



Att förstå klyftan mellan politiken för flyktingintegration och erfarenheterna av integration

Resultat från två EU-finansierade projekt, Focus och NIEM

Nahikari Irastorza och Sayaka Osanami Törngren

Sveriges omfattande integrationspolitik avspeglas inte alltid i integrationsutfallen. Vad hindrar nyanlända och – framför allt – flyktingar från att vara delaktiga i olika dimensioner av det svenska samhället? I denna policy brief kommer vi att med utgångspunkt i två EU-finansierade projekt, Focus (Forced Displacement and Refugee-Host Community Solidarity, 2019–2022) och NIEM (National Integration Evaluation Mechanism, 2016–2022) diskutera denna fråga genom att undersöka var den svenska integrationspolitiken för flyktingar befinner sig i förhållande till EU-direktiven och till andra EU-länder, jämfört med erfarenheterna hos de som berörs av integrationspolitiken.

Flyktingintegrationspolitik i Sverige

En utvärdering av integrationspolitiken för personer som omfattas av internationellt skydd som har genomförts inom ramen för NIEM visar att Sverige har de fördelaktigaste integrationsvillkoren bland de 14 europeiska deltagarländerna. Flyktingar och andra nyanlända invandrare säger också att

de är nöjda med de tjänster som tillhandahålls som en del av introduktionsprogrammet. Sysselsättningsgraden för flyktingar bosatta i Sverige ligger dock nära EU-genomsnittet och är till och med lägre än i vissa länder som erbjuder mindre fördelaktiga villkor. Dessutom uppger deltagarna i Focus och NIEM att det är svårt att integrera sig i samhället.

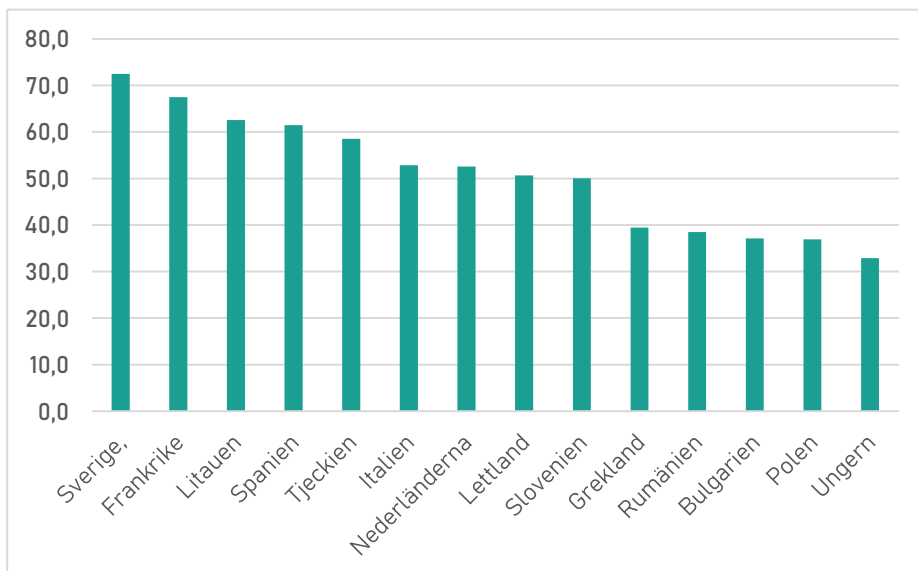
NIEM fick finansiering av EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond för att utveckla en metod för att jämföra integrationspolitik med inriktning på flyktingar. Focus finansierades av Horisont 2020-programmet som ett samverkansprojekt mellan forskare och civilsamhällsorganisationer i syfte att förstå och förbättra integrationsdynamiken mellan nyanlända syriska flyktingar och mottagarsamhällena. Slutsatserna från båda dessa projekt är särskilt relevanta mot bakgrund av den nya regeringens förslag om invandring och integration, där man betonar invandrarnas ansvar för att bli mer delaktiga i det svenska samhället. Målet för integrationspolitiken är fortfarande att de nyanlända ska bli självförsörjande, men planen är att den nya "kravbaserade" integrationspolitiken ska stärkas ytterligare genom förslaget om att invandrare gradvis ska kvalificera sig för att få tillgång till vissa rättigheter som de i dag åtnjuter enbart genom att ha uppehållstillstånd. Olika krav nämns för olika rättigheter (t.ex. permanent uppehållstillstånd, medborgarskap, familjeåterförening och till och med allmänna välfärdsrättigheter som barnbidrag), men krav på språkkunskaper i svenska, att ha ett jobb eller kunna försörja sig själv är gemensamma för många av dem. Resultaten från Focus och NIEM kompletterar varandra och ger en bild av dagens integrationspolitiska åtgärder för flyktingar (NIEM) och av syriska flyktingars integrationserfarenheter (Focus). Tillsammans kan dessa två studier således hjälpa oss att identifiera förutsättningarna för lika delaktighet i samhället och för att bygga relationer. Några av dessa är redan till viss del försummade av politiken och kommer kanske att falla bort helt om den nya regeringens program genomförs.

I projektet identifierades luckor i politiken för integration av flyktingar i de 14 deltagande EU-länderna under perioden 2016–2021.¹ Den jämförelse mellan länderna som presenteras i detta avsnitt baseras på **120 indikatorer** och

¹ Följande länder ingår i projektet (i alfabetisk ordning) Bulgarien, Frankrike, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien och Ungern.

täcker **tolv identifierade dimensioner**² som omfattar allt från allmänna villkor till de rättsliga, socioekonomiska och sociokulturella aspekterna av integration 2021. Resultatet av jämförelsen presenteras nedan utifrån ländernas totala poäng.³ De tolv dimensionerna analyseras i tre steg som pekar på olika behov av åtgärder: ett **rättsligt steg** för lagstiftningsprocessen, ett **politiskt steg** för utveckling av politiken och ett **genomförandesteg** för att utveckla styrning och social delaktighet.⁴

Figur 1. Genomsnittspoäng för samtliga indikatorer per land



Källa: NIEM.

NIEM-resultaten visar att det finns stora skillnader i de statliga insatsernas kvalitet i de 14 deltagarländerna (se figur 1). Bland länderna som ingår i NIEM-studien är Sverige det land som får högst poäng. Detta kan förklaras

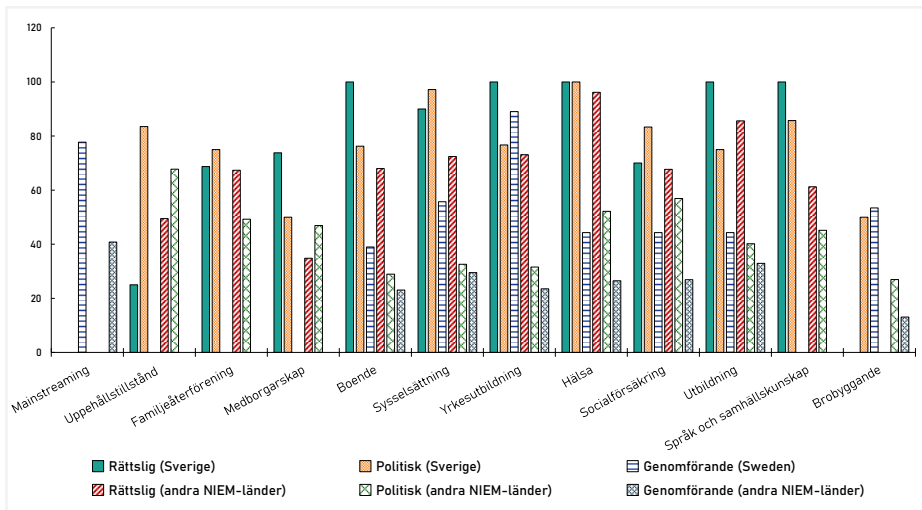
² De tolv dimensionerna är integrering av ett integrationsperspektiv ("mainstreaming"), uppehållstillstånd, familjeåterförening, medborgarskap, boende, sysselsättning, yrkesutbildning och sysselsättningsrelaterad utbildning, hälsa, socialförsäkring, utbildning, språkinläring och samhällskunskap, brobyggande.

³ Alla rapporter från projektet, inklusive jämförande och nationella rapporter, finns på www.forintegration.eu.

⁴ Den fullständiga förteckningen över NIEM-indikatorer innehåller mer än 160 indikatorer. Analysen av de tre stegen baseras på olika indikatorer. Samtliga tolv dimensioner avspeglas inte i alla steg på grund av dataluckor. De mest gynnsamma politiska alternativen får 100 poäng, och de minst gynnsamma får 0. Ju högre betyg, desto mer heltäckande är de rättsliga och politiska ramarna i enlighet med de normer som krävs i folkrätten och i EU-rätten. Mer information om indikatorerna och poängsättningen i de jämförande rapporterna och om dataluckor i NIEM-rapporterna finns på www.forintegration.eu.

av att Sverige, bland de 14 deltagarländerna, har den längsta traditionen av att ta emot flyktingar och har den mest etablerade välfärdsstaten. Sveriges första sammanhängande integrationsprogram (som då kallades "invandrar- och minoritetspolitik") med principer om lika rättigheter och en multikulturell politik infördes redan 1975 (prop. 1975:26).

Figur 2. Poäng för den rättsliga ramen, den politiska ramen och genomföranderamen



Källa: NIEM, författarnas analys.

I figur 2 visas resultaten för det rättsliga steget, det politiska steget respektive genomförandesteg och de svenska poängen jämförs med genomsnittet för de övriga 13 länderna. Det framgår tydligt att den svenska rättsliga ramen är mer gynnsam än genomsnittet för de övriga NIEM-länderna utifrån de studerade dimensionerna, med undantag för uppehållstillstånd, familjeåterförening och social trygghet. Sverige ligger fortfarande något över genomsnittet för de andra länderna i studien när det gäller familjeåterförening och social trygghet, men är avsevärt mindre gynnsamma när det gäller uppehållstillstånd. De andra länderna i studien beviljar ett femårigt uppehållstillstånd till personer som fått asyl som flyktingar, medan Sverige i dag enbart erbjuder tillfälliga uppehållstillstånd på tre år till personer som har fått en flyktingstatusförklaring och ett tillstånd på 13 månader för personer som bedöms vara alternativt skyddsbehövande. Vi konstaterar dock att den rättsliga ramen för medborgarskap är betydligt mer generös i Sverige jämfört med genomsnittet

för de övriga 13 länderna. Hittills är Sverige dessutom det enda landet i NIEM-studien som inte kräver en språkbedömning för naturalisering. Sverige sticker också ut när det gäller lagstiftningen om språkutbildning, samhällskunskap och boende.

Resultatet pekar på att Sverige har ett mer gynnsamt politiskt ramverk jämfört med genomsnittet för de övriga länderna i NIEM-studien inom samtliga tolv dimensioner och att skillnaderna är större i de flesta dimensioner än i den rättsliga ramen. Sverige har särskilt goda resultat vad gäller tillhandahållande av hälso- och sjukvård, boende, sysselsättning, yrkesutbildning och offentligt finansierad språkutbildning, som är en grundläggande del i introduktionsprogrammet för flyktingar.

NIEM-studien visar på att det finns svårigheter att genomföra integrationspolitik i samtliga 14 länder som ingår i studien. Sveriges resultat är dock högre än genomsnittet. De lägre poängen i detta sammanhang pekar på behovet av en starkare styrning på flera nivåer och ett engagemang från samhällets sida för att integrera flyktingar. Sverige är tillsammans med Frankrike och Italien de enda länderna i NIEM-studien som har nationella strategier där ansvarsområdena fastställs för aktörer på statlig, regional och lokal nivå samt för aktörer inom den tredje sektorn (mainstreaming). Sverige sticker också ut när det gäller genomförandet av yrkesutbildning (till exempel tillgång till och mainstreaming av yrkesutbildning och tillhandahållande av arbetsmarknadsrelaterad utbildning) och brobyggande (till exempel samordning med regionala och lokala myndigheter och civilsamhällsorganisationer, inklusive stöd för att flyktingar ska kunna delta i medborgaraktiviteter).

Sammanfattningsvis liknar den svenska rättsliga ramen genomsnittet för de övriga 13 länderna i NIEM-studien i vissa aspekter. Sverige är dock mer generöst när det gäller att tillhandahålla understödande insatser, initiativ och riktade program via sin politik. Sverige har en lång historia av flyktingmottagning och integrationsprogram, medan hälften av länderna i NIEM-studien kommer från det östeuropeiska blocket. Dessa länder har först på senare tid, i samband med anslutning till EU, infört asylsystem som

inriktar sig främst på de instrumentella aspekterna (den rättsliga ramen), medan de saknar en mer långsiktig integrationsram (den politiska ramen)⁵.

Skillnaden mellan Sverige och genomsnittet för andra länder i NIEM-studien är också anmärkningsvärt när det gäller politiska bestämmelser och deras genomförande i vissa dimensioner, såsom brobyggande, yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitiska bestämmelser. Detta avspeglas dock inte alltid i utfallet för flyktingar i dessa dimensioner. Enligt EU:s arbetskraftsundersökning var till exempel sysselsättningsgraden för flyktingar som bodde i Sverige 2014 bara något högre än EU-genomsnittet.⁶

För att bidra till förståelsen av klyftan mellan politiken för integration av flyktingar och resultatet återger vi nedan personliga redogörelser för flyktingars svårigheter att delta i det svenska samhället.

Flyktingars erfarenheter av integration i Sverige

Bland metoderna för att samla in uppgifter inom ramen för Focus ingår en kartläggning av relationer i flyktingmottagande samhällen, en enkätundersökning och fokusgruppsintervjuer som har genomförts med nyanlända syriska flyktingar och medlemmar i mottagarsamhället i de största flyktingmottagande städerna i fyra länder: Jordanien, Kroatien, Sverige och Tyskland. Slutsatserna från dessa studier bidrog till praktiskt inriktade insatser i Danmark, Tyskland, Storbritannien, Sverige och Österrike och i förlängningen till utvecklingen av Focus *Living Well Together Resource*, som är en guide för att hjälpa beslutsfattare och yrkesverksamma att främja integration.⁷

En undersökning av ett slumpmässigt urval (n=595 för syriska flyktingar och n=1 314 för medlemmar i mottagarsamhället) och separata

⁵ Läs mer om skillnaderna mellan länderna i den fullständiga jämförande NIEM-rapporten, som går att ladda ned från <http://www.forintegration.eu/pl/pub/the-european-benchmark-for-refugee-integration-evaluation-2-comprehensive-report/dnl/109>.

⁶ Flyktingar bosatta i Schweiz och Slovenien har högst sysselsättningsgrad bland de EU-länder där sådana uppgifter finns tillgängliga, medan de som är bosatta i Storbritannien och Spanien har lägst sysselsättningsgrad. Läs mer i Bevelander och Irastorza (2021). Vi är medvetna om att EU-genomsnittet inte är jämförbart med genomsnittet för länderna i NIEM-studiet. Sverige hör också till de högst placerade länderna i MIPEX (Migrant Integration Policy Index) och även dessa uppgifter speglar ett gap mellan mer gynnsam politik och genomsnittliga resultat. MIPEX använder politiska indikatorer för att mäta integrationspolitik för invandrare i länder på sex kontinenter från 2007 och framåt.

⁷ Mer information om projektet och produkterna finns på <https://focus-refugees.eu>.

fokusgruppsintervjuer (n=12 för var och en av de båda grupperna) genomfördes under 2019 och 2020 bland syriska flyktingar som anlände till Sverige efter 2013 och medlemmar i mottagarsamhället, inbegripet utrikes födda personer som vid tidpunkten för undersökningen hade varit bosatta i Sverige i mer än sex år.⁸

Några av de viktigaste slutsatserna är följande:

- Syrier som deltog i fokusgruppsintervjuerna ansåg att den goda tillgången till tjänster, stödet från staten och att ha barn underlättade integrationen. De största hindren var tillfälliga uppehållstillstånd, rasism och diskriminering, den stämpling och stigmatisering som följde av att vara "flykting", bristen på personliga kontakter för att få tillgång till jobb och i vissa fall begränsade kunskaper i svenska. Rasism hade främst upplevts på jobbet, när man försökte få fast anställning eller på SFI-kurser.
- Deltagarna från mottagarsamhället uppfattade också rasism och diskriminering som ett hinder för integration. Asylförfarandets längd nämndes också som en begränsning för flyktingars delaktighet i samhället. De uppfattade att deras bild av flyktingars åsikter om kvinnors rättigheter var ett hinder för kontakter mellan grupperna. Segregering och ökande polarisering i det svenska samhället sågs också som ett problem för social integration. De var oroliga för konsekvenserna av de pågående förändringarna i det politiska landskapet, med växande stöd för partier med invandrars-/invandringsfientliga ståndpunkter efter valet 2018.
- På frågan om kontakter mellan grupperna uppgav deltagarna i den syriska fokusgruppen att detta delvis var svårt eftersom de uppfattade svenskarna som reserverade. Denna uppfattning delades också av medlemmarna i mottagarsamhället. Kontakter mellan grupperna uppstod på arbetsplatsen, i grannskapet, i skolan eller på universitetet, på språkkurser och i organisationer, såsom körer eller trädgårdsföreningar. Alla dessa interaktioner med svenskar uppfattades som begränsade till den tidpunkten och platsen och ansågs sakna djup eller potential för att utvecklas vidare.

⁸ Fullständiga hänvisningar och länkar till rapporterna från undersökningsstudien av Irastorza och Korol (2021) och den kvalitativa studien av Abdel Fatah m.fl. (2020) finns i förteckningen över referenser.

- När det gäller social närhet var de syrier som svarade i undersökningen mer beredda att acceptera en relation av vilket slag som helst med en medlem i mottagarsamhället än tvärtom. De största skillnaderna fanns i fråga om romantiska relationer och familjerelationer.

Några av dessa slutsatser bekräftas av den kvalitativa undersökningen i NIEM med utgångspunkt i fem fokusgruppsintervjuer med aktörer från offentlig sektor och civilsamhällsorganisationer samt 20 individuella intervjuer med flyktingar som anlänt till Sverige mellan 2010 och 2020. Framför allt lyftes bristen på social kontakt mellan flyktingar och medlemmar i mottagarsamhället fram, både av yrkesverksamma inom såväl den offentliga som den tredje sektorn, men även av flyktingarna själva. Intervjuerna visade också på den tredje sektorns stora betydelse för att bygga broar mellan flyktingar och mottagarsamhället.⁹

Policyrekommendationer

I denna policy brief sammanfattas viktiga slutsatser från två EU-finansierade projekt om integration där Sverige ingår: NIEM och Focus. Följande policyrekommendationer baseras på dessa slutsatser.¹⁰

- Att engagera och samordna arbetsgivare inom offentlig och privat sektor i introduktions- och sysselsättningsprogram är avgörande för att tillhandahålla utbildning och lämpliga anställningsmöjligheter beroende på flyktingarnas kvalifikationer.
- Det finns behov av ett långsiktigt åtagande som varar längre än introduktionsprogrammets två år, för att främja integration. Detta är särskilt viktigt för de som har lägre utbildning, kvinnor med barn och de som har lägre språklig kompetens i Svenska.
- Snabbare och mer flexibla strategier för att erkänna kvalifikationer (validering) behövs för att underlätta tillgång till lämplig sysselsättning för flyktingar.
- Inkluderande grupper på lokal nivå skulle kunna få stöd för att anordna aktiviteter som kan sammanföra flyktingar och medlemmar

⁹ En fullständig hänvisning och länk till rapporten av Osanami Törngren m.fl. (2021) finns i förteckningen över referenser.

¹⁰ För en mer uttömmande förteckning över rekommendationer, se den fullständiga rapporten av Kiralj m.fl. (2022).

i mottagarsamhället genom att uppmuntra kontakt mellan grupperna på lika villkor och lägga fram narrativ som erbjuder alternativ till de stereotypa bilderna. Det kan till exempel vara möten kring gemensamma intressen som idrott, hantverk, kurser i första hjälpen, filmklubbar och så vidare. Information om dessa grupper behöver spridas bland flyktingar.

- Att ge systematisk utbildning om betydelsen av och mekanismerna hos rasism och diskriminering skulle bidra till att öka mottagarnas medvetenhet och i förlängningen minska diskriminerande beteende. Detta bör genomföras som en integrerad del i anställnings- och utbildningssammanhang, även för tjänstemän på myndigheter, utbildningsanstalter, arbetsgivare, men även andra viktiga samhällsaktörer, såsom fastighetsbolag, fackföreningar och civilsamhällsaktörer.
- Språk- och kulturtolkar behövs i fler institutionella sammanhang för att skapa bättre kommunikation och minska diskriminering.

Referenser

Abdel Fatah, D. och Schödwell, S. Kiralj, J., Assadorian, A., Tucker, J., Ajduković, D. och Kluge, U. (2021) "FOCUS Deliverable 4.2: Qualitative Field Study". Tillgänglig på https://focus-refugees.eu/wp-content/uploads/FOCUS_D4.2_Qualitative-Field-Study.pdf.

Bevelander, P. och Irastorza, N. (2021) "The Labour Market Integration of Humanitarian Migrants in OECD Countries: An Overview". I Kourtiti, K., Newbold, B., Nijkamp, P. och Partridge, M. (red.) Handbook on The Economic Geography of Cross-Border Migration. Cham: Springer, s. 157–184.

Irastorza, N. och Korol, L. (2021) "Survey of Arriving and Receiving communities: FOCUS Deliverable 4.1". Tillgänglig på https://focus-refugees.eu/wp-content/uploads/D4.1_Survey-or-Arriving-and-Receiving-Communities.pdf.

Kiralj, J., Ajduković, D., Mišić, D., Irastorza, I., Korol, L., Abdel Fatah, D. och Schödwell, S. (2022) "Cross-site analysis: FOCUS Deliverable 4.3". Tillgänglig på https://www.focus-refugees.eu/wp-content/uploads/FOCUS_D4.3-Cross-site-analysis.pdf.

Osanami Törngren, S., Emilsson, E. Khoury, N., Maviga, T., Irastorza, N., Hutcheson DS. och Bevelander, P. (2021) Measuring Refugee Integration Policies in Sweden: Results from the National Evaluation Integration Mechanism 2021. Tillgänglig på <http://www.forintegration.eu/pl/pub/evaluation-2-national-reports/dnl/106>

Prop. 1975:26 Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m. <https://data.riksdagen.se/fil/901A899E-1277-496B-9552-E70BCF5C3783>.

Wolffhardt, A., Conte, C. och Yilmaz, S. (2022) The European Benchmark for Refugee Integration: a Comparative Analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU Countries. Evaluation 2: Comprehensive Report. Tillgänglig på <http://www.forintegration.eu/pl/pub/the-european-benchmark-for-refugee-integration-evaluation-2-comprehensive-report/dnl/109>.

**Att förstå klyftan mellan politiken för
flyktingintegration och erfarenheterna av
integration**
Resultat från två EU-finansierade projekt, Focus och NIEM

Nahikari Irastorza och Sayaka Osanami Törngren

Delmi Policy Brief 2023:1
Stockholm 2023
ISBN 978-91-89701-28-1

FOCUS har fått finansiering från Europeiska unionens forsknings- och innovationsprogram, Horizon 2020, under bidragsavtal nr 822401. NIEM samfinansierades av Polens nationella program för Europeiska asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF). De åsikter som uttrycks i denna policy brief återspeglar inte på något sätt Europeiska kommissionens åsikter. Europeiska kommissionen ansvarar inte för eventuell användning av innehållet. Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och policyrekommendationer.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17