

Projektnamn:

Invandrades etablering och incitament

Projektanordnare:

Malmö Institute for Studies of Migration Diversity and Welfare (MIM) Malmö högskola

Projektperiod:

2009-05-15—2009-12-31

Total projektkostnad:

943.646kr

Medfinansiärer:

Regeringskansliet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Malmö Stad

Projektpartners:

Institute for Sammfunnnsforskning (ISF) Oslo

Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations (CEIFO) Stockholm

Con Vision, Uppsala

För mer information, kontakta: Professor Björn Fryklund, Projektägare.

Telefon/fax: 040 665 70 63

E-post: bjorn.fryklund@mah.se

Rapportförfattare:

Jan-Paul Brekke (ISF)

+47 23 08 61 29

jpb@socialresearch.no

Inge Dahlstedt (MIM)

+46 40 665 75 57

inge.dahlstedt@mah.se

Valerie DeMarinis (Uppsala Universitet)

+46 18 471 22 00

valerie.demarinis@teol.uu.se

Lise-Lotte Gustafsson, (Con Vision)

+46 18 55 02 25

lise-lotte.gustafsson@convision.se

Övriga rapporter eller annat material från projektet:

Immigrant Integration and Incentives – a pilot study of Integration trough Incentives

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

0. SAMMANFATTNING	4
1. PROJEKTIDÉN – PROJEKTETS HUVUDSAKLIGA SYFTE OCH INRIKTNING	5
2. PROJEKTUPPLÄGG	6
3. PROJEKTETS GENOMFÖRANDE	8
4. RESULTAT OCH ERFARENHETER	10
5. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	12

0. SAMMANFATTNING

Syftet med projektet är att få en större kunskap om hur incitament används och hur användningen av incitament leder till, eller kan leda till, att de som invandrat kan etablera sig i det nya landet på ett snabbare och bättre sätt. Projektet läggs upp som en första kartläggning, en förstudie, som sedan kan ligga till grund för en fördjupad studie av incitament.

Arbetet i projektet utmynnade i rapporten *Immigrant Integration and Incentives – a pilot study of Integration through Incentives* som tillhandahålles av MIM. Denna rapport presenterades på konferensen *Integration of new arrivals – Incentives and Work in Focus* (EU Expert Meeting – Malmö, 14-16 december 2009). Dessutom presenterades delar av rapporten på ESF dagen i Malmö den 17 december 2009.

De viktigaste slutsatserna från projektet kan sammanfattas i följande sju punkter:

1. Avgränsningar och en tydlig definition av begreppet incitament måste göras, vilket innefattar frågor som: Vad är ett incitament? Vad är inte ett incitament? Till vilka grupper/individer riktar sig incitamenten?
2. I en bred komparativ studie mellan EUs olika medlemsländer är det extremt viktigt att få alla nationella informanter och policyexperter att fokusera på samma saker samt att få en gemensam förståelse av begreppet incitament.
3. Incitament till integration måste studeras genom ett studie av väl avgränsade områden som t ex arbetsmarknad, bostadsmarknad, politiskt deltagande o s v.
4. En fullskalig studie måste också ta upp frågan huruvida incitament kan användas/är ett "bra instrument för styrning av integration och integrationspolicies.
5. Sambandet mellan integration och indikatorer måste utredas vidare på grund av det stora antal av faktorer som till delar är policyoberoende och som påverkar integrationen i de olika medlemsländerna.
6. En indikatormodell som kontrollerar för integrationspåverkande faktorer måste utvecklas för att kunna säkerställa sambandet mellan incitament och indikatorer.
7. En kartläggning av möjligheterna att använda nationell integrationsrelevant statistik måste göras.

1. PROJEKTIDÉN – PROJEKTETS HUVUDSAKLIGA SYFTE OCH INRIKTNING

Migration generellt och immigration specifikt har en stor inverkan både på sändar- och mottagarländer i denna tid av migration (Castles & Miller, 2009). I den Europeiska Unionen är integrationen av tredjelandsmedborgare en nyckelfråga, inte minst med bakgrund av en åldrande Europeisk befolkning. Vad kan man göra för att öka tredjelandsmedborgares deltagande i arbetsmarknaden och vilka incitament används?

Syftet med projektet är att få en större kunskap om hur incitament används och hur användningen av incitament leder till, eller kan leda till, att de som invandrat kan etablera sig i det nya landet på ett snabbare och bättre sätt. Projektet läggs upp som en första kartläggning, en förstudie, som sedan kan ligga till grund för en fördjupad studie av incitament.

Viktiga frågeställningar innefattar: Vad menar man med incitament? Handlar det om morötter eller piskor eller både och? Hur används incitament de facto i Sverige och i andra EU-länder? Vilka målgrupper finns det för incitamenten? Enbart de som invandrat, eller vill invandra, eller finns också incitament för olika kategorier aktörer och utförare i integrationsprocessen? Är det möjligt att mäta effekterna av incitament?

Pilotstudien är uppdelad i tre delar. Den första delen innefattar en kartläggning av hur incitament används på en nationell nivå i fem pilotländer, Spanien, Sverige, Storbritannien, Tyskland och Polen. Den andra delen innefattar en målgruppskonsultation där ett antal fokusgruppsintervjuer genomförs i syfte att få de nyanlända invandrarnas syn på incitamentsinriktade åtgärder samt deras bild av vilka drivkrafter som är viktiga. Målgruppskonsultationen innebär att de som berörs av integrationspolitiska insatser och program kan göra sina röster hörda och på det viset bidra till att egenmakt och egenansvar uppmuntras och utvecklas. Målgruppskonsultationen är begränsad till Sverige. Den tredje delen i pilotstudien reser frågan hur effekter av incitament ska utvärderas och mätas. Fokus i denna del är fem pilotländer (samma som i del 1) där olika indikatorer diskuteras och granskas för att se huruvida det är möjligt att mäta och utvärdera effekter av incitament på en nationell nivå och för att på så sätt kunna göra mellanstatliga jämförelser.

Med större kunskaper på detta område kan det arbete som görs i Sverige och i andra länder när det gäller tredjelandsmedborgares integration förbättras och utvecklas. Något som i sin tur bör kunna leda till bättre möjligheter och en bättre livssituation för dem som invandrat.

De tre delstudierna presenteras i rapporten *Immigrant Integration and Incentives – a pilot study of Integration through Incentives*. Denna rapport består av delarna

- *Incentives and labor market integration in Europe – The case of newly arrived third country nationals.*
- *Understanding and identifying strategic incentives for new immigrants to Sweden: a focus group pilot study in Uppsala.*
- *Indicating Integration – a pilot study of indicators of integration in five European countries.*

2. PROJEKTUPPLÄGG

Projektets mål är att ta fram ett kunskapsunderlag i rapportform som redovisas på konferensen *Integration of new arrivals – Incentives and Work in Focus* (EU Expert Meeting – Malmö, 14-16 december 2009) samt genom rapporten *Immigrant Integration and Incentives – a pilot study of Integration through Incentives*. En förväntad effekt är att det som kommer fram i studien ska väcka intresse för behovet av fördjupade kunskaper på integrationsområdet och i förlängningen kunna ligga till grund för en fördjupad forskningsstudie som involverar flera EU-länder. Dessa fördjupade kunskaper är tänkta att användas både inom respektive land och inom EU för att förbättra integrationen.

Målgruppen för studien är framförallt nyanlända tredjelandsmedborgare och deras integration på arbetsmarknaden. Detta syns framförallt i målgruppskonsultationerna i Uppsala samt i diskussionerna kring incitament.

De primära mottagarna av projektresultatet är de ca 200 personerna som bjuds in till EU konferensen i Malmö den 14-16 december, dessa består av politiker från EU:s medlemsländer och experter aktiva inom området migration och integration. De sekundära mottagarna av projektresultatet är aktiva forskare inom fältet för migration och integration.

I projektet samverkar MIM, Malmö högskola med CEIFO, Stockholms Universitet, Institutet for Samfunnsforskning i Oslo och Con Vision i Uppsala.

Kartläggning av hur incitament används i de fem pilotländerna samt kartläggning av möjligheter att mäta effekter av incitament i de fem pilotländerna genomförs av deltagande forskare i projektgruppen (Jan-Paul Brekke, ISF; Inge Dahlstedt, MIM).

Målgruppskonsultation av nyanlända tredjelandsmedborgare i Uppsala genomförs av representanter för Con Vision. (Lise-Lotte Gustafsson, Con Vision; Valerie DeMarinis Uppsala Universitet).

Rapporten bearbetas och redovisas på EU konferensen i Malmö den 14-16 december 2009.

Projektet har utformats som ett pilotprojekt kring studiet av incitament till integration av tredjelandsmedborgare i EU. Pilotprojektet och den efterföljande diskussionen på EU konferensen har utmynnat i antal punkter som måste uppfyllas för att kunna genomföra en fullskalig undersökning av incitament till integration:

8. Avgränsningar och en tydlig definition av begreppet incitament måste göras, vilket innefattar frågor som: Vad är ett incitament? Vad är inte ett incitament? Till vilka grupper/individer riktar sig incitamenten?
9. I en bred komparativ studie mellan EUs olika medlemsländer är det extremt viktigt att få alla nationella informanter och policyexperter att fokusera på samma saker samt att få en gemensam förståelse av begreppet incitament.
10. Incitament till integration måste studeras genom ett studie av väl avgränsade områden som t ex arbetsmarknad, bostadsmarknad, politiskt deltagande o s v.
11. En fullskalig studie måste också ta upp frågan huruvida incitament kan användas/är ett "bra instrument för styrning av integration och integrationspolicys.
12. Sambandet mellan integration och indikatorer måste utredas vidare på grund av det stora antal av faktorer som till delar är policyoberoende och som påverkar integrationen i de olika medlemsländerna.

13. En indikatormodell som kontrollerar för integrationspåverkande faktorer måste utvecklas för att kunna säkerställa sambandet mellan incitament och indikatorer.
14. En kartläggning av möjligheterna att använda nationell integrationsrelevant statistik måste göras.

3. PROJEKTETS GENOMFÖRANDE

Projektgruppen har under arbetets gång träffats 4 gånger för att dra upp riktlinjerna för arbetet. Utöver dessa möten har arbetet möjliggjorts av en extensiv mailkontakt samt telefonmöten. Arbetet har framskridit relativt smärtfritt med mindre problem. Dessa problem har bestått av två saker. Det första problemet som projektet stötte på var av teoretisk karaktär och innefattar definitionen av incitament. Projektgruppen är sammansatt av forskare från olika akademiska discipliner vilket märktes på diskussionerna kring vad ett incitament är där gruppen hade vissa svårigheter att enas. Lösningen som projektgruppen fann till detta problem var att hela gruppen fick följa den definition som diskuteras i delrapporten *Incentives and labor market integration in Europe – The case of newly arrived third country nationals* författad av Jan-Paul Brekke. När detta beslut väl var taget löpte arbetet relativt smärtfritt.

Problem nummer två som präglade arbetet var egentligen kopplat till den ovan nämnda delstudien av Brekke. Det visade sig att det var lättare sagt än gjort att finna informanter i de fem pilotländerna som hade en bra insikt och kunskaper i respektive lands integrationspolitik. Det krävdes en stor arbetsinsats i rundringningar och påtryckningar för att få svar på projektets frågor. Ett delproblem i detta som också är en viktig slutsats i projektet är att inte alla pilotländer använder incitamentsstrukturer i sina integrationspolicys för att förbättra integrationen för tredjelandsmedborgare. Detta är något som en fullskalig undersökning måste ta hänsyn till.

Uppsala kommun har inom ramen för projektet Kom In (www.uppsala.se/h/omkommunen/jamstallhet--mangfald/integration--invandring/flyktning--invandrare-/kom-in/) utvecklat en metod för målgruppskonsultationer genom fokusgruppsintervjuer. Denna metod har i projektet använts för att få målgruppens syn på centrala integrationspolitiska frågeställningar samt frågeställningar specifikt fokuserade kring incitament och incitamentsstrukturer. Dessa målgruppskonsultationer och analysen av dessa finns presenterade i rapportens andra delstudie *Understanding and identifying strategic incentives for new immigrants to Sweden: a focus group pilot study in Uppsala*. Förutom målgruppens medverkan i rapporten så medverkade ett antal representanter för målgruppen i en paneldiskussion under EU konferensen i Malmö den 14-16 december.

Vad gäller de olika projektpartnerna har bidragit med så kan följande sägas:

- MIM har förutom att de agerar som projektägare också bidragit med kompetens inom integrationsforskningen samt statistisk kunskap som är relevant för integrationsforskningen. Arbetsinsatsen i projektet: forskare Inge Dahlstedt har medverkat motsvarande 50% arbete i 6 månader, forskare Pieter Bevelander har medverkat i projektet motsvarande 20% i 2 månader samt ekonomiadministratör Louise Tregert har arbetat 20% i projektet. Ekonomiska resurser lönekostnad: 224.700kr
- ISF har bidragit med kompetens inom integrationsforskning samt kompetens inom fältet för policyanalys. Arbetsinsats: forskare Jan-Paul Brekke har medverkat i projektet motsvarande 3 månaders arbete. Ekonomisk resurs lönekostnad: 280.000kr
- Con Vision har bidragit med kontakter till målgruppen samt kompetens inom och analys av metoden för målgruppskonsultation. Arbetsinsats: Lise-Lotte Gustafsson har medverkat i projektet motsvarande 2,5 månaders arbete. Ekonomisk resurs lönekostnad: 80.000kr
- CEIFO har bidragit med kompetens inom integrationsforskning samt kompetens inom fältet för policyanalys. Arbetsinsats: forskare Birgitta Ornbrant har medverkat i projektet motsvarande 5 månaders arbete. Ekonomisk resurs lönekostnad: 78.310kr

Projektet och dess rapport presenterades på EU konferensen i Malmö den 14-16 december där projektgruppen fick tid att presentera sitt arbete under en av plenarsessionerna. Utöver detta deltog dessutom projektgruppen i olika workshops under konferensen och kunde på så sätt både presentera och diskutera resultatet med övriga konferensdeltagare under dessa dagar. Dagen efter konferensen arrangerades ESF dagen i Malmö, den 17 december, här presenterade delar av projektgruppen sina resultat från studien, fokus för denna presentation var indikatorer och sambandet mellan incitament och indikatorer.

Erfarenheter från projektet sprids på ytterligare ett sätt genom att en av medlemmarna i projektgruppen – Inge Dahlstedt – Medverkar i boken *IMER möjligheter och gränser – festskrift till Björn Fryklund* (Wigerfelt & Peterson (red), 2010). Dahlstedts kapitel *Measuring Integration* baseras på erfarenheter från projektet.

Det transnationella utbytet i projektet har bestått av två delar. Dels har projektgruppen varit sammansatt av forskare från två Europeiska länder. Dels har det transnationella utbytet skett genom diskussioner och presentation kring projektgruppens slutsatser på EU konferensen i Malmö.

4. RESULTAT OCH ERFARENHETER

- Sammanfattande redovisning och bedömning av projektets genomförande och resultat i förhållande till projektmål, relevanta program mål/indikatorer samt särskilda prioriteringar.

Redovisningen av genomförda aktiviteter och deltagare/medverkande ska vara kopplad till och möjlig att jämföra med motsvarande beskrivning i ansökan och lägesrapporter. För projektaktiviteter riktade direkt till tredjelandsmedborgare ska det framgå hur deltagarna fördelat sig mellan de olika kategorier av tredjelandsmedborgare som ingår respektive ligger utanför Integrationsfondens slutliga målgrupp (jmf beskrivning i det fleråriga programmet). Eventuella svårigheter att göra denna redovisning bör kommenteras.

Förutom uppgifter om antal deltagare, avbrottsfrekvens etc. i olika aktiviteter, bör i resultatredovisningen även ingå deltagarnas egna bedömningar av de utbildningar, introduktionsprogram, tjänster etc. som de fått del av.

Ett kunskapsunderlag i rapportform har tagits fram och redovisats på EU konferensen i Malmö. Detta underlag kan fungera som ett underlag för en fördjupad fullskalig studie som involverar flera EU-länder. Rapporten pekar på flera punkter som kommer att vara viktiga att tänka på vid en fullskalig studie (se punkterna 1-7 under rubrik 1).

Kartläggning av incitamentsstrukturer i de fem pilotländerna har gjorts samt en kartläggning av möjligheterna att mäta effekter av incitamentsstrukturer i dessa länder. Dessutom har en målgruppskonsultation gjorts i Uppsala. Dessa tre delar är helt i enlighet med projektbeskrivningen.

- **Bedömning av om, och i så fall på vilket sätt, projektet bidragit till att introducera, vidareutveckla och tillämpa Europeiska unionens elva grundprinciper för integration. Bedömda effekter på lärande och kunskapsuppbyggnad inom den egna organisationen och hos (andra) nyckelaktörer.**

Projektet har inte direkt introducerat eller vidareutvecklat eller tillämpat EUs elva grundprinciper på integration däremot har projektet syftat till att öka kunskapen kring integration och denna kunskap kan i sin tur hänföras till principerna tre, tio och elva. Princip tre handlar om sysselsättning och projektet har specifikt fokuserat på arbetsmarknadsintegration. Princip tio handlar om mainstreaming av integrationpolicy inom EU. Genom projektets arbete har kunskap om skillnader och likheter mellan de olika studerade pilotländerna när det gäller integrationspolicy blivit synliggjorda. Princip elva handlar om benchmarking av integrationspolicy, d v s mätande av effekter av policys. Här har projektet på ett tydligt sätt diskuterat möjligheten att mäta effekterna av policy inom de studerade pilotländerna.

Den viktigaste bieffekten av projektet är kopplad till deltagarnas medverkan i EU konferensen. Där fick projektgruppen möjligheter att diskutera resultatet med företrädare, praktiker och forskare från ett stort antal av den Europeiska Unionens medlemsländer, detta har lett till ett nätverk som kan användas vid en fullskalig studie av incitament och integration i EU.

Ytterligare en insikt som projektet har gett är nödvändigheten av att redan i planeringsstadiet av en fullskalig studie involvera representanter för målgruppen, inte bara representanter boende i Sverige utan också representanter för målgruppen boende i de aktuella länderna.

Erfarenheter från projektet har tagits tillvara i MIMs organisation där kunskaperna ingår i den sammanlagda kunskapsbasen, dessutom har delar av slutsatserna från projektet infogats i delmomentet *Economy and Social Structure* som är en del av kursen *International Migration and Ethnic Relations* på IMER, Malmö högskola.

5. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG

Lärdomar som har dragits av detta pilotprojekt är att vid en fullskalig studie är det oerhört viktigt att föra en diskussion kring definitionen av incitament, detta märktes dels i projektgruppens arbete men också i diskussionerna som fördes under EU konferensen där det till viss del rådde begreppsförvirring om vad incitament verkligen betyder och vad som ska innefattas i begreppet när det gäller policy och policyåtgärder. Dessutom har det visat sig oerhört viktigt att få kontakt med "rätt" nationella kontakter och experter vid en fullskalig studie för att slippa samma problem som pilotprojektet drabbades av. För att komma tillrätta med detta problem kan det nätverk och de kontakter som knöts under EU konferensen användas för att komma in rätt i de tänkta länderna som ska studeras.

Vid en fullskalig studie måste dessutom specifika integrationsfält avgränsas, ett förslag från projektgruppen är att en fullskalig studie först och främst fokuserar på arbets- och bostadsmarknaderna då dessa fält kan sägas vara primära integrationsaspekter (se Diaz 2004). Dessutom är de fält som är relativt enkla att avgränsa både empiriskt och policymässigt.

En fullskalig studie måste också ta upp frågan huruvida incitament och incitamentsstrukturer är ett bra instrument för styrning av integration och integrationspolicys, både generellt men också i specifika nationella sammanhang. Ett tänkbart scenario är att incitament fungerar i land A men inte i land B. Dessutom måste en modell för mätandet av effekter av incitament tas fram. Denna modell måste inkludera och kontrollera för institutionella och strukturella olikheter mellan olika nationella kontexter.