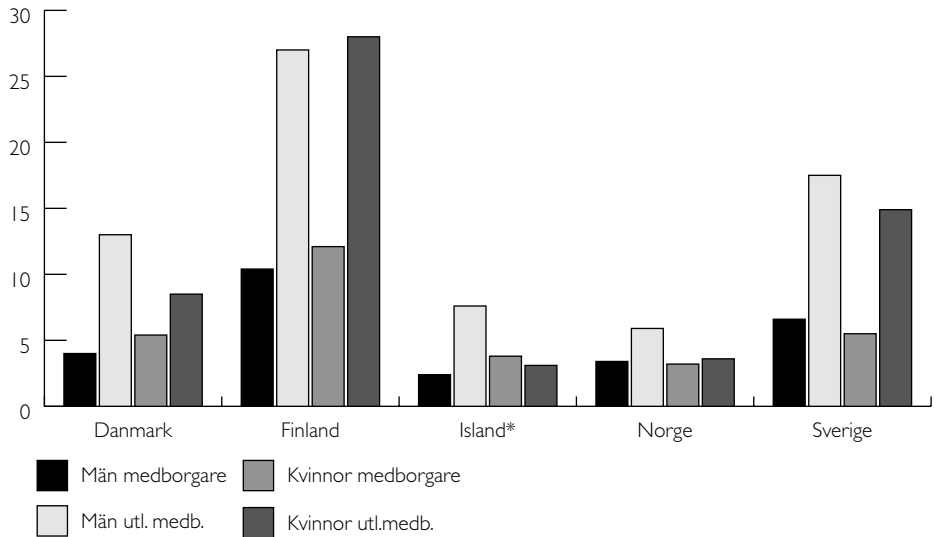
Enligt ILO kan befolkningen delas in i tre delar, *de anställda* och *de arbetslösa*, vilka tillsammans utgör arbetskraften, och *de som inte ingår i arbetskraften*. De som ingår i arbetskraften brukar benämnas *aktiva*. De som inte ingår i arbetskraften, *de inaktiva*, innefattar förutom pensionärer, barn (under 16 år) och handikappade också ungdomar i utbildning och personer som ägnar sig åt oavlönat arbete, t.ex. hemmafruar.⁴ Arbetslöshet beräknas som andelen arbetslösa i procent av arbetskraften. De arbetslöshetssiffror som redovisas i de nordiska länderna är dock s.k. »öppen arbetslöshet«, vilket inte innefattar personer som deltar i arbetsmarknadsutbildningar och liknande. Detta innebär att »sysselsättning« egentligen är ett bättre mått än arbetslöshet om man vill få en bild av hur stor andel av den aktiva befolkningen som faktiskt har ett arbete. Tyvärr redovisas inte sysselsättning speciellt ofta i internationella sammanställningar, så i det här avsnittet är det arbetslöshetssiffror som gäller.

I diagram 3 presenteras den öppna arbetslösheten i de nordiska länderna 1999, utifrån variablerna medborgarskap och kön.

Som synes sticker Finland ut i en nordisk jämförelse. Arbetslösheten bland utländska medborgare är mycket hög för både kvinnor och män, och betydligt högre än bland finska med-

länder, då den inhemska arbetslösheten stundtals har varit hög. Efter som människor föder barn där de befinner sig kan man därför anta att en ganska stor andel av de utlandsfödda har isländska föräldrar, och att hela familjen senare återvänt till hemlandet.

⁴ »Relativa arbetskraftstal« (eller »förvärvsfrekvens«) beräknas som förhållandet mellan den aktiva och inaktiva delen av befolkningen, vanligen mellan 16 och 64 års ålder.

Diagram 3*Arbetslösheten i procent 1999.*

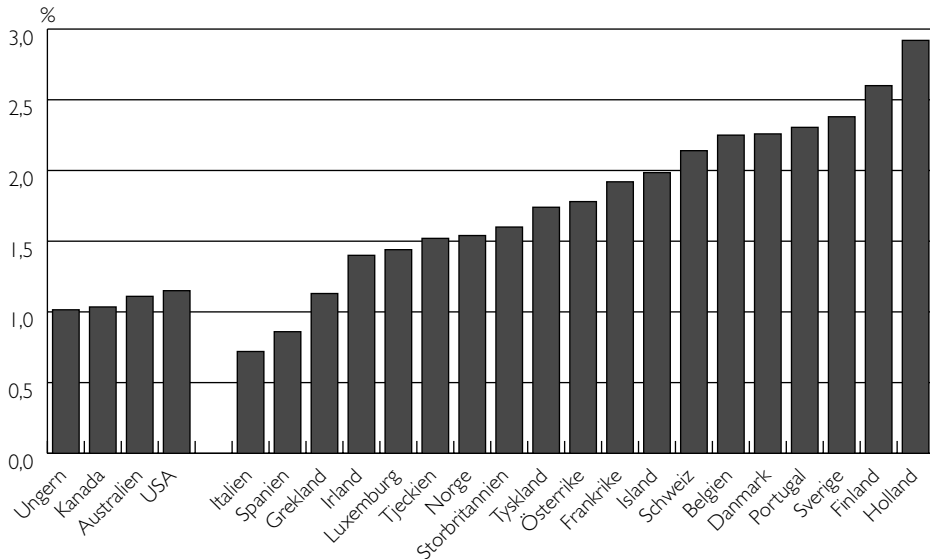
Källa: OECD 2001

* Siffrorna för Island är från 1998

borgare. Liksom i Finland är skillnaden i arbetslöshet mellan utländska och inhemska medborgare stor i Sverige. Det ska dock påpekas att siffrorna är från 1999, och att arbetsmarknadsläget har förbättrats en hel del under de senaste åren i båda länderna (se avsnitten om respektive land). Norge och Island har lägst arbetslöshet bland de nordiska länderna, både generellt sett och bland utländska medborgare.

En intressant detalj i jämförelsen i diagram 3 är att kvinnor har en lägre arbetslöshetsnivå än männen bland de utländska medborgarna i alla länder utom Finland. En del av förklaringen till detta kan vara att många kvinnor med flyktingbakgrund står utanför arbetskraften, och därför inte ingår i arbetslöshetsstatistiken. Kvinnor har generellt sett en sämre anknytning till arbetsmarknaden än män, och detta förhållande gäller också bland utländska medborgare, även om det inte framgår av diagram 3.

Hur ligger då de nordiska länderna till i jämförelse med andra OECD-länder när det gäller integration på arbetsmarknaden? Ett sätt att studera detta är förstås att helt enkelt jämföra utländska medborgares arbetslöshets- och sysselsättningsnivå i de olika länderna på samma sätt som i diagram 3. Men en sådan jämförelse tar ingen hänsyn till den totala arbetslösheten varierar ganska kraftigt mellan länderna. Ett

Diagram 4*Andel utländska medborgare i arbetslöshet relaterat till deras andel av arbetskraften, 1999.*

Källa: OECD 2001

annat, och kanske mer rättvisande, sätt att jämföra länderna ur integrationssynpunkt är därför att titta på förhållandet mellan utländska och inhemska medborgares arbetslöshetsnivå. I diagram 4 framträder en ganska dystert bild ur nordisk synvinkel.

Skillnaden i arbetslöshet mellan utländska och inhemska medborgare är mycket stor i de nordiska länderna. Finland, Sverige, Danmark och Island har alla en arbetslöshet bland utländska medborgare som är mellan två och tre gånger så hög som för den inhemska befolkningen vilket placerar dem bland de sämsta länderna i jämförelsen. Norge ligger något bättre till, men har ändå mer än en och en halv gång så hög arbetslöshet för gruppen utländska medborgare än för den infödda befolkningen. Hur kan man förklara att det är så dåligt ställt i de nordiska länderna, trots den förhållandevis ambitiösa integrationspolitiken?

En första invändning mot jämförelsen i diagram 4 är att den baserar sig på medborgarskap och inte på den befolkningsandel som faktiskt har invandrat.⁵ Eftersom vistelsetid normalt sett spelar stor roll ur integrationshänseende, missgynnar jämförelsen sådana länder som har en liberal medborgarskapslagstiftning. I både Tyskland och Sverige har t.ex. en stor andel av invandrarbefolkningen vistats länge i landet, men eftersom

⁵ Staplarna för Ungern, Kanada, Australien och USA redovisar dock förhållandet mellan den utlandsfödda och inhemska befolkningen

medborgarskapslagarna är strängare i Tyskland än i Sverige är en högre andel av de tyska invandrarna utländska medborgare jämfört med de svenska invandrarna. Detta innebär i Sveriges fall att många av de »välintegrerade« invandrarna försvinner ur statistiken om man väljer att bara titta på variabeln medborgarskap (eftersom de hunnit bli svenska medborgare), vilket tenderar att överdriva bilden av det svenska »integrationsproblemet« i jämförelsen. Samma typ av invändning kan man också göra mot Finlands placering i diagram 4. En mycket hög andel av de finländska invandrarna har kommit till landet under 1990-talet, och den genomsnittliga vistelsetiden är därmed betydligt lägre än i Tysklands fall. Om man istället hade jämfört relativa arbetslöshetsnivåer för invandrare som har anlänt under de senaste tio åren är det inte säkert att skillnaderna hade varit lika stora som i diagram 4.

Men trots dessa invändningar är det ändå slående hur pass bra »klassiska invandringsländer« såsom USA, Kanada och Australien, ligger till i jämförelsen. Skillnader i arbetslöshetsnivå mellan den invandrade och den inhemska befolkningen är i dessa länder, till skillnad från de nordiska länderna, marginella. En anledning till detta är säkerligen att de nordiska länderna har en förhållandevis mycket reglerad arbetsmarknad med starka fackföreningar och svåröverskådliga regelsystem för t.ex. egenföretagande. I USA, Kanada och Australien är löneflexibiliteten större och lägsta lönerna mindre än på den nordiska arbetsmarknaden, vilket underlättar inträdet i arbetslivet för nyanlända grupper. Dessutom avspeglar statistiken sannolikt också det faktum att det i dessa länder är vanligt med en »sektiv« invandringspolitik, där asyl- och flyktinginvandring kombineras med högkvalificerad arbetskraftsinvandring inom bristyrken. Ytterligare en anledning kan vara att USA, Kanada och Australien tillhör ett stort språkområde till skillnad från de »exotiska« nordiska länderna, vilket underlättar nyanlända invandrades anpassning på arbetsmarknaden. Men det kan förstås också finnas andra skäl till de nordiska ländernas integrationssvårigheter, skäl som har med diskriminering och bristande erfarenhet av invandring och etnisk mångfald att göra.

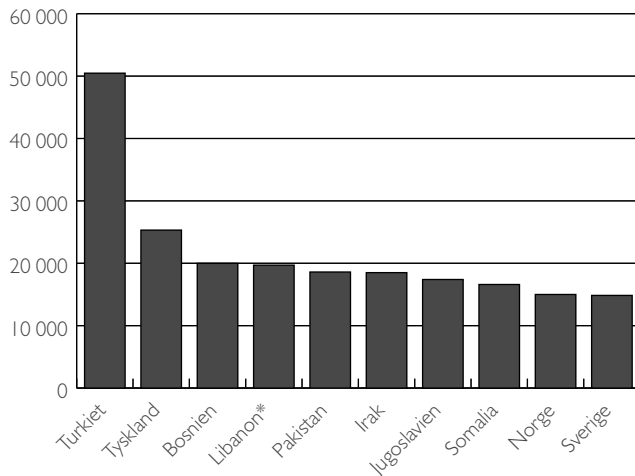
Danmark

Befolkning

I dansk statistik används begreppen *invandrare* och *efterkommande* för att kategorisera personer med utländsk bakgrund, eller *utlänningar* som gruppen benämns i statistiken (se faktabrutan ovan). Invandrare är personer som är födda i utlandet av

Diagram 5

De tio största grupperna av invandrare och efterkommande i Danmark 1 januari 2001.



Källa: Årbog om udlændinge i Danmark 2001

*Libanon inkluderar inte statslösa personer

två personer med utländskt medborgarskap (eller som är födda utomlands). Efterkommande är personer som är födda i Danmark av föräldrar varav ingen är dansk medborgare samt född i Danmark.⁶

Den första januari 2001 fanns ungefär 309 000 invandrare och 87 000 efterkommande i Danmark. Av dessa var 259 000 utländska medborgare. Grupperna invandrare och efterkommande svarade tillsammans för 7,4 procent av befolkningen. Motsvarande siffra år 1991 var 4,4 procent. Andelen personer med utländsk bakgrund har alltså ökat ganska kraftigt under 1990-talet.

Invandrare och efterkommande från tredje länder (ej Norden, EU och Nordamerika) svarar för den största delen av denna ökning. Personer med ursprung i »tredje länder« utgjorde cirka 74 procent av alla personer med utländsk bakgrund i Danmark 2001. Den klart största gruppen av invandrare och efterkommande, sorterade efter nationellt ursprung, är turkar⁷. Denna grupp räknades till 50 470 personer i början av

6 En person räknas som »dansk« om minst en av föräldrarna är dansk medborgare och född i Danmark, oavsett personens medborgarskap. En person som är född i Danmark, har danskt medborgarskap och vars föräldrar också är danska medborgare men som inte är födda i landet, räknas således till gruppen »utlänningar« i statistiken.

7 Personer med turkiskt-nationellt ursprung, dvs. även turkiska kurder.

2001. På listan över de tio största grupperna av invandrare och efterkommande finns dock även tyskar, norrmän och svenskar.

Sysselsättning och arbetslöshet

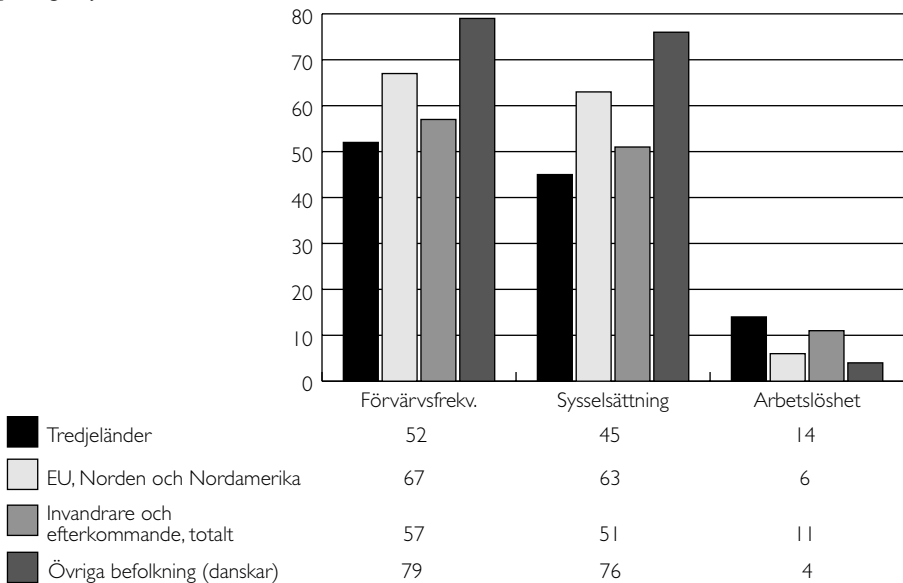
Det finns ganska detaljerade upplysningar om invandrades och efterkommandes arbetslöshet, sysselsättning och förvärvsaktivitet i dansk statistik. Man följer ILO-standarderna i rapporteringen, men definierar vanligen den arbetsföra befolkningen som andel av alla 16–66-åringar, och inte 16–64-åringar som t.ex. Sverige gör.

I början av 2000 hade invandrare och efterkommande en sysselsättningsgrad på 51 procent, vilket var betydligt lägre än den övriga befolkningen (76 procent). Även förvärvsfrekvensen var lägre, dvs. andelen personer mellan 16 och 66 år som tillhör arbetskraften. Invandrare och efterkommandes förvärvsfrekvens var i genomsnitt 57 procent, medan snittet för den övriga befolkningen var 79 procent. 11 procent av personerna med utländsk bakgrund var öppet arbetslösa, vilket var nästan tre gånger så många som i den övriga befolkningen.

Arbetsmarknadsanknytningen för invandrare och efterkommande i Danmark sammanfattas i diagram 6.

Diagram 6

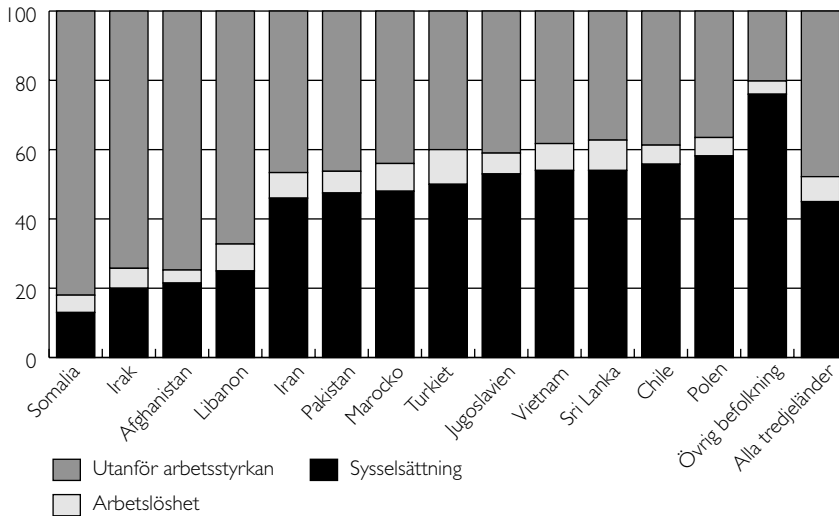
Arbetsmarknadsanknytning för 16–66-åriga invandrare och efterkommande med avseende på ursprung, 1 januari 2000.



Källa: Årbog om udlændinge i Danmark 2001

Diagram 7

Arbetsmarknadsanknytning för 16–66-åriga invandrare och efterkommande, utvalda ursprungsländer, 1 januari 2000.



Källa: Årbog om udlændinge i Danmark 2001

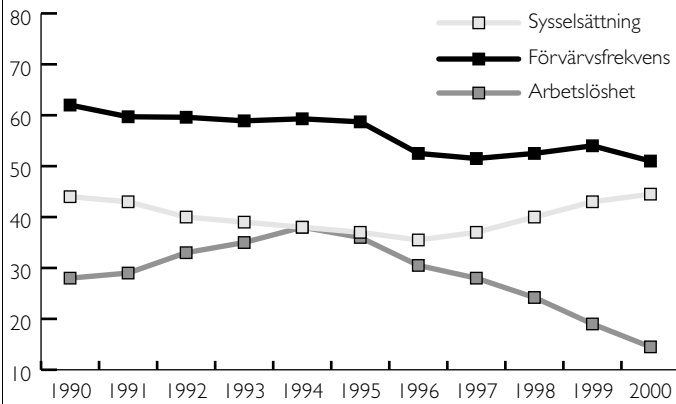
Som framgår av tabellen i diagram 6 är det invandrare och efterkommande med ursprung i tredje länder som har svagast ställning på den danska arbetsmarknaden. Arbetslösheten för denna grupp är mer än dubbelt så hög som för andra invandrare och efterkommande, och mer än tre gånger så hög som för danskar. En anledning till detta kan vara att de flesta invandrare från tredje länder har kommit till Danmark som flyktingar eller som anhöriga till flyktingar, och inte som arbetskraftsinvandrare. Men situationen skiljer sig också åt en hel del mellan olika grupper inom kategorin tredje länder⁸, vilket framgår av diagram 7. Sämst anknytning till arbetsmarknaden har personer från Somalia, Irak, Afghanistan och Libanon.

Trots den dåliga arbetsmarknadssituationen för många grupper från tredje länder har ändå den genomsnittliga utvecklingen av arbetslöshet och sysselsättning varit positiv under senare år. Arbetslösheten var som högst och sysselsättningen som lägst omkring 1994. Därefter har situationen förbättrats något, vilket framgår av diagram 8. Det markanta fallet i arbetslöshet under den senaste fem åren beror dock delvis på att fler personer från tredje länder idag står utanför arbetsstyrkan än förut.

8 »Tredje länder« betecknar vanligen länder utanför OECD-området.

Diagram 8

Utveckling i arbetsmarknadsanknytning för invandrare och efterkommande från tredje-länder, 16–66-år.



Källa: Årbog om udlændinge i Danmark 2001

Kvinnor har generellt sett en svagare anknytning till arbetsmarknaden än män i Danmark, detta mönster gäller även för invandrare och efterkommande. Könsskillnaderna är mer uttalade för personer med ursprung i tredje länder än för befolkningen i övrigt (se tabell 1 nedan).

Könsskillnaderna är störst för invandrare och efterkommande från Turkiet, Marocko, Pakistan, Sri Lanka och Libanon. Sysselsättningsgraden för män med ursprung i dessa länder ligger cirka 20 procentenheter högre än för kvinnor med ursprung i samma länder.

Resultat i dansk statistik pekar på att vistelsetid spelar stor roll för integration på arbetsmarknaden. Invandrare från tredje länder med en vistelsetid på 2 år eller mindre har en sysselsättningsgrad på endast 25 procent, medan invandrare med en vistelsetid på 10 år eller mer är sysselsatta till 54 procent. Men statistiken visar också att det inte bara är vistelsetid som spelar roll. Ålder vid invandringstillfället har också stor betydelse,

Tabell 1

Arbetsmarknadsanknytning bland invandrare och efterkommande från »tredjeländer« uppdelat på kön, år 2000. Procent.

	Män			Kvinnor		
	Sysselsätt.	Arbetslöshet	Utanför arbetsstyrkan	Sysselsätt.	Arbetslöshet	Utanför arbetsstyrkan
Tredjeländer	52	13	40	38	15	56
Övriga befolkning	80	4	17	72	4	25

Källa: Årbog om udlændinge i Danmark 2001

Tabell 2

Arbetsmarknadsanknytning för 16–66 åriga invandrare resp. efterkommande uppdelat på härkomst och kön. Procent

	Tredjeländer		EU, Norden och Nordamerika		Övriga befolkningen (danskar)	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Invandrare						
Arbetslöshet	14	15	6	6	4	4
Förvärvsfrekvens	59	43	71	61	83	76
Sysselsättning	51	36	67	57	80	72
Efterkommande						
Arbetslöshet	Män 6	Kvinnor 6	Män 5	Kvinnor 5		
Förvärvsfrekvens	68	66	79	75		
Sysselsättning	64	62	76	71		

Källa: Årbog om udlændinge i Danmark 2001

personer som har invandrat som unga klarar sig bättre än äldre på arbetsmarknaden. Detta förhållande återspeglas också i att efterkommande i allmänhet har en betydligt bättre anknytning till arbetsmarknaden än sina föräldrar, oavsett vilken variabel man tittar på.

Det finns inga uppgifter i den danska statistiken om invandrarers relativa representation i olika branscher och arbetsmarknadssegment. Men det finns undersökningar som pekar på att invandrarnas formella kvalifikationer inte utnyttjas fullt ut. Få av de högtbildade invandrarna är toppchefer och höginkomsttagare i jämförelse med danskar med samma utbildning. Samtidigt är andelen låginkomsttagare och löntagare på grundnivå högre bland invandrare än danskar för alla utbildningsnivåer.

Finland

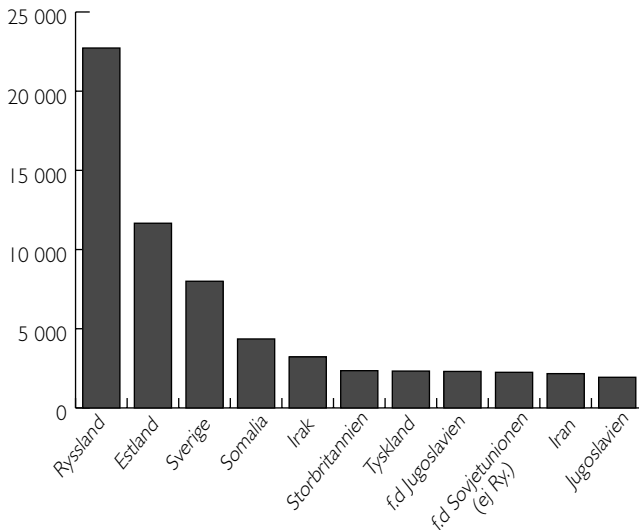
Befolkning

Den finländska statistikcentralen registrerar inte personer med utländsk bakgrund, eller första- och andra generationens invandrare, på liknande sätt som i Norge, Danmark och Sverige. I den löpande statistik som publiceras används istället vanligen begreppet »utlänningar«, vilket kort och gott betyder utländska medborgare.⁹

⁹ I den mån begreppet »invandrare« används i Finland, är det ofta denna grupp som avses

Diagram 9

Utländska medborgare i Finland 2001, de största grupperna efter nationalitet.



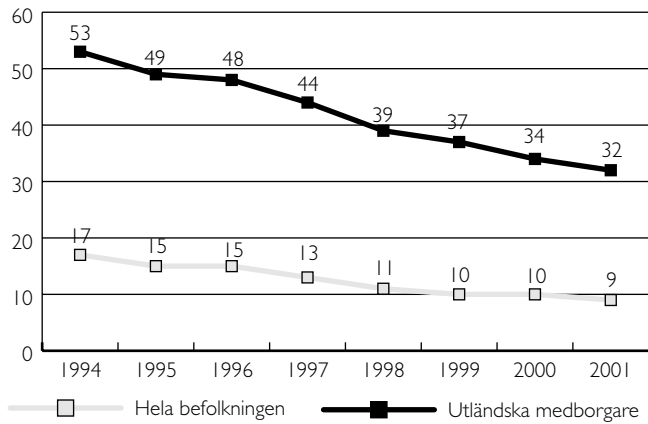
Källa: Statistics Finland

Antalet utländska medborgare som bor i Finland har fyrfubblats under 1990-talet. I början av år 2001 bodde 91 100 utländska medborgare i Finland, vilket utgör 1,8 procent av befolkningen. År 1989 var antalet bara 21 200, eller 0,4 procent av befolkningen. Trots ökningen under det senaste decenniet har Finland dock fortfarande den lägsta andelen utländska medborgare i befolkningen av alla EU-länder.

Sammanlagt var antalet utrikes födda 145 531 personer i januari 2001, vilket motsvarar ungefär 2,8 procent av den totala befolkningen. Men det är vanskligt att betrakta alla utrikes födda som invandrare i traditionell mening, många har finskt påbrå och kan snarare ses som återflyttare – från antingen Sverige eller tidigare finska områden i f.d. Sovjetunionen. Denna typ av migration till Finland tog ordentlig fart 1990 när regeringen gav finsktalande ingermanländare statusen »återvändande emigranter« med hemortsrätt.

Utöver medborgarskap registrerar den finländska statistikcentralen dock även språk (hemspråk), vilket kan ge ytterligare en ledtråd till hur många personer med utländsk bakgrund som bor i Finland. År 2000 talade 99 200 personer andra språk än finländska, svenska, samiska eller romani (de officiella språken i Finland) i hemmet. Detta innebär en befolkningsandel på cirka 1,9 procent.

Den största invandrargruppen enligt nationalitet är ryska

Diagram 10*Arbetslösheten i procent 1994–2001.*

Källa: Arbetsministeriet, statistikcentralen.

medborgare, vilkas andel av alla utländska medborgare i Finland är ca 29 procent. Därefter kommer estländska medborgare (12 procent) och svenska medborgare (8 procent). Dessa tre grupper svarar tillsammans för nästan hälften av alla utländska medborgare i Finland. Majoriteten av dem som flyttat från f.d. Sovjetunionen och Sverige är återflyttare av finskt ursprung. Cirka 20 000 personer i Finland har flyktingbakgrund. I diagram 9 föregående sida, redovisas de största enskilda grupperna av utländska medborgare i Finland.

Sysselsättning och arbetslöshet

År 2000 räknades 39 000 utländska medborgare till arbetskraften i Finland.¹⁰ Av dessa var 58 procent sysselsatta.¹¹ Omkring 45 procent av de utländska medborgarna tillhörde arbetskraften.¹²

Arbetslösheten var i genomsnitt 34 procent bland utländska medborgare, vilket var ungefär 3 gånger så mycket som genomsnittet för hela befolkningen (OECD Sopemi, 2001). Trenden är dock positiv. Invandringen under 1990-talet sammanföll med Finlands hittills värsta lågkonjunktur med mycket hög inhemsk arbetslöshet, något som drabbade nykomlingarna i extra hög utsträckning. Utvecklingen sedan mitten av 1990-talet sammanfattas i diagram 10.

10 Åldersspann 15–64 år

11 I mina källor finns i övrigt mycket lite information om sysselsättningsgraden för olika invandrargrupper, så i resten av avsnittet presenteras endast statistik över arbetslöshet.

12 Uppgifter om förvärvsfrekvensen är från 2001.

Arbetslöshetssiffrorna döljer dock stora skillnader mellan olika grupper, kategoriserade efter nationalitet (se tabell 3). Arbetslösheten var högst i de invandrargrupper som kommit till Finland på humanitära grunder eller som flyktingar. Personer från Irak, Somalia och Iran hade den högsta arbetslöshetsgraden. Också för dessa grupper är utvecklingen f.n. positiv, vilken framgår av tabell 3, men arbetslösheten ligger fortfarande på en extremt hög nivå. Bland de grupper som inte har kommit till Finland av flyktingskäl ligger marockaner och ryssar sämst till. Båda grupperna har arbetslöshetsnivåer som är betydligt över genomsnittet för samtliga utländska medborgare

Det ska dock sägas att det finländska systemet för flyktingmottagning i någon mån bidrar till de extremt höga arbetslöshetssiffrorna bland flyktinggrupper. I Finland ansvarar arbetsförvaltningen för den invandrarutbildning som riktar sig till vuxna flyktingar. Detta innebär i praktiken att flyktingar för att få ta del av utbildningen först måste anmäla sig som arbetsökande vid arbetsförmedlingen. Därmed registreras flyktingarna som arbetslösa, trots att de objektivt sett i detta skede

Tabell 3

Arbetslöshetsnivåer bland utländska medborgare i Finland 1994–2000.

Nationalitet	Arbetslöshet i procent						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Irak	91	82	83	79	81	80	76
Somalia	92	84	81	74	64	74	68
Iran	78	70	70	69	66	75	63
Vietnam	63	60	59	60	59	68	60
Bosnien-Herzegovina	–	88	88	80	67	64	50
Marocko	70	63	63	57	58	65	55
Jugoslavien	88	82	75	74	67	53	49
Ryssland	79	71	69	64	58	–	–
f.d. Sovjet (ej Ryssland)	49	45	44	38	34	–	–
Turkiet	54	48	45	42	37	38	36
Thailand	58	51	55	43	39	36	32
Estland	63	55	47	40	32	31	29
Italien	–	34	31	33	19	18	16
Polen	28	27	27	24	18	14	15
Kina	20	15	17	17	13	12	13
Norge	24	26	24	23	14	14	12
Storbritannien	25	21	22	17	15	13	11
Frankrike	–	25	25	15	15	12	11
Sverige	32	31	29	25	21	11	10
Tyskland	19	17	19	17	12	10	10
USA	24	17	18	14	11	10	10
Alla utländska medborgare	53	49	48	44	39	37	34

Källa: Arbetsministeriet

knappast har de kunskaper som krävs i finska eller svenska för att klara sig på arbetsmarknaden.

Vart arbetar då de invandrare som ändå har funnit ett arbete i Finland? Arbetsministeriet genomförde under 1999–2000 en undersökning för att utreda vilka arbetsuppgifter de utländska medborgare som var sysselsatta på den öppna arbetsmarknaden hade.¹³ Det visade sig att en stor andel sysselsattes inom industrin samt restaurang-, städ- och vårdbranscherna.

Arbetsministeriet gjorde följande uppskattning på basis av undersökningen:

<i>Bransch</i>	<i>Andel (%)</i>	<i>Vanligen förekommande yrkestitel</i>
Restaurangbranschen	15	pizzaföretagare, kock, servitör
Metall-, elektronik- och träindustri	15	svetsare, hopsättare, mekaniker, packare
Städning och rengöring	9	städare, anstaltsarbetare
Vårdbranschen	8	läkare, närvårdare/primärskötare sjukskötare
Byggnadsbranschen	6	byggnadsarbetare, målare
Undervisning	6	hemspråklärare
Försäljning	5	affärsbiträde, försäljare
Övriga	36	chaufför, forskare, kontorsarbetare, It-arbetare, musiker

Invandrare från Asien och Mahgreb sysselsatte sig oftare än genomsnittet i storköks- och serveringsarbete. Européer och amerikaner innehade oftare än övriga invandrare tjänsteyrken inom IT-branschen, bank- och försäkringsbranschen och undervisning. Invandrare från f.d. Sovjetunionen var överrepresenterade i teknikbranscher, jämfört med andra invandrargrupper.

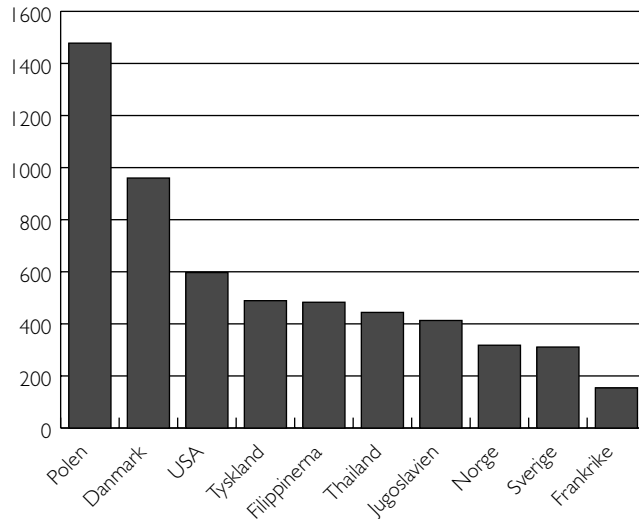
Det finns i mina källor ingen uppskattning av vistelsetidens betydelse för invandras arbetsmarknadsintegration i Finland. Men det finns ändå skäl att anta att det, liksom i andra nordiska länder, är en variabel som spelar roll.

Island

Befolkning

Islands folkmängd var i december år 2000 cirka 283 000 personer. Ungefär 8 800, eller 2,7 procent, av dessa var inte isländska medborgare. Andelen utländska medborgare i befolkningen har ökat kontinuerligt under 1990-talet, totalt med närmare 40 procent.

¹³ Arbetsministeriet, rapport 2001-12-12 »AF:s service överfor invandrare i Norden«, sid. 4.

Diagram 2. 11*Utländska medborgare, de största grupperna den 31/12-2000..*

Källa: Statistics Iceland.

Omkring 20 procent av de utländska medborgarna har sitt ursprung i andra nordiska länder, 37 procent kommer från resten av Europa. De flesta personer som flyttar till Island gör det för att arbeta, inom t.ex. fiskeindustrin. Mycket få av de utländska medborgarna har flyktningbakgrund. Under perioden 1987 till 1997 tog Island emot sammanlagt 236 flyktingar¹⁴.

Sysselsättning och arbetslöshet

Det finns inte någon direkt statistik över invandrades förvärvsdeltagande på Island. Men från den isländska skatteupplýsningin kan man hämta indirekt information om utländska medborgares situation på arbetsmarknaden.¹⁵

Av de 6 536 utländska medborgare som sände in inkomstdeklarationer för år 2000, hade 93 procent intäkter från arbete. Dessa siffror verkar peka på att sysselsättningsgraden var väl så hög för utländska som för isländska medborgare. Eftersom majoriteten av de utländska medborgare som flyttat till Island under de senaste åren har gjort det för att arbeta är siffrorna inte så överraskande.

Genomsnittsintäkten för utländska medborgare var 70,3

14 Även fall av familjeåterförening.

15 Siffrorna kommer från Gudmundsson 2001.

procent av landgenomsnittet år 2000. Det lägre genomsnittet kan dock förklaras delvis av att en del av de utländska medborgarna endast arbetar en del av året, för att sedan återvända hem. De utländska medborgare som har flyttat till Island under de fem senaste åren hade en intäkt som var 64 procent av landgenomsnittet. Genomsnittsintäkten för de som har bott på Island mer än fem år är dock 91 procent av landgenomsnittet.

Genomsnittsintäkten varierar en del med ursprungsland. Intäkterna är lägst för asiater, 83 procent av genomsnittet för alla utländska män och 60 procent av landgenomsnittet. Högst intäkter bland de utländska medborgarna har personer från Oceanien och Nordamerika, strax över 80 procent av landgenomsnittet.

Norge

Befolkning

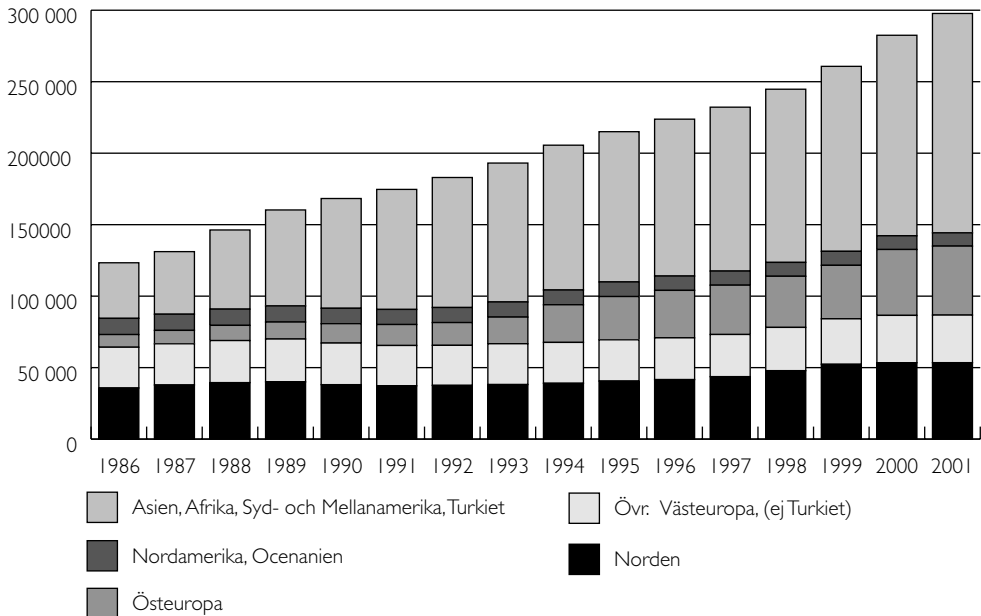
Norges befolkning var vid ingången av 2001 cirka 4,5 miljoner personer. Av dessa tillhörde 297 700 personer, eller 6,6 procent, »invandrarbefolkningen«. Till invandrarbefolkningen räknas invånare som har två utlandsfödda föräldrar, uppdelade på gruppen *förstagerationsinvandrare*, (personer som själva har invandrat), och *andragenerationsinvandrare*, (personer som är födda i Norge av två utlandsfödda föräldrar).

Gruppen förstagerationsinvandrare svarar för den absolut största delen av invandrarbefolkningen med ungefär 250 000 personer, eller 5,6 procent av befolkningen. Barn som är födda i Norge av två utländska föräldrar räknades i januari 2001 till 48 000 personer, eller cirka 1 procent av befolkningen. Men, om man definierar »andragenerationsinvandrare« till att även omfatta personer som har en förälder född utomlands¹⁶, så är dock gruppen betydligt större, – cirka 153 000 personer. Med denna lite bredare definition uppgår andelen personer med utländsk bakgrund till nästan 9 procent av den totala befolkningen i Norge.¹⁷

Antalet invandrare i Norge har ökat starkt sedan slutet av 1980-talet. Invandring från icke-västliga länder står för den största delen av denna ökning. Denna grupp svarar för omkring hälften av hela invandrarbefolkningen i Norge. 18 procent hade bakgrund i andra nordiska länder, cirka 11 procent i övriga Väst-europeiska länder och 16 procent i Öst-

16 Detta motsvarar den svenska definitionen.

17 I denna siffra ingår inte utlandsadopterade och personer födda i utlandet med norska föräldrar.

Diagram 12*Invandrabefolkningens sammansättning efter ursprungsland, världsregioner 1986–2001.*

Källa: Statistiska centralbyrån, 2002.

Europa. Utvecklingen av invandrabefolkningens storlek och sammansättning under de senaste femton åren presenteras i diagram 12, och de största grupperna sorterade efter nationell bakgrund 2001 presenteras i diagram 13.

Ålderssammansättningen i invandrabefolkningen skiljer sig en del från det norska genomsnittet. Hela 47 procent av förstagerationsinvandrarna var i åldern 25–44 år, medan 30 procent av den totala befolkningen befann sig i denna åldersgrupp. En mycket liten del av andragerationsinvandrarna var över 16 år, 72 procent var under 10 år.

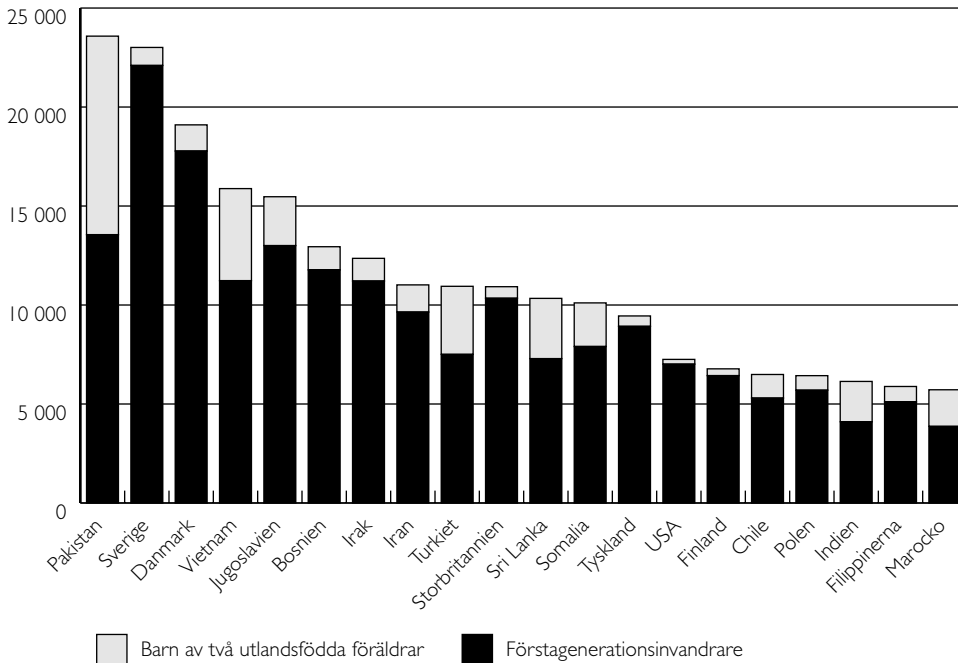
Detta innebär att invandrabefolkningen utgör en relativt stor andel av arbetskraften i Norge. Den 1/1-2000 var ungefär 10 procent av arbetskraften förstagerationsinvandrare. Räkningar med andragerationsinvandrare så blir siffran cirka 12 procent.

Sysselsättning och arbetslöshet

Den löpande arbetsmarknadsstatistiken för invandrare i Norge omfattar endast förstagerationsinvandrare. Det publiceras ingen löpande uppföljning av andragerationsinvandrarernas

Diagram 13

De största grupperna i invandrabefolkningen efter ursprungsland, januari 2001.



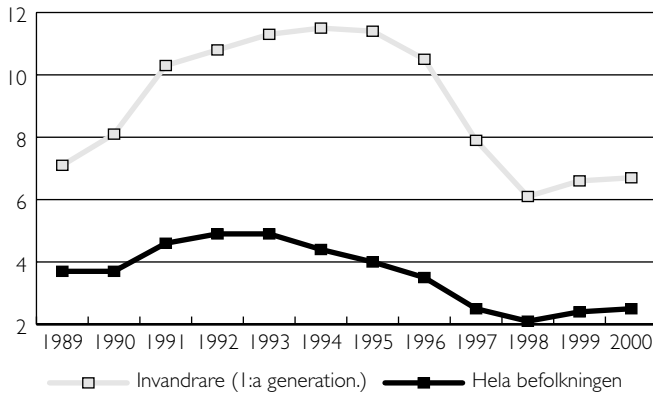
Källa: Statistiska sentralbyrån, 2002.

situation på arbetsmarknaden. Anledningen till detta är framförallt att en så liten del av dessa är i arbetsför ålder (>16 år), och att gruppen som helhet inte är så stor.

Arbetslösheten bland invandrare är genomgående högre än bland infödda norrmän. Det första kvartalet 2001 var arbetslöshetsgraden 2,6 gånger högre för förstagerationsinvandrare än för befolkningen som helhet (7,3 procent mot 2,8 procent). Trenden är dock positiv, arbetslösheten har sjunkit betydligt för invandrare sedan mitten av 1990-talet, vilket framgår av diagram 14.

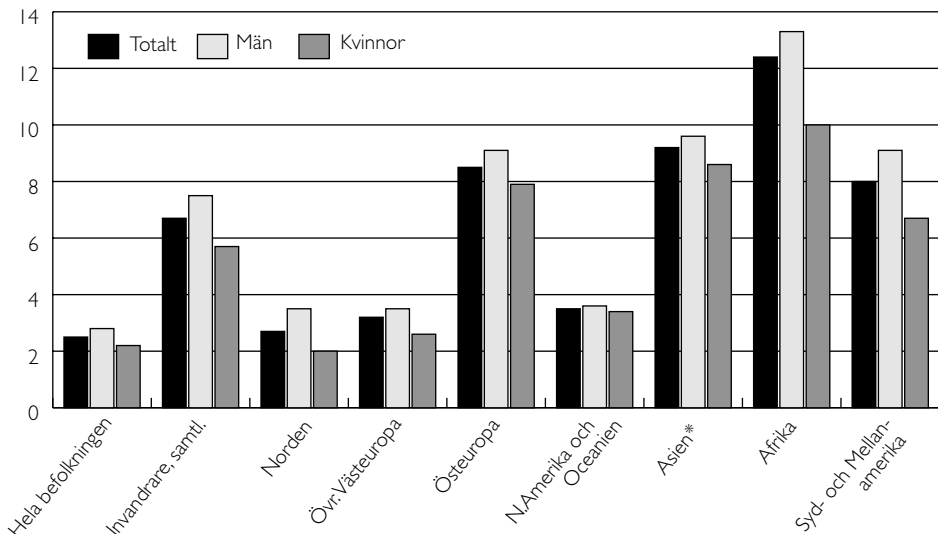
Invandrare från Norden, resten av Västeuropa, från Nordamerika och Oceanien har en arbetslöshetsnivå och utveckling som ligger mycket nära genomsnittet i Norge. För personer med annan landbakgrund är arbetslösheten väsentligt högre. Högst är den för personer från Afrika.

Som mått på sysselsättningen används i Norge *arbetstagarandelar*, vilket anger andelen arbetstagarare i procent av befolkningen mellan 16 och 74 år. Arbetstagarandelen ger information om individer som är anställda av en arbetsgivare (undantaget värnpliktiga), men inte om de som driver egen

Diagram 14*Arbetslöshet (16–74 år), 1989–2000.*

Källa: Statistiska centralbyrån, 2001.

näringsverksamhet i enskild firma eller familjeföretag. Statistiken täcker därmed inte riktigt alla som är sysselsatta. Dessutom gör det ganska breda åldersspannet (16–74 år) att de genomsnittliga sysselsättningsciffrorna sjunker en del mot vad som skulle ha varit fallet med ett snävare åldersspann, liknande de som används i dansk, finländsk och svensk arbetsmarknadssta-

Diagram 15*Arbetslösa (16–74 år), efter ursprungsland och kön, 4:e kvartalet 2000.*

Källa: Statistiska centralbyrån, 2001.

tistik. Detta pekar på svårigheten att rakt av jämföra sysselsättningsituationen för invandrare mellan de nordiska länderna.

Arbetstagarandelen bland förstagenerationsinvandrare var 50,9 procent vid utgången av år 2000. I befolkningen totalt var den 61,1 procent. Invandrarnas arbetstagarandel har dock ökat påtagligt under de senaste åren, (1990 var siffran 41 procent). Störst ökning har skett i gruppen »icke-västliga« invandrare.

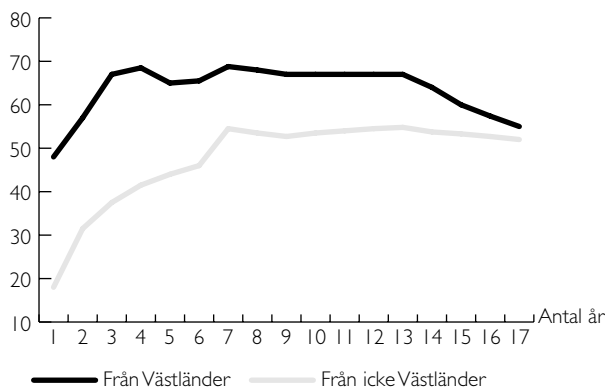
I denna grupp hade invandrare från Afrika vid utgången av 2000 den lägsta sysselsättningsnivån, med 41,8 procent, medan invandrare från Syd- och Mellanamerika hade den högsta nivån med 54,6 procent. Genomsnittssiffrorna rymmer dock stora skillnader mellan olika grupper. Flyktingar från Sri Lanka och Chile hade en arbetstagarprocent i nivå med genomsnittet för hela befolkningen (60,9 procent resp. 59,8 procent). Lägst andel arbetstagarare fanns i invandrargrupperna från Irak och Somalia (19,0 procent resp. 25,4 procent)

Norsk statistik visar att vistelsetid har stor betydelse för sysselsättning och arbetsmarknadsintegration. Speciellt viktiga är de tre första åren i landet, detta gäller för samtliga invandrargrupper. För invandrare från västländer har dock vistelsetiden efter de första tre åren ingen större påverkan på sysselsättningen. För invandrare från icke-västliga länder fortsätter den genomsnittliga sysselsättningsnivån att öka fram till omkring sju års botid, därefter planar den ut.

Hur ser då sysselsättningsgraden ut för kvinnor och män i invandrarbefolkningen? Under det tidiga 1990-talet var skillnaderna i sysselsättning mellan könen inte så mycket större i invandrargruppen än för hela den yrkesaktiva befolkningen. Från mitten av 1990-talet ökade dock skillnaderna i gruppen,

Diagram 16

Arbetstagarandelar för utrikes födda, efter vistelsetid.



Källa: Statistiska centralbyrån, 2001.

genom att sysselsättningen ökade snabbare för män än för kvinnor. Under de senaste åren har denna skillnad åter avtagit. Invandrade mäns sysselsättningsgrad har minskat något, samtidigt som invandrade kvinnors sysselsättning har varit fortsatt stigande. Kvinnornas arbetstagarandel låg år 2000 på omkring 48 procent och männens på cirka 55 procent, en skillnad på runt sju procentenheter. Skillnaden i hela befolkningen var cirka fem procentenheter.

Invandrare är representerade i alla näringar och sektorer. Icke-västliga invandrare har dock en annan fördelning mellan näringarna än resten av arbetstagarna och är överrepresenterade i arbetsintensiva branscher, och inom konjunkturberoende sektorer. Av arbetstagare från Asien, Afrika och Latinamerika arbetar omkring 20 procent inom antingen hotell- och restaurangbranschen eller inom lokalvård. Motsvarande siffra för hela befolkningen är cirka 4 procent. Arbetstagare från icke-västliga länder är i gengäld starkt underrepresenterade i bygg- och anläggningsverksamhet, specialiserade tjänsteyrken och delvis även i industrin. Invandrare från västliga länder är överrepresenterade i oljebranschen, och i tjänsteyrken som kräver specialiserad arbetskraft. Andelen yrkesaktiva invandrare som arbetar i offentlig sektor är lägre än i yrkesbefolkningen totalt sett, medan andelen i privat sektor är högre.

Sverige

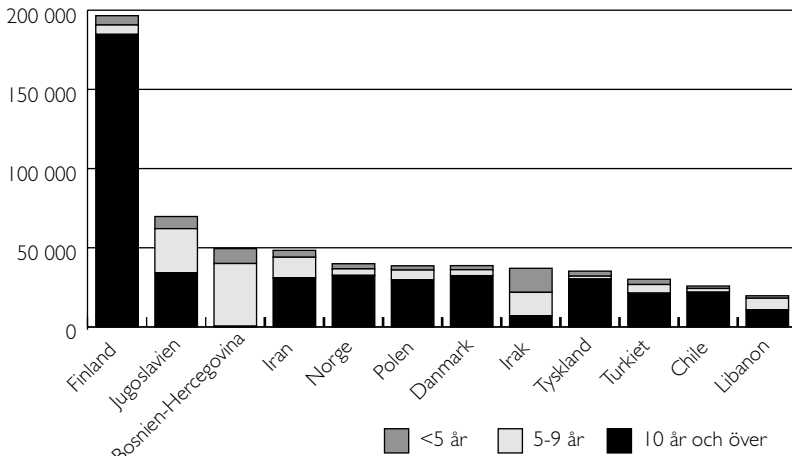
Befolkning

Omkring en miljon av Sveriges 8,8 miljoner invånare är födda i andra länder. 1,7 miljoner, eller 19 procent, har »utländsk bakgrund«, om man räknar med personer som har en eller båda föräldrarna födda i ett annat land. Sverige är därmed det land i Norden som har den i särklass högsta andelen personer med utländsk bakgrund i befolkningen.

Sverige är också det nordiska land som har den längsta traditionen av omfattande invandring. Under 1950- och 60-talen anlände många finska och sydeuropeiska arbetskraftsinvandrare eftersom det rådde brist på arbetskraft i den svenska industrin. En stor del av arbetskraftsinvandrarna har sedermera stannat kvar i landet. Finländare är fortfarande den absolut största invandrargruppen i Sverige, och många av dessa har bott länge i landet. Arbetskraftsinvandringen upphörde helt i början av 1970-talet och har sedan dess ersatts av flykting- och anhöriginvandring under 1970, 80 och 90-talen. De största flyktingströmmarna under 1990-talet har varit ett resultat av kriget på Balkan och i Irak. Diagram 17 ger en bild av de

Diagram 17

Utrikesfödda, de största grupperna samt vistelsetid, 31/12 1998.



Källa: STATIV, Integrationsverket.

största invandrargrupperna i Sverige, samt hur stor del av dessa grupper som har bott kort resp. lång tid i landet.

Av Sveriges 1,7 miljoner invånare med utländsk bakgrund är det knappt en halv miljon, eller 5 procent av befolkningen, som inte har svenskt medborgarskap. Antalet svenska medborgare förväntas dock öka under de närmaste åren, eftersom den nya medborgarskapslagen (som trädde i kraft den 1/7 2001) gör det möjligt att ha dubbelt medborgarskap.

Gruppen personer med utländsk bakgrund har en betydligt mer gynnsam ålderssammansättning än den övriga befolkningen. Enligt regeringens prognoser kommer två tydliga förändringar att ske befolkningsmässigt fram till år 2015. Befolkningen som helhet kommer att bli äldre och de med utländsk bakgrund blir fler. Personer med utländsk bakgrund beräknas utgöra minst 27 procent av den arbetsföra befolkningen år 2015.

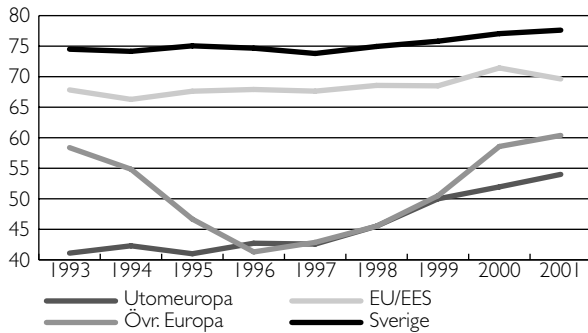
Sysselsättning och arbetslöshet

Sysselsättningsgraden bland utrikes födda¹⁸ var under det första halvåret 2001 cirka 62 procent av den förvärvsaktiva befolkningen (16–64 åringar). Motsvarande siffra för svenskfödda

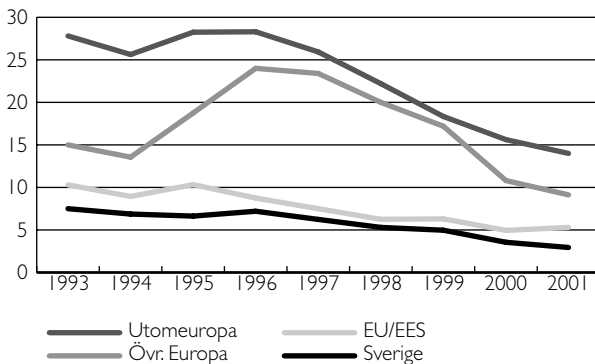
18 I Sverige, liksom i Norge, publiceras ingen separat arbetsmarknadsstatistik över personer med utländsk bakgrund som inte själva har invandrat (i Norge benämnda »andragenerationens invandrare»). Den vanligaste statistiken baserar sig istället på antingen medborgarskap eller födelseland. I det här avsnittet presenteras uteslutande statistik över utrikes födda.

Diagram 18

Sysselsättning i procent efter födelseregion, andra halvåret (16–64 år) 1993–2001.

**Diagram 19**

Arbetslöshet i procent efter födelseregion, andra halvåret (16–64 år) 1993–2001.



Källa: Statistiska centralbyrån

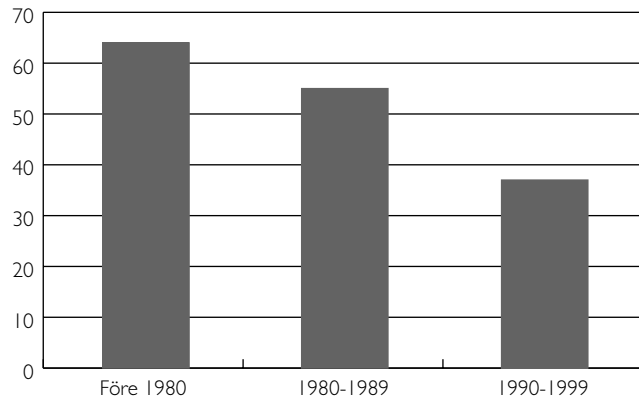
var 77 procent, vilket innebär att sysselsättningsgapet mellan grupperna är ungefär 15 procentenheter. Trenden för utrikes födda är dock positiv. Sedan 1999 har sysselsättningen bland utrikes födda ökat med 5,5 procentenheter, vilket är en snabbare ökning än för den svenskfödda gruppen. Statistiken visar dock på stora skillnader i sysselsättning och arbetslöshet mellan olika invandrargrupper. Skillnaden i sysselsättning mellan svenskfödda och invandrare från utomeuropeiska länder var närmare 25 procentenheter år 2001.

Förändringarna i sysselsättning och arbetslöshet sedan 1993 för olika grupper presenteras i diagrammen 18 och 19 ovan.

Invandrare från afrikanska och asiatiska länder har sämst anknytning till arbetsmarknaden. Dessa invandrargrupper har en högre genomsnittlig arbetslöshet och lägre sysselsättnings-

Diagram 20

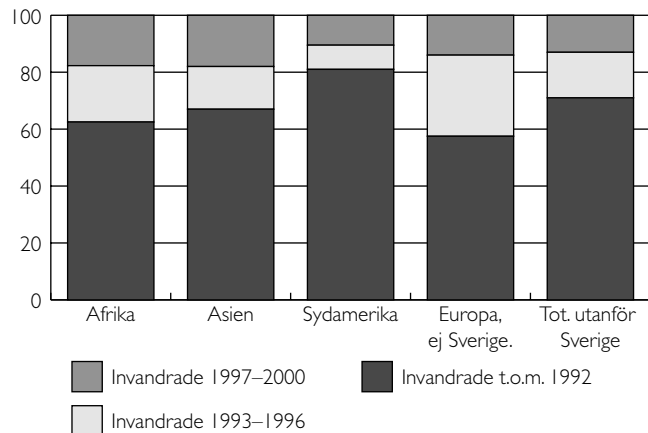
Andel förvärvsarbetande av utlandsfödda 20–64 år i november 1999, efter invandringstidpunkt. Procent



Källa: STATIV, Integrationsverket.

Diagram 21

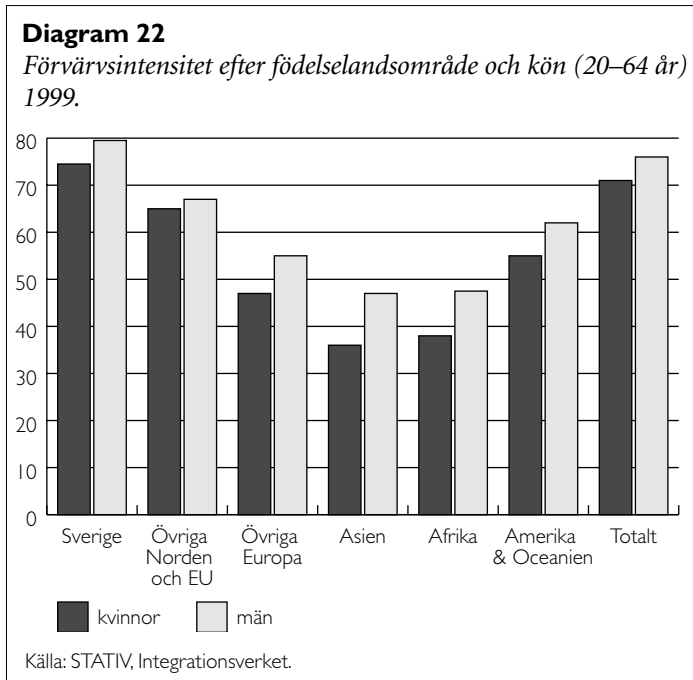
Utlandsfödda 20–64 år efter invandringstidpunkt. Procent



Källa: STATIV, Integrationsverket.

nivå än övriga utlandsfödda grupper. Speciellt för invandrare födda i Irak var sysselsättningen låg (38 procent) och arbetslösheten hög (27 procent). Detta kan, åtminstone delvis, förklaras med att en relativt stor andel av irakierna har kommit till Sverige under senare år. Statistiken visar generellt på ett tydligt samband mellan vistelsetid och sysselsättning (se diagram 20 och 21).

Förvärvsintensiteten är generellt högre för kvinnor än för



män i Sverige, både bland infödda och invandrare. Störst skillnad mellan kvinnor och män finner man i invandrargrupperna från Asien och Afrika. I dessa grupper är bara omkring var tredje kvinna i aktiv ålder förvärvsarbetande (se diagram 22). Andelen förvärvsarbetande har dock ökat i samtliga grupper sedan 1998.

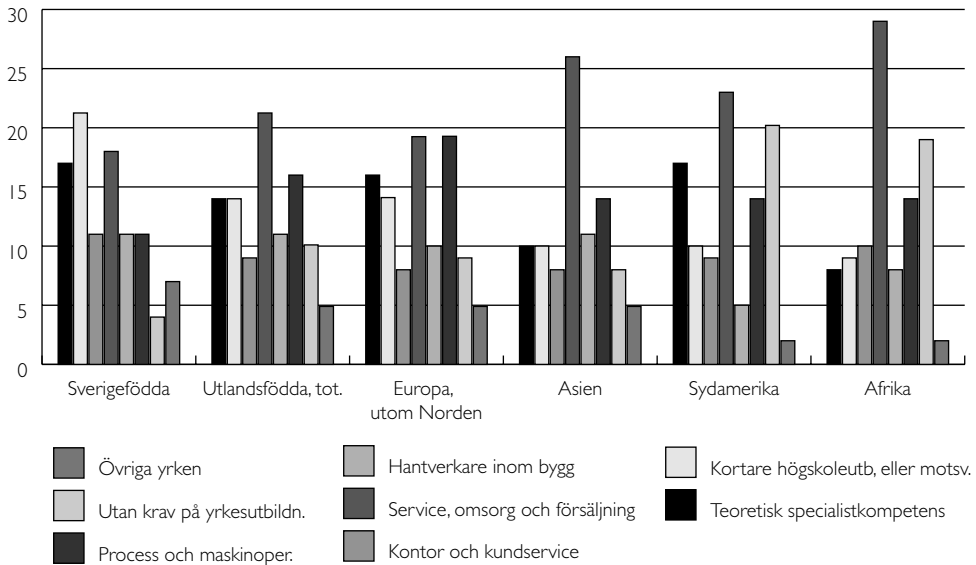
Hur ser då situationen ut för de invandrare som har ett arbete? Generellt sett arbetar personer som är födda utanför Sverige oftare än infödda i mindre kvalificerade och tyngre yrken, med lägre lön, sämre arbetsmiljö och sämre karriärmöjligheter. Utrikes födda män arbetar t.ex. oftare som städare eller i hotell- och restaurangbranschen än svenskfödda män. Anmärkningsvärt få invandrade män finns inom byggbranschen och offentlig förvaltning. Skillnaderna är också stora mellan privat och offentlig sektor. Den privata sektorn sysselsätter omkring 60 procent av den svenskfödda arbetskraften, men hela 87 procent av de utrikes födda. Motsvarande siffror för den offentliga sektorn är 40, respektive 13 procent.¹⁹ Men bilden är inte långtifrån entydig och skillnaderna mellan olika grupper är stora även här, vilket framgår av diagram 23.

En bieffekt av att utrikes födda är överrepresenterade inom mindre kvalificerade och lägre avlönade yrken är att de bryter en del av de könsmonster som finns på den svenska arbets-

¹⁹ Siffrorna är från Svenskt Näringsliv 2002.

Diagram 23

Andel sysselsatta i procent inom olika yrkesområden år 2000 efter födelselandsområde.



Källa: AKU 2001

marknaden. Det är t.ex. vanligare att utrikes födda kvinnor arbetar inom industrin än att svenskfödda kvinnor gör det, och det är vanligare att invandrade män jobbar inom vård- och omsorgsyrken än att svenskfödda män gör det.

Bland de människor som invandrat till Sverige finns både lågutbildade personer och personer med mycket hög utbildning och kvalificerad yrkeserfarenhet. Den genomsnittliga utbildningsnivån bland invandrare är ungefär i nivå med den svenskfödda befolkningens, men spridningen är större. Studier visar att den svenska arbetsmarknaden har svårt att ta till vara högutbildade invandrades kompetens. En rapport från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) över utländska akademiker visade att chansen att ha ett kvalificerat arbete varierade med de utlandsföddas födelseregioner, utbildningsland och värderingen i Sverige av den utländska utbildningen. Endast 39 procent av de utlandsfödda akademikerna hade ett arbete som motsvarade deras utbildningsnivå jämfört med 85 procent av de infödda.

Sammanfattning och slutsatser

Den typ av statistik som har presenterats i det här kapitlet ger en långtifrån uttömmande bild av den etniska mångfalden på de nordiska arbetsmarknaderna. Syftet med kapitlet var att jämföra läge och utvecklingstendenser, både mellan länderna och mellan olika etniska grupper i varje land. Ett problem i detta avseende är att en stor del av det material som har presenterats faktiskt inte är jämförbart. Inget land för statistik över etnisk tillhörighet, istället använder man sig av andra kategoriseringar såsom *utländska medborgare, utrikes födda, första och andra generationens invandrare, personer med utländsk bakgrund* osv. Även i de fall där samma sorts kategorier används skiljer sig länderna åt i vilken sorts statistik som finns tillgänglig. Vissa länder publicerar mycket utförliga jämförelser mellan olika grupper, omfattande t.ex. typ av anställning, utbildningsbakgrund i förhållande till arbetsuppgifter, efterkommandes ställning på arbetsmarknaden, invandrade kvinnors relativa fertilitet osv. I andra länder saknas liknande uppgifter helt i de offentliga publikationerna.

Dessutom använder sig de nordiska länderna av lite olika åldersspann vid redovisningen av sysselsättningstal, arbetslöshet och förvärvsfrekvens. Norge skiljer sig mest från de övriga i detta avseende, med ett åldersspann på 16–74 år. Skillnaderna mellan Danmark (16–66 år), Sverige (16–64 år) och Finland (15–64 år) är mer marginella.

Detta gör att slutsatserna i det här kapitlet blir mycket generellt hållna, och därmed kanske också föga överraskande. Svårigheten med att jämföra statistiken gör att det blir vanskligt att slå fast definitiva skillnader mellan länderna, bortsett från de mest uppenbara. En djupare analys, där ländernas statistiska register hade samkörts, skulle kanske ha kunnat avslöja intressanta skillnader i vissa invandrargrupperns relativa utsatthet i de olika länderna. Men det finns inte utrymme i den här rapporten att göra den typen av analyser och samkörningar. Vi får därför hålla till godo med de mest uppenbara mönstren och trenderna i statistiken.

Stora skillnader i utrikes föddas arbetslöshet och sysselsättningsgrad

Finland är det land i Norden där de som invandrat har haft sämst framgång på arbetsmarknaden. Den genomsnittliga arbetslösheten för gruppen utländska medborgare är mycket hög, både i absoluta termer och i relation till den inhemska arbetslöshetsnivån. Trots en allmän nedgång i arbetslöshets-siffrorna under senare år så är nivåerna fortfarande extrema

för många grupper. Detta gäller speciellt personer med flyktingbakgrund, samtliga grupper inom denna kategori har en arbetslöshet som överstiger 50 procent.

I en nordisk jämförelse har Sverige näst högst arbetslöshet bland utländska medborgare. Även om de absoluta talen inte ligger i närheten av de finländska nivåerna, så är arbetslösheten i denna grupp, liksom i Finland, betydligt högre än för den övriga befolkningen. Bland personer som har invandrat från länder utanför Europa är arbetslösheten mer än fyra gånger så hög som för svenskar födda i Sverige.

Gemensamt för Finland och Sverige är att man drabbades mycket hårt av 1990-talets lågkonjunktur. Att arbetslösheten under större delen av decenniet var såpass hög bland invandrare i dessa länder kan ses som en indikation på något som OECD-rapporter brukar poängtera – nämligen att den invandrade befolkningen ofta fungerar som en arbetskraftsbuffert vid konjunktursvängningar. Det är vanligt att invandrare drabbas hårdast vid lågkonjunkturer, och att de tillhör den grupp som anställs sist vid påföljande högkonjunktur.

Norge och Island är de nordiska länder med lägst arbetslöshet, både generellt och bland utländska medborgare. I Islands fall så har dock en mycket stor andel av de utländska medborgarna i landet invandrat för att arbeta, så att arbetslöshetsnivåerna i denna grupp är låga är föga förvånande. Både Island och Norge klarade sig för övrigt också förhållandevis bra under 1990-talets allmänna ekonomiska nedgång.

Det är dock inte bara mellan de nordiska länderna som man finner skillnader i arbetslöshet och sysselsättning. Minst lika stora skillnader existerar inom invandrarbefolkningen i varje land. Generellt har personer med flyktingbakgrund, och invandrare från länder utanför OECD-området det svårast på arbetsmarknaden. Denna bild går igen i alla nordiska länder. Speciellt utsatta grupper är de flyktingar som anlände under 1990-talet, däribland somalier, irakier och bosnier.

Trenden är positiv!

1990-talet skulle kunna beskrivas som ett förlorat decennium ur integrationssynpunkt i flera av de nordiska länderna. En mycket stor del av de personer som anlände till Sverige, Finland och Danmark under mitten av 90-talet slungades ut i arbetslöshet. Samtidigt minskade sysselsättningen även i de grupper som varit en lång tid i landet.

Sedan 1995 har dock arbetslösheten börjat sjunka igen och sysselsättningsläget förbättrats i alla nordiska länder.²⁰ Tren-

²⁰ I Sverige började arbetsmarknadsläget dock förbättras på allvar först under 1998.

den när det gäller sysselsättning och arbetslöshet bland utrikes födda är f.n. positiv i hela Norden.

Arbetsmarknadsintegrationen i de nordiska länderna är dålig jämfört med andra OECD-länder.

OECD-studier över relativ arbetsmarknadsintegration, där utländska medborgares arbetslöshet jämförs med den inhemska befolkningens arbetslöshet, pekar på att de nordiska länderna ligger dåligt till i jämförelse med andra länder (se fig. 2.4). Faktum är att av de åtta sämsta länderna i jämförelsen är fyra nordiska. I de klassiska invandringsländerna, USA, Kanada och Australien, ligger arbetslöshetsnivån bland utländska medborgare i stort sett i nivå med den övriga befolkningens. Så är inte fallet i något nordiskt land. Arbetslösheten är mellan en och en halv till tre gånger så hög för utländska medborgare i samtliga nordiska länder.

En del av förklaringen till denna skillnad mot t.ex. USA och Kanada kan man möjligen söka i det faktum att de nordiska länderna haft en hög andel invandrare med flyktningbakgrund under senare år, och få arbetskraftsinvandrare (med undantag av Island). Men det är också troligt att de nordiska ländernas förhållandevis reglerade arbetsmarknader, höga lägsta-löner, svåröverskådliga regelsystem för egenföretagande och omfattande välfärdssystem bär en del av skulden. Det kan mycket väl hända att en jämförelse av relativa inkomster, istället för relativ arbetslöshet, skulle tala mer till de nordiska ländernas fördel. Men samtidigt måste man konstatera att arbete i sig är den viktigaste nyckeln till integration i samhället, i Norden liksom i Nordamerika.

Vistelsetid spelar stor roll, men bara till viss gräns

Statistik från Danmark, Norge och Sverige visar att vistelsetid har stor betydelse för invandrades sysselsättning och arbetslöshet. Att det finns ett samband mellan vistelsetid och sysselsättning förefaller naturligt: Att flytta från ett land till ett annat innebär ofta en stor omställning, och en nyinvandrad person har oftast inte de färdigheter som krävs för att omgående få en anställning, såsom språkkunskaper och kännedom om förhållanden på arbetsmarknaden i det nya landet. Men samtidigt visar statistiken också att även de invandrargrupper som har en lång vistelsetid i landet har svårt att nå upp till den inhemska befolkningens sysselsättningsnivå. Detta faktum pekar på att det också finns andra faktorer som påverkar integrationsmöjligheterna negativt, däribland t.ex. etnisk diskriminering.

Ett delat arbetsliv

Siffror från Sverige, Finland och Norge pekar på att personer som har invandrat, från framförallt utomeuropeiska länder, tenderar att vara överrepresenterade inom mindre kvalificerade och lägre avlönade yrken, såsom hotell- och restaurangarbete och lokalvård. De utrikes födda är samtidigt underrepresenterade inom t.ex. bygg- och anläggningsbranschen och inom stora delar av den offentliga sektorn. Undersökningar visar dessutom att utlandsfödda akademiker har svårt att få ett arbete som motsvarar deras kvalifikationer.

Av detta kan man dra slutsatsen att många av de utrikes födda som finner ett arbete, gör det inom ramen för ett arbetsliv som bäst kan beskrivas som delat. Att just den offentliga sektorn är dålig på att anställa personer med utländsk bakgrund är anmärkningsvärt. Detta är en politikerstyrd och skattefinansierad verksamhet, som rimligen borde leva upp bättre till de integrationspolitiska målsättningarna. Dessutom är detta den sektor som troligen kommer att drabbas hårdast av fyrtio-talist-generationens pensionsavgångar inom en snar framtid.

Vad kan man lära sig av statistiken?

Den statistik som presenterats i det här kapitlet har syftat till att beskriva situationen för personer med utländsk bakgrund på de nordiska arbetsmarknaderna. Men det är en sak att beskriva situationen, och en annan att förklara varför den är som den är. Arbetsmarknadsstatistiken kan i bästa fall fungera som indikator på att något inte står rätt till, eller på att utvecklingen går i den ena eller andra riktningen. För att besvara frågan om varför personer med utländsk bakgrund upplever svårigheter på arbetsmarknaden, krävs andra typer av mer kvalitativa undersökningar. Eller betydligt mer omfattande statistik än den som insamlas i de nordiska länderna. Detsamma gäller också om man är intresserad av att mäta effekten av vissa politiska åtgärder. Den löpande statistik som publiceras är ett alltför trubbigt verktyg för att kunna avgöra om en viss utveckling beror på en enskild insats, eller på något helt annat.

Det här resonemanget kan vara förtjänt av en liten utvikning om barriärer för integration. Det har inom forskningen (och i integrationsdebatten i allmänhet) hittills funnits i huvudsak tre olika förklaringsmodeller till varför personer med utländsk bakgrund har svårt att lyckas på arbetsmarknaden.²¹

21 de los Reyes 2000. Uppdelningen bygger på den svenska diskursen på området, men är sannolikt också giltig för de flesta övriga nordiska länder.

- Human resources, makroekonomisk utveckling och förändrade kompetenskrav i arbetslivet.
- Kulturella olikheter mellan den invandrade och den inhemska befolkningen.
- Diskriminering.

Dessa tre förklaringsmodeller bygger på delvis olika problemdefinitioner och uppfattningar om vikten av etnicitet och kultur. Vilken modell som tillmäts störst förklaringsvärde spelar också stor roll ur policysynpunkt. Men utan att gräva ned sig i debatten om vilken typ av barriärer som är viktigast, kan man ändå konstatera att den statistik som insamlas löpande i de nordiska länderna erbjuder små möjligheter till att studera frågan närmare. Problematiken blir tydlig om man tittar närmare på innehållet i de olika förklaringsmodellerna.

Human resources, makroekonomisk utveckling och förändrade kompetenskrav i arbetslivet.

Gemensamt för den typ av förklaringar som ryms under denna rubrik är att senare decenniers samhällsekonomiska förändringar ses som ett problem för invandrade personers förmåga att konkurrera på arbetsmarknaden. Organisatoriska förändringar och teknisk utveckling har lett till att kraven på baskunskaper och ansvarstagande har ökat, även långt ned i arbetsorganisationen. Omställning till ett arbetsliv med högre kompetenskrav påskyndades av lågkonjunkturen och den allmänt höga arbetslösheten under 1990-talet, eftersom arbetsgivare då fick en större pool av utbildad arbetskraft att välja bland. 1990-talets rationaliseringar och omställningar ledde också till att många s.k. ingångsjobb försvann, i både industrin och den offentliga sektorn. I den nya arbetsmarknadssituationen fick många personer som invandrat svårt att konkurrera då de saknade rätt kompetens eller relevanta arbetslivserfarenheter.

Nyckelordet här är således kompetens. Kompetens är dock inte detsamma som formell utbildning i det här sammanhanget. Man brukar skilja på yrkeskompetens (formell yrkesutbildning), baskompetens (t.ex. baskunskaper i svenska, matematik och IT) och generell kompetens (ibland benämnd »social« eller »arbetsplatsobunden« kompetens).²² Yrkeskompetens och baskompetens kan förvärfvas inom det formella utbildningsväsendet, medan generell kompetens snarare inhämtas genom social interaktion på många olika samhällsområden. Ett vanligt argument är att den relativa vikten av

22 Se NUTEK 1996.

baskompetens och generell kompetens har ökat i arbetslivet. Denna utveckling anses vara till nackdel för invandrade personers möjligheter att konkurrera på arbetsmarknaden.

De nordiska ländernas befolknings- och arbetsmarknadsstatistik är ett dåligt instrument när det gäller att få en bild av människors kompetensnivåer. Vanligen finns information om invandrade personers utbildningsbakgrund i statistiken, men det är långt ifrån alltid som en utländsk utbildning blir formellt erkänd på arbetsmarknaden i det nya landet. Ofta väntar en lång process av kompletteringar och översättning innan de utländska meriterna får en formell status likvärdig en inhemsk utbildning. Inom många yrkesområden saknas fungerande översättnings- och valideringsinstrument helt och hållet. Och vad beträffar »baskompetens« och »generell kompetens« (se ovan) finns ännu mindre information att hämta i de nationella statistikcentralerna.

Kulturella olikheter

Denna förklaringsmodell bygger på tanken att kulturella drag och traditioner är viktiga skäl bakom sociala olikheter mellan personer med utländsk bakgrund och den infödda befolkningen. Den tilltagande flyktinginvandringen under senare decennier har medfört att många människor från avlägsna länder har kommit till Norden. I proportion till detta geografiska avstånd anses även det »kulturella avståndet« ha ökat mellan de som har invandrat och den mottagande befolkningen. De kulturella skillnaderna antas kunna leda till missförstånd, kommunikationssvårigheter, avsaknad av gemensamma sociala koder, värderingsskillnader osv.

Föreställningen om ett kulturellt avstånd tar sig också uttryck i antagandet om skillnader mellan invandrade och infödda personers kvalifikationer, attityder och värderingar. Invandrade personers utbildningar och yrkeskompetens från hemlandet tenderar att betraktas som underlägsna, de antas inte passa in i den nordiska företags- och organisationskulturen (»öppen, demokratisk och icke-hierarkisk«) och deras (förmodade) synsätt på familjestruktur och könsroller ses som ett hinder för anställbarhet och integration.

Det finns naturligtvis ganska mycket att invända mot den här typen av förenklade resonemang om innehållet i olika »kulturer«. En grundläggande kritik är att det kanske inte är »kulturella skillnader« mellan olika grupper som är problemet, utan snarare människors *föreställningar* om kulturella skillnader. I så fall är problemet mer en fråga om fördomar och diskriminering än något annat.

Det säger sig nästan själv att det inte finns någon nationell

statistik som skulle kunna bidra till att besvara de frågor som den här förklaringsmodellen reser. På samma sätt som i frågan om »generell kompetens« är det svårt att föreställa sig hur information om människors värderingar skulle kunna insamlas och kategoriseras på ett sätt som skulle vara relevant för en diskussion om arbetslöshet och sysselsättning. Ett sådant försök skulle också riskera att bidra till att i någon mening legitimera fördomar om kultur och etnicitet.

Diskriminering

Den tredje förklaringsmodellen riktar, till skillnad från de tidigare, fokus helt och hållet mot arbetsmarknadens efterfrågesida. Grundtanken är att det är orättvis behandling och brist på lika möjligheter som är huvudproblemet för personer med utländsk bakgrund. Detta innebär dock inte att all diskriminering är avsiktlig eller ens medveten. Forskningen brukar skilja på direkt, eller *avsiktlig*, diskriminering och indirekt, eller *strukturell*, diskriminering.²³

Den avsiktliga diskrimineringen kan i sin tur delas in i tre former. *Rasistisk diskriminering* förekommer när en arbetsgivare väljer att inte anställa en sökande på grund av sina negativa fördomar om den grupp sökanden tillhör. *Statistisk diskriminering* bygger däremot inte på ev. negativa fördomar, utan på arbetsgivarens »rationella val« att välja bort en sökande för att denne tillhör en grupp som uppvisar sämre genomsnittlig lönsamhet än andra. *Samhällelig diskriminering* föranleds inte heller nödvändigtvis av negativa fördomar från arbetsgivarens sida, utan är ett resultat av att arbetsgivaren i fråga tror sig veta att *andra*, (t.ex. företagets kunder), har fördomar om den grupp som sökanden tillhör, och därför väljer att inte anställa denne.

Strukturell diskriminering kan också delas in i ett par undergrupper. *Institutionell diskriminering* förekommer när till synes neutrala rekryteringskrav eller arbetsrutiner i praktiken drabbar vissa etniska grupper i högre utsträckning än andra.²⁴ *Sidoeffekts diskriminering* är fall där diskriminering i en samhällssfär ger negativa sekundära effekter också i andra sfärer. Diskriminering av minoritetsgrupper på bostadsmarknaden

23 Se Wrench 2002 för en utförligare beskrivning och kategorisering av olika typer av etnisk diskriminering.

24 Ett exempel kan vara krav på flytande engelska som andraspråk för att uppnå behörighet, i verksamheter där kunskaper i engelska i praktiken inte spelar någon roll.

kan t.ex. i förlängningen påverka dessa gruppers framgång också på arbetsmarknaden.²⁵

Det finns inte något sammanhängande system för att övervaka diskrimineringsproblemet på arbetsmarknaden i något av de nordiska länderna. Följaktligen finns inte heller någon tillförlitlig statistik på området. Men även om diskrimineringsproblematiken är komplex, vilket framgår av utläggningen ovan, borde det här finnas utrymme för förbättringar med ganska enkla medel. RADAR-systemet i Holland kan t.ex. vara en användbar metod för de nordiska länderna (Østby, Lars 2000). RADAR bygger på en modell där information om diskriminering samlas in vid ett flertal »mätstationer«, vilka inkluderar dels direkta klagomål från personer som anser sig ha utsatts för etnisk diskriminering, och dels rapporter från personer och institutioner som kommer i kontakt med diskrimineringsoffer, däribland polismyndigheter, diskrimineringsombudsmän, olika kriscentra, media etc. Även om RADAR-systemet inte ger information om vilken typ av diskriminering som är mest förekommande (avsiktlig eller strukturell) ger systemet en bild av *trender* på området, och *distributionen* av problemet, dvs. vilka grupper som är mest utsatta.

En annan, komplementär, metod för informationsinhämtning skulle kunna vara utskick av »falsa« svar på platsannonser, där ansökningshandlingarna endast varierar utifrån t.ex. namn och ursprung på den sökande. Utifrån resultaten av ansökningarna skulle en bild kunna formas av *omfånget* av diskrimineringsproblemet, liksom av *trender* över tid och *distributionen* mellan olika grupper. Nackdelen med denna metod är dock att den har bedömts som etiskt tveksam, eftersom den bygger på falska förespeglningar. De nordiska statistikcentralerna brukar endast tillämpa öppna metoder där avsikten med undersökningen är klar och tydlig för alla inblandade. Om människor känner sig ofrivilligt övervakade av staten kan detta på sikt generera lägre svarsfrekvens och mer otillförlitliga uppgifter även på andra statistikområden. Detta är sannolikt anledningen till varför metoden inte redan används.

En allmän slutsats i det här kapitlet är således att tillgången till meningsfull och användbar statistik lämnar en del övrigt att önska, både för den som har en beskrivande ambition och för

25 Det finns också andra typer av strukturell diskriminering. En sådan är »*Past-in-present*« *diskriminering* där effekter av tidigare (historisk) diskriminering, fortsätter att påverka en viss grupps förutsättningar i samhället på ett negativt sätt (trots att den direkta diskrimineringen har upphört). Om tidigare diskriminering t.ex. har hänvisat en minoritetsgrupp till uteslutande lågstatus jobb, genereras mönster av strukturell ojämlikhet som kan ta många generationer att bryta.

den som har en förklarande ambition i de nordiska ländernas integrationsdebatt. Arbetsmarknads- och befolkningsstatistiken kan tillsammans visserligen ge en indikation om behovet av politiska åtgärder på olika områden. Men som verklighetsbeskrivning måste den kompletteras med annan sorts information för att ge en grundval till beslut om vilken typ av åtgärder som är att föredra. De nordiska ländernas tradition av partsamverkan är i detta sammanhang viktig att bygga vidare på. Arbetsgivare, fackföreningar, arbetsförmedlare och inte minst de människor som har invandrat, har alla erfarenheter av hur hindren och möjligheterna på arbetsmarknaden ser ut mer i detalj.

Olikheter – barriärer för integration eller verktyg för framgång?

Eftersom de sista sidorna i detta kapitel har kommit att handla mycket om barriärer för integration kan det här vara på sin plats att återkoppla diskussionen till mångfaldsperspektivet, vilket ju ändå är huvudtemat för rapporten. Den traditionella integrationsdebatten har i hög grad varit fokuserad på problem och hinder, vilket hela diskussionen om olika »barriärer« är ett tydligt exempel på. Mångfaldspolitikens förespråkare förnekar inte förekomsten av dessa svårigheter, men deras utgångspunkt är delvis en annan, nämligen hur samspelet mellan människors olikheter kan göra mångfald till en framgångsfaktor.

En integrationspolitik som tar avstamp i mångfaldsperspektivet ersätter inte konkreta åtgärder för att öka kompetensnivån bland arbetslösa så att de motsvarar kraven på arbetsmarknaden (se ovan). Men sådana åtgärder kompletteras med insatser riktade mot arbetsgivare som syftar till att bredda synen på vad »kompetens« egentligen innefattar. På samma sätt kompletteras också insatser mot etnisk diskriminering med ett offensivt informationsarbete för att få arbetsgivare att upptäcka vinsten med mångfald i organisationen. Mångfaldsperspektivet innebär därmed inte att intresset för »hinder« avtar, utan snarare att diskussionen utvidgas till att även omfatta integrationens »möjligheter«.

Från »smältdegel« till »salladsskål«, – mångfald som managementfilosofi och strategi för integration i arbetslivet*

Mångfald som normativt begrepp som har dykt upp i de nordiska ländernas integrationspolitik först under senare år. Mångfaldspolitiken kan ses som den senaste utvecklingen i en rad strategier som syftar till få exkluderade minoriteter bättre representerade i arbetslivet.

Idén att människors skillnader kan utgöra en tillgång för offentliga och privata verksamheter har sin bakgrund i den amerikanska managementfilosofi som växte fram mot slutet av 1980- och början av 1990-talet, under samlingsnamnet *diversity management*.

Förespråkarna för diversity management har fört fram sina idéer med hjälp av en rad metaforer som markerar ett avståndstagande till tidigare synsätt på etniska skillnader. Den berömda liknelsen om en amerikansk »smältdegel«, med sina implikationer av likhet och assimilation som idealtillstånd, har ersatts med metaforer såsom »mosaik«, »salladsskål« och »symfoniorkester«. Gemensamt för dessa nya metaforer är att de betonar hur helheten berikas av de enskilda beståndsdelarnas olika egenskaper:

A winning sportsteam depends on the different talent of its members. A first-class orchestra needs many varied instruments. And a succesful business team requires a variety of thought, energy and insight to attain and maintain a competetive edge.

HR-magazine, November 1998, citerad i Wrench, 2002)

Men det är inte bara uppfinningsrikedom när det gäller goda liknelser som har gjort *mångfald* och *diversity management* till

* Detta kapitel har hämtat mycket inspiration från John Wrenchs kommande bok: *Diversity management. Discrimination and Ethnic Minorities in Europe*.

politiskt omhuldade fenomen i USA. I bakgrunden till diversity-management-skolans relativa framgång finns också en rad strukturella och politiska faktorer i det amerikanska samhället.

En första bakgrundsfaktor är den demografiska utvecklingen i USA, med en minskande andel vita män i befolkningen. 1987 publicerades en rapport vid namn *Workforce 2000* som slog fast att den amerikanska arbetsstyrkan inom ett par decennier skulle vara betydligt mer heterogen i termer av etnicitet och kön än vad som dittills varit fallet. Storföretag gjorde därför bäst i att aktivt rikta sig till alla grupper i befolkningen för att säkra ett framtida rekryteringsunderlag. Denna rapport blev startskottet för en omfattande debatt bland amerikanska företagsledare om hur man skulle förhålla sig till en ökad mångfald i personalstyrkan. Ytterligare en implikation av den demografiska utvecklingen var en ökad heterogenitet på den inhemska marknaden, med en stark tillväxt i andelen konsumenter som tillhör olika minoritetsgrupper. Företagen behövde mångfald i personalstyrkan för att kunna konkurrera effektivt om dessa konsumenter.

En andra bakgrundsfaktor var den politiska backlash som Reagan-administrationen dirigerade mot den hårda anti-diskriminerings- och »affirmative-action« lagstiftning som sju satts under 1970- och början av 1980-talet. Denna tvingande lagstiftning var föga populär bland storföretag och konservativa politiska krafter i USA. Diversity management-idéerna kom i denna politiska kontext att framstå som ett fruktbart alternativ till ytterligare tvingande lagstiftning, en kompromiss i frågan om minoriteternas plats och rättigheter på arbetsmarknaden. Företagens vilja att frivilligt engagera sig i denna typ av förändringsarbete ökade också i början av 1990-talet när rent företagsekonomiska argument blev mer framträdande i debatten: att man riskerade att förlora både i effektivitet och image om man inte tog »diversity management« på allvar.

Till dessa demografiska och politiska omständigheter fördes under början av 1990-talet också insikten om globaliseringens effekter och den ökade betydelsen av utländska marknader, liksom att omställningen från industri- till tjänstesamhälle ökade vikten av kreativitet, image, kundorienterad kommunikation och kunskap i personalstyrkan om en marknad som i allt större utsträckning består av heterogena konsumentgrupper med olika preferenser, omvärldsuppfattningar och identiteter.

Delvis samma faktorer som i det amerikanska fallet kan kanske förklara varför mångfald och diversity management också har börjat bli populära begrepp i den nordiska, och europeiska politiska debatten. USA har visserligen en större andel etniska minoriteter i befolkningen än de flesta europeiska länder, men den demografiska trenden går i princip åt samma håll här, med

åldrande majoritetsbefolkningar och en starkt ökande andel personer med utländsk bakgrund i arbetskraften. Anti-diskrimineringslagarna har generellt varit svagare i de europeiska länderna än på andra sidan Atlanten, och diversity management kan därför inte sägas vara en politisk kompromiss på samma sätt som i USA. Men å andra sidan framstår mycket av den tidigare förda integrations- och assimilationspolitiken som ett misslyckande även i Europa, och det är därför naturligt att makthavare och tjänstemän ser sig om efter alternativa strategier för att lösa utanförskapets problem. Globalisering och omställningen från industri- till tjänstesamhälle är dessutom lika påtagliga trender i de europeiska länderna som i USA. Mångfaldsretorikens styrka är i Europa, liksom i USA, att den förenar strävan efter integration och lika möjligheter med företagsekonomisk rationalitet, utan att skuldbelägga majoritetsbefolkningen. Alla grupper har en plats i mångfaldens mosaik, och alla har något att vinna, också vita medelålders män.

Men inget evangelium utan skeptiker. Entusiasmen över mångfaldsidéerna har ofta parats ihop med en konceptuell oklarhet om vad diversity management egentligen innebär, och en bristande bevisföring i frågan om huruvida mångfald i personalstyrkan alltid leder till ökad kreativitet och effektivitet. Den forskningsdiskurs som har växt fram i spåren av mångfaldspolitiken under det senaste decenniet har i hög grad kretsat kring dessa frågeställningar: – Vad innebär diversity management i praktiken? Vilka effekter leder mångfalden till?

Syftet med detta kapitel är att översiktligt redogöra för en del av denna forskning, med betoning på bidrag från nordiska forskare. Kapitlet är indelat i tre delar. Det första avsnittet behandlar hur »diversity management« skiljer sig från andra typer av strategier riktade mot exkludering och diskriminering på arbetsmarknaden. Det andra avsnittet handlar om mångfaldens resultat, möjligheter och nackdelar i olika typer av verksamheter. Det tredje och sista avsnittet tar upp en del av den kritik som riktats mot mångfaldsdiskursens utgångspunkter.

Diversity management, mångfaldspolitik och insatser mot etnisk diskriminering

Att mångfaldsperspektivet skiljer sig en del från tidigare synsätt på integration konstaterades redan i inledningen till kapitlet om de nordiska ländernas politik. Mångfaldspolitiken innebär en ökad fokusering på majoritetssamhällets roll i integrationsprocessen. Etnisk och annan pluralism har tillskrivits ett värde, och samhällets institutioner bör förändras för att kunna ta till

vara detta värde på bästa möjliga sätt. Mångfaldsfilosofin skiljer sig därmed inte bara från idén om samhället som en smältdegel, den tar också ett steg vidare från den konventionella integrationspolitikens »equal-opportunity«-approach.

Enligt A. Kersten skiljer sig »diversity management« från traditionellt anti-diskrimineringsarbete på fyra sätt (Kersten 2000.):

För det första förespråkar »diversity management« en *systematisk förändring av hela organisationen*, till skillnad från det ensidiga betonandet av rekryterings- och urvalsprocesser som kännetecknar traditionellt arbete mot diskriminering. Målsättningen för aktivt mångfaldsarbete är att förändra organisationskulturen på ett sådant sätt att den erbjuder en öppen, välkomnande och stödjande miljö för all personal. Verktyg i detta arbete kan vara upprättandet av en övergripande mångfaldsplan för organisationen, kurser i lagarbete, mentorskap och rekryteringsmål.

För det andra skiljer sig vanligen också den *retorik* som används för att motivera organisationens förändringsarbete. Mångfald framställs inte som ett negativt påbud från myndigheterna, utan som en positiv och frivillig ansträngning från organisationens sida.

En tredje skillnad är att mångfaldsarbete motiveras med *företagsekonomiska snarare än juridiska argument*. Förespråkarna för diversity management hävdar att mångfald gör organisationen mer konkurrenskraftig på arbetsmarknaden, möjliggör bättre rekrytering, skapar högre produktivitet, kreativitet i personalstyrkan, och i förlängningen gör verksamheten mer lönsam. Mångfaldsarbetet ses inte som ett mål i sig själv, enbart motiverat av rättviseskäl, utan snarare som ett instrument för att förbättra verksamhetens effektivitet.

Slutligen använder sig förespråkarna för diversity management av en *inkluderande definition av mångfald*, där alla slags skillnader betraktas som en del av det gemensamma projektet. Genom att definiera alla människor som »jämlika och unika« vänder sig mångfaldsprojektet till en betydligt bredare publik än endast traditionella minoriteter.

Men, de skillnader som Kersten pekar ut till trots, vore det felaktigt att se mångfaldsarbete som en motsats, eller ett alternativ, till traditionellt arbete mot diskriminering. Diversity management och mångfaldspolitik ersätter inte syftet med lagstiftning mot diskriminering utan skall snarare ses som en förstärkning av samma arsenal.

John Wrench har utifrån empiriska studier av privata och offentliga organisationers insatser för integration av etniska minoriteter i arbetslivet utvecklat en typologi som ganska väl beskriver relationen mellan olika anti-diskriminerings initiativ

och »diversity management«. En central tanke i denna typologi är att insatser mot exkludering och diskriminering kan rangordnas på en skala, från basala till mer ambitiösa strategier. Skalans olika nivåer kan möjligen också beskrivas som kronologiska utvecklingsfaser, där varje ny nivå, eller fas, präglas av en ökad förståelse för integrations- och diskrimineringsproblematiken. Insatsnivåerna är som följer:

1) *Utbildning för invandrare*

Enligt en del arbetsgivare är det bästa sättet att motarbeta diskriminering av invandrare, att utbilda invandrarna så att de passar in bättre på arbetsmarknaden. Man erbjuder därför utbildningar och projekt inriktade på invandrades språkfärdigheter, kunskaper om kultur och sedvänjor i det nya samhället, samt hur man förväntas uppföra sig på arbetsmarknaden.

2) *Ökad kulturell förståelse*

Denna typ av åtgärder syftar till att skapa utrymme och hänsyn i organisationen för minoritetsgruppers kulturella och religiösa behov. Typexempel är personalutbildningar i kulturförståelse, interkulturell kommunikation och liknande.

3) *Arbete mot fördomar och rasistiska attityder*

Åtgärder på denna nivå bygger på insikten det inte räcker med information om kulturer och en »mångkulturell« approach för att tackla problemet med rasism och diskriminering i samhället. Grundantagandet är istället att det är folks attityder och fördomar som är roten till det onda, och att det därför är dessa som man bör arbeta med. Vanliga åtgärder är utbildningar och kampanjer för att motverka fördomar.

4) *Bekämpande av diskriminering*

För att nå denna nivå krävs medvetande om att diskriminering inte alltid är ett resultat av fördomar och rasistiska attityder, och att målsättningen att motverka diskriminerande beteende är mer realistisk än att förändra folks attityder. Exempel på åtgärder är införandet av rättvisa rekryteringsprocesser (och utbildning om hur man skapar sådana), samt översyn och analys av vilka förändringar som krävs av organisationen för att verksamheten skall uppfylla anti-diskrimineringslagstiftningen. Andra åtgärder kan vara policys mot etniska trakasserier på arbetsplatsen, liksom införandet av disciplinära åtgärder mot rasistiskt beteende

5) *Övergripande policys för jämlika möjligheter*

Nästa nivå innebär en kombination av ovanstående åtgärder, förankrade i en samlad policy för lika möjligheter oavsett etnisk

och kulturell bakgrund. En sådan policy kan innefatta insatser av typen »positiv särbehandling«, dvs. initiativ som sträcker sig bortom »lika rättigheter« och avskaffande av diskriminering i verksamheten. Premissen bakom sådana insatser är att lika behandling inte alltid räcker till för att skapa lika möjligheter, eftersom man också måste motverka effekterna av historisk diskriminering och diskriminerande sidoeffekter. Åtgärder på denna nivå kan vara:

- Riktade rekryteringsstrategier, såsom översättning av platsannonser till minoritetspråk, annonsering i minoritetsmedia, uppmaningar till personer med minoritetsbakgrund att söka arbete, samt bruk av bildspråk i publikationer o.d, som gör det tydligt att etniska minoriteter är en del av organisationen.
- Periodisk översyn av personalstyrkans etniska representativitet, samt målsättningar om proportionalitet i förhållande till kundkretsen eller det lokalsamhälle som organisationen verkar i.
- Aktivt stödjande av invandrare och etniska minoriteter, så att dessa kan konkurrera på lika villkor med andra på arbetsmarknaden, genom t.ex. individuella kompetensutvecklingsplaner.
- Mentorsprogram för medlemmar av underrepresenterade grupper.

6) *Diversity management*

Den senaste utvecklingen utgår från nivå 5), men lägger till ett mångfaldsperspektiv i organisationens ledning och styrsystem. Chefer och andra ansvariga personer utbildas i hur man hanterar en personalstyrka som består av individer med olika bakgrund och erfarenheter, så att skillnaderna kan användas som resurs i arbetet. Det finns en uttalad värdegrund i organisationen om att mångfald är en tillgång för verksamheten, mångfalden ses som ett verktyg för framgång. Fördelarna med diversity management anses vara:

- Tillgång till en större arbetskraftspool, varifrån man kan rekrytera kompetent personal.
- De olika resurserna och talangerna hos personalen används på ett optimalt sätt, och urval grundas på rationella kriterier. Bred kunskap i organisationen kan ge flexibilitet och nytänkande.
- Organisationer kan bli mer attraktiv för kunder och klienter. Representativitet i personalstyrkan kan vara »good for business«.
- Agerande i internationella miljöer underlättas. Organisationer med en mångfaldig personalstyrka har bättre förutsättningar för att nå framgång på nya marknader.
- Organisationen undviker riskerna med diskriminering.

Etnisk diskriminering kan leda till höga skadestånd och dålig publicitet, hög personalomsättning och dålig arbetsmiljö.

Mångfaldens möjligheter

En del av den vetenskapliga bakgrunden till det som kom att utvecklas till diversity management-filosofin finner man i amerikansk psykologisk forskning från 1960-talet om mindre gruppers interaktionsprocesser. Denna forskning konstaterade att heterogena grupper arbetar med en högre grad av kreativitet och med fler lösningar på problem än homogena grupper. Samma tankegång är fortfarande det bärande elementet i »diversity-management«-skolans budskap.

Under det senaste decenniet har dock en rad forskare ifrågasatt antagandet om att mångfald i personalstyrkan per automatik leder till ökad kreativitet och produktivitet i alla organisationer. En vanlig kritik har varit att en stor del av den forskning som mångfaldsförespråkarna stöder sig på har utförts i laboratorier eller klassrumsmiljöer. Laboratoriestudier bortser från tidsvariabeln, och forskning på tillfälligt sammansatta grupper är en svag grund för att bedöma långsiktiga effekter av mångfald i verkliga organisationer, menar skeptikerna. Dessutom är det mindre antal studier som undersökt faktiska organisationer inte lika odelat positiva till mångfald som klassrumsexperimenten. Kritikernas slutsats är att mantrat om att »mångfald är bra för organisationen« har överdrivits en del, och att man borde nyansera diskussionen om möjligheter och risker med mångfald i personalstyrkan.

Berg och Håpnes, som har studerat en rad norska företag, är inne på denna linje. De menar att det är ytterst viktigt att inta ett kritiskt förhållningssätt till de mest idealiserade budskapen i mångfaldsfilosofin. Berg och Håpnes ger exempel på ett företag där mångfald i personalstyrkan kunde ses som direkt kopplat till företagets framgång på marknaden, och ett annat där mångfalden bedömdes som helt irrelevant för vinsten. Det förstnämnda företaget var ett bageri med omkring 150 anställda, varav 10 procent var invandrare. Bageriet kunde i sin produktutveckling dra nytta av de anställda invandrarnas kunskap och erfarenhet av bakning i andra delar av världen. Detta var värdefullt både för företaget och för invandrarnas status i personalgruppen. I det andra företaget, ett industriellt tryckeri med ungefär 20 procent invandrare i personalstyrkan, gavs däremot ingen liknande möjlighet att dra nytta av mångfalden. Produktionen var automatiserad och företagets kunder var framförallt andra skandinaviska länder. Det fanns inget behov av vare sig kreativt tänkande eller språkfärdigheter. Berg och

Håpnos menar att bristen i många diskussioner om »diversity management« är att man inte reflekterar över de stora skillnader som finns mellan olika företag

Samma misstanke – att mångfald i personalstyrkan kanske inte är lika fördelaktigt för alla sorters organisationer, utgör utgångspunkten för en rapport av Broomé, Carlsson och Ohlsson. Författarna använder sig av en enkel modell av ett företag (»input-omvandling-output«) för att analysera mångfaldens möjligheter och risker för olika typer av verksamheter.

Input-faktorer i modellen kan vara t.ex. råvaror, kapital eller arbetskraft. Riskerna med diversity-management på input-sidan är så gott som obefintliga konstaterar Broomé et. al. Man får ett större rekryteringsunderlag och fler kvalificerade sökande att välja bland, vilket enbart är positivt. Fördelarna med mångfalden är dock störst för större företag och offentliga verksamheter, eftersom dessa är mer känsliga för variationer i arbetskraftsutbudet än små företag. Den offentliga sektorn kommer sannolikt att drabbas värst av kommande decenniers pensionsavgångar, och man kommer dessutom att ha svårt att konkurrera om den yngre, välutbildade, arbetskraften eftersom löneläget är sämre än i den privata sektorn. Så det lutar åt att argumentet om ett större rekryteringsunderlag kommer att bita bäst inom den offentliga sektorn, menar Broomé et.al.

Omvandling i verksamheten handlar om organisationens interna processer och funktionssätt. I detta fall finns det uppenbart både potentiella möjligheter och potentiella risker med mångfald, menar författarna. Mångfald kan leda till ökad flexibilitet, kreativitet, öppenhet och ett bättre kunskapsutbyte i organisationen, men det kan också leda till kommunikationsproblem, etniska konflikter, kulturkrockar, och minskad tillit och öppenhet. Frågan är här vilka typer av verksamheter som har mest att vinna på kreativitet, kunskapsutbyte och de andra fördelar som mångfalden kan föra med sig. Det är osannolikt att företag som producerar varor upplever dessa argument som speciellt tunga. Varuproduktion kännetecknas ofta av likformighet och givna arbetsuppgifter, och utrymmet för kreativitet är litet. Det är därför sannolikt att riskerna med mångfald framstår som större än fördelarna för företag som befinner sig inom varuproduktionsområdet, resonerar Broomé et. al.

Samma kalkyl är dock inte giltig för verksamheter inom tjänstesektorn. Tjänsteproduktion kräver en högre grad av kundanpassning och flexibilitet, än vad som är fallet inom varuproduktion. Även om en stor del av tjänsteproduktionen också sker inom givna mallar så är det vanligt med direkta möten med kunden, vilket ökar utrymmet för kreativitet. För aktörer inom tjänstesektorn kan därför vinsterna med »diversity-management« vara stora.

Den sista analysnivån i företagsmodellen berör verksamhetens *output*, dvs. försäljningen av de varor och tjänster som produceras. Fördelar med mångfald för output kan vara bättre kundservice, ökad kunskap om marknaden, en starkare image i samhället m.m. Riskerna med mångfald på outputsidan är, liksom vad gäller input, mycket små. Men fördelarna är sannolikt störst även här för verksamheter som sysslar med tjänsteproduktion, menar Broomé et. al. Detta har att göra med tjänstesektorns natur. Tjänster utförs ofta i direktkontakt med kunden, och framgång i arbetet beror i hög grad på säljarens kunskap om kunden och på kundens intryck av den person som utför tjänsten.

Man kan möjligen kritisera Broomé, Carlsson och Ohlsson för att de har en lite väl statisk syn på innebörden i begreppet mångfald. Många av de tänkbara risker man diskuterar i analysen borde också kunna undvikas om mångfaldsfrågan hanteras på rätt sätt i organisationen. Men deras analys pekar ändå på några intressanta omständigheter, såsom att det är större företag och verksamheter inom framförallt tjänstesektorn som har mest att vinna på en aktiv mångfaldsstrategi.

Den kanske viktigaste poängen i deras analys är dock att det är den offentliga sektorn som kommer att drabbas hårdast av arbetskraftsbrist när fyrtiotalist-generationen går i pension. Den offentliga tjänsteproduktionen inom vård, skola och omsorg brottas redan idag med personalbrist och kvalitetsproblem i de flesta av de nordiska länderna. Samtidigt är personer med utländsk bakgrund kraftigt underrepresenterade inom dessa verksamheter, vilket framgick av statistikkapitlet. fungerande och aktiva mångfaldsstrategier framstår därmed som en nödvändighet om den offentliga sektorn ska kunna fullgöra sina uppdrag även i framtiden.

Mångfald som diskurs

Temat i den här rapporten är etnisk mångfald i de nordiska länderna. Etnicitet är dock långtifrån den enda dimension som ryms i mångfaldsbegreppet. En mycket bred definition av mångfald skulle kunna vara »allt det som gör oss unika«. Men det finns också andra definitioner. Exakt vad som menas med »mångfald« brukar variera en hel del beroende på sammanhanget.

Griggs har, för att reda ut begreppen, föreslagit en kategorisering av mångfald i en primär och en sekundär dimension.

Den primära mångfaldsdefinitionen omfattar sådana skillnader som vi antingen föds med, eller som har en stark påverkan på våra tidiga socialisationsprocesser och som

fortsätter att påverka oss genom hela livet. De sex primära dimensionerna omfattar: 1) ålder, 2) etnicitet, 3) genus, 4) fysiska förutsättningar/funktionshinder 5) hudfärg, 6) sexuell orientering. De primära dimensionerna är i princip omöjliga att förändra. De sekundära mångfalddimensionerna är däremot sådana skillnader som kan förändras över tid. Exempel är utbildningsbakgrund, geografisk vistelseort, inkomst, civilstånd, religiös övertygelse, arbetslivserfarenhet m.m.

Inom »diversity-management«-skolan är det ofta de sex primära dimensionerna som avses med mångfald. Ett grundläggande antagande är att dessa primära skillnader till en viss grad systematiskt påverkar människors livserfarenheter, synsätt och identitet. Tanken är att t.ex. kvinnor delar vissa typer av erfarenheter med andra kvinnor, och att homosexuella personer har något gemensamt med andra homosexuella osv., vilket skapar en grund för gruppens kollektiva identitet. Genom att blanda personalgrupper utifrån framförallt de primära mångfalddimensionerna menar förespråkare för »diversity-management«-skolan att man kan skapa en mix av erfarenheter och synsätt som är värdefull för gruppens kreativitet och interaktion.

Men det finns kritiker som förkastar antagandet om att vissa identiteter skulle vara kopplade till särskilda erfarenheter eller omvärldsuppfattningar. Människor har inte framförallt en identitet utan flera, som dessutom är instabila och kontextberoende hävdar kritikerna. Och det är befängt att tro att det skulle gå att filtrera fram en gemensam nämnare bland alla världens kvinnor. Man kan ha en identitet som kvinna utan att ha någon enda erfarenhet eller uppfattning gemensam med en annan kvinna. Problemet med »diversity-management« filosofin är att den bidrar till uppfattningen att skillnader mellan människor är något naturligt och statistiskt. Därmed institutionaliseras också det »vi« och »dom«-tänkande som är roten till det onda. Med Paulina de los Reyes ord:

Därför kan man säga att diskursen om mångfald i grunden är en diskurs inom ett olikhetsparadigm. En diskurs där olikheter mellan människor är en premiss och utgångspunkt för att formulera en strategi, men aldrig något som behöver prövas eller ifrågasättas. (de los Reyes 2000.)

Problemet med den typ av kritik som de los Reyes m.fl. framför mot mångfalddsstrategierna är att den inte erbjuder mycket till alternativ när det gäller hur diskriminering och ojämlikhet skall bekämpas. Människor har alltid delat in varandra i »vi« och »dom« och även om detta indelande sker utifrån vissa sociala konstruktioner, så är det svårt att tänka sig att konstruktio-

nerna skulle upphöra bara för att man överger mångfald som politisk strategi. Dessutom är frågan om fördelningen av resurser och makt mellan olika grupper i samhället, mer angelägen ur jämlikhetsynpunkt än om huruvida grupperna finns eller inte. Om »diversity management« kan bidra till att fler personer med utländsk bakgrund får ett arbete som motsvarar deras kvalifikationer, så kommer samhällets sociala konstruktioner också att förändras så småningom.

Sammanfattning

Mångfald utgörs av människor med olika egenskaper, förutsättningar och livserfarenheter. Målet är att leda, utveckla och tillvarata mångfalden. Det är inte olikheterna i sig utan samspelet mellan dem som gör mångfalden till en framgångsfaktor.¹

Integrationen av personer med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden är en av de viktigaste politiska uppgifterna under kommande decennier. De nordiska länderna står inför en allvarlig demografisk utmaning med vikande födelsetal och snabbt åldrande befolkningar. Färre arbetande kommer inom kort att behöva försörja avsevärt fler icke-arbetande i samhälls-ekonomi än vad som hittills varit fallet. I denna nya situation är väl fungerande strategier för att ta tillvara hela befolkningens kompetens och resurser en nyckelfråga för möjligheten att klara framtida välfärd, trygghet och samhällsekonomisk utveckling. Integration är därmed inte längre bara en fråga om rättvisa och solidaritet, det är också en fråga om ekonomisk överlevnad.

En ökad etnisk mångfald i arbetslivet erbjuder här stora möjligheter. Men inte bara ur rekryteringssynpunkt, utan också för att mötet mellan människor med olika bakgrund och livserfarenheter kan ge upphov till en rikedom av tankar, idéer och skapandekraft. Samspelet mellan olikheter kan bli en positiv kraft i arbetslivet och i samhället. För att dessa vinster ska infrias krävs dock ett arbetsliv som förmår att utnyttja mångfalden, och som ger plats för individer med olika slags kompetenser och bakgrund. Det behövs en politik som inte bara syftar till att anpassa och förändra de personer som har invandrat, utan som också riktar sig mot arbetslivet och majoritetssamhällets institutioner.

Detta är kärnan i det nya »mångfaldsperspektiv« som under senare år kommit att bli vägledande i flera nordiska länders

¹ Det svenska integrationsverkets definition av mångfald

integrationspolitik. Till skillnad från den traditionella integrationspolitiken, som framförallt inriktat sig på att utbilda och kvalificera invandrare, riktar sig mångfaldspolitiken också mot arbetsmarknadens efterfrågesida. Integration ses som en dubbelriktad anpassningsprocess där även arbetslivet och samhället i stort måste förändras för att kunna ta tillvara nykomlingarnas resurser på bästa sätt. Målet är ett samhälle och arbetsliv som är bättre för alla.

Det nya perspektivet har sammanfattats av Margit Helle Thomsen på följande vis:

Från utbudssida till efterfrågesida – ett ändrat perspektiv

Fokus på invandrades
förutsättningar
och kvalifikationer

Integration som ensidig
anpassning

Kompensatoriska
säråtgärder

Fokus på arbetsplatsernas
förutsättningar
och syn på kvalifikationer

Integration som ömsesidig
anpassning

Resursoptimering
och mainstreaming

Källa: MHT consult (2001).

En målsättning med den här rapporten har varit att jämföra de nordiska ländernas integrationspolitik ur ett mångfaldsperspektiv. Vilka skillnader och likheter finns mellan politiken i länderna? Vilka grundläggande synsätt och uppfattningar om integration bildar basen för övergripande handlingsprogram och konkreta insatser?

Integrationspolitik i de nordiska länderna

Ett första konstaterande är att det, i en internationell jämförelse, finns ganska långtgående likheter mellan de nordiska ländernas integrationspolitik. Det faktum att samtliga länder bedriver en uttalad och målinriktad politik för integration är en grundläggande likhet i sig. Målsättningen är att människor som har invandrat ska inlemmas i samhället på lika villkor som den övriga befolkningen. Politikens primära utgångspunkt är alltså jämlikhet. Jämlikhetsmålet tar sig uttryck i lika tillgång till sociala förmåner, rätt till utövande av kultur och religion, lika tillgång till arbetsmarknaden, osv. Till skillnad från en del andra länder är mycket få rättigheter i de nordiska länderna exklusivt knutna till medborgarskap och nationalitet, grunden är snarare i vilket land man lever och vistas.

En andra faktor som förenar är den för närvarande starka fokuseringen på arbetsmarknadsintegration (möjligtvis med undantag av Island). En stor del av invandringen till de nordiska länderna under det senaste decenniet har varit av flyktingkaraktär, och dessa grupper har haft mycket svårt att få fäste på arbetsmarknaden. En annan bidragande orsak till intresset för arbetsmarknadsfrågor är givetvis också den demografiska utmaning som de nordiska länderna inom kort kommer att ställas inför när fyrtiotalistgenerationen går i pension. Fokuseringen på arbetsmarknadsfrågor har tagit sig uttryck i intensifierade ansträngningar för att förbättra flyktingars introduktion i samhället, försök att finna metoder för validering och erkännande av kompetens som har förvärvats utomlands, översyn av regler kring småföretagande m.m.

En tredje omständighet som påverkar de nordiska ländernas integrationspolitik i gemensam riktning är de harmonieringsprocesser på området som satts igång av EU:s Amsterdamfördrag, med ett ökat överstatligt mandat i sociala och andra »mjuka« frågor. Den tydligaste effekten av denna process är den nya EU-lagstiftning mot diskriminering som ska vara införd i samtliga medlemsländer under 2003. EU-direktiven är relativt långtgående i förhållande till den lagstiftning som hittills funnits i de flesta av medlemsländerna, speciellt på området etnisk diskriminering. Detta innebär att skillnaderna i lagstiftning mot etnisk diskriminering, som hittills har varit ganska stora mellan de nordiska länderna, kommer att minska avsevärt inom en snar framtid. Alla nordiska länder är som bekant inte medlemmar av EU, men eftersom även Norge har förbundit sig att följa EU:s direktiv är det bara Island som tillsvidare står utanför harmoniseringsprocessen (Island har i skrivande stund ännu inte tagit ställning till frågan).

Bortom dessa gemensamma drag i de nordiska ländernas integrationspolitik finns dock även en del skillnader i synsätt och utgångspunkter för politiken. Dessa skillnader framträder tydligt i ljuset av diskussionen om »mångfaldsperspektivet« ovan.

Mångfaldstänkandet är mest framträdande i den svenska och norska integrationspolitiken. Grunden för politiken i dessa länder är ett helhetstänkande där integration ses som en dubbelriktad process med ömsesidigt ansvar. Integrationsåtgärder riktas därför mot både majoritetsbefolkningen och personer med invandrarbakgrund. Arbetet omfattar hela samhället, och inte bara vissa grupper. Denna holistiska syn på integrationsuppgiften har också gjorts tydlig inom den statliga förvaltningen, där alla verksamheter ska genomsyras av ett integrationspolitiskt perspektiv. Stor vikt läggs vid det nationella arbetet mot fördomar och rasism, och vid att uppmuntra och stödja mångfalds-

arbete och »diversity management« i arbetslivet. I Sverige åläggs t.o.m. samtliga arbetsgivare enligt lag att bedriva ett målinriktat arbete för ökad mångfald i organisationen. Mångfaldsperspektivet framträder också tydligt i integrationspolitiska deklarationer och handlingsprogram, där människors olika bakgrunder och erfarenheter framhålls som resurs och möjlighet snarare än som hinder för integration.

Bilden är lite mer blandad i de övriga nordiska länderna. I Finland har beskrivningen av mångfald som samhällsresurs dykt upp i några av de senaste politiska dokumenten och i Danmark har regeringen nyligen deklarerat att man avser att undersöka de internationella erfarenheterna av »diversity management«. Men tonvikten i de politiska rambesluten är fortfarande på den traditionella, utbudsfokuserade, varianten av integrationspolitik, där den invandrade andelen av befolkningen ensam står i centrum för åtgärdsförslagen. Integrationsdiskussionen förs på två parallella spår, dels som åtgärder för att säkra invandrade personers rätt till jämlikt deltagande, och dels som åtgärder för att kvalificera nykomlingarna så att de uppfyller arbetsmarknadens och samhällets krav. Debatten är således ganska ensidigt fokuserad på hinder för integration, snarare än på mångfaldens möjligheter.

Island är det land som avviker mest från de övriga länderna i det att man faktiskt inte har någon sammanhängande integrationspolitik. Den isländska regeringen har visserligen lagt fast en likabehandlingslinje i en rad beslut, och en del åtgärder har vidtagits inom skolväsendet för att öka toleransen gentemot personer med annan etnisk och kulturell bakgrund. Men de olika åtgärderna har ännu inte sammanfogats i någon övergripande integrationspolitik, vilket gör det lite svårt att uttala sig om grundläggande synsätt på integration och mångfald.

Etnisk mångfald på de nordiska arbetsmarknaderna – en lägesbeskrivning

En andra målsättning i rapporten har varit att försöka ge en bild av läget på de nordiska arbetsmarknaderna med avseende på etnisk mångfald. Denna ambition har dock bara nåtts till hälften. Kapitlet om läge och trender på arbetsmarknaden handlar minst lika mycket om svårigheterna med att göra en rättvisande beskrivning av situationen utifrån befintlig statistik, som det handlar om hur läget faktiskt ser ut.

Ett första problem är att det inte finns någon information om människors etnicitet i de nordiska befolkningsregistren. Man får istället låta sig nöja med statistik över andelen personer som är födda utomlands, alternativt de som har utländsk bakgrund eller utländskt medborgarskap. Tyvärr så erbjuder ingen av dessa

kategorier ett bra mått på samhällets etniska mångfald. Och dessutom skiljer sig användandet av dessa begrepp åt mellan de nordiska länderna, liksom ibland också definitionerna av dem.

Ett andra problem är att även arbetsmarknadsstatistiken skiljer sig åt en del mellan länderna. Arbetslöshets- och sysselsättningsmått definieras som andelar av den »arbetsföra befolkningen«, ett begrepp som i sin tur definieras utifrån bl.a. ett åldersspann, t.ex. personer mellan 16 och 64 år. Problemet är att omfånget på detta åldersspann är olika i olika länder. I Norge omfattar det 16–74-åringar, i Danmark 16–66-åringar, i Finland 15–64-åringar osv. En ytterligare komplikation är att innehållet i sysselsättningsmåten inte alltid är detsamma i länderna. I Norge räknas t.ex. inte personer som är egenföretagare in i »arbetstagarandelen«, ett begrepp som i övrigt är det som bäst motsvarar begreppet »sysselsatta« i de övriga länderna. Ett annat problem är att redovisningen av yrkeskategorier och branscher skiljer sig åt, liksom statistiken över utbildningsbakgrund, lönenivåer etc.

Detta är bara ett axplock av de omständigheter som försvårar meningsfulla jämförelser av statistik från de nordiska länderna. Summan av dessa problem gör att slutsatserna i kapitlet är mycket generellt hållna. Det är svårt att slå fast definitiva skillnader vad gäller olika gruppers relativa utsatthet på arbetsmarknaden.

Den mest uppenbara skillnaden mellan de nordiska länderna har att göra med arbetslöshets- och sysselsättningsnivåer bland de utrikes födda. Finland är det land i Norden där de som har invandrat har haft det svårast att komma in på arbetsmarknaden. Den genomsnittliga arbetslösheten är mycket hög, både i absoluta tal och i relation till den inhemska befolkningen. Speciellt utsatta är personer med flyktningbakgrund.

Sverige ligger näst sämst till i en nordisk jämförelse, och precis som i Finland är det flyktingar från framförallt utomeuropeiska länder som uppvisar sämst anknytning till arbetsmarknaden. Detta mönster går igen i alla nordiska länder. Bäst till vid en jämförelse ligger Norge och Island. Dessa länder har föga förvånande också den lägsta generella arbetslösheten i Norden. Island har dessutom en mycket hög andel arbetskraftsinvandrare bland de utrikes födda.

Intressant är att de länder som har högst generell arbetslöshet (1999 års siffror), Finland och Sverige, också uppvisar störst skillnader mellan de utrikes födda och den inhemska befolkningen. Både Finland och Sverige drabbades svårt av 1990-talets lågkonjunktur, betydligt värre än övriga nordiska länder. Det är ett känt faktum att den invandrade delen av befolkningen ofta fungerar som arbetskraftsbuffert vid konjunktursvängningar. Det är vanligt att de utrikes födda är bland de som får gå först vid konjunkturedgångar, och att de

dessutom anställs sist vid påföljande konjunkturuppgång. Det nordiska fallet verkar också följa denna trend.

Det är dock värt att notera att inte bara Finland och Sverige, utan att alla nordiska länder ligger dåligt till vid en internationell jämförelse av den invandrade befolkningens arbetslöshet i förhållande till landets generella nivå. Faktum är att i en OECD-rapport från 2001 om relativ arbetsmarknadsintegration återfanns fyra nordiska länder bland de åtta sämsta i studien. Detta är förstås anmärkningsvärt (även om det finns en del att invända mot siffrorna i rapporten). Skillnaden mellan de nordiska länderna och klassiska invandringsländer såsom USA, Kanada och Australien är påtaglig. I den senare gruppen ligger arbetslösheten bland utländska medborgare i stort sett i nivå med siffrorna för den inhemska befolkningen. I de nordiska länderna är nivåerna däremot mellan en och en halv till tre gånger så höga för de utländska medborgarna. En del av förklaringen till detta måste kanske sökas bland sådana faktorer som är specifika för de nordiska ländernas samhällssystem, däribland en hög grad av reglering på arbetsmarknaden, starka fackföreningar som tvingat fram höga lägsta-löner, omfattande välfärdssystem m.m. Men samtidigt är det förvånande att just de länder som lyckats såpass bra med integrationen av kvinnor i arbetslivet, inte förmår bättre när det gäller integrationen av personer med utländsk bakgrund.

Glädjande nog finns det också en del positiva omständigheter i det statistiska materialet från de nordiska länderna. En sådan omständighet är att trenden under de senaste fem åren har gått åt rätt håll. Arbetslösheten minskar och sysselsättningen ökar bland personer med utländsk bakgrund. I flera länder har sysselsättningsförbättringen dessutom gått i snabbare takt för gruppen utrikes födda än för befolkningen som helhet. Detta gäller speciellt för den stora bosniska flyktinggrupp som anlände under mitten av 1990-talet, vilkas situationen dramatiskt har förbättrats under de senaste åren.

En annan omständighet som på sätt och vis kan tolkas positivt är att vistelsetiden verkar spela stor roll för integrationen på arbetsmarknaden. Att det finns ett samband mellan vistelsetid och integration är förstås ganska naturligt, att flytta från ett land till ett annat är en stor omställning och det tar tid innan man lär sig språk och spelregler på den nya arbetsmarknaden. En mer negativ tolkning av materialet är dock att en lång vistelsetid i slutändan ändå inte räcker hela vägen fram. De flesta invandrade grupper har svårt att nå upp till den inhemska befolkningens sysselsättningsnivåer, trots långa vistelsetider. Svårigheterna att få ett arbete tenderar också att i viss mån överföras till nästa generation.

Den nordiska statistiken visar också att problemen inte tar slut vid inträdet på arbetsmarknaden. Personer med utländsk

bakgrund – och framförallt personer som har invandrat från icke-europeiska länder, tenderar att vara överrepresenterade inom mindre kvalificerade och lägre avlönade yrken – med sämre arbets- och anställningsvillkor. Studier visar också att utlandsfödda akademiker har mycket svårt att få arbeten som motsvarar deras kompetens.

En allmän fråga som inställer sig vid genomgången av det nordiska statistiska materialet är vad man egentligen kan lära sig av statistiken. – Inte så mycket, är ett pessimistiskt svar. En sak är att beskriva arbetsmarknadssituationen för personer med utländsk bakgrund, men en mycket svårare uppgift är att försöka förklara varför situationen ser ut som den gör. Den statistik som har presenterats i rapporten kan i bästa fall fungera som problemindikator. För att närma sig ett svar på frågan om hur problemen ser ut krävs andra typer av mer kvalitativa undersökningar.

Forskningen om barriärer för integration brukar antingen peka på faktorer som har med arbetslivets nya kompetenskrav att göra, eller på förekomsten av etnisk diskriminering. Debattens vågor går stundtals höga om vilken av de två huvudmisstänkta faktorerna som är viktigast ur förklaringsynpunkt. Den nordiska befolknings- och arbetsmarknadsstatistiken kan tyvärr inte bringa någon reda i denna diskussion, därtill är den alldeles för trubbig som verklighetsbeskrivning. Men därmed inte sagt att statistikinsamlingen inte kan förbättras. Speciellt på diskrimineringsområdet borde mer tillförlitlig information gå att få fram med relativt enkla medel. Tills vidare är dock ett säkert antagande att både kompetensargumentet och diskrimineringsargumentet har något viktigt att säga om verkligheten. En integrationspolitik som vägleds av ett mångfaldsperspektiv bäddar för nyskapande arbete längs med båda linjerna.

Mångfald som verksamhetsstrategi och integrationspolitiskt honnörsord

Den sista delen av föreliggande rapport har syftat till att presentera mångfaldsperspektivet mer i detalj. Ambitionen har varit att både utveckla diskussionen om hur mångfaldstanken skiljer sig från tidigare synsätt på integration, och att redogöra för en del av den kritik som har riktats mot »diversity management« som verksamhetsstrategi.

Mångfaldsdiskursen föddes i USA. En del av det tankegodas som kom att utvecklas till »diversity management«-skolan återfinns i amerikansk psykologisk forskning på 1960-talet om små gruppers interaktionsprocesser. Denna forskning presenterade resultat som visade att heterogena grupper arbetar med en högre grad av kreativitet och nytänkande än homogena grup-

per. Denna tankegång utgör fortfarande grundelementet inom mångfaldsdiskursen.

Klivet från psykologisk forskning till övergripande politik för samhällsintegration är förstås ganska långt. Det var en lång rad politiska omständigheter och strukturella bakgrundsfaktorer som gjorde att mångfaldsidéerna blev politiskt intressanta i den amerikanska debatten mot slutet av 1980-talet. En sådan faktor var det missnöje med 1970-talets affirmative-action lagstiftning som fick luft under vingarna med Reagan-administrationen. »Diversity management« kom i denna kontext att framstå som en fruktbar kompromiss i frågan om minoriteternas plats på arbetsmarknaden.

En andra faktor var den demografiska utvecklingen i USA, som förutspåddes leda till en kraftigt minskande andel vita män i befolkningen under 1990- och 2000-talen. Rapporten *Workforce 2000* som kom ut 1987 fick mycket stort genomslag i debatten. Den demografiska utvecklingen påverkade inte bara företagets framtida rekryteringsunderlag, utan också stolen på framtidens konsumentgrupper, mot en ökad heterogenitet.

Med 1990-talet kom också en ökad insikt om globaliseringens effekter, där internationell konkurrenskraft på heterogena marknader var ett måste. Dessutom sågs omställningen från industri- till tjänstesamhälle som ytterligare ett argument till varför kreativitet, image, kulturell kompetens och kännedom om olika marknadssegment var nödvändigt i hela personalstyrkan.

Ungefär samma faktorer som i USA skulle kunna förklara varför mångfald har börjat bli ett populärt begrepp även i Europa. Den demografiska utmaningen, befolkningens förändrade sammansättning, omställningen till tjänstesamhälle, den traditionella integrationspolitikens haveri m.m. är realiteter också här. Mångfaldsidéernas styrka i detta sammanhang är att de förenar krav på lika rättigheter och integration med argument som vädjar till företagsekonomisk rationalitet.

Hur förhåller sig då mångfaldsarbete till den traditionella integrationspolitikens betoning av rätten till likabehandling? En del av svaret har redan givits ovan, men det kan vara på sin plats att utveckla diskussionen. Enligt Kersten (2000) skiljer sig »diversity management« från traditionellt arbete mot diskriminering på fyra sätt. Dels förespråkas en systematisk förändring av hela organisationen, och inte bara rekryterings- och urvalsprocesser, dels skiljer sig retoriken kring insatserna med ett betoning av frivillighet snarare än påbud, dels motiveras idéerna med företagsekonomiska istället för juridiska argument, och slutligen förespråkas en inkluderande syn på mångfald, där alla sorters skillnader och kompetenser ses som värdefulla.

Men, som Wrench har påpekat, vore det ändå fel att betrakta det traditionella arbetet mot diskriminering och för lika möjlig-

heter som en motsats till »diversity management«. Det är inte frågan om antingen eller, utan om både och. Icke-diskriminering och arbete för jämlikhet är självklara delar i en verksamhetsstrategi som syftar till mångfald. Enligt Wrench bör man se på insatser för inkludering som en trappa, där »diversity management« visserligen utgör det översta trappsteget, men där också de övriga trappstegen är bärande element i bygget.

Den största kritiken som har riktats mot »diversity management« berör antagandet om att mångfald i personalstyrkan automatiskt skulle leda till en ökad vinst och effektivitet för alla verksamheter. En rad forskare har försökt nyansera bilden genom att undersöka möjligheter och risker med mångfald som verksamhetsstrategi i olika typer av organisationer. Deras slutsats är att mångfalden nog kan ha både fördelar och risker, men att dessa är ojämnt spridda beroende på typ av verksamhet. Stora företag och organisationer inom tjänstesektorn har sannolikt mest att vinna på ökad flexibilitet, kreativitet och representativitet. För företag som sysslar med varuproduktion är fördelarna inte lika uppenbara. Broomé, Carlsson och Ohlsson menar att det också finns risker med mångfald om man inte förmår hantera den på rätt sätt, däribland ökade motsättningar inom personalgruppen, sämre kommunikation och styrbarhet. De drar slutsatsen att det är inom den offentliga sektorns serviceproduktion som fördelarna är störst, dels ur rekryteringssynpunkt – vård och omsorgssektorn kommer att drabbas hårt när fyrtiotalisterna går i pension – och dels ur kvalitetssynpunkt, eftersom tjänsterna ska tillhandahållas till mycket heterogena avnämare.

En mer grundläggande kritik mot mångfaldsperspektivet kommer från de forskare som menar att betonandet av olikheter bidrar till konstruktionen av »vi och dom« i samhället. Problemet med »diversity-management«-skolan är att den förstärker uppfattningen om att skillnader mellan människor är något naturligt och statiskt. Fördomar om att etnicitet och kön innebär ett visst sätt att vara och tänka institutionaliseras.

Till försvar för mångfaldsperspektivet kan man kanske säga att sociala konstruktioner av olikhet och »vi och dom«, nog inte försvinner bara för att man ignorerar dem från politiskt håll. Mångfaldspolitikerna bör nog ses som en strategi för integration snarare än som en ideologi som tillskriver människor vissa egenskaper. Om denna strategi leder till en jämlikare fördelning av resurser i samhället, och till att människor med olika bakgrund möts i högre utsträckning, på t.ex. arbetsplatsen, så kommer man kanske åt problemet med fördomar bakvägen. Det är först när människor träffas som de upptäcker vad de har gemensamt.

Litteratur

Litteraturlistan är tematiskt uppdelad efter kapitel och avsnitt. En del litteratur kan därför förekomma på flera ställen i uppställningen. Litteraturlistan innehåller förutom böcker och rapporter också referenser till web-sidor där material har hämtats.

Kapitel 1

Inledning

Bjärvall, Katarina (2000). *Vad betyder mångfald på svenska? Rapport från en konferens och ett forskarsamtal*. Rådet för arbetslivsforskning, Svenska ESF-rådet & Integrationsverket. Stockholm

Taylor, Charles (1992). *Multiculturalism and »The Politics of Recognition«*. Princeton. Princeton University Press.

Thomsen, Margit Helle (MHT-Consult) (2001). *Från monokultur till mångfald. Slutsatser från en undersökning av mångfaldsstrategier på 10 statliga arbetsplatser i Norden*.

Westin, Charles (red.) (2001). *Mångfald som vision och praktik. Utvärdering av sex företag och organisationer*. Integrationsverkets rapportserie 2001:05. Norrköping

Internationellt

EG-direktiv 2000/43 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung

EG-direktiv 2000/78

EG-handlingsprogram 2000/750

Gemenskapsinitiativprogram för Equal 2000-2006; Sverige. Svenska ESF-Rådet

ICERD – den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FN 1965)

ILO-konvention 111 om diskriminering i fråga om anställning eller yrkesutövning

Danmark

LBK nr 643 den 28/6-2001 *Lov om integration av udlændinge i*

Danmark

LBK nr 711 den 1/8-2001 *Bekendtgørelse av udlændingeloven*
 Lov nr 459 den 12/6-1996 *Om forbud mod forskelsbehandling på*
arbejdsmarkedet

Nævnet for Etnisk Ligestilling (2000). *Årsberetning 2000*
 Regeringen 2002-03-05 *På vej mod en ny integrationspolitik*

<http://www.inm.dk> (Ministeriet for flygtninge, indvandrere og
 integration)

<http://www.etniskminoriteter.dk> (Rådet för etniska minoriteter i
 Danmark)

<http://www.nel.dk> (Nævnet for etnisk ligestilling)

<http://www.humsamf.auc.dk/amid> (Academy For Migration Studies in
 Denmark)

<http://www.finfo.dk> (Information för etniska minoriteter i Danmark)

Finland

Arbetsministeriet (1999). *Utvecklingen av invandringsfrågor i Finland*
år 2000. Helsingfors

Delgationen för etniska relationer (ETNO) (2002).

»Verksamhetsprogram för att befrämja goda etniska relationer med
 kulturella medel«

Lag nr 493/1999 – *om främjande av invandrades integration samt*
mottagande av asylsökande. Given i Helsingfors den 9/4 -1999

Lag nr 118/2002 – *om ändring av lagen om främjande av invandrades*
integration samt mottagande av asylsökande. Given i Helsingfors den
 15/2 -2002

Lag nr 320/1970 – *om arbetsavtal*, 17 § 3 mom.

Lag nr 750/1994 – *statstjänstemannalagen*, 11 §

Program för statsminister Paavo Lipponenes II regering (13/4-1999).
 Avsnittet »Invandring«

Regeringen (2001). *För etnisk jämställdhet och mångfald. Regeringens*
verksamhetsprogram mot etnisk diskriminering och rasism. Godkänt
 vid statsrådets allmänna sammanträde den 22:a mars 2001.
 Helsingfors

Regeringen (16/10-1997). *Regeringens invandrar- och flyktingpolitiska*
program

Strafflagen, §§ 11:8, 11:9 och 47:3

Undervisningsministeriet (1997). *Statsrådets principbeslut om åtgärder*
från förvaltningens sida för att åstadkomma ökad tolerans och
motarbeta rasism. Helsingfors den 17/2 1997

<http://www.mol.fi/migration> (Arbetsministeriet, migrationsfrågor)

<http://www.uvi.fi> (Invandringsministeriet)

Island

ECRI (1997). ECRI:s country by country approach; 1:st report on
 Iceland, September 1997. Strasbourg

ICERD (1996) Icelands fourteenth periodic report on the
 implementation of ICERD. February 1996

ICERD (1999) Icelands fifteenth periodic report on the
 implementation of ICERD. March 1999

ICERD (2001) Icelands sixteenth periodic report on the implementation of ICERD. February 2001
<http://www.utl.is> (invandringsministeriet)
<http://www.fel.stjr.is/interpro/fel/fel.nst/pages/refugee> (the Icelandic Refugee Board)
<http://www.stjr.is/interpro/fel/fel.nsf/pages/forsida> (Socialministeriet)

Norge

ECRI (1999). ECRI:s country by country approach; 2:nd report on Norway, adopted on 10 December 1999. Strasbourg
 NOU 2001:20. *Lov om introduksjonsordning for nyankomme innvandrere*. Avgiven den 26/6 -2001
 Regeringen (1998). *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering 1998-2001*.
 Framlagd den 15/6 -1998
 SMED (Senter Mot Etnisk Diskriminering) (2001). *Årsrapport 2001*
 Stortingsmelding nr 17 (1996/97) – *om innvandring og det flerkulturelle Norge*
 Stortingsmelding nr 17 (2000/01) – *asyl og flyktningpolitikken i Norge*
 UDI (2000). *Rapporten rasisme og diskriminering*. Kapittel 3
<http://www.odin.dep.no/krd/norsk/innvandring> (Kommunal- och Regionaldepartementet, flyktning, invandrings och integrationspolitikk)
<http://www.smed.no> (Senter Mot Etnisk Diskriminering)
<http://www.udi.no> (Utlendingsdirektoratet)

Sverige

Lag 1999:130, *om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet*
 Lag 1999:131, *om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*. Utfärdad den 11/3 -1999
 Proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden, från invandrarpolitik till integrationspolitik*
 Reg. dir. 2002:11. Kommittédirektiv »En sammanhållen diskriminering slagstiftning«. beslut vid regeringssammanträde den 31/1 -2002
 Reg. dir. 2001:87. Kommittédirektiv »Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar«. Beslut vid regeringssammanträde den 1/11-2001
 Reg. skr. 2000/2001:59. *En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering*
 Reg. skr. 2001/02:129. *Integrationspolitik för 2000-talet*. Stockholm
 Regeringen (2001). *Regleringsbrev för integrationsverket*
<http://www.integrationsverket.se> (Integrationsverket)
<http://www.do.se> (Diskrimineringsombudsmannen)
<http://www.naring.regeringen.se/fragor/integration>
 (Näringsdepartementet, integrations- och mångfaldspolitik)
<http://www.sverigemotrasism.nu> (Kunskapsportal om arbetet mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering)

Kapitel 2

Inledning

- Borevi, Karin (2000). »Positiv särbehandling och invandrapolitik i Sverige« i Åsard, E. & Runblom, H., *Positiv särbehandling i Sverige och USA*. Stockholm. Carlssons.
- de los Reyes, Paulina (2000). *Var finns mångfalden? Konstruktionen av mångfald inom svensk forskning och samhällsdebatt*. SALTSA, Report No 2:2000. Stockholm
- Westin, Charles (red.) (2001). *Mångfald som vision och praktik. Utvärdering av sex företag och organisationer*. Integrationsverkets rapportserie 2001:05. Norrköping

Jämförande statistik

- Nordiska ministerrådet (2002). *Nordic Statistical Yearbook 2001*
- OECD Sopemi (2000). *Trends in international migration, Annual report, 2000 Edition*, Paris
- OECD Employment Outlook (2001). *The Employment of Foreigners: Outlook and Issues in OECD-Countries*. Paris 2001
- OECD (1985). *Standard unemployment rates, ILO-definitions*. Paris

Danmark

- Indenrigsministeriet (2001). *Årbog om udlændinge i Danmark 2001. Status og udvikling*. København
- Husted, Leif (2000). »De etniske minoriteter på arbejdsmarkedet«, i *Social forskning, temanummer »etniske minoriteter i velfærdssamfundet«*, december 2000.
- Pedersen, Peder J. (2002). *Arbejdsmarkedsintegration, arbejdsmarkedspolitik og overførselsinkomster – forskningsmæssig viden om immigration fra mindre udviklede lande siden 1980*. AMID Working Paper Series 7/2002, Aarhus
- Tænketanken, Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration (2002). *Befolkningsudviklingen 2001-2021, – mulige udviklingsforløb*. København
- Tænketanken, Indenrigsministeriet (2001). *Udlændinges integration i det danske samfund*. København

Finland

- Arbetsministeriet (2002). *Invandringsärenden i Finland år 2001*. (opubl.)
- Heikkilä-Paukkonen, Irma (2001). *Rapport AF:s service överför invandrare i Norden, Finland*. Arbetsministeriet
- OECD Sopemi (2002). *Trends in international migration, 2001 edition; Finland*
- Statistics Finland (2001). *Foreigners and international migration 2000*. Helsinki

Island

- Gudmundsson, Sigridur (2001). *Indvandrer og arbejdsmarkedet. Et foredrag holdt på en nordisk konference på vegne av Kontaktgruppen for nordisk arbejdsmarkedsservice*. (Opublicerad)
- Statistics Iceland (Hagstofa Islands)

Norge

Statistisk sentralbyrå, Seksjon for arbeidsmarkedstatistikk (2000).

Grundtabeller. Arbeidsmarkedstatistikk for innvandrere og utenlandske statsborgere 4:e kvartal 2000. Oslo

UDI (2001). *Innvandring og innvandrere 2000, årsrapport.* Oslo

Sverige

Berggren, Katarina & Omarsson, Abukar (2001). »Rätt man på fel plats. En studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet«. AMS-utredningsenhet, Ura 2001:5.

Stockholm, AMS

Ds 2000:69 »Alla lika olika, -mångfald i arbetslivet«, Näringsdepartementet, Stockholm.

Ds 2000:69 »Alla lika olika« *Expertbilagor.* Näringsdepartementet, Stockholm.

Integrationsverket (2001). *Rapport integration 2001.* Norrköping
Regeringen, skrivelse 2001/02:129. *Integrationspolitik för 2000-talet.*
Stockholm

Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningen (2001).

Grundtabeller. Årsmedeltal 2000. Stockholm

de los Reyes, Paulina (2000). *Var finns mångfalden? Konstruktions av mångfald inom svensk forskning och samhällsdebatt.* SALTSA, Report No 2:2000. Stockholm

Wrench, John (kommande). *Diversity Management, Discrimination and Ethnic Minorities in Europe. Clarifications, Critiques and Research Agenda.* Arbetslivsinstitutet, Norrköping

Kapitel 3

Berg, Berit & Håpnes, Tove (2001). *Mellom likhet og forskjellighet. Mangfoldsstrategier i arbeidslivet.* SINTEF-rapport, Trondheim.

Borevi, Karin (2000). »Positiv särbehandling och invandrapolitik i Sverige« i Åsard, E. & Runblom, H., *Positiv särbehandling i Sverige och USA.* Stockholm. Carlssons.

Broomé, Per; Carlsson, Benny & Ohlsson, Rolf (2001). *Ethnic Diversity and Labour Shortage. Rethoric and Realism in the Swedish Context.* SNS Occasional Paper, nr 86 January 2001. Stockholm.

Fägerlind, Gabriella & Ekelöf, Eva (2001). *Diversity in Working Life in Sweden. Ideas, Activities and Players.* Diversity in Working Life, Working Report nr 6. Svenska ESF-Rådet, Vinnova, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Integrationsverket. Stockholm.

Griggs, L.B. (1995). »Valuing diversity: where from ... where to?« i L.B. Griggs & L.L. Louw (eds.) *Valuing Diversity: New Tools for a New Reality.* McGraw-Hill. New York.

Kersten, A. (2000). »Diversity management: dialogue, dialectics and diversion« i *Journal of Organizational Change Management* Vol. 13 No. 3

de los Reyes, Paulina (2000). *Var finns mångfalden? Konstruktionen av mångfald inom svensk forskning och samhällsdebatt.* SALTSA, Report No 2:2000. Stockholm

SALTSA (Arbetslivsinstitutet, LO, SACO & TCO) (2001). *Mångfald. Sammanställning av ett forskningsprojekt.* Stockholm.

- Westin, Charles (red.) (2001). *Mångfald som vision och praktik. Utvärdering av sex företag och organisationer*. Integrationsverkets rapportserie 2001:05. Norrköping
- Wrench, John (2001). *Discrimination in the Workplace. A background document*. Föredrag vid konferensen "Diversity Challenge in Europe", anordnad av European Trade Union Confederation (ETUC), Bryssel 2001. (Opubl. konferens-paper)
- Wrench, John (kommande). *Diversity Management, Discrimination and Ethnic Minorities in Europe. Clarifications, Critiques and Research Agenda*. Arbetslivsinstitutet, Norrköping