

## **Integrationspolitikens resultat**

*Integrationspolitikens resultat – På väg mot ett samlat system för uppföljning och analys vid  
16 statliga myndigheter*

Integrationsverkets rapportserie 2007:05

© Integrationsverket 2007

ISSN 1404-5370

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Grafisk produktion och tryck: Elanders AB

# **Integrationspolitikens resultat**

På väg mot ett samlat system för uppföljning och analys  
vid 16 statliga myndigheter



# Innehåll

Förord	7
Sammanfattning	9
Summary	15
DEL A: Introduktion och bakgrund	23
1 Inledning och utgångspunkter	25
Uppdraget	25
Det breda angreppssättet	27
Att mäta, styra och åtgärda	29
Den fortsatta framställningen	31
2 Några integrationspolitiska modeller i västvärlden	33
Bakgrund – politiken växer fram	33
Ländergenomgången	35
3 Den svenska integrationspolitiken och dess allmänna genomslag	49
Integrationspolitikens grunddrag och mål	49
Har integrationspolitiken fått genomslag?	51
4 Analysredskap och styrsystem	55
Mål och resultatstyrning	55
Framväxten av ett nytt analysredskap	58
Vägen till mätbara mål och indikatorer	58
Tvärsektoriellt perspektiv?	61
Kompromisser	61
Arbetsgruppens förslag	62
DEL B: Redovisning och analys av indikatorresultat	69
5 Rättsväsendet och den statliga arbetsgivarpolitiken	71
Mångfald i bemanning och personalutbildning	71
Rikspolisstyrelsen	72
Åklagarmyndigheten	74
Domstolsverket	76
Kriminalvården	77
Erfarenheter av samråd med rättsmyndigheterna	79

Erfarenheter av uppföljning med indikatorer	82
Personalsammansättning och mångfald vid sexton myndigheter	82
6 Sysselsättning	93
Sysselsättningsutvecklingen	95
Arbetsmarknadsverkets verksamhet	98
Indikatorernas relevans	107
Vad säger handläggare och brukare?	109
Företagandet bland utrikes och inrikes födda	111
Ekonomiskt bistånd för inrikes och utrikes födda 1998–2005	116
7 Boende, utbildning, hälsa och socialförsäkring	123
Rättvisa och jämlikhet i boendet	123
Sammanfattning av rapporten	124
Mål och indikatorer för rättvisa och jämlikhet i boendet	128
Integration i boendet – lika rättigheter och möjligheter att välja bostad efter förutsättningar och behov	131
Utbildning, Skolverket	133
Utveckla indikatorerna	138
Vad är hälsa och vem bevakar den?	145
Integrationsverkets reflektioner: Som man ropar får man svar	148
Integrationsverkets slutsatser och förslag	151
Försäkringskassan	152
8 Demokrati och kultur	167
Delaktighet, deltagande och medverkan	167
Statens kulturråd	179
9 Diskriminering	189
Integrationspolitiska mål och indikatorer	189
Sammanfattning av resultaten	190
Tidigare åtgärder och effekter	196
10 Introduktion av nyanlända	201
Integrationsverkets uppdrag	201
Mål och indikatorer	202
DEL C: Samlad övergripande analys	217
11 Slutsatser och förslag	219
Resultaten enligt indikatorerna	219
Sektorsövergripande analyser	229
Systemet för uppföljning och analys	233
Förslag inför framtiden	236
Referenser	241
Bilagor	249

# Förord

Tillsammans med Integrationsverket har 15 statliga myndigheter medverkat i regeringsuppdraget med att följa upp och analysera integrationspolitikens resultat. De medverkande myndigheterna har utfört ett stort arbete. Vi vill rikta ett varmt och gemensamt tack till dessa myndigheter. Underlagen från de medverkande sektorsmyndigheterna återfinns i sin helhet som separata bilagor till den här rapporten.

Många medarbetare på Integrationsverket har varit med och tagit fram rapporten Integrationspolitikens resultat. Björn Colliander har varit projektledare och Mikael Rundqvist vetenskaplig ledare för arbetet. I projektgruppen ingick också Sven Hjelmskog, Ulf Qwarfordt och Leif Wernberg (den sistnämnde övergick efter uppstarten till andra arbetsuppgifter). Monir Dastserri har fungerat som statistikansvarig, även externt. Efter hand tillkom Fredrik Bonander, Mia Grönberg och Lillemor Sahlberg. I slutfasen anslöt även Anna-Sofia Quensel, Andreas Sandberg, Lena Schröder och Susanne Sundell Lecerof. Biträdande avdelningschefen Christer Gustavsson har haft nära kontakt med projektledningen under arbetets gång och Maria Murphy har arbetat med statistiken i enkätundersökningen vid arbetsförmedlingar. Professor Henry Bäck och docent Maritta Soininen har verkat som externa kvalitetssäkrare. Ekonomie doktor Lars Andersson har svarat för extern kvalitetssäkring av den del av rapporten som avser introduktionen av nyanlända invandrare. Rapporten är på flera sätt en produkt av en gemensam arbetsinsats. Projektet har på ett förtjänstfullt sätt navigerat sig fram i ett komplext uppdrag och lyckats med att koppla ihop analys- och utvecklingsarbete. Det är samtidigt också den sista rapporten från Integrationsverket.

För att uppnå goda resultat inom integrationspolitiken fordras kunskap, vilja och målmedvetenhet. Rapporten Integrationspolitikens resultat visar att en hel del återstår att göra

innan vi är framme vid målet om ett samhälle där alla har lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter. Nu får andra ta över arbetet med att följa upp, analysera och vidta åtgärder för att förbättra integrationspolitikens utveckling och resultat.

Norrköping den 12 juni 2007

Lena Bernström  
Tf generaldirektör

Abdullahi Aress  
Avdelningschef



# Sammanfattning

Integrationspolitikens övergripande mål är ett samhälle där alla har lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter. År 2006 infördes ett nytt system för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat. I budgetpropositionen satte statsmakten upp 24 mål och anvisade 69 indikatorer för uppföljning av måluppfyllelsen inom elva olika samhällsområden – rättsväsendet och den statliga arbetsgivarpolitiken, sysselsättning, boende, utbildning, hälsa, socialförsäkring, demokrati, kultur, diskriminering och introduktionen av nyanlända invandrare.

Berörda sektorsmyndigheter fick i sina regleringsbrev i uppdrag att följa upp indikatorerna och göra analyser. Antalet myndigheter som kom att ingå i systemet är 16 stycken, men deras respektive uppdrag enligt regleringsbreven skiljer sig åt på det sättet att vissa av dem tydligt har att utföra såväl uppföljningar av indikatorer som analyser, medan andra myndigheter har andra skrivningar och uppgifter, mer eller mindre tydliga. Myndigheterna har även fått olika typer av indikatorer att redovisa – från statistik över den egna personalsammansättningen till olika samhällstillstånd.

De 16 myndigheterna är: Arbetsgivarverket, Arbetsmarknadsverket, Boverket, Domstolsverket, Försäkringskassan, Integrationsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Kriminalvårdsverket, Verket för näringslivsutveckling, Rikspolisstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Verket för förvaltningsutveckling samt Åklagarmyndigheten.

Integrationsverket ska enligt sina regleringsbrev för år 2006 och för år 2007 ansvara för en samlad övergripande analys av integrationspolitikens utveckling och resultat. Analysen skall bygga på sektorsmyndigheternas analyser och redovisning av indikatorer. Integrationsverket har haft en dubbla roll i detta

uppdrag då man i egenskap av sektorsmyndighet även har svarat för analyser inom de tre samhällsområdena nyanlända, diskriminering samt sysselsättning.

I den här rapporten redovisar Integrationsverket sin samlade övergripande analys. Utöver sektorsmyndigheternas analyser och redovisningar av indikatorer inom elva samhällsområden bygger rapporten på kopplingar mellan de olika sektorsanalyserna. Rapporten består även av iakttagelser och reflektioner om det igångsatta systemet – det vill säga själva modellen – för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat.

Inom samtliga studerade samhällsområden så ser läget sämre ut för utrikes födda personer, eller personer med utländsk bakgrund, än vad det gör för personer med svensk bakgrund. Ibland är skillnaderna inte så stora och på vissa punkter är utvecklingen positiv. Indikatorerna visar generellt sett att personer som inte kommer från västländer är mer sjuka, i högre grad sysslösa, bor sämre, är fattigare och har barn med sämre skolresultat. Om integrationspolitiken ska göra framsteg behövs det insatser på en mängd områden där hänsyn tas till att insatser på ett område även kan ha effekter på andra områden.

*Rättsväsendet och den statliga arbetsgivarpolitiken:* När det gäller de fyra rättsvårdande myndigheterna så är andelen anställda med utländsk bakgrund i paritet med befolkningens sammansättning inom kriminalvårdens klientnära arbetsområden. Inom övriga delar av kriminalvården och de andra rättmyndigheterna är andelen anställda med utländsk bakgrund mycket låg. Mångfalden bland domare och åklagare kan endast öka genom att rekryteringsbasen breddas. När det gäller de 16 myndigheterna i stort så är den vanliga bilden att andelen anställda med utländsk bakgrund ökade hos myndigheterna, men att ökningen skedde i långsammare takt än förändringens av befolkningens sammansättning.

*Sysselsättning:* Under det allra senaste årets (2006) starka konjunktur har det skett en förbättring av sysselsättningen. Sysselsättningsgraden är fortsatt lägre för utrikes födda än för inrikes födda, men andelen sysselsatta bland de utrikes födda har ökat och skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda män har minskat. Andelen utrikes födda akademiker med ett kvalificerat arbete var under åren 2001 till 2004 betydligt lägre än motsvarande andel för inrikes födda akademiker.

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) konstaterar att egenföretagande är en väg till sysselsättning för utrikes födda, men att villkoren för gruppen är svårare på grund av iakttagna faktorer som lägre lönsamhet och större svårigheter att få lån

Utrikes födda tar emot ekonomiskt bistånd i större utsträckning än inrikes födda. Socialstyrelsen menar att den främsta

orsaken till denna skillnad är att det är vanligare bland utrikes födda, i synnerhet nyanlända invandrare, att man saknar arbete och inte är kvalificerade för arbetslöshetsersättning. Skillnaderna i detta avseende har dock minskat under perioden 1998 – 2005

*Boende:* Det finns betydande skillnader mellan personer med svensk och utländsk bakgrund i fråga om boende. Medan drygt hälften av befolkningen med svensk bakgrund bor i egna hem är motsvarande andel bland de med utländsk bakgrund bara drygt en fjärdedel. Den vanligaste boendeformen bland de med utländsk bakgrund är hyresrätt. De som bor i egna hem trivs i regel bättre med sitt boende än de som bor i hyresrätt. Över lag tycks dock flertalet boende vara ganska nöjda med sitt boende enligt de undersökningar som Boverket presenterar. Personer med svensk bakgrund trivs dock något bättre än de med utländsk bakgrund, oavsett upplåtelseform. Slutligen kan vi konstatera att boendesegregationen efter etniska skiljelinjer har ökat i flertalet av landets större kommuner under perioden 1997 – 2005. I fyra av de större kommunerna minskade boendesegregationen: Gävle, Lund, Umeå och Uppsala.

*Utbildning:* Klyftan i skolresultatet för flickor med utländsk respektive svensk bakgrund ökade under perioden. För pojkarna minskade under samma skede klyftan något mellan resultatet för dem med utländsk och dem med svensk bakgrund. För gymnasieskolan visar siffrorna en tydligt ökad klyfta vad gäller skolresultat mellan elever med utländsk och elever med svensk bakgrund mellan de två åren. Bakom siffrorna över skolresultat för elever med utländsk bakgrund döljer sig en stor variation. En mycket viktig observation är att sambandet mellan skolresultat och vistelsetid i Sverige är starkt. De individer som anlant sent till Sverige har större svårigheter att nå goda skolresultat än de som bott en längre tid i landet. Ungdomar som går i skolor där ytterst få elever har svensk bakgrund har sämre skolresultat än de som går i andra skolor. Detta samband gäller oavsett föräldrarnas utbildningsnivå och ställning på arbetsmarknaden. För barn och ungdomar kan boendeförhållandena dessutom vara av betydelse för studieresultaten. Mycket tyder på att extrem trångboddhet samt socioekonomisk och etnisk boendesegregation i sig kan påverka studieresultaten negativt.

*Hälsa:* Socialstyrelsen (2007b) konstaterar att personer med utländsk bakgrund i åldrarna 16–64 (åldersgruppen justerades vid samråd med Integrationsverket) överlag har sämre självs kattad hälsa än personer med svensk bakgrund. Det finns dock naturligtvis stora variationer inom gruppen med utländsk bakgrund

*Socialförsäkring:* Eftersom utrikes födda har en sämre för-

ankring på arbetsmarknaden så är de också mer beroende av de socialförsäkringar som är bosättningsbaserade än de försäkringar som är inkomstbaserade. Analysen av indikatorerna inom sjukförsäkringen visar att skillnaden är större mellan kvinnor och män än mellan in- och utrikes födda när det gäller användandet av den inkomstbaserade sjukpenningen. Den bosättningsbaserade sjuk- och aktivitetsersättningen visar dock en markant skillnad och då är det framför allt personer från mellanöstern och norra Afrika (MENA) som är överrepresenterade i statistiken

*Demokrati:* Kvinnor med utländsk bakgrund blev sämre företrädare i riksdagen genom 2006 års val än de blev 2002. För männen med utländsk bakgrund ledde däremot valet 2006 till en bättre representation i riksdagen än motsvarande läge efter valet 2002. Valda med utländsk bakgrund utgör en mindre andel av det totala antalet valda än andelen inom befolkningen som har utländsk bakgrund.

*Kultur:* 20–27 procent av de personer som är verksamma vid kulturinstitutioner har utländsk bakgrund medan 6–8 procent av de verksamma i ledande ställning vid sådana institutioner har utländsk bakgrund. Utbildning och socioekonomisk tillhörighet väger tyngst bland förklaringar till medverkan och deltagande i kulturlivet

*Diskriminering:* Våra resultat pekar på att diskriminering finns, men knappast framstår som den enda förklaringen till förekommande skillnader mellan personer av svensk respektive utländsk bakgrund. Arbetsgivarnas kunskap om diskrimineringslagstiftningen behöver öka. Det finns ett behov av att göra fler insatser och utredningar inom området diskriminering. Inte minst så behöver orsakerna bakom fenomenet diskriminering undersökas närmare. Även undersökningsmetoderna behöver kompletteras och utvecklas.

*Nyanlända:* Analysen av indikatorerna visar att få aktiviteter sker under introduktionen som kan påverka individens möjligheter till ett socioekonomiskt jämlikt liv i Sverige. Indikatorerna tyder på att de flesta, oavsett om de får introduktion eller inte, erbjuds SFI och egentligen inget mer. Denna rapport visar att det ofta är kommunen som är ensam utförare av insatser, snarare än samordnare av samtliga sektorsmyndigheters insatser.

En stor del av dem som får permanent uppehållstillstånd av asylskäl, humanitära skäl eller anknytningskäl lider av ohälsa på grund av svåra levnadsvillkor i ursprungslandet, och på grund av särskilda riskfaktorer som hänger samman med flyktingskap (förföljelse, krig, väntan och osäkerhet).

Det är viktigt att fundera på förutsättningarna och var ribban för arbetet inom integrationsområdet bör läggas. Oavsett valet av integrationspolitisk modell finns specifika problem

som rör integration och invandring i olika länder. Därmed inte sagt att val av politik och modell inte spelar någon roll, men det är också andra faktorer som inverkar. Sammanhanget i form av fenomen som situationen på arbetsmarknaden, ekonomiska konjunkturer, opinionen, föreställningar i massmedia och kultur, tillgång till medborgarskap är svårkontrollerade men viktiga variabler.

Det samlade systemet för uppföljning och analys av integrationspolitiken togs från början fram centralt inom en interdepartemental arbetsgrupp vid regeringskansliet. Syftet var i första hand att få fram ett indikatorsystem som skulle spegla integrationspolitikens resultat och tillstånd, det vill säga hur läget *är*. Men inslag fanns även av ambitionen att fånga insatser och prestationer i form av särskilda indikatorer, särskilt inom målområdet introduktionen av nyanlända.

De 24 målen som togs fram centralt utgör preciseringar av integrationspolitiken, det vill säga hur det *bör* vara. Baserat på tanken att utifrån mätning styra åtgärderna och vad olika myndigheter *gör* så har systemet möjlighet att bli ett utvecklat redskap för styrning. Systemet var dock långt ifrån enhetligt eller färdigt när uppdraget kom till Integrationsverket.

Integrationsverket bedömer att arbetet med det samlade systemet för uppföljning och analys bör fortsätta. Stor möda har redan lagts ned och ett nytt steg har tagits i rätt riktning. Flera viktiga processer har satts igång vid olika myndigheter med att mäta utvecklingen och att fundera över sin egen verksamhet i förhållande till integrationspolitiken.

Samtidigt bör systemet vidareutvecklas och göras mer enhetligt, konsekvent och stringent. En viktig förbättringspunkt är att formulera uppdraget på ett mera enhetligt sätt i myndigheternas regleringsbrev. Nästa steg bör inriktas också på att ytterligare utveckla indikatorerna, göra dem mera träffsäkra, enhetligare i definitionerna, och kanske färre

Det har visat sig svårt att styra inom ett tvärsektorielt område som integrationspolitiken. En fortsatt utveckling av ett samlat system för uppföljning och analys har förutsättningar att fullbordas inom ramen för den sektorsinriktade styrningen av myndigheterna. Integrationsverket menar att det med fördel går att bygga in mer av *gör* i systemet, kopplat direkt till de aktuella myndigheterna. Självklart fordrar denna ökade betoning på *gör* en hel del ytterligare utvecklingsarbete, bland annat i termer av mer verksamhetsnära målformuleringar.



# Summary

The overall aim of Sweden's integration policy is a society where everyone has equal opportunities, rights and responsibilities. In 2006 a new system was introduced with regard to the monitoring and analysis of the development and consequences of Sweden's integration policy. In its budget proposals, the former Government created 24 objectives and assigned 69 indicators to measure and monitor target achievements in eleven specific societal fields – the judicial system and national employer policy, employment, housing, education, health, social (national) insurance, democracy, culture, discrimination and the introduction of newly arrived refugees.

The government agencies concerned were officially commissioned to monitor the above-named indicators and conduct analyses. Sixteen government agencies were included in the monitoring system, although their respective assignments differed in that some of them had clear instructions to monitor the indicators and conduct analyses, whereas others were given different, less specified instructions and tasks to carry out. Moreover, the indicators assigned to the different agencies differed greatly in depth, range, detail and degree of measurability – from details relating to employee composition to the range of different societal conditions.

The 16 government agencies involved were: The Swedish Agency for Government Employers, The Swedish Employment Service, The National Board of Housing Building and Planning, The Swedish Judiciary Administration, The Social Insurance Office, The Swedish Integration Board, The Swedish Institute for Growth Policy Studies, The Swedish Prison and Probation Service, The Swedish Agency for Economic and Regional Growth, The Swedish Police Service, Statistics Sweden, The Swedish National Agency for Education, The National Board of Health and Welfare, The Swedish Arts Council, The

Swedish Administrative Development Agency and The Office of the Public Prosecutor.

According to the Government's commissions of 2006 and 2007, the Swedish Integration Board was to be responsible for the compilation of an overarching analysis of the development and consequences of Sweden's integration policy as specified in the stated 24 objectives and 69 indicators. The analysis was to be based on the government agencies' analyses and reports to the Board on their respective monitoring of specific indicators. The Swedish Integration Board had a dual role to play in this work in that as an expert agency it had sole responsibility for immigration policy analyses concerning newly arrived refugees, discrimination and – main responsibility for the analysis of – employment, and in addition was also responsible for the coordination and compilation of its own and other agencies' data in an overarching analysis.

In this report the Swedish Integration Board presents its overall and overarching analysis. Besides the sector agencies' individual/separate analyses and presentations of indicators within the eleven societal fields, the report also accounts for connections between the different agencies' analyses. The report also includes observations and reflections of the new "trial" system – i.e. the present model – for the follow-up and analysis of the development and consequences of Swedish integration policy.

In all the societal fields studied the situation appears to be much worse for foreign-born, or people with a foreign background, than for those people with a Swedish background. Sometimes the differences are not so very great, and in certain instances the development is positive. In general the indicators show that people from non-western countries suffer more ill-health, are more often unemployed, live in poorer housing, have a lower socio-economic status, and their children tend to have poorer academic results. If Sweden's integration policy is to be successful, improvements need to be made in a number of areas. Such improvements also need to be carefully planned and thought through and account for the fact that that efforts and effects in one area will have direct and indirect consequences in another (a spin-off effect in terms of efforts in one area having an effect on other areas).

*The judicial system and national employer policy:* When it comes to the four judicial agencies, the proportion of employees with a foreign background is comparable with the population's composition within the Prison and Probation Service's client-related frame of reference. In other sections of the Prison and Probation Service, and in other judicial agencies, the proportion of employees with a foreign background is very low. The cultural



diversity among magistrates and solicitors can only increase if the recruitment base is widened. In terms of the 16 government agencies as a whole, the most common picture is that the proportion of foreign-born employees has increased, although this increase appears to have occurred much more slowly in comparison with changes in the population's composition.

*Employment:* The economic boom of 2006 led to an improvement in employment. The employment level continues to be lower for foreign-born people than for native-born, although the employment rate for foreign-born has increased and differences between foreign- and native-born men have decreased. In the period 2001–2004, the proportion of foreign-born university graduates with qualified jobs was considerably lower than the corresponding proportion of native-born graduates.

The Swedish Agency for Economic and Regional Growth (NUTEK) indicates that self-employment is one way for foreign-born people to secure employment, but also that this group experiences more difficulties due to specific factors such as lower profitability and difficulties in obtaining start-up grants or bank loans.

Foreign-born people also receive economic support to a much greater extent than those who are native-born. The National Board of Health and Welfare indicates that the primary reason for this difference is that a lack of work is more common among foreign-born people, and particularly newly arrived immigrants, which means that they do not qualify for unemployment benefit. However, the differences in this respect decreased during the period 1998–2005.

*Housing:* There are significant differences between people with Swedish and foreign backgrounds when it comes to housing. While almost half the population with a Swedish background own their own homes, the corresponding proportion of home-owners among people with a foreign background is just over twenty-five percent. The most common form of tenure amongst people with a foreign background is right of tenancy. Research shows that home-owners tend to be more satisfied with their housing than tenants. On the whole, however, and according to surveys presented by the National Board of Housing, Building and Planning, the majority of inhabitants are quite satisfied with their housing. People with a Swedish background tend to be somewhat more satisfied than those with a foreign background, however, regardless of whether they own or rent their homes. Finally, it is possible to establish that ethnic-residential segregation increased in several of the country's larger cities during the period 1997–2005. Segregation decreased in four of the largest cities: Gävle, Lund, Umeå and Uppsala.

*Education:* The gap between academic performances in undergraduate or compulsory school education of foreign background and Swedish background pupils and foreign-born and Swedish -born girls\* increased during the study period. The gap between the results of foreign-born and Swedish -born boys decreased somewhat in the same period. In terms of upper secondary school education, the figures show a definite increase in the gap between the results of foreign-born and Swedish-born pupils between the two years. A closer analysis of the figures reveals that there is a greater variation in the academic performances of pupils with a foreign background. An important observation is that there is a strong connection between academic performance and time spent in Sweden. Those individuals who arrived later in Sweden have much greater difficulty in achieving good results than those who have lived in Sweden for a longer period. Young people who attend schools where very few pupils have Swedish backgrounds tend to have lower grades than those attending other schools; a correlation that does not appear to depend on their parents' educational levels or whether they are employed or unemployed. In addition, it would seem that the housing situations of both children and young people do appear to have some effect on their academic performance. There are strong indications that extreme overcrowding and socio-economic and ethnic-residential segregation can have a negative affect on academic performance.

*Health:* The National Board of Health and Welfare (2007b) concludes that, in general, all foreign-born people between the ages of 16–64 (the age group was adjusted in consultation with the Swedish Integration Board) tend to have a lower self-estimation of health than people with a Swedish background. There are large variations within the foreign-born group with regard to this, however.

*Social (national) insurance:* As foreign-born people are not as well established on the labour market as their Swedish-born counterparts they are therefore also more dependent on housing-based social insurance than that based on income. The analysis of the indicators within the health insurance field indicate that the differences between women and men are greater than those between native- and foreign-born when it comes to the use of income-based sickness benefits. There is a considerable difference when it comes to housing-based sickness and activity allowances, and, in the main, people from the Middle East and North Africa (MENA) are over-represented in the statistics.

---

\* Foreign background includes foreign-born pupils as well as pupils born in Sweden with both parents being foreign-born.

*Democracy:* Women with foreign backgrounds were not as well represented in the Swedish Parliament following the 2006 elections as they were after the elections of 2002. In contrast, however, the 2006 elections led to better representations for men with foreign backgrounds as opposed to the 2002 results. Foreign-born elected representatives constitute a lower proportion of the total number of elected representatives than the total number of inhabitants with a foreign background.

*Culture:* 20–27 percent of people working for cultural institutions have a foreign background, whereas 6–8 percent of those occupying leading positions in such institutions are foreign-born. According to the analysis, educational and socio-economic status appears to play an important role in people's participation and employment in cultural activities.

*Discrimination:* Our results indicate that while discrimination exists, it does not appear to be the only explanation for the differences that appear between people with either Swedish or foreign backgrounds. Employers' knowledge of discrimination laws needs to be improved. More studies and surveys need to be done in the field of discrimination. Moreover, it is essential that the reasons, explanations and driving forces behind the phenomenon are explored and examined further. Study and survey methods also need to be supplemented and developed.

*Newly arrived refugees:* The analysis of the indicators shows that few meaningful activities occur during the introduction period – activities that create a sound basis for achieving a social and economic standing comparable to that of their Swedish-born counterparts. The indicators show that most people, regardless of whether they are offered and participate in an introduction or not, are merely offered a language course – Swedish for Immigrants (SFI) – and nothing more. This report shows that local councils are usually the sole initiators and providers of such efforts, rather than the co-ordinators of efforts on the part of all the sector agencies.

A large number of those granted permanent residence permits on asylum, humanitarian or family grounds suffer from ill health as a result of difficult conditions in their countries of origin or due to specific risk factors associated with being refugees (victimisation, war, uncertainty and long waiting times for decisions to be made about their futures).

In the light of the results and analyses presented in this report, it would seem essential to analyse the pre-requisites and conditions for the carrying out of Sweden's integration policy and which frames of reference should be in place. Regardless of which integration policy model is selected, there are specific problems to be dealt with in relation to integration and

immigration in different countries. This is not to say that the choice of policy and model is of no importance, merely that other factors also have an effect. The context of the phenomenon, such as the employment situation, economic fluctuations, public opinion, representations by the mass media and culture, access to citizenship, etc., might be difficult to control, but are nevertheless important variables.

The overall system for the monitoring and analysis of Sweden's integration policy was initially developed centrally by an inter-departmental working group of the Swedish Government Office. The primary aim was to develop an indicator system that would reflect the results and state of Sweden's integration policy, i.e. give an accurate picture of the *present* situation. But there was also an ambition to describe efforts and achievements in the form of specific indicators in more detail, particularly within the target area of the introduction of new arrivals.

The 24 objectives defined at national level are part of an overall defining process and constitute the essence of Swedish integration policy, i.e. what it *ought* to be like. Based on the idea that measuring and monitoring indicators governs what the different government agencies *do*, such a system provides an ideal too with which to facilitate this governance. However, the system was far from uniform or complete when the Swedish Integration Board took on the assignment.

The Swedish Integration Board maintains that work on the overall system of follow-up and analysis should continue. Considerable time and energy has already been invested, and a new step in the right direction taken. The work so far undertaken has led to several important processes being initiated within the different government agencies to measure and monitor developments, as well as to develop their own work in relation to Sweden's integration policy.

At the same time the system should be developed further and made more uniform, consistent and cogent. An important improvement would be to formulate the assignments in a more uniform way in the agencies' own appropriation directives. Another important step would be to develop and improve the indicators further, so that they are more accurate, more uniformly defined and perhaps fewer in number.

It has proved difficult to nationally govern such a cross-sectoral field as integration policy. A continued development of an overall system for follow-up and analysis has every chance of being realised in connection with the sectorised governance of the agencies as well as with integration policy as a whole. The Swedish Integration Board maintains that it would be advantageous to include more *doing* in the system and that this is direc-

tly coupled to the agencies concerned. This increased emphasis on *doing* naturally means a great deal of further development work, especially in terms of the formulation of more relevant and practice-related aims and objectives.



# **DELA: Introduktion och bakgrund**





# I Inledning och utgångspunkter

Den nuvarande integrationspolitiken beslutades för snart tio år sedan. Diskussionen om integrationspolitikens innebörd har aldrig stannat av. Inte heller idéerna om på vilket sätt den bör genomföras. Nära förknippad med frågorna om integrationspolitiken och hur politiken genomförs på bästa sätt är frågan om att mäta dess resultat. Hur vet vi om integrationspolitiken har lyckats eller inte? Också den frågan har varit aktuell sedan politiken beslutades. Under år 2006 sjösattes ett nytt system för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat. I det här kapitlet presenterar vi detta systems grunddrag och samtidigt utgångspunkterna för Integrationsverkets rapport om integrationspolitikens resultat.

## Uppdraget

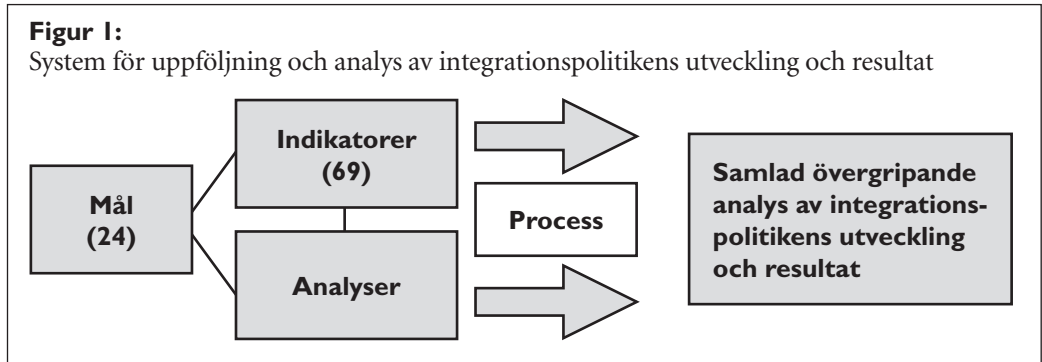
I sitt regleringsbrev för år 2006 fick Integrationsverket ett uppdrag med rubriken »Samlat system för uppföljning och analyser av integrationspolitikens resultat«.<sup>1</sup> Bakom detta uppdrag återfinns en omfattande utvecklingsprocess inom regeringskansliet.<sup>2</sup> Redan den 10 april år 2003 hade regeringen vid ett sammanträde beslutat att tillsätta en interdepartemental arbetsgrupp som ett resultat av Riksrevisionens styrelses kritiska synpunkter om behovet av att förtydliga målen för integrationspolitiken. Denna arbetsgrupp fick i uppgift att se över genomförandet och uppföljningen av integrationspolitiken inom ett antal politikområden.

Arbetsgruppen lämnade sitt slutförslag på mål och indika-

---

1 Uppdraget återkom i 2007 års regleringsbrev till Integrationsverket.

2 Om denna fleråriga process står det att läsa mer om i kapitel 4 i denna rapport.



torer i juni år 2005 (Ju 2003/3318/IM). Sedan inarbetades mål och indikatorer i olika politikområden i budgetpropositionen för år 2006 (prop 2005/06:01), liksom uppdrag och återrapporteringskrav i olika myndigheters regleringsbrev. Utgångspunkten för det arbete som sedan vidtog kan i stora drag beskrivas som i *figur 1*.

I budgetpropositionen (2005/06:01) sätter statsmakten upp 24 mål och anvisar 69 indikatorer på uppföljning av integrationspolitikens måluppfyllelse inom elva olika samhällsområden.<sup>3</sup> Berörda sektorsmyndigheter fick sedan i sina regleringsbrev för år 2006 i uppdrag att följa upp indikatorerna och göra analyser. Antalet myndigheter som kom att ingå i systemet är 16 stycken, men deras respektive uppdrag enligt regleringsbreven skiljer sig åt på så vis att vissa av dem tydligt ska utföra såväl uppföljningar av indikatorer som analyser, medan andra myndigheter har andra skrivningar och uppgifter, mer eller mindre tydliga.<sup>4</sup>

Integrationsverket ska enligt sitt regleringsbrev för år 2006 ansvara för »en samlad övergripande analys av integrationspolitikens utveckling och resultat. Analysen skall bygga på sektors-

3 De flesta av de 24 målen är konkretiseringar av integrationspolitikens övergripande mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

4 *Bilaga 1* ger en överblick av de olika uppdragen till de ingående 16 myndigheterna, inklusive mål, samhällsområden och indikatorer, så som systemet kom att se ut efter det att myndigheternas regleringsbrev för år 2006 var fastställda och Integrationsverket startat sitt arbete som samordnare med mera av uppdraget. De 16 myndigheterna är: Arbetsgivarverket, Arbetsmarknadsverket, Boverket, Domstolsverket, Försäkringskassan, Integrationsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Kriminalvårdsverket, Verket för näringslivsutveckling, Rikspolisstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Verket för förvaltningsutveckling samt Åklagarmyndigheten.

myndigheternas analyser och redovisning av indikatorer. Där det är relevant, ska barns och ungdomars levnadsvillkor analyseras särskilt. Med ungdomar avses i huvudsak gruppen 13–25 år. Integrationsverket skall även bistå myndigheterna med kunskap om och metodik för integrationspolitisk analys.<sup>5</sup>

Inom ramen för uppdraget ska Integrationsverket inrätta en särskild arbetsgrupp mellan myndigheterna, för att koordinera analysarbetet och annat samordningsarbete. Därtill bör, det inrättas ett gemensamt forum mellan berörda myndigheters generaldirektörer och med Integrationsverkets generaldirektör som sammankallande med syfte att dels öka graden av samförstånd om behoven av gemensamma åtaganden som bidrar till en ökad horisontell samverkan, dels följa upp resultaten av den samlade redovisningen.

I egenskap av sektorsmyndighet ska också Integrationsverket enligt sitt regleringsbrev för år 2006 genomföra analyser inom etablerings-/introduktionsområdet, diskrimineringsområdet samt sysselsättningsområdet. Integrationsverket skall vidare analysera orsaker till utvecklingen över tid och pröva vilka insatser som kan leda till måluppfyllelse.

## Det breda angreppssättet

Med stöd av ledande tjänstemän vid Justitiedepartementets dåvarande Integrations- och mångfaldsenhet tog Integrationsverket redan från början ett brett grepp på innebörden av formuleringen att genomföra en samlad övergripande analys av integrationspolitikens utveckling och resultat. Integrationsverkets analys bygger på de enskilda sektorsmyndigheternas analyser och redovisningar av indikatorer inom elva samhällsområden, och innefattar kopplingar mellan de olika sektorsanalyserna. Angreppssättet består även av iakttagelser och reflektioner om det igångsatta systemet – det vill säga själva modellen – för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat.

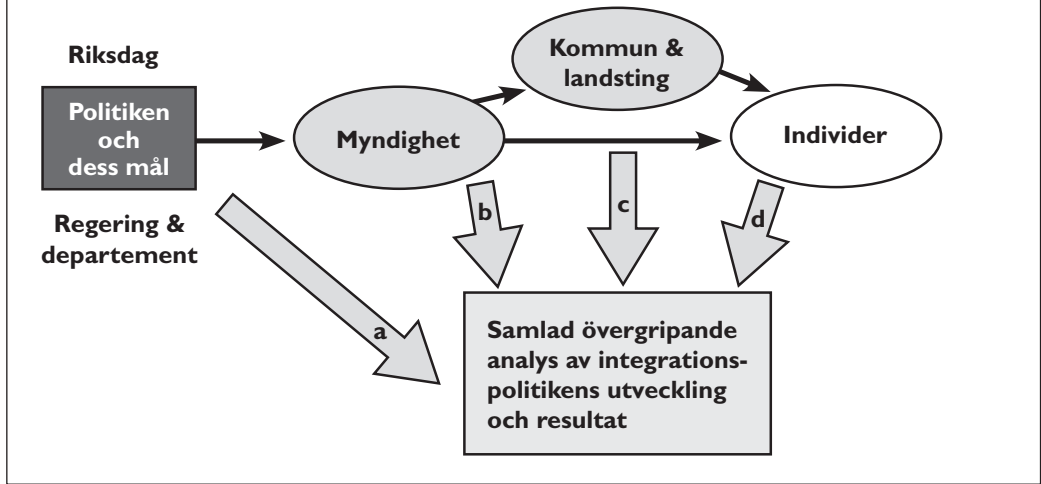
Den kanske viktigaste anledningen till detta omfattande analysarbete är insikten att arbetet med att ta fram, tillämpa samt vidareutveckla ett samlat system för uppföljning och analys av integrationspolitikens resultat i sig är ett nytt steg, eller redskap, som förtjänar att redovisas och begrundas som en helhet. *Figur 2* illustrerar Integrationsverkets syn på uppdraget.

---

5 Samma formuleringar som i detta stycke återkommer även i 2007 års regleringsbrev från den nytilträdde alliansregeringen till Integrationsverket.

**Figur 2**

Samlad övergripande analys av olika faser i den integrationspolitiska styrningskedjan



Integrationspolitiken beslutas av regering och riksdag. Uppdraget om det samlade systemet för uppföljning och analys av politikens resultat har getts av regeringen efter överläggningar mellan departement och myndigheter. Politiken ska genomföras av myndigheterna på nationell nivå samt på regional och lokal nivå av och i kommunerna. Ansvaret för att genomföra politiken ligger med andra ord dels på myndigheterna, nationellt och regionalt, dels på kommunerna lokalt.<sup>6</sup>

Pilarna märkta a till d i figuren tar fasta på olika faser i denna process eller styrningskedja. Om vi håller oss till själva systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat så uttrycker

- pilen *a* utvecklingen och resultatet av och med arbetet i den interdepartementala grupp som tog fram systemet<sup>7</sup>
- pilen *b* arbetet på nationell nivå vid myndigheterna och hur de fastlagda indikatorerna fångar olika tillstånd och åtgärder
- pilen *c* arbetet på regional och lokal nivå och hur de fastlagda indikatorerna fångar olika tillstånd och åtgärder
- pilen *d* de indikatorer som anger hur det ser ut för individerna i samhället och vad som görs för dem

6 Här finns utrymme för komplikationer i och med det kommunala självstyret och myndigheternas roll som tillsynsmyndighet.

7 Pilarna *a* och *b* tillsammans står för resultatet av dialogen mellan respektive departement och myndighet om en viss del av analys- och uppföljningssystemet.

Hur systemet växer fram i regeringskansliet betraktas alltså i den här rapporten som ett uttryck för integrationspolitikens utveckling och resultat, likaså att systemet finns med och hur det ser ut i budgetpropositionen. Systemets utformning i regleringsbrev och hur myndigheterna arbetar med det är ytterligare tecken på integrationspolitikens utveckling och resultat.

I huvudfokus i denna rapport står de indikatorer som framgår av bilaga 1 samt schematiskt av pilarna b, c och d i figur 2. Indikatorerna är av olika slag och kan anta olika värden. De är primärt avsedda att spegla tillståndet inom integrationsområdet.

Tillsammans symboliserar de fyra pilarna i figur 2 grunden för en samlad övergripande analys av integrationspolitikens utveckling och resultat.<sup>8</sup>

## Att mäta, styra och åtgärda

Systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat bygger på mätning i form av fastlagda indikatorer. Många av indikatorerna förutsätter mätning utifrån indelningar av befolkningen i olika grupper, som till exempel inrikes respektive utrikes födda, eller personer med svensk respektive utländsk bakgrund. Sådana mätningar är nödvändiga för att kartlägga integrationspolitikens resultat.<sup>9</sup>

Saken stannar dock inte vid detta. Uppdraget med systemet rymmer också tanken att få fram integrationspolitiska analyser. Indikatorredovisningarna och analyserna ger i sin tur en grund för att överväga åtgärder samt styrning inom olika samhällsområden.<sup>10</sup>

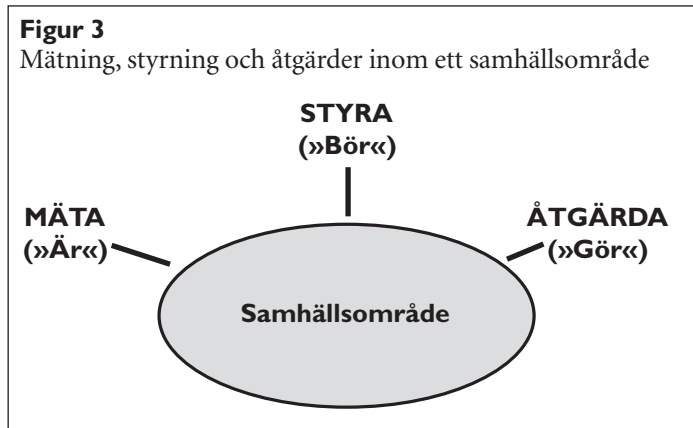
Inom den samhällsvetenskapliga litteraturen övervägs förhållandet mellan »är« (mäta), »bör« (styra) och »gör« (åtgärda). En ideal syn går ut på att utifrån mätning styra åtgärderna (»gör«) så att »är« och »bör« sammanfaller i möjligaste mån (jfr Lundquist 1992:24).

Systemet för uppföljning och analys består främst av indikatorer avsedda att mäta eller spegla hur tillståndet *är* inom olika samhällsområden, men det består också av indikatorer på vad myndigheter och andra *gör*. De 24 ingående målen i systemet

8 Självklart är den samlade övergripande analysen i rapporten avgränsad till just de myndigheter, delanalyser, indikatorer och samhällsområden som ingår i systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat.

9 För vår policy här, se Integrationsverket 2004b:77–79 och bilaga 2.

10 Indikatorerna i systemet mäter i första hand tillstånd, men uttrycker även omfattningen av olika prestationer eller åtgärder, inte minst indikatorerna inom samhällsområdet nyanlända invandrare.



framstår som en mer dokumenterad och preciserad utgångspunkt för styrning än hittills för hur saker och ting *bör* vara inom de elva integrationspolitiska samhällsområdena – rättsväsendet och den statliga arbetsgivarpolitiken, sysselsättning, boende, utbildning, hälsa, socialförsäkring, demokrati, kultur, diskriminering, nyanlända.

Den schematiska *figur 3* illustrerar detta med de tre komponenterna är, *bör* och *gör* på ett översiktligt sätt, det vill säga håller för enkelhetens skull i minnet till exempel att mätning kan användas för att analysera och att styrning omfattar medel och utgår från mål, samt att flera aktörer oftast är inblandade i olika led:

Systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat sjösätts för första gången år 2006 vid 16 statliga myndigheter. Det är ett försökssystem snarare än ett färdigt system. Dess bakomliggande tanke är prövande och rymmer en kombination av att mäta för att veta och att styra genom att mäta.<sup>11</sup> Utvecklingstanken är ett utmärkande drag hos försökssystem. Arbetet med indikatorerna och analyserna vid enskilda myndigheter sätter sannolikt igång delvis nya processer. Det är en rimlig idé att man inom de myndigheter som finns med i systemet går vidare med att på olika sätt utveckla sin verksamhet för att mäta, styra och åtgärda.

Situationen när det gäller åtgärderna inom det tvärssektoriella integrationspolitiska området är komplex. De förhållanden och

<sup>11</sup> Hållningen styra genom att mäta uttrycker samma idé som tanken att utifrån mätning styra åtgärderna. Längre fram i rapporten överväger vi hur systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat förhåller sig till den sedvanliga mål- och resultatstyrningen inom den statliga sektorn.

tillstånd som rör individerna i samhället berörs i olika grad och inte enbart av enskilda statliga myndigheters åtgärder. Många olika aktörer – bland andra företag och kommuner – påverkar förhållandena för individerna inom olika samhällsområden, till exempel introduktionen av nyanlända invandrare, sysselsättningsområdet och utbildningsområdet.

Vissa av de statliga myndigheterna inom detta system har att redovisa indikatorer inom ett visst samhällsområde, men de företar själva få eller inga direkta åtgärder inom detta samhällsområde. Komplexiteten i form av antal aktörer och kopplingar dem emellan ökar ytterligare om vi lägger till styrning som ytterligare en nödvändig aktivitet. Då följer ofta därtill att ännu fler aktörer är inblandade, i första hand regering och riksdag.<sup>12</sup>

Flera olika aktörer ligger alltså ofta bakom ett visst resultat och det är därtill sällan enkelt att avgöra om ett särskilt resultat är en konsekvens just av integrationspolitiken och dess genomförande. Området utmärks av komplexa orsakssamband och påverkas även av faktorer som inte styrs av integrationspolitiken, så som exempelvis, inom introduktionen av nyanlända flyktingar, flyktinggruppens storlek och karaktär samt, allmänt sett, av den ekonomiska konjunkturen.

Vad staten ska göra och åta sig inom området är en sak, vilken räckvidd integrationspolitiken har en annan. Liksom hela systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat vilar den här rapporten på ett antagande om att integrationspolitiken har betydelse för utvecklingen och resultaten inom området. Det är sällan möjligt att i strikt mening påvisa integrationspolitikens isolerade påverkan på ett visst resultat. Å andra sidan är det en viss tröst att denna begränsning även gäller för politik i stort.<sup>13</sup>

## Den fortsatta framställningen

Efter detta inledande kapitel återfinns i kapitlen 2 till 4 en fortsatt introduktion och bakgrund till de följande redovisning-

---

12 Just när det gäller Integrationsverkets egna tre delanalyser som sektorsmyndighet – inom nyanländasområdet, diskrimineringsområdet samt sysselsättningsområdet – anges det uttryckligen i regleringsbrevet att myndigheten ska analysera orsaker till utvecklingen över tid och pröva vilka insatser (eller åtgärder) som kan leda till måluppfyllelse, trots att myndigheten bara delvis råder över styrningen och åtgärderna inom dessa tre viktiga områden.

13 I den här rapporten utgår vi från att huvudtanken med integrationspolitiken är att den ska genomsyra mycket av den övriga politikens genomförande, men att det förstås är en helt annan sak om så i praktiken är fallet.

arna av indikatorer och resultat. För att visa på komplexiteten inom området, praktiserade lösningar samt gemensamma och återkommande problem i likartade länder som Sverige, redovisar vi i nästa kapitel (kapitel 2) några integrationspolitiska modeller i västvärlden. Därpå följer i kapitel 3 en beskrivning av den svenska integrationspolitikens grunddrag och mål samt en faktabaserad bedömning av dess generella genomslag hittills. Kapitel 4 ger inledningsvis en kort beskrivning av mål- och resultatstyrningen inom staten. Sedan följer i samma kapitel en intervjubaserad beskrivning av hur arbetet med systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat växte fram inom regeringskansliet samt en kort beskrivning av hur vi inom Integrationsverket har arbetat med uppdraget tillsammans med de ingående myndigheterna..

I kapitlen 5 till 10 följer så redovisningarna av analyser och indikatorresultat inom elva samhällsområden. Kapitel 5 handlar om rättsväsendet och den statliga arbetsgivarpolitiken. Systsättning redovisas i kapitel 6. Framställningen i kapitel 7 handlar om boende, utbildning, hälsa och socialförsäkring. Kapitel 8 innehåller analyser och indikatorresultat som avser deltagande inom demokrati och kultur. Diskriminering står i fokus i kapitel 9 och introduktionen av nyanlända flyktingar i kapitel 10. Kapitlen 5 till 10 bygger som regel på längre textunderlag från de 16 ingående myndigheterna, inklusive Integrationsverket.

Det avslutande kapitlet 11 innehåller slutsatser och förslag som rör indikatorerna och systemet för uppföljning och analys. Kapitlet ger också en sammanfattning av analyserna och indikatorresultaten.



## 2 Några integrationspolitiska modeller i västvärlden

Tanken bakom detta kapitel är att ge bakgrund och perspektiv till det svenska exemplet genom att lyfta fram olika sätt att utforma politiken. Kapitlet syftar till att visa på gemensamma och återkommande problem i likartade länder, praktiserade lösningar, vägval och redskap, samt på svårigheterna med att på ett enkelt och definitivt sätt lyckas med politiken inom området.

### Bakgrund – politiken växer fram

Olika länder har olika förutsättningar för att ta emot invandrare. Det handlar om olika geopolitiska lägen, närhet till utvandringsområden, olika ekonomiska förutsättningar, grader av välstånd, tillgång till jobb, acceptans hos majoritetsbefolkningen. I en demokrati påverkar detta naturligtvis invandringsspolitiken och i nästa led politiken visavi de invandrade. En avgörande skillnad är om länderna ser sig själva som invandringssländer och aktivt bedriver en politik för att få invandrare till landet eller om politiken framför allt går ut på att begränsa och kontrollera det som man uppfattar som en oönskad invandring.<sup>14</sup>

Invandringen till olika länder i Västeuropa visar upp flera likheter när man ser till historien efter det andra världskriget.

---

14 Underlaget till kapitlet om modeller har hämtats från rapporterna *Gemensam värdegrund i mångfaldens demokrati* (Integrationsverket 2004a), *Mångkulturalism ifrågasatt. Jämförande studie av integrationspolitiken i fem länder* (Integrationsverket 2007b), *Främja mångfald och motverka diskriminering. En studie av styrning i Kanada, Norge, Portugal, Storbritannien och Holland* (Integrationsverket 2005a) samt *Organisering av integrationspolitiken. Översikt av politiken och de viktigaste aktörerna i några olika länder* (Integrationsverket 2006c).

Från en inledande import av arbetskraftsinvandrare från länder i Sydeuropa, Nordafrika och Turkiet, när industrierna efterfrågade arbetskraft till återuppbyggnaden, till en invandring av anhöriga till arbetskraftsinvandrarerna, när ekonomin stagnerade och invandringen stoppades samt av asylsökande. Utvecklingen av denna senare invandring hängde samman med internationella konventioner som gav rätt för familjer att återförenas och politiskt förföljda att söka asyl.

Importen av arbetskraft under femtio- och sextiotalen var för de flesta länder tänkt som en tillfällig åtgärd, dessa gästarbetare förväntades återvända hem när de inte längre behövdes. För deras tillfälliga vistelse behövdes ingen särskild politik eller särskilda åtgärder. I Sverige är det först när fackliga organisationer börjar oroa sig för att de invandrade ska utnyttjas till lägre löner och därmed riskera hela arbetarkollektivets lönestandard som invandrarna erbjuds svenskundervisning. Under samma period, sextio- och sjuttiotalen, pågick befrielsekrig i kolonierna, medborgarrättsrörelsen var etablerad i USA, studentrevolter spreds mellan länderna i Västeuropa. Sammantaget bidrog detta till en ökad medvetenhet om den s.k. tredje världens utsatthet, om förekomsten av rasism och diskriminering och krav på en ny politik. När sedan antalet asylsökande ökar blir behovet av en uttalad politik och särskilda insatser från statens sida för området nyanlända invandrare uppenbart.

Vilken politik, vilka mål man sätter upp och vilka redskap man väljer för att förverkliga politiken, skiljer sig framför allt beroende på politisk tradition, inte minst synen på statens roll över tid och mellan olika länder. Inledningsvis var det mindre skillnader grundade på partipolitisk inriktning, eftersom frågorna under den tid då politikområdet utvecklades sköttes av tjänstemän i byråkratin. De integrationspolitiska modeller som växte fram under sjuttioalet reviderades något under åttioalet, men det var först under nittio- och början av 2000-talet som deras idémässiga grund ifrågasattes. Det var också då man började kräva utvärderingar för att se om politiken varit den rätta och åtgärderna effektiva, delvis som ett resultat av att invandrings- och integrationsfrågorna hamnat på den partipolitiska agendan, men ofta på grund av kritik från invandringsfientliga populistpartier. Förändringarna som sker i början av 2000-talet, av både invandrings- och integrationspolitik, är på flera håll mycket drastiska.

I en jämförande studie mellan fem länder, Kanada, Storbritannien, Frankrike, Nederländerna och Danmark, har vi kunnat skilja ut några olika modeller för att införliva de nya invånarna i värdsamhället. Valet av länder har gjorts utifrån att samtliga är demokratier med en relativt omfattande invandring och dessutom representerar olika integrationspolitiska modeller.

När man ser på de fem ländernas val av politiska mål inom integrationsområdet skulle man grovt förenklat kunna beskriva dessa enligt en skala med assimilation i den ena änden, över integration och till mångkulturalism i den andra änden. I den ena änden finns målet assimilation som utgår från att det är majoritetssamhällets normer och regler som gäller, nykomlingarna ska anpassa sig till dessa så fort som möjligt. I den andra änden finns målet mångkulturalism som innebär att olika grupper ska kunna bevara och leva enligt sin ursprungskultur och mellan dessa ytterligheter skulle man kunna definiera integrationsmålet som ett samhälle där olika grupper lever tillsammans med en gemensam värdegrund som inkluderar respekt för olikheter och acceptans för kulturell pluralism.

För att uppnå vart och ett av dessa mål kan man välja att lita till den generella politiken eller välja riktade såråtgärder till olika grupper. Introduktion av nyanlända invandrare är en typisk såråtgärd, med utbildning i värdlandets språk och samhällssystem, för att underlätta att nykomlingarna kan klara sin försörjning och vara delaktiga i majoritetssamhället. Målet kan här vara både assimilation och integration. Statliga stöd till etniska organisationer är å andra sidan exempel på såråtgärder som både kan vara redskap för målet integration och målet mångkulturalism. Stöd till undervisning i olika gruppers modersmål anses av många vara ett redskap som underlättar integration men av andra i den politiska debatten något som motverkar integration och bidrar till uppkomsten av parallellsamhällen. Man kan också tänka sig såråtgärder som stöd till modersmålsundervisning och ursprungskulturen i kombination med en gästarbetarpolitik där målet är att den invandrade arbetskraften ska återvända till hemländerna.

## Ländergenomgången

### Den franska republikanska modellen

I Frankrike har man fram till början av 2000-talet inte talat särskilt mycket om integrationspolitik. Här fanns och finns en stark medvetenhet om den republikanska värdegrunden, som utgår från värden som man menar är universella och gäller alla. En annan hörnpelare i värdegrunden är sekularismen. Staten ska garantera individens fri- och rättigheter, inklusive religionsfriheten. Med en stat som ställer sig neutral mellan olika religioner ska man också garantera likabehandlingen av religionerna.

Medborgarskapet har setts som det självklara redskapet för invandrade att bli delaktiga i det franska samhället. Det som

gällt enligt denna republikanska modell är att lita till den generella politiken och framför allt utbildningssystemet när det gäller att införliva nya invånare i samhället. Mångkulturalism har varit och är fortfarande ett skällsord och denna »kommunitarism« anses förstärka rasism och bidra till utanförskap genom att tillåta olika etniska grupper att leva separata liv utan kontakt vare sig med varandra eller majoritetssamhället.

Med denna modell har man inte ansett att det behövs några särskilda institutioner för att främja integrationen, bevaka tillståndet i nationen avseende diskriminering o.dyl. Det har vuxit fram frivilligorganisationer mot rasism liksom fackliga rörelser för att ge invandrade arbetare samma rättigheter som infödda, men först när EU år 2000 (genom två direktiv om likabehandling mellan »raser« i arbetsliv och utbildningssystem) uttryckligen krävde att medlemsstaterna skulle inrätta oberoende institutioner för att främja likabehandling så såg en fransk myndighet mot diskriminering dagens ljus.

Efter framgångarna för invandrarfientliga Front National och dess ledare Jean-Marie Le Pen i presidentvalet 2002 kom emellertid integrationsfrågorna upp på den politiska agendan på allvar. Sittande presidenten Jacques Chirac, som blev omvald endast tack vare mobiliseringen mot Le Pen, beordrade den borgerliga regeringen att beställa rapporter. Den nye premiärministern försäkrade att nu skulle den republikanska modellen stärkas. När så antalet asylsökande ökade dramatiskt ett par år senare blev det också aktuellt att skapa en nationell organisation för mottagandet av nyanlända. Även här inrättades en myndighet för att samordna introduktionen och ytterligare en myndighet mot diskriminering och för jämlikhet och man lät tillsätta en särskild minister. Efter en återkommande debatt om muslimska flickors rätt att bära slöja i allmänna skolan, förstärktes lagen om sekularism i offentliga institutioner. Premiärministern lät även inrätta ett Muslimskt råd för att underlätta dialogen mellan staten och muslimska organisationer.

I Frankrike är det relativt vanligt med interministeriella kommittéer. En sådan finns under ledning av premiärministern för att definiera inriktning av politiken mot rasism och antisemitism, säkerställa en effektiv styrning av de olika departementen och besluta om programmen i de olika departementen och att de faktiskt genomförs.

Den nyinrättade introduktionen av nyanlända invandrare ska utgå från kontrakt mellan den franska staten och den nyanlända. Introduktionen ska vara obligatorisk och gälla samtliga invandrade som beviljats mer än ett års uppehållstillstånd. Det praktiska ansvaret för introduktionen lägger myndigheten ut på frivilligorganisationer. Frågornas nyvunna politiska tyngd ledde även till en statistikrapport, som visade på en allvarlig diskrimi-

nering på arbetsmarknaden. Den republikanska modellen fick därmed se födelsen av ett statistikkontor med uppgift att följa samhällsutvecklingen. Behovet av det senare förstärktes efter ungdomsupploppen hösten 2005 och uppmärksamheten riktades därmed mot utanförskapet i storstädernas förorter, inte minst bland barn till invandrade från Nordafrika.

### Kanadas mångkulturalistiska modell

Landet ska byggas med hjälp av invandring och varje år tas en plan där invandringens storlek beslutas i parlamentet efter konsultationer med provinserna. Kanada väljer noga vilka som kvalificerar för invandring. Målet är att få nya invånare som bidrar till landets ekonomiska utveckling, helst sådana som är villiga att bosätta sig i mer glesbefolkade delar av landet och inte i storstäderna. Introduktion av nyanlända invandrare finansieras delvis federalt, delvis regionalt och sköts lokalt av olika frivilligorganisationer. Målet är att de invandrade ska bli kanadensiska medborgare.

Kanada framstår som den mångkulturalistiska förebilden med en politik som vuxit fram, tolkats och omtolkats under drygt tre decennier. Den historiska bakgrunden är motsättningen mellan de engelsk- och franskspråkiga områdena. När mångkulturalismen formulerades första gången var den en väg att erkänna de franskspråkigas rätt till sitt språk och kultur. Att politiken också utsträcktes till nya invandrare sågs som självklart, invandrarna kom då framför allt från europeiska länder och många var redan när de kom engelsk- eller franskspråkiga. Urbefolkningarnas rätt till sina språk och kulturer var det under den här tiden emellertid mindre tal om. Mer diskussion, både om dessa och mångkulturalismens vara eller icke vara, blev det när invandringen vidgades till fler länder och de nya invånarna inte behärskade något av landets två officiella språk.

Under sjuttio- och åttiotalen tillkom en rad nya lagar och institutioner på federal nivå för att säkra rättigheter och möjligheter för landets invandrade invånare. För närvarande (2006) har man ett särskilt departement för medborgarskap och invandring, ett annat för kulturarvet. Ansvarig på federal nivå för antidiskrimineringsarbetet är Kanadas Human Rights Commission. Frågor om invandring och medborgarskap men även uppföljningar och utvärderingar av integrationen sköts av ett särskilt statistikkontor och Citizenship and Immigration Canada, CIC. Det särskilda Mångkulturprogrammet ligger på kulturarvsdepartementet, Departement of Cultural Heritage, där det utvärderas och omprövas årligen. Vidare finns Canadian Race Relations Foundation från 1997, som med stöd i Canadian Race Relations Act från 1996, har till uppgift att belysa dagens rasism, öka kunskapen och medvetenheten om landets rasis-

tiska förflutna och medverka till ett jämställt och rättvist samhälle.

Den mångkulturalistiska politiken som formulerades 1971 stadfästes i lag 1988. Då fanns redan medborgarnas rättigheter garanterade i Canadian Bill of Rights som utvecklades till Canadian Charter of Rights and Freedoms 1971. Här hade man den legala grunden för att kunna beivra diskriminering på grund av etnisk, kulturell eller religiös grund. Lagen om mångkulturalism, Multicultural Act, kompletterades med en lag om jämlikhet på arbetsmarknaden, Employment Equity Act, EEA. För att politiken ska genomföras krävs vidare handlingsplaner på regional och lokal nivå och här kan ambitionerna variera stort. Kanada är ett förhandlingssamhälle, politiken oftast mycket pragmatisk och situationen starkt avhängig av förekomsten av starka lobbygrupper lokalt.

När lagen om jämlikhet på arbetsmarknaden utvärderades efter några år visade den sig vara tämligen ineffektiv. Dess räckvidd var begränsad och även efter en revision omfattade den enbart federala myndigheter. Human Rights Commission fick emellertid uppdraget att granska arbetsgivare vid behov. Krav på representativitet ställs idag på arbetsgivare, både privata och offentliga, att man upprättar planer och kartlägger den egna arbetskraften. De kategorier man här talar om är kön, ursprungsbefolkning, funktionshindrade, synliga minoriteter. Krav ställs på att regeringen inrättar en ansvarig minister samt att arbetsgivare inkommer med årliga rapporter. Uppfylls inte kraven riskerar man böter.

Diskussionen om den mångkulturalistiska politiken har varit livlig inte minst på senare år. Mångkulturalism-programmet utvärderades första gången i mitten av nittioalet, vilket ledde till en omorientering med mindre stöd till olika kulturer och mer för att stärka delaktighet och samverkan mellan kulturer. Lagen om mångkulturalism är endast ett ramverk som gör att det är relativt öppet för tolkning för olika myndigheter när det gäller åtgärder. Efter att inledningsvis främst handlat om olika kulturers likvärdighet och rätt till samhällets stöd har fokus skiftat till antidiskriminering och jämlikhet och för närvarande ligger det på delaktighet, social sammanhållning och gemensam värdegrund.

Kanada har för närvarande en intensiv diskussion om dilemmat med värdekonflikter. Respekten för invandrade kulturer och religioner kolliderar med individuella (läs kvinnors) rättigheter, med anledning av att muslimska grupper har krävt möjlighet att själva besluta i familjerättsliga frågor genom s.k. trosbaserad medling. Retoriken talar inte längre om »mångkulturalism« utan föredrar »mångfald« (diversity). Den mångfalden innefattar inte endast nationellt, etniskt eller religiös tillhörighet utan

även kön, handikapp, sexuell läggning. I den politiska retoriken talas numera oftast om mångfaldens betydelse för landets ekonomiska utveckling.

Medborgarskapspolitiken syftar till att skapa tillhörighet och delaktighet. Kraven för att bli medborgare är, förutom tre års bofasthet i landet, att man via test visar att man behärskar något av de två språken, har kunskap om det kanadensiska samhället och dess nationella historia och betygar sin lojalitet med Kanada som nation. Den senaste revisionen av medborgarskapspolitiken ledde till en ökad betoning på skyldigheter och vikten av lojalitet med Kanada samt kunskap om kanadensiska värderingar och landets nationella historia.

### Storbritannien – en modell för rasjämlighet<sup>15</sup>

Storbritannien brukar också framhållas som en modell för mångkulturalism men här har politiken framför allt varit inriktad på att främja rasjämlighet. Till skillnad från Kanada saknar landet en konstitution och de lagar som finns är inriktade på att bekämpa diskriminering och målet har varit det man i Storbritannien kallar rasjämlighet. Enligt den brittiska politiska traditionen skiljer sig synen på staten starkt från den i Frankrike t.ex. Här går lagarna framför allt ut på att skydda individen från staten, som inte ses som någon garant för individens lika rättigheter. Storbritannien betraktas liksom Kanada som ett förhandlingssamhälle, där olika gruppers situation är avhängig av ett starkt civilsamhälle.

De lagar och institutioner som finns är likaså ägnade antidiskriminering. Huvudansvar har Inrikesdepartementet, Home Office, och den ledande institutionen var länge Commission for Racial Equality, CRE, som inrättades 1976. Dess uppdrag har emellertid inte bara varit att granska offentliga institutioners arbete när det gäller diskriminering utan också att främja mångfald och kunna föreslå positiv särbehandling för någon särskilt utsatt minoritet. CRE har granskat och följt upp de krav lagen, Race Relations Act, ställer för att motverka strukturell diskriminering. Kommissionen har också kunnat granska privata företag och organisationer och vid misstanke om diskriminering dra dessa inför domstol. Man har också haft medel för att stödja forskning och ge ekonomiskt stöd till olika organisationer.

Även i Storbritannien har förändringarna varit vanliga de senaste åren. Samma år som attentaten i USA, 2001, upplevde man svåra ungdomskravaller i de gamla industriområdena i Yorkshire. Till skillnad från tidigare upplopp var det inte ungdomar tillhöriga minoriteter som stod emot brittisk polis utan

<sup>15</sup> Termen »race« används på ett självklart sätt i vardagen i Storbritannien.

olika minoritetsgrupper mot varandra. Diskussionen om mångkulturalismen hade i Storbritannien tidigare mest handlat om behovet av att bekräfta olika etniska och kulturella tillhörigheter. Denna förändrades efter 2001 till att mer handla om jämlikhet och problemen med utvecklingen av parallellsamhällen, där olika etniska grupper lever utan kontakt vare sig med varandra eller majoritetssamhället. Diskussionen efter upploppen mynnade ut i behovet av att främja sammanhållningen i samhället och ha en gemensam värdegrund – samtidigt som man skulle respektera olikheter.

Polariseringen i det brittiska samhället hade skärpts betydligt med å ena sidan krav från olika minoriteter, framför allt muslimska grupper, på en likvärdig behandling och å den andra sidan en allt negativare allmän opinion. Svaret blev en ny politik (2005). Redskapen för att nå social sammanhållning och gemensam värdegrund skulle bli en ny och tydlig medborgarskapspolitik med en utbildning som främjade gemensamma värderingar. När man tidigare förklarat kravaller med sociala orättvisor och bristande jämlikhet talade regeringsföreträdare nu om kulturella skillnader, om självvald segregering och om att vissa grupper hade svårt att anpassa sig. Förutom en ny medborgarskapspolitik formulerades också en ny invandringspolitik och en ny integrationsstrategi för flyktingmottagande, där man betonade vikten av att de nyanlända bidrar till samhällsutvecklingen.

Den brittiska integrationspolitiken förändrades alltså från en politik för rasjämlighet till en politik som handlar mer om invandring och vilka invandrare man vill ha. Den nya integrationsstrategin innefattade även ett mer organiserat mottagande av flyktingar, med ökade krav på nykomlingarna. Integration är något mer än ömsesidig respekt och tolerans mellan olika grupper. Det är också kontinuerlig samverkan, engagemang och medborgerligt deltagande. Grunden för det goda medborgarskapet är hur man beter sig mot varandra och vad som utgör kittet i samhället. Vägen dit skulle bli ett praktiskt studieprogram för både gamla och nya invandrare – för att en djupare kunskap om landets »historia, traditioner och kollektiva minnen«.

Institutionerna som haft rasjämlighet och antidiskriminering på programmet har (efter en EU-rekommendation) slagits samman till en enda kommission för jämlikhet och mänskliga rättigheter, Commission for Equality and Human Rights, CEHR. Avsikten med sammanslagningen är dels att stärka gemenskapen mellan grupper och motverka splittringen i samhället. Ett av målen för den nya institutionen är att etablera gemensamma värden och underlätta konfliktlösning.

Efter attentaten i London sommaren 2005, där förövarna



hade utländskt ursprung men var födda och utbildade i Storbritannien, var debatten intensiv och mångkulturalismen förklarades av många vara död och begraven. Terroristdåden togs till intäkt för att politiken varit kontraproduktiv och i stället för att bidra till integration lett till segregation och terrorism. Invandringen hade blivit den främsta valfrågan. De båda stora partierna, Labour och Tories, tävlade om hur man bäst kan kontrollera och invandringen och formulera en politik där man kan välja ut de mest resursstarkaste invandrarna. I lokalvalen 2006 deltog dessutom det högerextrema och rasistiska British National Party med krav på »stopp för all icke-vit invandring« med viss framgång.

### Nederländerna –från etnisk minoritetspolitik till assimilation

Den etniska minoritetspolitiken som infördes i början av åttiotalet innebar inte att Nederländerna erkände sig som ett invandringsland. Den invandring av arbetskraft som bidragit till återuppbyggnaden efter andra världskriget sågs som ett undantag. Fortsatt invandring skulle hindras och gästarbetarna skulle återvända till sina hemländer.

Den etniska minoritetspolitiken var nära förbunden med den statliga välfärdspolitiken. Den uppfattades inte som någon mångkulturalistisk modell i normativ mening. Mångkulturalism fanns endast i meningen att minoritetspolitiken satte målet »likvärdig inom kulturens och religionens domäner« men endast »så långt möjligt«. Hur invandrarna skulle kunna utveckla sin egen kultur lämnades åt de olika minoritetsgrupperna och deras organisationer så länge som de höll sig inom ramen för lagstiftningen.

Redskapen för att förverkliga minoritetspolitiken var dels legala dels ekonomiska. Det första man gjorde var en översyn av alla lagar där man sökte efter diskriminerande inslag som gällde nationalitet, ras eller religion. Lagar mot diskriminering förstärktes och man etablerade en struktur för uppföljning och samråd. Nya lagar stiftades, man införde lokal rösträtt för utländska medborgare 1985, medborgarskapslagen ändrades och underlättade naturalisering och i en andra omgång tillät den även dubbelt medborgarskap. En viktig strategi för att förverkliga politiken blev det ekonomiska stödet till etniska organisationer både på nationell och lokal nivå och försöken att engagera dessa i integrationsarbetet samt ge de invandrade rätt till sociala bostäder.

Både när det gäller rösträtt och medborgarskap var politiken framgångsrik. Svårare var det att komma åt den höga arbetslösheten bland invandrade grupper. Här saknade myndigheterna verkningfulla instrument. Frivilliga överenskommelser mellan

arbetsgivare och fackföreningar för att skapa fler arbeten för invandrare blev en papperstiger. I början av nittiotalet infördes därför en lag, inspirerad av den kanadensiska Employment Equity Act, som ålade arbetsgivare att regelbundet rapportera arbetsstyrkans etniska sammansättning. Även denna blev mest en symbolisk gest. Det enda verksamma instrumentet under slutet av åttio- och början av nittiotalen var en plan för positiv särbehandling inom den offentliga sektorn. Den ökade andelen regeringsanställda med utländsk bakgrund. När den oproportionerligt höga arbetslösheten bland invånare med utländskt ursprung senare minskade hängde det samman med boomen i den holländska ekonomin och en stark ökning av efterfrågan på arbetskraft.

Mest framgångsrik var den etniska minoritetspolitiken inom boendet. Här fick legalt bosatta utlänningar tillgång till s.k. sociala bostäder, en rätt de inte haft tidigare. De sociala bostäderna svarar för majoriteten av bostäderna i storstäderna. Att dessa fördelas »färgblint« och efter socioekonomiska kriterier har haft mycket positiva följder och motverkat boendesegregering. Den etniska minoritetspolitiken hade även en del framgångar när det gäller effekten av lagar och politik med en hög grad av naturalisering och tämligen god närvaro i politiska församlingar. Inom utbildningssektorn finns en del eftersläpningar mest beroende på inflödet av anhöriginvandrare.

När politiken utvärderades 1989 var kritiken framför allt bristen på framgångar inom arbetsmarknad och utbildning. Anledningen var enligt utvärderingen att alltför mycket uppmärksamhet riktats mot de mångkulturalistiska aspekterna och stöd till etniska organisationer. De utvidgade rättigheterna för invandrare måste balanseras med skyldigheter menade man. Under nittiotalet förändrades debattklimatet radikalt. Anledningen var dels en besvikelse över minoritetspolitiken som misslyckats med integrationen, framför allt när det gällde vissa muslimska grupper dels en politisk debatt om invandring och en accelererande kris i mottagandet av asylsökande

Den nya integrationspolitiken som antogs 1994 fick en mer republikansk prägel. Den del som bestått av säråtgärder som modersmålsundervisning och stöd till olika kulturer försvann. Målet skulle nu vara att främja lika delaktighet i arbete och utbildning och underlätta integrationen genom integrationskurser för nyanlända invandrare (1998). Den här tendensen förstärktes med Den nya integrationspolitiken 2004, där betoningen på assimilation blev tydligare och tendensen till olikbehandling starkare. Bakgrunden till förändringen var att debatten och opinionen blivit allt mer kritisk mot både asylinvandring och integration och politikerna anklagades för att inte vilja diskutera problemen.

Sociologiprofessorn Paul Scheffer skrev en debattartikel om »Den mångkulturella katastrofen«, vilken väckte en tysta majoritet som oroade sig för mångkulturalismen och invandringen. Manegen var redan krattad när Pim Fortuyn, som både hade karisma och kändisskap, formulerade sitt populistiska försvar för Nederländernas traditionella liberala värden emot vad han uppfattade som islams reaktionära och förtryckande kultur.

Fortuyn vann en jordskredsseger i kommunalvalet 2002, mördades av en miljöanhängare, men hans lista kom trots detta in i parlamentet samma år. När det i nyvalet året därpå förlorade en stor del av sina mandat hade det redan påverkat andra partier starkt med sina populistiska idéer om invandring och integration och invandringspolitiken skärptes markant, speciellt anhöriginvandringen.

Drygt två år senare mördades filmaren Theo van Gogh, som även han gjort sig känd som kritiker av islam. Förövaren var nederländsk medborgare med marockanskt ursprung och radikal islamist. Detta mord tolkades (till skillnad från det på Fortuyn) som en attack på yttrandefriheten och demokratin och även som ett bevis på att integrationen och integrationspolitiken misslyckats. Följderna blev ännu en ny politik med skärpningar av medborgarskapspolitiken (inklusive möjligheten att frånta naturaliserade sitt nederländska medborgarskap), övervakning av moskéer och deras imamer, utvisning av radikala imamer samt krav på att endast imamer bosatta och utbildade i Nederländerna ska få verka i landet. Mer långtgående krav än i något annat land ställdes på potentiella invandrare. Dessa måste klara av språktest före invandring och gå obligatoriska integrationskurser. Tanken är att de invandrade ska ta ansvar för sin egen integration, och själv finansiera den utbildning som krävs. Framför allt är kraven stora på att lära sig språket. Misslyckas man riskerar man att inte få något permanent uppehållstillstånd och dessutom tvingas betala böter.

Integrationskurser ska skötas av marknaden, inte av stat eller kommuner. Kommunerna ska endast informera, kontrollera och följa upp.

Mångkulturalismen, så begränsad den var i Nederländerna, är politiskt omöjlig. Ambitionerna att anpassa institutionerna till befolkningens mångfald har begränsats till arbete mot diskriminering, vanligen i form av dialog med det civila samhället och olika kampanjer som samordnas av Kommissionen för likabehandling. Kommissionen har också i uppdrag att stödja och informera myndigheter och offentlig förvaltning, men det handlar inte om någon positiv särbehandling. Därutöver finns en central kommission mot rasdiskriminering samt lokala antidiskrimineringsbyråer för samverkan med civilsamhället.

Justitiedepartementet har inrättat ett särskilt program för att

följa upp och utvärdera integrationen för första och andrage-  
nerationens invandrare. Varje år ska en integrationsrapport  
lämnas till ministern. I övrigt har regeringen gett uppdrag till  
institutioner utanför regeringskansliet. Vetenskapliga rådet för  
politik har exempelvis sammanställt rapporter om invandrar-  
nas situation på arbetsmarknaden samt om Islams och Turkiets  
roll i ett framtida Europa. Även andra institutioner bidrar med  
forskning, uppföljning och expertis inom politikområdet.

### Den svenska modellen – integrationspolitik med mångkulturalistiska inslag

Länge ansåg man i Sverige att invandrare självklart skulle assi-  
mileras in i majoritetskulturen, utan några speciella åtgärder  
eller särskild politik. Med förändringarna i omvärlden och  
av det politiska klimatet under sextio- och sjuttiotalen börjar  
emellertid talet om invandrarernas ensidiga anpassning betraktas  
som inte bara förlegad utan också i strid med tidsandans nya  
värderingar. Inhemsk intressen drev fram att invandrare skulle  
ha rätt till språkundervisning, jämlikhet i arbetsförhållanden  
och dessutom måste majoriteten visa respekt för de inflyttades  
kulturer.

Som mål för »invandrapolitiken« satte de styrande »jäm-  
likhet, valfrihet och samverkan«. »Jämlikheten« innebar att  
invandrare inte skulle bli andra klassens medborgare eller  
kunna bidra till dumpade löner på arbetsmarknaden. »Val-  
friheten« tolkades som att de invandrade skulle kunna välja  
om de ville leva enligt sin gamla kultur eller den svenska och  
»Samverkan« var mottot för den svenska modellen och staten  
bidrog till att invandrarerna kunde bilda egna organisationer för  
att ha någon att samråda med. De tjänstemän som formulerade  
den första svenska *invandrapolitiken* hade tagit intryck av den  
kanadensiska modellen, som var först med att tala om »mång-  
kulturalism« som politik för integration och erkännande av de  
nya invånarna.

Redskapen för invandrapolitiken skulle vara lika rättigheter  
men också bistånd till etniska organisationer i form av statligt  
finansiellt stöd för att bevara den egna kulturen och språket.  
Flyktingpolitiken innefattade ett organiserat mottagande, där  
arbetsmarknadsmyndigheten till en början hade ansvaret och  
flyktingarna erbjöds introduktion i svenska språket och sam-  
hällslivet samt kurser i de bristyrken som då efterfrågades på  
arbetsmarknaden. Invandrarverket hade inrättats 1969, med  
tillståndsgivning som främsta uppgift, men också uppdraget  
att främja goda etniska relationer samt sprida information om  
invandrarerna till majoritetssamhället och om majoritetssamhäl-  
let till invandrarerna.

Ett decennium efter invandrapolitikens etablerande besluta-

des att Invandrarverket och kommunerna skulle ta över flyktingmottagningen från Ams, vilket skedde 1985. Kommunerna skulle sköta det praktiska arbetet med att introducera de nyanlända (inte bara på arbetsmarknaden) medan staten betalade. Invandrarverket skötte utbetalningarna och följde upp att kommunerna hade täckningar för sina kostnader. För att beivra diskriminering stiftades lagar mot etnisk diskriminering och 1986 inrättades också en ombudsman mot etnisk diskriminering.

Med ett mycket högt asylmottagande i början av nittiotalet blev mottagandet ansträngt. Det höga asylinströmningen sammanföll med statsfinanser i kris och massarbetslöshet – en halv miljon arbetstillfällen försvann. Flyktinginvandringen kom upp på den politiska agendan, mycket på grund av missnöjespartiet Ny demokratis inträde i den svenska riksdagen. Argumenten mot flyktinginvandringen var att flyktingarna kostade för mycket, att de inte jobbade, inte lärde sig svenska etc. Från andra politiska partiers sida hade man länge kritiserat det offentliga för att göra för litet för att lindra flyktingkatastrofer i världen och bekämpa rasism och diskriminering.

Politiken hade partipolitiserats och modellen för flyktingmottagande och introduktion ifrågasattes från flera håll. Alltför många av nykomlingarna var arbetslösa och tvingades leva på socialbidrag. Målet »valfrihet« hade ifrågasatts redan tidigare. Efter ett par regeringsskiften och ny utredning formulerades den nya *integrationspolitiken*. Den stora bristen med den gamla politiken ansågs vara att den pekade ut invandrarna som icke tillräckligt kompetenta för den svenska arbetsmarknaden. Säråtgärder riktade till invandrare ifrågasattes och retoriken talade i stället om en ömsesidig anpassning, både från de invandrades och majoritetssamhällets sida. Målen skulle nu bli »lika rättigheter och möjligheter« (kompletterades inom kort med skyldigheter) och »ett samhälle på mångfaldens grund där alla ska vara delaktiga«.

Valfriheten var borta, särpolitiken skulle begränsas till introduktion av flyktingar. Den etniska mångfalden skulle nu beaktas i den generella politiken. Den svenska politiska kulturen föredrar centralistiska och enhetliga lösningar. Invandrapolitiken hade legat på samma bord som invandrings- och asylprövningens. Erfarenheterna var emellertid att när asylinvandringen ökade pressen på institutionen blev det svårt att få kraft och resurser över till invandrapolitiken.

För att implementera den nya politiken inrättades därför en ny myndighet, Integrationsverket. Tanken var att den nya myndigheten skulle vara motorn i en integrationsprocess vars egentliga aktörer återfanns i sektorsmyndigheter, länsstyrelser och framför allt i de flyktingmottagande kommunerna. Genom att bygga upp och sprida kunskap om tillståndet i nationen, om

hinder för integrationen, förekomst av diskriminering m.m. skulle Integrationsverket få dessa aktörer att se till att den nya politiken fick genomslag i de olika samhällssektorerna. Man skulle alltså gå från en avgränsad särpolitik riktad till de invandrade – som man menade i sig bidrog till utanförskap och stigmatisering – till en generell politik riktad till hela samhället, infödda som invandrade. Uppdraget som den här rapporten är ett svar på, att göra en helhetsanalys utifrån mål och indikatorer riktade till sektorsmyndigheter, är en följd av ambitionen att införliva integrationsperspektivet i den generella politiken, att få in det tvärssektoriella uppdraget i sektorsmyndigheterna.

Dilemmat var att invandrapolitiken var fast förankrad både i medvetande och institutioner. Förväntningarna på den nya myndigheten blev följaktligen att det var den som skulle ordna integrationen. Efter knappt tio år konstaterar en ny regering att utanförskapet bland invandrade fortfarande är ett allvarligt samhällsproblem och hävdar att integrationspolitiken misslyckats. Den nya borgerliga regeringens slutsats blev att det inte behövs någon särskild myndighet, eller för den skull ytterligare kunskap. Det som ska lösa problemen med utanförskap är fler jobb och fler i jobb.

En inte oviktig parentes: När invandrapolitiken formulerades i mitten av sjuttioalet var det inte mycket tal om att följa upp och utvärdera politikens resultat. Det som följdes upp var – efter krav från kommunerna – de ersättningar som staten betalade till kommunerna för att se om kommunernas kostnader täcktes. I en tid när resurserna blev knappare blev det mer angeläget att se hur effektivt statens pengar användes. Här finns också en partipolitisk skillnad i synen på statens roll och omfattningen av det offentliga uppdraget. Kraven på uppföljningar och utvärderingar växte starkt under nittiotalet.

### Förändringar i början av 2000-talet

Under början av 2000-talet ser man hur en tidigare integrationsinriktad politik i flera länder förändras i riktning mot krav på assimilation och ett tydligt avståndstagande från mångkulturalism och säråtgärder som exempelvis stöd till etniska organisationer och modersmålsundervisning. Det handlar emellertid inte enbart om att avstå från stödjande säråtgärder och lita till den generella politiken. I bland annat Nederländerna finns även en tendens till olikbehandling, när man begränsar tillgången till välfärdssystemen för invandrade. Samtidigt kan man notera en tydlig trend inom invandringspolitiken med starkare betoning på kontroll och begränsning av asylinvandring och framför allt anhöriginvandring och en ambition att öppna för en invandring där länderna kan välja de invandrare »landet behöver«.

En politik mot diskriminering, med åtföljande lagar och institutioner påbjuds av EU, för de stater som är medlemmar. Här har även de länder, som växlat över från integrationspolitik till en mer renodlad assimilationspolitik, behållit institutionerna. Tendensen att man vidgar kompetensområdet till att samla alla diskrimineringsgrunder (kön, ursprung, ålder, religion, handikapp, sexuell läggning m.m.) under samma tak. Frågan är då hur effektivt arbetet mot olikbehandling blir för de olika grupperna i framtiden.

Man kan också konstatera att oavsett politik är de flesta länderna – med undantag av Sverige – på väg att bygga upp institutioner för att kontrollera, följa upp, utvärdera och samla kunskap inom politikområdet. Det skiljer sig emellertid väsentligt när det gäller tillgång till underlag. I länder som Sverige, registreras invånarna kontinuerligt och tillgången till nationell statistik är god. Andra länder har en tradition att undvika register och att kategorisera invånarna (särskilt när det gäller etnisk ursprung) för att undvika negativ särbehandling och saknar den typen av faktaunderlag.

För att kunna identifiera bristande jämlikhet, förekomst av diskriminering av vissa grupper etc. krävs någon slags kategorisering. Frågan är vilken och vem som bestämmer vilka som hör till vilka kategorier, om den utgår från självidentifiering etc. Kategoriseringen i Storbritannien utgår t.ex. från individens »rasmässiga« självidentifiering som vit, svart etc. I Nederländerna under den etniska minoritetspolitikens dagar utgick kategoriseringen framför allt från socioekonomiska variabler. I Frankrike tar man avstånd från etnisk kategorisering etc. Vad man mäter för att följa upp politikens resultat skiljer sig alltså avsevärt och skillnaderna mellan länderna gör bl.a. internationella jämförelser svåra att genomföra.

Oavsett inriktning på integrationspolitiken och val av modell möter de här länderna liknande problem när det gäller integrationen: boendesegregation, som förstärks av en växande anhöriginvandring, utanförskap, arbetslöshet, sämre prestationer i skolan som i sin tur förstärks av boendesegregation etc. De grupper som bor segregerat och hamnar i utanförskap kännetecknas också ofta av att komma från länder utanför Europa, Nordamerika och av att tillhöra s.k. synliga minoriteter.

Migrationen i sig skapar för de flesta inledningsvis ett underläge, innan man bekantat sig med det nya samhället och lärt sig behärska språket för att kunna vara delaktig. För flyktinginvandrare kan de initiala svårigheterna förstärkas av bristande motivation, man vill återvända till hemlandet så fort som möjligt, man kan lida av trauman etc. Här finns en avgörande skillnad, huruvida invandringen är frivillig eller inte.

Svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden beror enligt

forskarna emellertid sällan enbart på den enskilde arbetsökanden utan på en mer eller mindre öppen diskriminering. Utanförskapet i Frankrike och Storbritanniens nedgångna förorter och industristäder har resulterat i upplopp där infödda ungdomar med invandrarbakgrund reagerat mot utanförskapet och krävt respekt och likabehandling. I Kanada försöker man förmå nyanlända invandrare att flytta ut i provinserna men de flesta söker sig till storstäderna, där boendesegregationen förstärks och här har man börjat tala om problemen med »the racial gap«.

Den underklass som under den tidiga efterkrigstiden oroade de makthavande för att hota den sociala sammanhållningen har under nittonhundratalets senare decennier alltmer kommit att bestå av människor som invandrat från länder i den s.k. tredje världen.

De orättvisor som ständigt uppstår i samhällen i förändring tenderar att ständigt slå hårdast mot dem som befinner sig i marginalen. I Frankrike som fört den mest konsekvent liberala strikta politiken, där man litat till det allmänna skolsystemet för att nyanlända invandrare ska komma in i samhället, har efter ungdomsuppluppen öppnat för säråtgärder riktade till arbetsmarknad och skolor i förorterna. Men det är åtgärder som är riktade mot socioekonomiska behov i första hand och inte i form av identitetspolitik för att stärka de invandrades egen kultur eller språk.

En allmän slutsats man kan dra är att integrationspolitik berör alla samhällsområden och kräver långsiktighet. Erfarenheterna visar att det ofta varit en svårighet på det politiska planet. Frågorna lämpar sig ovanligt väl för missnöjespartiers enkla lösningar eftersom det handlar om de Andra, de som inte tillhör den egna nationen. De som är lätta att göra till syndabockar. Behovet av långsiktighet och tålmod rimmar illa med den partipolitiserings och polarisering vi sett av integrationsfrågorna det senaste decenniet. Frågor om invandring och integration har blivit politiskt sprängstoff vilket bidragit till de snabba förändringarna och bristen på stabilitet och uthållighet när det gäller åtgärder.

Avgörande är också vilken typ av invandring man har. Människor som flytt undan politisk förföljelse och konflikter kan behöva längre tid för sin integration i ett land de kanske inte valt än en person som invandrar frivilligt, starkt motiverad att skapa sig en ny tillvaro i det nya hemlandet. Sverige tillhör de länder som tagit emot flest flyktinginvandrare de senaste decennierna. Svårigheten att bedöma framgångar och misslyckanden när det gäller introduktion av flyktingar och integration är på kort sikt stor när man har ett fortsatt omfattande mottagande.



### 3 Den svenska integrationspolitiken och dess allmänna genomslag

Efter snart tio år med den svenska integrationspolitiken finns det numera naturligt nog ett antal studier och utredningar som belyser frågan om politikens genomslag. Vi ska i detta kapitel beröra några av dessa studier, på några olika punkter och i allmänna drag, för att längre fram återkomma till mera specifika iakttagelser inom enskilda samhällsområden – närmare bestämt vid redovisningen av det samlade systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens resultat. För att ta ställning till om en politik har genomförts så måste dock dess innebörd först vara någorlunda klarlagd. I det här kapitlet beskrivs därför till att börja med helt kort den nuvarande integrationspolitikens grunddrag och mål enligt regerings- och riksdagsbeslut.

#### Integrationspolitikens grunddrag och mål

I regeringens proposition *Sverige, framtiden och mångfalden* (1997/98:16) lanserades den integrationspolitik som ersatte den tidigare invandrapolitiken. Propositionen antogs av riksdagen i december 1997 (bet 1997/98:SfU6, rskr 1997/98:68). I den formulerar regeringen den integrationspolitik som rör hela befolkningen och samhällsutvecklingen i stort.<sup>16</sup>

De mål för integrationspolitiken som propositionen slår fast är

---

16 »Vad som bör skilja integrationspolitiken från politik som rör andra samhällsområden är att den särskilt skall uppmärksamma dem som på grund av härkomst eller till följd av sin etniska och kulturella bakgrund riskerar att få ett sämre utgångsläge eller hamna i en sämre situation än andra i befolkningen samt att den skall uppmärksamma och åtgärda orsakerna« (prop 1997/98(16):22).

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund;
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund;
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för (1997/98(16):21).

I propositionen framhåller regeringen att samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer. För att den generella politiken ska präglas av den mångfald som finns i samhället, bör i princip alla vara med och utforma och ta ansvar för den, menar regeringen. Detta kan ske först när mångfalden återspeglas i samhällets institutioner (1997/98 (16):19,24f).

Det betonas i propositionen att den offentliga sektorn och inte minst staten har ett särskilt ansvar som föredöme inom integrationspolitiken (1997/98(16):28,45,105). De statliga myndigheternas roll vid förverkligandet av politiken framhålls i en särskild förordning, förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken, ändrad år 1999.<sup>17</sup>

Enligt förordningen (1986:856) ska myndigheterna fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den (första paragrafens första stycke). Myndigheterna ska inom ramen för tillgängliga resurser ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda får information om deras verksamhet. Myndigheterna ska i det sammanhanget uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare (andra paragrafen, se även prop. 1997/98 (16):75ff).

När det gäller det interna arbetsgivaransvaret så beslutade regeringen i oktober 1999 (Ku1999/2927/IM) att ge ett uppdrag till statliga myndigheter att upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda, så kallade mångfaldsplaner. I regeringsuppdraget hänvisas direkt till den integrationspolitiska propositionen (1997/98:16) och vad som där sägs om att staten har ett särskilt ansvar som föredöme.<sup>18</sup>

---

17 I Verksförordningens sjunde paragraf, fjärde punkten, sägs att myndighetschefen ska beakta de krav på verksamheten som ställs bland annat när det gäller integrationspolitiken (1995:1322, se även Regeringsformen 1:2).

18 Dessutom nämns i regeringsuppdraget den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (1997/98:136) som

Regeringen betonar att arbetet med att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism ständigt måste bedrivas. Det måste ske på flera fronter och nivåer samt med olika metoder (prop. 1997/98 (16):41). Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) utövar tillsyn inom området.<sup>19</sup>

Som grunddrag i integrationspolitiken framstår sammantaget antidiskrimineringsarbetet, de särskilda åtgärderna för nyanlända invandrare, samt att samhällets etniska och kulturella mångfald tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning. Genom att integrera mångfaldsarbetet i sin löpande verksamhet ska myndigheterna bidra till att uppfylla de integrationspolitiska målen.<sup>20</sup>

## Har integrationspolitiken fått genomslag?

Hittills ser det inte ut som att de synsätt och åtgärder som integrationspolitiken står för har skapat lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Av rapporter och utredningar från Integrationsverket och andra framgår att människors härkomst eller etniska och kulturella bakgrund på flera viktiga punkter *spelar en ur politikens ögon inte avsedd roll för deras situation i samhället*. Till skillnad mot på 1960-talet råder idag en hög arbetslöshet bland invandrare.

---

antogs av riksdagen i juni 1998 (bet 1997/98:KU31, rskr 1997/98:294). I regeringsuppdraget framhålls att regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen menar att myndigheterna bör beakta den kvalitets- och kompetenshöjning som kan uppnås genom ökad etnisk och kulturell mångfald bland de anställda samt att det är en viktig demokratifråga att statsförvaltningens personal återspeglar den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning.

- 19 Lagar som förbjuder diskriminering är lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan samt lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering. DO som grundades 1986 har till uppgift att se till att arbetsgivare och högskolor uppfyller kraven på aktiva åtgärder enligt lagen.
- 20 Verksamhetsintegrering är en svensk term som uttrycker innebörden av ett sätt att arbeta som hittills ofta har karakteriserats med det engelska begreppet *mainstreaming*. Så här uttrycker sig den dåvarande regeringen om detta arbetssätt i sin skrivelse *Integrationspolitik för 2000-talet*: »Mainstreaming används för att uttrycka ett strategiskt arbetssätt som leder fram till att alla verksamheter skall genomsyras av – i detta fall – ett integrationspolitiskt perspektiv på alla nivåer och inom alla områden och att utvecklingsarbete som krävs genomförs av den ordinarie personalen inom den ordinarie verksamheten (regeringens skrivelse 2001/02(129):14).

Invandrare har därtill en lägre medelinkomst än övriga befolkningen. Beroendet av försörjningsstöd är dessutom högre bland invandrare. Valdeltagandet bland invandrare är jämförelsevis lågt. Särskilt i landets tre storstäder återfinns flera segregerade bostadsområden. Diskriminering, främlingsfientlighet och vad som i statistiska redovisningar kallas rasistiskt våld inte bara förekommer utan kanske till och med ökar.

När det gäller *introduktionen för nyanlända invandrare* har Integrationsverket i flera rapporter pekat på skillnader i effektivitet och kvalitet mellan olika kommuner, brister i kopplingen till arbetsmarknaden och brist på individualisering (Integrationsverket 2005:b).

Riksrevisionen granskar i rapporten *Statliga insatser för nyanlända invandrare* hur tre centrala statliga myndigheter på området – Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket och Migrationsverket – klarar sina uppgifter (Riksrevisionen 2006:19). Till Integrationsverket riktar Riksrevisionen kritik på punkter som har att göra med prövningen av kommunernas rätt till ersättning, de nyanländas introduktionsplaner, kunskaper om insatser i enskilda kommuner och spridning av kunskap. Migrationsverket får kritik för att på central nivå sakna kunskap om hur verkets enheter i praktiken hanterar de olika målen för mottagandet under asyltiden och för oönskade regionala olikheter i verksamheten. Arbetsmarknadsstyrelsen får kritik för att inte tillräckligt ha prioriterat nyanlända och för brister i samverkan. Riksrevisionen riktar också kritik mot regeringen för brister i deras styrning av myndigheterna.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) granskade under 2005 det förebyggande *arbetet mot diskriminering* inom 29 statliga myndigheter. Syftet med granskningen var att ge en bild av hur myndigheterna uppfyller lagens krav om att arbeta mot etnisk och religiös diskriminering. De största bristerna uppdagades när det gällde arbetsförhållanden och trakasserier. DO såg även problem när det gäller rekrytering och i hur myndigheterna följer upp sitt arbete. Av de 29 granskade myndigheterna uppfyllde två lagens krav. Övriga 27 myndigheter fick krav på kompletteringar. Några av de större myndigheterna, med en utpräglad regional organisation, hade svårigheter att redovisa hur åtgärder följdes upp från central nivå mot de lokala kontoren (DO 2006).

Integrationsverket har studerat i vilken mån *samhällets etniska och kulturella mångfald tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning*. I rapporten *Staten som förebild?* (Integrationsverket 2004b) kartläggs och analyseras hur 17 statliga myndigheter har genomfört regeringens uppdrag att utarbeta handlingsplaner för att främja den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda, samt vilken betydelse dessa pla-

ner har haft för att främja mångfalden och motverka diskriminering vid anställning eller i övrigt inom myndigheterna.

Slutsatserna av rapporten är att myndigheterna, trots att en klar majoritet av dem har en handlingsplan för att främja etnisk och kulturell mångfald, ändå inte förmår vara de förebilder som myndigheter i staten ska vara för att bidra till jämlikhet i samhället. Personalstyrkan är inte representativ i förhållande till samhället och myndigheterna bedriver inte heller ett arbete som bidrar till att myndigheterna som arbetsgivare ger hela personalstyrkan samma förutsättningar.

I rapporten *Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete* (Integrationsverket 2006k) kartläggs tolv strategiskt viktiga statliga myndigheters arbete med att få in den tvärssektoriella integrationspolitiken i sina respektive kärnverksamheter. Via intervjuer och dokumentstudier kartläggs i rapporten huruvida myndigheterna bedriver sin verksamhet i enlighet med de integrationspolitiska målen.

Resultatet är att det både i intervjuer och i årsredovisningar framgår att tre av de tolv myndigheterna verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet på det sätt som den formulerade politiken förutsätter. För ytterligare tre av myndigheterna styrker informationen från intervjuerna att de verksamhetsintegrerar mångfaldsarbetet.

Riksrevisionen har genomfört en granskning av regeringens genomförande av integrationspolitiken under perioden 1998–2003. Granskningen undersökte mål och resultatstyrning som avser de integrationspolitiska målen (Riksrevisionen 2005).

Riksrevisionens slutsats är att integrationspolitiken inte har fått det genomslag som den var ämnad att få. I stället vilar regeringens mål- och resultatstyrning alltjämt på invandrapolitikens utgångspunkter. Enligt Riksrevisionen brister regeringens underlag för att kunna förändra integrationspolitiken, så att den ska kunna genomföras på ett fruktbart sätt via den generella politiken.

Regeringens styrning av myndigheterna bidrar enligt Riksrevisionen till att myndigheterna i allt för stor utsträckning genomför integrationspolitiken genom säråtgärder, vilka Riksrevisionen sett en svag ökning av under perioden 1998–2003. Riksrevisionen konstaterar också att såväl integrationspolitikens innebörd som regeringens styrning av myndigheternas genomförande av politiken upplevs som otydlig av myndigheterna.

Flera studier tyder alltså på att integrationspolitikens avsedda förflyttning av fokus från utrikes födda till den generella politiken inte riktigt har slagit igenom ännu.<sup>21</sup> Att så är fallet kan

21 Carl Dahlström skildrar i sin avhandling *Nästan välkomna* (2004) hur

bero på många saker. Här vill vi bara helt kort peka på några tänkbara och viktiga orsaker.

Integrationsverket har undersökt diskriminering som en av de viktigaste faktorerna bakom de stora skillnader som finns mellan inrikes och utrikes födda när det gäller arbetslöshet och sysselsättning (Integrationsverket 2003a:29–47). De som generellt sett har den lägsta sysselsättningen är personer födda i Afrika, Asien eller Europa utanför EU15-länderna (Integrationsverket 2006d:34f). Integrationsverket visar i enkät- och intervjustudier att personer med utländsk bakgrund upplever sig diskriminerade i det svenska samhället (Integrationsverket 2006e). Även utredningar från annat håll pekar på att så är fallet (SOU 2006:79 och 2005:56).

Rapporterna visar att det inte är helt enkelt att införliva ett tvärsektorielt perspektiv som integrationspolitiken. Som Statskontoret konstaterar i sin studie *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor* (2006b) uppstår det lätt problem med styrning av tvärsektoriella frågor i relation till myndigheternas kärnverksamhet.

---

ord och handling har skiljt sig åt även tidigare inom politikområdet. Inom den tidigare invandrapolitiken ändrades retoriken men åtgärderna levde kvar.

## 4 Analysredskap och styrsystem

Det samlade systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat bör ses i ljuset såväl av kritiken mot integrationspolitikens bristande genomslag, som svårigheterna att sammanföra generella tvärsektoriella krav med myndigheternas kärnverksamhet. Möjligen bör systemet ses som ett första samlat försök på väg mot att göra det tvärsektoriella mera sektoriellt. Med detta menas ambitionen att få sektorsmyndigheterna att mer än hittills ta sitt ansvar för olika delar av den tvärsektoriella integrationspolitiken. Därmed aktualiseras frågan om styrsystem i vid mening och den mer specifika frågan om vilken typ av styrsystem som systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat är eller bör vara.<sup>22</sup>

### Mål och resultatstyrning

Det styrsystem som för närvarande tillämpas i den svenska förvaltningen är så kallad mål- och resultatstyrning. Det började användas under sextiotalet och ersatte då system som grundades på detaljregleringar och öronmärkta pengar. Med mål- och resultatstyrning kan myndigheterna däremot självständigt besluta hur de ska använda tilldelade medel för att uppfylla de mål politikerna satt upp. Resultaten rapporteras tillbaka till regeringen i myndigheternas årsredovisningar. Själva styrningen sker genom de årliga regleringsbrev till myndigheterna. För att den styrningen ska fungera krävs att regeringskansliet/departementen formulerar tillräckligt tydliga mål.

Mål- och resultatstyrning har mer och mer tagit formen av så kallad. outcome-fokuserad styrning, där man framför allt är

---

22 Till den sistnämnda frågan återkommer vi längre fram i detta kapitel.

intresserad av vilka effekter styrningen får i slutändan. Alternativet är s.k. output-fokuserad styrning, där man inriktar sin utvärdering på de åtgärder myndigheterna vidtar för att nå målen. Genom outcome-fokuserad styrning är det tänkt att staten beslutar vad ett offentligt program eller funktion ska prestera i form av välfärd eller säkerhet. Typiskt för den här typen av styrning är att staten även definierar vilka indikatorer som ska ligga till grund för utvärdering av prestationerna. (Kristensen et. al. 2002:9f)

Mål- och resultatstyrningen har nog aldrig närmare definierats som begrepp. Eftersom staten Sverige har använt den under lång tid så innebär det naturligtvis att det finns uppfattningar om vad mål och resultatstyrning innebär. Så här sägs det om saken i en budgetproposition för tio år sedan:

Resultatstyrning av statlig verksamhet innebär att mål anges, att resultaten följs upp och/eller utvärderas och att en bedömning görs som kan ligga till grund för åtgärder. (Prop. 1996/97:1: 149)

Skillnaden mot den tidigare programbudgeteringen är att resultatstyrningen inte har målen som sin utgångspunkt utan istället utgår ifrån de resultat som finns inom respektive myndighet. Mål sätts sedan upp i relation till de resultat som myndigheterna rapporterat och som man från politiskt håll vill ha förändrade. Målen är alltså ett medel för att nå goda resultat inom resultatstyrningssystemet. Tanken i resultatstyrningssystemet är att målen skall vara verksamhetsnära.

Alla styrsystem kräver sin speciella kompetens, även mål- och resultatstyrningen. Här gäller det både att formulera mål på rätt nivå samt ha kunskap om hur de kan mätas och utvärderas. Ekonomistyrningsverket, ESV, konstaterade emellertid i en studie att myndigheterna överlag inte visste hur de skulle mäta sina prestationer och inte ens vad som skulle mätas (ESV 1999:20). Myndigheterna upplevde att regeringen genom regleringsbrevens återrapporteringskrav slentrianmässigt beställde mängder av uppföljningar som sedan sällan kom till användning. ESV:s slutsats blev att regeringen hade ett alltför begränsat intresse av att faktiskt styra myndigheterna. ESV:s förslag blev att förutom att regeringen måste ta ett ökat ansvar för själva styrningen och resultaten av denna så måste de också minska uppdragen och se mer till resultaten och effektiviteten.

Ett dilemma är att utvecklingen och nya identifierade samhällsproblem inte alltid följer myndigheternas tidigare givna kompetensområden. Resultatet har blivit att alltfler av målen kommit att sträcka sig över flera sektorer och egentligen beröra flera myndigheter, där alla – åtminstone i teorin – bör vara lika ansvariga.



Statskontoret har i en nyligen presenterad rapport påpekat att regeringskansliet har svårt att formulera mål som får de effekter man eftersträvar eftersom man saknar kunskap om de samhälleliga orsakssambanden och har svårt att hantera all information man får från myndigheterna (Statskontoret 2006a). Konsekvensen av detta blir att man i stället återgår till den detaljstyrning man ville bort ifrån när man införde mål- och resultatstyrning

En näraliggande kritik mot det rådande styrsystemet är att regeringskansliet är alltför litet för att effektivt kunna styra den i sin verksamhet relativt självständiga förvaltningen. Den internationella trenden har på senare år varit att fler stater går över till system med självstyrande myndigheter och frågan är om det går att kombinera sådana med en stark och effektiv styrning från staten. Ett svar på kritiken är att göra regeringskansliet tillräckligt stort. Den svenska förvaltningen utgör ett tydligt exempel på obalans mellan självstyrande myndigheter och svagt bemannade departement. (Schick 2002:22 f)

Svårigheten att styra tvärssektoriell verksamhet med generella krav har påpekats av flera kritiker. ESV fann i en studie att mängden generella krav på myndigheterna ökat under de senaste åren, genom lagar, förordningar eller regeringsbeslut. Men de generella kraven hade inte varit tillräckligt anpassade till myndigheternas kärnverksamhet. Resultatet hade blivit att myndigheterna hanterade de generella kraven vid sidan av det normala styrsystemet med regleringsbrev. Nästan samtliga studerade myndigheter ansåg att de inte fick tillräcklig återkoppling från regeringen när det gällde insatser relaterade till de generella kraven. (ESV 2003:30)

I Statskontorets rapport *På tvären. Styrning av tvärssektoriella frågor* (Statskontoret 2006b) konstaterar man att regeringskansliet använder samma styrinstrument för tvärssektoriella frågor som för sektoriella. Statskontoret menade att utmärkande för de tvärssektoriella frågorna är att det är andra aktörer än statliga som har huvudansvaret för politikens genomförande och att dessa aktörer är svåra att styra med den vanliga mål- och resultatstyrningen. Men man noterade att även i frågor där myndigheter är ansvariga för att politiken genomförs uppstår problem eftersom regeringen på en och samma gång försöker styra både med ett horisontellt och vertikalt perspektiv. Resultatet blir målkonflikter och för myndigheterna en fråga om vad som måste prioriteras, dvs. vad som är myndighetens kärnverksamhet. Som tidigare nämnts pekar flera rapporter på att det faktum att myndigheterna numera tvingas prioritera sina kärnverksamheter allt hårdare. Detta leder till att sektorsövergripande verksamheter som exempelvis integrationspolitiken kommer i andra hand. (Statskontoret 2006a, s.58)

Integrationsverkets tidigare rapporter visar att det för flera statliga myndigheter har varit svårt att se hur det integrationspolitiska perspektivet ska införlivas i den egna verksamheten. Att försöka styra den generella politiken via förordning verkar meningslös enligt Statskontoret, eftersom myndigheterna i första hand ser till sina regleringsbrev och instruktioner. Statskontoret menade också att flera myndigheter bör få ett sektorsansvar för integrationspolitiken för att betona deras ansvar inom politikområdet. Statskontoret ansåg också att det är viktigt att bygga upp ett system för att följa upp integrationspolitiken samt bygga upp kunskap inom området.

För att kunna styra effektivt behöver regeringen kunskap om de samhällsproblem man önskar åtgärda. Om det gäller bristande integration uppstår frågan vilka som är orsakerna, vilka är mekanismerna bakom hindren, föreställningarna, strukturerna och hur bör man gå tillväga för att undanröja hindren. Det krävs initialt kunskap för att kunna precisera målen. Om dessa är allmänt hållna och regeringskansliet litar till att myndigheterna själva arbetar med att integrera det nya perspektivet är risken stor att verksamheten i myndigheterna rullar på i gamla hjulspår. Som en jämförelse kan nämnas att det tog minst ett par decennier innan jämställdhetsperspektivet på ett mera samlat sätt började införlivas inom den svenska myndighetsvärlden.

## Framväxten av ett nytt analysredskap

I det här avsnittet beskriver vi arbetet inom regeringskansliet med att bana väg för det samlade systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat. Det framgår av beskrivningen hur nya arbetssätt och grepp tas inom området när det gäller mål, indikatorer och idéer om kopplingar till insatser. Tillsammans med arbetet med att inkludera systemets mål och indikatorer i budgetpropositionen samt regleringsbreven innebär detta att satsningen bär drag av mål- och resultatstyrning.

## Vägen till mätbara mål och indikatorer

Vid regeringssammanträdet den 10 april 2003 beslutades att tillsätta en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att se över genomförandet och uppföljningen av integrationspolitiken inom ett antal politikområden. Det var den då ansvariga integrationsminister Mona Sahlin (s) vid Justitiedepartementet som initierade arbetsgruppen och dess uppdrag.

Avsikten var att

- lyfta fram varje statsråds/departements ansvar för genomförandet av integrationspolitiken
- ge hela regeringen en bild av större insatser som genomförs inom olika politikområden/departement med anknytning till integrationspolitiken
- diskutera möjligheterna att sätta upp kvantitativa och andra uppföljningsbara mål för integrationen inom olika områden
- inleda en diskussion om behovet av förändrade och nya insatser för att integrationen skall lyckas bättre.

Flertalet rapporter, bl.a. från Integrationsverket, hade visat på att invandrare inom en rad områden hade en sämre situation än befolkningen i övrigt och att det integrationspolitiska målet om allas lika möjligheter inte uppnåtts. Att minska invandras utanförskap var enligt direktiven en av regeringens mest prioriterade uppgifter. Eftersom målen för integrationspolitiken endast brutits ner i uppföljningsbara mål inom ett fåtal politikområden var det regeringens ambition att förtydliga hur integrationspolitiken skall genomföras och öka möjligheten till goda integrationspolitiska resultat genom att utforma uppföljningsbara mål.

Uppdraget blev aktuellt eftersom regeringen vid denna tidpunkt ansåg att utvecklingen gick för långsamt och att myndigheterna inte var tillräckligt effektiva för att genomföra intentionerna med integrationspolitiken. Integrationspolitiken var också otydlig för både departement och myndigheter som hade svårigheter att se hur den konkret skulle genomföras.

Att man valde att arbeta i en interdepartemental grupp hänger samman med att Mona Sahlin dels ville att arbetet skulle genomföras på regeringskansliet av departementen som inte varit tillräckligt aktiva i integrationsfrågorna, dels att delar av uppdraget skulle genomföras mycket snabbt. Tanken var både att höja ambitionsnivån för genomförandet av integrationspolitiken och att skapa ett nytt system med hjälp av mål och indikatorer som sedan skulle processas ut i regleringsbrevet till berörda myndigheter. Målen och indikatorerna skulle med andra ord utgöra ett verktyg i den årliga budgetprocessen.

Genom att låta arbetsprocessen ske på Regeringskansliet var tanken också att det parallellt skulle ske en mognad för integrationspolitiken som också skulle få legitimitet. En tanke var också att arbetsgruppsformen skulle skapa en gemensam förståelse för integrationspolitikens genomslag med hjälp av uppföljningsbara mål och indikatorer och att arbetsgruppen gemensamt skulle bidra till en helhet i arbetet.

Enligt direktiven blev arbetsgruppsens uppdrag att se över hur

genomförandet och uppföljningen av integrationspolitiken kan förtydligas inom ett antal politikområden i syfte att förbättra de integrationspolitiska resultaten.<sup>23</sup>

Arbetsgruppen skulle därvid

- omsätta de integrationspolitiska målen till kvantitativa eller andra uppföljningsbara mål inom ett antal politikområden. De föreslagna områdena var asylprocessen, introduktion av nyanlända, sysselsättning, utbildning, boende, socialtjänst, socialförsäkringar, folkhälsa, hälso- och sjukvård, utsatta stadsdelar i storstadsregionerna, rättsväsendet, kultur, demokrati och diskriminering. Arbetsgruppen kunde även lämna förslag på andra områden än de som omnämns och även pröva att sätta upp mål för att främja den etniska mångfalden bland anställda i offentlig sektor. Arbetsgruppen skulle även beakta officiella kvantitativa mål som redan finns, t.ex. för sysselsättning och socialbidrag.
- föreslå indikatorer som möjliggör en uppföljning av målen. De indikatorer som arbetsgruppen föreslog skulle göra det möjligt att följa utvecklingen och mäta resultaten i relation till de föreslagna målen.
- ange behov av förändrade eller nya insatser som krävs för att uppnå målen. Arbetsgruppen skulle föreslå vilka insatser som genom omfördelade resurser som krävs för att de föreslagna målen ska nås före mandatperiodens slut eller vid senare tillfälle. Arbetsgruppen skulle även föreslå vilka myndigheter som bör få ett ansvar för integrationspolitiken direkt inskrivet i sina instruktioner.
- föreslå former och tidpunkter för en sammanhållen redovisning av integrationspolitikens resultat. En utgångspunkt för denna redovisning var att sektorsmyndigheternas ansvar skulle stärkas samtidigt som Integrationsverket borde ha ett uppföljnings- och samordningsansvar.

I arbetet skulle jämställdheten mellan kvinnor och män beaktas.

Arbetsgruppens skulle ta del av de utvärderingar som finns av metoder som använts för styrning av tvärsektoriella frågor som till exempel jämställdhetspolitik, ungdomspolitik och barnpolitik. Likaså skulle arbetsgruppen ta del av den analys som Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Statens kvalitets- och kompetensråd genomför om generella krav i den statliga styrningen och översynen av verksförordningen (dir 2001:117).

---

23 Ju2003/3318/IM, Arbetsgrupp med uppgift att se över genomförandet och uppföljningen av integrationspolitiken inom ett antal politikområden

Erfarenheter från statens arbete med handlingsplaner för etnisk mångfald skulle beaktas av arbetsgruppen. Arbetet skulle bedrivas och redovisas i tre etapper för att kunna användas i budgetprocesserna för 2004, 2005 och 2006. En första redovisning skulle lämnas muntligen omkring den 15 juni 2003. Arbetsgruppens uppdrag skulle i sin helhet vara slutfört senast den 15 juni 2005. Företrädare från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet, Näringsdepartementet och Integrationsverket skulle ingå i arbetsgruppen enligt regeringsprotokollet från den 10 april 2003.

## Tväarsektoriellt perspektiv?

Arbetet i den interdepartementala gruppen karakteriserades mer av att varje sakfråga behandlades var för sig i traditionella stuprör än samlat utifrån en tvärasektoriell integrationspolitisk tanke. Resultatet blev att relationen mellan mål och indikatorer aldrig kom upp till diskussion.

Representanterna i arbetsgruppen var mycket sakkunniga inom sina sektorer men kunskapsnivån när det gällde integrationsfrågor var låg eller till och med mycket låg, trots att departementsrepresentanterna i de flesta fall var integrationshandläggare inom sina sakområden. De personer som i huvudsak stod för integrationspolitisk kunskap var främst representanterna från Integrations- och mångfaldsenheten på Justitiedepartementet (IM-enheten) samt Integrationsverket.

## Kompromisser

Det som diskuterades i arbetsgruppen var huvudsakligen valet av mål och indikatorer och dessa blev utsatta för ett kraftigt kompromissande mellan de skilda departementen. Som exempel kan nämnas att både Finansdepartementet och Näringsdepartementet hade stort inflytande. Näringsdepartementet ville t.ex. inte att AMS/AMV skulle stå som ansvariga för indikatorer som berörde sysselsättning för nyanlända invandrare. Argumentet var att man ansåg att AMV i första hand jobbar med generella insatser och inte med insatser för invandrare. Detta resulterade i att Integrationsverket fick ta över uppföljningsuppdraget inom detta område. Argumentationen här illustrerar hur svårt även delar av regeringskansliet haft att frigöra sig från den tidigare invandrapolitiken.

Kompromisser skedde även mellan den dåvarande socialdemokratiska regeringen och dess samarbetspartier, vänsterpartiet och miljöpartiet. Att frågan mot slutet av arbetsgruppens

arbete väckte ett så stort intresse hos samarbetspartierna har sin förklaring i att arbetsgruppens områden berördes i 121-punktsuppgörelse mellan regeringen och samarbetspartierna och att samarbetspartierna insåg att arbetsgruppens arbete skulle påverka integrationspolitiken.

Arbetet i den interdepartementala gruppen var tämligen ineffektivt. Ordinarie deltagare ersattes av tillfälliga vid flertalet mötestillfällen. Närvaron uppfattades som pliktskyldig men knappast mer. Avsikten att höja ambitionsnivån när det gällde genomförandet av integrationspolitiken delades uppenbarligen inte av så många. En karakteristik av gruppen var att den hade mer blivit en partssammansatt arbetsgrupp än en homogen grupp med ett gemensamt mål.

För att få en effektivare styrning av integrationspolitiken krävdes mer kunskap inom ett antal politikområden, vilket IM-enheten antog att man skulle få genom det nya systemet med mål och indikatorer. Man ville göra integrationsfrågan mer lättbegriplig, konkret, rättolkad samt öka inflytandet för integrationspolitiken i andra departement. Arbetsgruppens uppdrag hade en stark förankring i regeringen. Frågan hade passerat den allmänna beredningen och fått klart och tydligt stöd från statsministern. Erfarenheten kom emellertid att visa att det krävs både en stark minister och beslutsamstatssekreterare som fortsätter att driva frågan genom hela regeringskansliet under och efter hela uppdraget.

## Arbetsgruppens förslag

I arbetsgruppens slutrapport Förslag från arbetsgruppen med uppgift att se över hur genomförande och uppföljning av integrationspolitiken inom ett antal politikområden kan förbättras presenteras 24 mål och 62 indikatorer<sup>24</sup>. De områden som omfattats i arbetsgruppens förslag har tagits fram i tre etapper. Inför budgetpropositionen 2004 ingick sysselsättning, utbildning och statliga arbetsgivarfrågor. Budgetpropositionen 2005 tog upp etablering av nyanlända, etnisk diskriminering, demokrati, rättsväsendet och folkhälsa. Slutligen togs de resterande områdena boende, kultur och socialförsäkringar upp i samband med budgetpropositionen 2006. Arbetsgruppen valde

---

<sup>24</sup> Det anges i rapporten att Boverket tillsammans med Integrationsverket har i uppdrag att senast den 1 augusti 2005 ta fram indikatorer inom området integration i boendet och boendesegregation. Detta arbete skedde med andra ord efter slutrapporten presenterades av arbetsgruppen, därav det färre antalet indikatorer än i budgetpropositionen 2006.

att inte ta fram särskilda mål för asylprocessen, socialtjänsten, utsatta stadsdelar i storstadsregionerna och hälso- och sjukvården.

De *insatser* som föreslås för att nå målen bör enligt arbetsgruppen finansieras inom ramen för varje utgiftsområde, detta gäller även för framtagandet av ny statistik. Myndigheter som har särskilt ansvar för nyanländas integration skall finansiera dessa insatser inom befintliga resursramar.

Arbetsgruppen poängterar att alla myndigheter har ett ansvar att genomföra integrationspolitikens intentioner i enlighet med förordningen 1986:865 samt i 7§ Verksförordningen (1995:1322). De myndigheter som arbetsgruppen föreslår ska få ett särskilt och förtydligat ansvar, t.ex. genom förändring i myndighetens instruktion, för nyanländas integration är Arbetsmarknadsverket, Försäkringskassan, Högskoleverket, Integrationsverket, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Statens skolverk och Socialstyrelsen.

Arbetsgruppen föreslår att de myndigheter som fått uppdraget att leverera kunskapsunderlag också ska vara de som ska genomföra analyserna av statistiken kopplat till de indikatorer och mål som arbetsgruppen föreslår. Årligen ska de sedan överlämna statistik och analyser till Integrationsverket, som i sin tur får uppdraget att göra en sammanfattande och övergripande analys av integrationspolitikens utveckling som underlag till regeringens bedömning av integrationspolitiken i budgetpropositionen som lämnas till riksdagen under hösten. I rapporten anges att integrationspolitiken är ett tvärsektoriellt politikområde, dvs. att de integrationspolitiska målen ska förverkligas genom insatser inom flera olika politikområden. Det anges också att tvärsektoriell styrning vid rapportens datum var en relativt ny företeelse i Regeringskansliet och att metoder för denna typ av styrning är under utveckling. Utgångspunkterna har alltså varit att mål och indikatorer ska inlemmas i den ordinarie budget- och planeringsprocessen i Regeringskansliet. Målen bör vara verksamhetsanpassade till respektive politikområde samt passa in i varje områdets existerande målhierarki.

I juni 2005 lämnade arbetsgruppen, genom IM-enhetens representanter, sitt förslag till den sedan oktober 2004 nyttillträdde integrationsministern Jens Orback. Därefter återstod arbetet att slutligen få med alla mål och indikatorer i de olika politikområdesavsnitten i budgetpropositionen 2006 och att sedan få in uppdragen och återrapporeringskraven i olika myndigheters regleringsbrev.

Målen och indikatorerna hade steg för steg beslutats i samband med budgetpropositionerna. Inför varje budgetproposition förankrades mål och indikatorer med de berörda depar-

tementens politiska ledning, dvs. minister och statssekreterare, som godkände dessa innan de skrevs in i budgeten. Trots denna politiska förankring kom reaktioner från vissa departementen när det blev tydligt att målen och indikatorerna inte var IM-enhetens ansvar utan de berörda departementens.

Målen och indikatorerna i slutförslaget blev alltså inte bara en kompromiss mellan de berörda departementen. När uppdragen, inklusive indikatorerna, i regleringsbrevet för verksamhetsåret 2006 skrevs för de 16 berörda myndigheterna kompromissades det även i detta led. De sedvanliga myndighetskontakterna mellan departement och myndighet i samband med regleringsbreven påverkade även utformningen av uppdragen i regleringsbrevet för 2006.

IM-enheten stötte däremot inte på något motstånd från departementens sida kring Integrationsverkets samordnade och näst intill granskande roll i uppdraget. En tolkning som de anger är att departementen och myndigheterna såg ett behov av ett professionellt stöd i integrationsfrågorna. Mer problematiskt var det att uppdragen till respektive myndighet skulle innebära merarbete för myndigheten. Dock var det aldrig varit tal om att tillföra extra ekonomiska medel för uppdragen eftersom integrationspolitiken ska genomföras inom befintlig (kärn)verksamhet.

Trots bristande engagemang och ett ständigt kompromissande anser några av deltagarna i arbetsgruppen att arbetet bidrog till att de skilda departementen tvingades börja tänka integrationspolitiskt. IM-enhetens roll och legitimitet gentemot andra departement förtydligades, skrivningar kom in i olika myndigheters regleringsbrev och ett nytt och framgångsrikt arbetssätt inom integrationsområdet kan ha fått en trevande men ändå början.

### Integrationsverkets uppdrag

Detta avsnitt vittnar om att systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat långt ifrån var färdigt när uppdraget kom till Integrationsverket år 2006.

Uppdraget som Integrationsverket fick i regleringsbrevet för 2006 var att ansvara för en samlad övergripande analys av integrationspolitikens utveckling och resultat. Analysen skulle bygga på sektorsmyndigheternas analyser och redovisning av indikatorer. Vidare sades i regleringsbrevet att Integrationsverket inom ramen för uppdraget skulle inrätta en särskild arbetsgrupp mellan myndigheterna för att samordna analysarbetet. Ett gemensamt forum mellan berörda myndigheters generaldirektörer och med Integrationsverkets generaldirektör som sammankallande skulle också inrättas för att bidra till en hori-



sontell samverkan och även uppföljning av resultaten från den samlade redovisningen.

Uppdraget kan synas skäligen enkelt. Sektorsmyndigheter får uppdrag att redovisa indikatorer och egna analyser över integrationspolitikens utveckling och resultat inom respektive område. Integrationsverket tar därefter ett samlat grepp och gör en övergripande analys över politikens utveckling i hela samhället. Den interdepartementala arbetsgruppen hade, i och för sig efter otaliga kompromisser, lagt fast ett antal mål och indikatorer som skulle gälla för sektorsmyndigheterna. Dessa skulle in i myndigheternas regleringsbrev samtidigt med att Integrationsverket tilldelades sitt samordnande uppdrag.

#### *Olika tolkningar*

Det visade sig snart att det fanns olika uppfattningar på olika nivåer, inom departement och myndigheter, om hur uppdraget skulle tolkas. Det var inte ens klart vilka myndigheter som var berörda. Osäkerheten återspeglade bland annat skillnaderna mellan den interdepartementala arbetsgruppens förslag och de uppdrag som sedan återfanns i myndigheternas regleringsbrev. I vissa fall, t.ex. när det gällde Arbetsmarknadsverket, var det svårt att överhuvudtaget identifiera om myndigheten hade ett uppdrag.

Det fanns också en bristande överensstämmelse mellan indikatorerna som listats i budgetpropositionen 2005 och skrivningarna i regleringsbreven för 2006. Samtal mellan ansvariga tjänstemän i Regeringskansliet gjorde stundtals tolkningarna av regleringsbreven än svårare. Gemensamt för Integrationsverket och IM-enheten på Justitiedepartementet var att förhoppningarna var stora, kanske alltför stora med tanke på de uppdrag som faktiskt var formulerade i regleringsbreven.

Otydligheterna ledde för Integrationsverkets del till upprepade avstämningar med tjänstemännen på IM-enheten – i första hand för att klara ut vilka myndigheter som verkligen ingick i uppdraget och vad som (minst) kunde krävas av dessa myndigheter. Därefter startade ett förhandlingsliknande arbete mellan Integrationsverket, IM-enheten och de myndigheter som hade en avvikande syn på uppdraget. I fallet med AMV krävdes en lång rad samtal på olika nivåer om huruvida de hade något uppdrag eller ej.

Hos Statens Kulturråd sågs uppdraget i regleringsbrevet som ogenomförbart. Efter det att Integrationsverkets projektgrupp diskuterat uppdraget med experter på Kulturrådet fördes ny dialog mellan Kulturrådet och Kulturdepartementet som ledde till att uppdraget omformulerades i ett separat regeringsbeslut.

I fallet med Arbetsgivarverket fanns inget uppdrag men de valde ändå att bidra med indikatorer inom målområdet. Detta

var förstås bra, men pekar samtidigt på att Integrationsverket inte hade att börja sitt arbete med ett färdigt system, utan hade att starta ut med någonting nytt i behov av vidareutveckling.

### Forum för generaldirektörer?

I Integrationsverkets uppdrag för 2006 ingick att inrätta ett forum för generaldirektörer för att den vägen få till en horisontell samverkan (något som sen försvann i regleringsbrevet för 2007). Integrationsverket och Regeringskansliet markerade tillsammans vikten av uppdraget genom att den 3 maj 2006 anordna ett första möte på Rosenbad med ansvarig minister (Jens Orback) som ordförande.

Merparten av myndigheterna valde emellertid att inte låta sig representeras av den högsta chefsnivån, generaldirektören, trots att mötet hade föregåtts av fler förtydligande samtal mellan Integrationsverket och inbjuden myndighet kring betydelsen av högste chefs närvaro.

Innan mötet hade samtliga myndigheter uppmanats att beskriva hur de uppfattade sitt uppdrag inom ramen för integrationspolitiken för att man den vägen skulle kunna samlas kring en gemensam tolkning. Företrädarna för projektet vid Integrationsverket hade också besökt berörda myndigheter och haft åtskilliga telefonsamtal med dem om uppdraget.

Resultatet från detta första forum för generaldirektörer blev magert, dels på grund av generaldirektörernas bristande närvaro, dels därför att uppdraget fortfarande var otydligt i flera fall. Behovet av fortsatt dialog med experter på myndigheterna för att stämma av tolkningen av uppdragen kvarstod. Projektgruppen på Integrationsverket arbetade tillsammans med myndigheternas kontaktpersoner fram tolkningsförslag för några av myndigheternas uppdrag, vilka sedan förankrades med IM-enheten vid Justitiedepartementet.

Förslagen blev att samtliga så långt möjligt skulle analysera effekterna av olika insatser i relation till indikatorerna. Några experter hade redan tidigare redovisat indikatorer till sina respektive departement och blivit provocerade av att detta inte kommit fram genom samordning inom Regeringskansliet. Merparten hade aldrig tidigare gjort den här typen av redovisningar.

En allmänt spridd åsikt bland myndigheternas experter var att de inte motsatte sig uppdraget som princip men ansåg att de fått komma in för sent i processen. Utifrån sin egen expertkunskap skulle de ha kunnat formulera indikatorer som var mer potenta för att mäta och styra in myndighetens verksamhet mot de integrationspolitiska målen än förslagen från den interdepartementala arbetsgruppen.

## Expertmöten och metodik för att koordinera analysarbetet

Integrationsverket kallade därefter samtliga berörda myndigheters experter till gemensamma arbetsdagar för att vid behov ge stöd i frågor som berörde flera av dem och för att försöka skapa kontakt mellan myndigheter med näraliggande uppdrag inför respektive analys. Resultatet blev att man enades om tolkningen av uppdragen och vars och ens ansvar.

Utgångspunkten för uppdraget var att myndigheterna själva ska ta fram delanalyser, indikatorer och statistik, men att detta ska ske i samråd med Integrationsverket, som svarar för kunskap om och metodik för integrationspolitisk analys. Denna kunskap och metodik består av flera olika komponenter. Integrationsverket har en kunskap om integrationsperspektiv som är baserad på erfarenheter från tidigare analyser och arbeten samt av insikter om det tvärsektoriella politikområdet integration i sig.

Integrationsverkets olika experter har särskild sakkunskap inom områden som har direkt bäring på uppdraget. Integrationsverkets projekt har också varit upplagt för att kunna spela en koordinerande roll mellan olika myndigheter i form av särskilda expertmöten med mera.<sup>25</sup>

En viktig del av kunskapen och metodiken är det särskilda statistikstöd med integrationsinriktning som Integrationsverket har bistått med. Vid expertmötet den 17 augusti 2006 presenterade Integrationsverket särskilda rekommendationer för statistiken inom ramen för systemet för uppföljning och analys (se *bilaga 2* i den här rapporten).

Expertmötet den 19 september 2006 kretsade inte minst kring frågan vad integrationspolitisk analys är inom ramen för systemet för uppföljning och analys. Några olika samlande punkter fördes fram från Integrationsverkets sida som önskemål inför myndigheternas kommande delanalyser: Sektorsmyndigheterna ombads att reflektera över vad siffrorna utvisar och peka på eventuella brister, luckor eller problem med indikatorerna. De ombads att sätta den aktuella analysen i relation till egna tidigare adekvata analyser och redovisningar och synliggöra dessa i det nya sammanhanget.

Integrationsverket framförde också önskemålet att respektive sektorsmyndighet i sin analys relaterar till myndighetens hela

---

25 Vid Integrationsverket finns också kunskaper om särskilda verktyg som är adekvata i sammanhanget, så som handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald, framtidsanpassad inkluderande rekrytering (FAIR), samt idéer om konsekvensanalyser för att föra samman den tvärsektoriella integrationspolitiken med myndigheternas löpande verksamhet.

verksamhet och till målen för integrationspolitiken samt hur myndigheten kan utveckla sig inom området. Särskilt efterlystes förslag på åtgärdsförbättringar. Myndigheterna ombads också att i sin analys relatera till andra myndigheters verksamhet.

I de följande sex kapitlen kommer nu redovisningar av de 16 myndigheternas analyser och indikatorer. Under resans gång gör även Integrationsverket sina analyser och kommentarer i egenskap av ansvarig myndighet för den samlade övergripande analysen. Det närmast följande kapitlet handlar om rättsväsendet och den statliga arbetsgivarpolitiken. Kapitlet ifråga startar med de fyra rättsvårdande myndigheter som inom ramen för systemet enbart haft att redovisa sådana indikatorer som avser intern verksamhet. Efter nästa kapitel följer sådana kapitel som handlar om myndighetsredovisningarna av indikatorer över extern verksamhet och tillstånd i samhället.

**DEL B:**  
**Redovisning och analys av**  
**indikatorresultat**



## 5 Rättsväsendet och den statliga arbetsgivarpolitiken

Detta kapitel inleds med en redovisning om de fyra rättsvårdande myndigheterna (Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolverket och Kriminalvården) och deras uppdrag inom ramen för systemet för uppföljning och analys. Härpå ges en kompletterande bild för de övriga ingående myndigheterna i systemet, med utgångspunkt i den statistik om personalsammansättning som Integrationsverket har beställt via Statistiska Centralbyrån. I samband med detta görs kopplingar till bidragen från Arbetsgivarverket och Verket för förvaltningsutveckling. Siffror som belyser den etniska mångfalden inom statliga myndigheter lyfts fram för att illustrera pågående utveckling. Det är inget slutmål i sig att personalsammansättningen ska uppnå etnisk proportionalitet. Men siffrorna ger en bild av steg som nåtts på vägen mot staten som förebild.

### Mångfald i bemanning och personalutbildning

Några myndigheter inom rättsväsendet har år 2006 fått i uppdrag att mäta hur stor andel av de anställda som har utländsk bakgrund. Detta uppdrag ansluter till tidigare regeringsuppdrag för att undersöka mångfalden i olika myndigheters organisation och verksamhet.<sup>26</sup>

---

26 Myndigheternas ansvar i detta avseende är reglerat förutom i deras instruktioner och regleringsbrev av 1 § i förordning 1986:856 om myndigheternas ansvar för genomförande av integrationspolitiken och i 7§ 4 i Verksförordningen 1995:1322. Detta uppdrag till myndigheterna anknyter också till strävan att göra arbetsmarknaden tillgänglig för arbetssökande oavsett etnisk bakgrund och att motverka risk för diskriminering vid personalrekrytering.

- Gemensamt för dessa myndigheter uppsattes nedanstående mål.

## Mål

Andelen anställda inom rättsväsendet med utländsk bakgrund skall öka.

Inom rättsväsendet skall finnas kunskaper för att förebygga och motverka att diskriminering förekommer.

## Rikspolisstyrelsen

Indikatorer enligt budgetpropositionen:

*Andelen anställda kvinnor och män inom polisorganisationen som har utländsk bakgrund, fördelat på yrkesgrupper jämfört med andelen med utländsk bakgrund i förvärvsarbetande åldrar inom befolkningen.*

*Antal anställda kvinnor och män inom respektive verksamhetsområde som under det gångna året genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor.*

*Andelen anställda kvinnor och män totalt inom respektive verksamhetsområde som genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor.*

## Mångfald i bemanning

Av *Tabell A* framgår att andelen poliser med utländsk bakgrund ökat från 3,6 till 3,9 procent mellan de två åren och att andelen polisaspiranter med utländsk bakgrund samtidigt ökat från 5,6 till 7,8 procent. Andelen övrig personal med utländsk bakgrund ökade från 8,0 till 9,0 procent. Då man summerar de tre personnalkategorierna framgår att andelen med utländsk bakgrund ökade från 4,9 till 5,4 procent av alla.

Myndigheten redovisar vidare att av de 1 048 antagna till polisutbildningen år 2006 var 16 procent av »annan etnisk och kulturell bakgrund än svensk«. Av de sökande till utbildningen detta år hade 19,5 procent »annan etnisk och kulturell bakgrund än svensk«. Av myndighetens PM framgår att denna kategorisering innefattar inrikes födda med en utrikes och en inrikes född förälder. Här görs således en sammanblandning av grupper som enligt nuvarande terminologi räknas ha utländsk bakgrund (utrikes födda och inrikes födda med två utrikes födda föräldrar) respektive svensk bakgrund (inrikes födda med minst en inrikes född förälder).



**Tabell A**

Poliser, polisaspiranter och övrig personal med utländsk bakgrund 2005 och 2006

Yrkesgrupp		Andel med utländsk bakgrund		Representativitet	
		2005	2006	2005	2006
Poliser	Kvinnor	4,5	4,6	-14,2	-14,8
	Män	3,4	3,8	-14,3	-14,5
	<i>Totalt</i>	3,6	3,9	-14,6	-14,9
Polisaspiranter	Kvinnor	3,8	4,4	-14,9	-15
	Män	6,4	9,4	-11,3	-8,9
	<i>Totalt</i>	5,6	7,8	-12,6	-11
Övrig personal	Kvinnor	6,9	7,9	-11,8	-11,5
	Män	10,8	11,8	-6,9	-6,5
	<i>Totalt</i>	8	9	-10,2	-9,8
Alla	Kvinnor	5,9	6,4	-12,8	-13
	Män	4,3	4,8	-13,4	-13,5
	<i>Totalt</i>	4,9	5,4	-13,3	-13,4

Källa: PM 2007-03-16 från Rikspolisstyrelsen/HR-avdelningen/Heli Purje

»Representativitet« betyder här andelen med utländsk bakgrund i yrkesgruppen minus andelen med utländsk bakgrund i befolkningen i åldern 20 – 64 år.

I en särskild tabell över rekryteringen till polisutbildningen åren 1998 till 2006 framgår att andelen kvinnor ökat från 29 till 40 procent och att andelen »personer med invandrabakgrund« (enligt polisens definitionen) ökat från 14 till 16 procent. Tabellen visar att andelen »med invandrabakgrund« var högst år 2005, 18 procent, för att år 2006 minska till samma nivå som nåddes 2004. I promemorian förs en diskussion om bakgrunden till denna tillbakagång.

Myndighetens PM ger en redovisning av olika åtgärder som vidtagits för att öka andelen polisstudenter med utländsk bakgrund. I texten anges ej varför myndigheten uppsatt som mål att andelen antagna till polisutbildningen »med annan etnisk bakgrund än svensk« skall vara 18 procent. Det anges inte hur snabbt myndigheten räknar med att uppnå målfaldsmålet för poliskåren. Dock klargörs att förändringen inte kan ske på kort tid men att pensionsavgångarna medverkar till att målfalden ökar eftersom nästan alla som avgår med pension har svensk bakgrund.

### Mångfald i personalutbildning

Antalet anställda som genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor under 2006 redovisas i enlighet med

indikatorn. De var 2 489 personer, motsvarande 10 procent av alla anställda. År 2005 hade 7 procent av de anställda deltagit i motsvarande utbildning. Samtidigt påpekas att redovisningen avser utbildning inom kurser, konferenser och seminarier som omfattar minst en halv dag. Det är oftast chefer, personalhållare och de som arbetar aktivt med frågorna som går utbildningarna. Mångfalds- och värdegrundsfrågor diskuteras också i andra sammanhang t.ex. vid arbetsplatsträffar. Därigenom ökar kunskapen hos samtliga anställda.

Andelen anställda totalt som genomgått sådan utbildning redovisas inte. I promemorian uttalas att kunskapen i diskriminerings- och mångfaldsfrågor sprids genom många slags utbildnings- och utvecklingsinsatser inom länspolismyndigheterna.

## Åklagarmyndigheten

Indikatorer enligt budgetpropositionen:

*Andelen anställda inom åklagarorganisationen som har utländsk bakgrund, fördelat på yrkesgrupper jämfört med andelen med utländsk bakgrund i förvärsarbetande åldrar inom befolkningen.*

*Antal anställda kvinnor och män inom respektive verksamhetsområde som under det gångna året genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor.*

*Andelen anställda kvinnor och män totalt inom respektive verksamhetsområde som genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor.*

## Mångfald i bemanning

Andelen anställda administratörer, åklagaraspiranter och åklagare redovisas fördelat i enlighet med indikatorn. Myndigheten förklarar att den eftersträvade mångfalden i verksamhetens personalsammansättning endast kan nås på längre sikt, då den är beroende av att ungdomar med utländsk bakgrund intresserar sig och utbildar sig för yrket. Myndigheten beskriver de olika informationsinsatser den utför för att öka intresset för åklagarbanan bland gymnasie- och högskolestuderande.

Myndigheten redovisar att summan av utrikes födda och inrikes födda med två eller en utrikes född förälder ökade från 9,4 till 11,3 procent från år 2005 till 2006. Andelen anställda med utländsk bakgrund enligt nu tillämpad definition summe-

**Tabell B**

Åklagarmyndighetens anställda efter bakgrund 2006

Yrkesgrupp	Kön	Svensk bakgrund	Utländsk bakgrund	Representativitet
Åklagare	Kvinnor	94,9	5,1	-14,3
	Män	97,6	2,4	-15,9
	Totalt	96,2	3,8	-15
Åklagaraspiranter	Kvinnor	89,5	10,5	-8,9
	Män	94,2	5,8	-12,5
	Totalt	91,6	8,4	-10,4
Administratörer	Kvinnor	94	6	-13,4
	Män	84,9	15,1	-3,2
	Totalt	93,1	6,9	-11,9
Samtliga	Kvinnor			
	Män			
	Totalt	95,1	4,9	-13,9

Källa: SCB/ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2006

»Representativitet« betyder här andelen med utländsk bakgrund i yrkesgruppen minus andelen med utländsk bakgrund i befolkningen i åldern 20–64 år.

ras ej. Den kan dock räknas fram med ledning av uppgifter i *Tabell B. 36* av myndighetens anställda var utrikes födda och 21 var inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Det visar att av myndighetens ca 1 160 anställda hade 4,9 procent utländsk bakgrund. Motsvarande uppgifter i föregående årsredovisning visade på 46 anställda med utländsk bakgrund av totalt ca 1 140. Andelen anställda med utländsk bakgrund ökade således från ca 4,0 till 4,9 procent

### Mångfald i personalutbildning

Myndigheten redovisar att 272 av de anställda, fördelat på 166 kvinnor och 106 män, genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor under år 2006 dvs. 22 procent av alla anställda kvinnor och 25 procent av männen. Myndigheten uttrycker inte i årsredovisningen någon bedömning av om den samlade insatsen för utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor räcker för att tillräckligt snabbt omfatta alla eller tillräckligt många anställda.

## Domstolsverket

Indikator enligt budgetpropositionen:

*Andelen anställda inom åklagarorganisationen som har utländsk bakgrund, fördelat på yrkesgrupper jämfört med andelen med utländsk bakgrund i förvärvsarbete bland åldrar inom befolkningen.*

*Antal anställda kvinnor och män inom respektive verksamhetsområde som under det gångna året genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor.*

*Andelen anställda kvinnor och män totalt inom respektive verksamhetsområde som genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor.*

### Mångfald i bemanning

Myndigheten redovisar antal anställda med utländsk bakgrund i tabellform i årsredovisningen. Tabellen svarar inte på frågan om *andelen* anställda med utländsk bakgrund. Myndigheten anger i den kommenterande texten siffror om andelen anställda med »mångkulturell bakgrund«. Denna uppgift går ej att stämma av mot årsredovisningens tabell, eftersom denna saknar uppgifter om hela personalen.

I den kommenterande texten påpekar myndigheten att rekryteringsförfarandet till vissa kategorier är mycket detaljreglerat och att urvalet till juristutbildningen får stort genomslag. Myndigheten skriver att då man väl är där »så är sedan antagningen till notariatjänstgöringen helt neutral«. Myndigheten tillfogar att för övriga personalkategorier finns stora möjligheter att vid nyrekryteringar öka mångfalden. Myndigheten konstaterar att här behövs insatser för att säkra att attityder och förhållningsätt inte motverkar önskan om mångfald. Framför allt inom dessa områden kommer insatser att genomföras.

### Mångfald i personalutbildning

Myndigheten redovisar antalet anställda som under året genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor. Myndigheten redovisar vidare att totalt 24 procent av de anställda deltagit i utbildningar med sådant innehåll. Myndigheten uttrycker inte i årsredovisningen någon bedömning av om tempot i denna utbildningssatsning motsvarar behovet.

## Kriminalvården

Indikator enligt budgetpropositionen:

*Andelen anställda inom kriminalvården som har utländsk bakgrund jämfört med andelen med utländsk bakgrund i förvärsarbetande åldrar inom befolkningen.*

*Antal anställda kvinnor och män inom respektive verksamhetsområde som under det gångna året genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor.*

*Andelen anställda kvinnor och män totalt inom respektive verksamhetsområde som genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor.*

### Mångfald i bemanning

I myndighetens årsredovisning presenteras personalens sammansättning i fråga om etnisk bakgrund i enlighet med indikatorn. De anställda med utländsk bakgrund utgjorde år 2006 sammanlagt 14 procent av alla anställda, fördelat på 10,7 procent utrikes födda och 3,6 procent inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Myndigheten skriver att Kriminalvården har en personalsammansättning som överensstämmer med den totala befolkningens vad gäller andel med utländsk bakgrund. (Denna är ca 18 procent i åldrarna – 64 år i befolkningen.)

I en särskild skrivelse undertecknad av Anders Liif, Chef Personalenheten, dnr 49-2007-5666, redovisas en närmare diskussion av frågan om mångfald i personalens sammansättning. Där konstateras att det finns behov av ökad mångfald bland högre chefer inom Kriminalvården liksom vid myndighetens huvudkontor. Andelen anställda med utländsk bakgrund är här marginell. Ett resonemang förs om bakgrunden till den rådande personalsammansättningen. I skrivelsen omnämns att mångfaldsfrågor finns med i myndighetens chefsförsörjningsprogram som en del av urvalsbedömningen vid rekrytering. Däremot sägs inget om på vilket sätt dessa frågor fokuseras då urvalsbedömningar görs.

I skrivelsen nämns problem när det gäller statistik i mångfaldsarbetet. Det påpekas att det upplevs som svårt att som chef göra någon form av registrering av medarbetares bakgrund. Det viktiga sägs vara »att den enskilda individens kompetens och behov tas tillvara på arbetsplatsen inte att han/hon utgör en pinne i statistiken.« I skrivelsen utvecklas inte hur olika individers kompetens kan tillvaratas utan att diskriminering, t.ex.

på grund av etnisk bakgrund drabbar en del av dem. Ingen diskussion förs om vad som krävs för att en organisation ska klara att samtidigt tillvarata alla anställdas kompetens. Ingen hypotes om varför mångfald faktiskt saknas bland högre chefer och vid huvudkontoret presenteras.

### Mångfald i personalutbildning

I årsredovisningen klargör myndigheten att information om gällande lagstiftning och regler kring diskriminering ingår i den grundläggande kriminalvårdsutbildningen. Alla anställda med klientnära arbete genomgår utbildningen efter nyanställning. Under år 2006 innebar detta runt 900 medarbetare. Diskriminerings- och mångfaldsfrågor ingår också i kriminalvårdens fortbildning, som runt 100 medarbetare genomgått under år 2006. Myndigheten beskriver utbildningens innehåll och syfte och påpekar att utbildningen i sin nuvarande form infördes år 2003 och att det är svårt att summera andelen som sammantaget genomgått utbildningen, eftersom den tidigare varit annorlunda utformad.

Myndigheten anger inte hur snabbt de nyanställda med klientnära arbete genomgår den grundläggande kriminalvårdsutbildningen. Inte heller anges om myndighetens personalrörlighet försvårar för myndigheten att kontinuerligt ha tillräckligt utbildad personal på plats för sådant arbete. Myndigheten anger inte i vilket tidsperspektiv man eftersträvar att fortbildningen ska ha nått alla eller flertalet anställda och hur det nuvarande tempot stämmer med en sådan ambition.

I myndighetens särskilda skrivelse, dnr 49-2007-5666, meddelas att runt 450 medarbetare med klientnära arbete genomgått den grundläggande kriminalvårdsutbildningen under år 2006 samt att cirka 100 medarbetare genomgått kriminalvårdens fortbildning, som också innehåller diskriminerings- och mångfaldsfrågor. I skrivelsen omnämns att mångfaldsfrågorna skall belysas i chefernas fortbildning samtidigt som det påpekas att någon systematiserad fortbildning för chefer inom Kriminalvården inte finns i dagsläget.

Inte heller anger myndigheten i den särskilda skrivelsen hur snabbt de nyanställda med klientnära arbete genomgått den grundläggande utbildningen, det vill säga hur länge nyanställda i genomsnitt arbetat i verksamheten under år 2006 innan de utbildats. Vilket tidsperspektiv myndigheten eftersträvar för att alla anställda ska ha genomgått fortbildning eller om det nuvarande tempot motsvarar behovet beskrivs inte heller.

Den genomförda omorganisationen av Kriminalvården, ledarskapsfrågornas betydelse i verksamheten och frågan om chefsförsörjning omnämns ej i avsnittet om mångfaldsfrågor i årsredovisningen. Verksamhetens problem med personalom-

sättning och hur denna inverkar på behovet att uppnå tillräcklig kompetens hos den tjänstgörande personalen tas ej upp i samband med mångfaldsfrågorna.

## Erfarenheter av samråd med rättsmyndigheterna

I Integrationsverkets kontakter med de fyra myndigheterna inom rättsväsendet har deras olika förutsättningar för att arbeta med mångfaldsfrågan lyfts fram av myndigheternas företrädare. Några omständigheter, som de särskilt betonat eller som Integrationsverket uppfattat vara centrala, är följande.

Företrädare för Åklagarmyndigheten och Domstolverket betonar att den önskade utvecklingen mot ökad mångfald i sammansättningen bland landets åklagare och domare endast kan åstadkommas över längre tid på grund av de krav, som ställs på innehavare av sådana tjänster och gällande regler för rekryteringsförfarandet.

Om statsmakterna eftersträvar en snabbare ändring av dessa yrkesgruppers sammansättning, måste en förändring åstadkommas i rekryteringsbasen genom att fler personer med utländsk bakgrund blir behöriga att söka notarietjänster vid svenska domstolar. Det förutsätter att fler studerande med utländsk bakgrund avlägger juristexamen med tillräckliga betyg eller att fler jurister med utländsk utbildning ges behörighet att söka notarietjänstgöring i Sverige.

Enligt statistik från Högskoleverket har andelen juridikstuderande med utländsk bakgrund ökat något under senare år och uppgick läsåret 2004/2005 till 13 procent. Om dessa studerande fullföljer sin utbildning med lika goda resultat som studerande med svensk bakgrund, kan den möjliga rekryteringsbasen i framtiden för domare och åklagare breddas i någon mån. Om en möjlighet till representativ mångfald ska kunna uppnås inom dessa yrkesområden behöver intresset för den juridiska banan bland studerande med utländsk bakgrund öka ytterligare.

En begränsning av myndigheternas mångfaldsredovisning för år 2006 är att endast uppgift om personal med »utländsk bakgrund« efterfrågas. Syftet med att åstadkomma mångfald i den statliga verksamhetens personalsammansättning är att nå en variation, som svarar mot befolkningens. En mer intressant belysning kunde uppnås om man valde att särskilja nordisk, övrig europeisk och utomeuropeisk bakgrund i stället för att endast observera »utländsk« bakgrund. Bakom avgränsningen utländsk bakgrund döljer sig ofta stora variationer Exempelvis

att personer med utomeuropeisk bakgrund är starkt underrepresenterade som statligt anställda.

Myndigheterna inom rättsväsendet har alla, enligt redovisning från SCB, haft en ökning av andelen anställda med utländsk bakgrund från år 1997 till år 2000 och från år 2000 till år 2004. Men om man jämför deras andel personal med utländsk bakgrund med samma andel i hela befolkningen, framgår att myndigheternas mångfald inte utvecklats i paritet med mångfaldsutvecklingen bland bosatta i landet. I en sådan jämförelse framgår att representationen försämrats i fjorton av de sexton aktuella myndigheterna under denna period, däribland i tre av rättsmyndigheterna.

Polismyndigheten har bemödat sig om att öka andelen polisstudierande med utländsk bakgrund med delvis önskat resultat. Andelen anställda med utländsk bakgrund inom polisväsendet under perioden 1997 till 2004 har ökat något. Denna ökning är dock så begränsad att mångfalden i personalsammansättningen ändå har försämrats i förhållande till mångfaldsutvecklingen i hela befolkningen. Detta talar för att det krävs ytterligare åtgärder för att mångfaldsutvecklingen inom polisverksamheten ska ta bättre fart. Det har framkommit att polisutbildningens inträdeskrav i svenska språket behöver uppdateras för att svara mot vad som i praktiken är ändamålsenligt. Parallellt kan även frågan ställas om hur kunskap i andra, för verksamheten nyttiga språk, ges ett skäligt meritvärde för sökande till utbildningen.

Den eftersträlvade andelen om 18 procent antagna till polisutbildningen »med annan bakgrund än svensk« förklaras inte i promemorian från RPS. Siffran motsvarar andelen i befolkningen som har utländsk bakgrund, vilket är en mindre befolkningsandel än de »med annan bakgrund än svensk«. Med tanke på överrepresentationen av etniska svenskar inom yrkeskåren kunde ett högre mål motiveras. Om myndigheten fortsätter att räkna inrikes födda med en utrikes född förälder till gruppen med »annan bakgrund än svensk« finns ytterligare skäl varför målet borde korrigeras uppåt.

Myndigheternas introduktion för nyanställda och åtgärder för att utveckla arbetsmiljön är insatsområden man måste satsa på för att ta vara på mångfald hos personalen. När mobbning på etnisk grund förekommer, har det stor betydelse hur myndigheten möter detta i sina insatser för en god arbetsmiljö för alla anställda. Ledningens sätt att ta ansvar för dessa frågor får stort genomslag i myndighetens arbetsklimat, som i sin tur påverkar resultatet av myndighetens mångfaldssatsningar.

Inom Kriminalvården skiljer sig personalsituationen något från de andra rättsmyndigheterna. Personalomsättningen är hög. För tjänster med klientnära arbete ställs i praktiken låga utbildningskrav. Till sådant arbete anställs många med utländsk



bakgrund, vilket möjliggör att vissa behov av språkkompetens kan täckas. Detta gör att myndigheten totalt har en högre andel anställda med sådan bakgrund än de flesta andra myndigheter. Däremot saknas i stort sett personal med utländsk bakgrund bland myndighetens högre chefer och i myndighetens huvudkontor. Detta kan föranleda frågan hur myndigheten generellt värderar mångfald hos personalen.

Gemensamt för polisväsendet och kriminalvården är att verksamheten är decentraliserad och uppdelad på regionala myndigheter eller enheter med hög grad av självständigt ansvar. Kriminalvården har under år 2006 genomfört en sammanslagning till att vara en sammanhållen myndighet från att ha varit 37 lokala myndigheter. Den operativa verksamheten är under alla förhållanden beroende av lokal ledning, som inte är lätt (eller möjlig) att styra på ett sammanhållet sätt. I praktiken kan det finnas motsatsförhållanden mellan formell och informell ledning på en enskild enhet. Den information som lämnats från Kriminalvården visar att där finns behov av arbete för att föra in mångfaldsfrågor i program för chefsförsörjning och utvecklingsprogram för chefer.

Polisväsendet är indelat i 21 länspolismyndigheter med hög grad av självständighet i förhållande till riksmyndigheten. Utvecklingen av en mångfaldspolicy blir i sådana organisationer i hög grad beroende av ledningen på regional och lokal nivå. Polismyndigheten liksom Kriminalvården har stor anledning att fokusera på sin ledarskapsutveckling. Inom polisen sker detta bland annat genom att centra för ledarskapsutveckling inrättats i anslutning till de tre storstadslänen.

Sammanslagningen av kriminalvården till en myndighet och koncentrationen av polisväsendets ledarskapsutveckling till tre centra är exempel på centraliseringsåtgärder. Centralisering kan öka möjligheten att få genomslag för den nödvändiga satsningen på mångfald i myndigheter. Det kräver att mångfaldsfrågan uppmärksammas i anslutning till att centraliseringen genomförs, så att positiva effekter som skapas i organisationen tillvaratas.

Inom rättsväsendet är rekryteringen till domar- och åklagar-tjänster troligen de mest »rättvisa« rekryteringarna till följd av den långtgående formaliseringen och frånvaron av subjektiva bedömningar. Där borde risken för diskriminering vara den minsta möjliga. Möjligheten till ökad mångfald blir då helt beroende av att rekryteringsbasen breddas.

Rekryteringen till polisutbildningen är liktydig med rekrytering till polisyrket eftersom utbildningen sker inom ramen för anställning och nästan alla som genomgår utbildningen fortsätter i yrkesområdet. Om denna utbildning fortsätter att vara en utbildning av anställda kan det finnas skäl att göra om inträ-

desförfarandet med spärrar mot diskriminering och förändring av inträdeskraven i förhållande till vad som verkligen behövs. Med nuvarande rekrytering till utbildningen är det risk att det kan ta mycket lång tid att uppnå en representativ mångfald i yrkeskåren.

Gemensamt för alla rättsmyndigheterna är att de har anledning att se över sin rekrytering till alla tjänster förutom de specialreglerade notarie-, domar- och åklagartjänsterna. Till de administrativa tjänsterna inom polis-, domstols- och åklagarväsendet samt till alla tjänster inom kriminalvården borde man pröva att tillämpa kvalitetssäkrad rekrytering med sikte på att minimera förekommande risker att sökande blir åsidosatta av ovidkommande skäl. Den information som lämnats av rättsmyndigheterna talar för att där finns utrymme för större mångfald i dessa yrkesgrupper. För detta talar också personalstatistiken från SCB sitt tydliga språk.

## Erfarenheter av uppföljning med indikatorer

Myndigheternas redovisningar har till större delen gjorts i enlighet med indikatorerna. I viss utsträckning har indikatorerna missförstått eller omformulerats av myndigheterna. I några fall har myndigheten lämnat indikatorns fråga obesvarad.

Myndigheterna har inte kopplat sina redovisningar enligt indikatorerna om mångfald i bemanning och personalutbildning till analyser av verksamhet och verksamhetsutveckling i stort.

Myndighetsledningarna har nästan inte alls deltagit i samråd mellan myndigheter kring projektet. Kontakterna har delegerats till personalchef eller medarbetare inom personalenhet.

Ett fortsatt arbete med uppföljning med hjälp av indikatorer skulle vinna på att berörda myndigheter deltar i dialog med regeringskansliet om formulering av indikatorerna för fortgående verksamhetsuppföljning.

För att uppnå önskvärt genomslag bör det göras klart att uppföljning med hjälp av indikatorer ingår i statens långsiktiga verksamhetsutveckling.

## Personalsammansättning och mångfald vid sexton myndigheter

För att ge en orientering om personalsammansättningen vid alla sexton myndigheterna presenterar Integrationsverket också

uppgifter, som inhämtats från SCB. För att kunna se förändringar över tid har uppgifter för åren 1997, 2000 och 2004 tagits fram.<sup>27</sup>

Med begreppet *representativitet* menas i denna redovisning hur mycket den faktiska andelen anställda med utländsk bakgrund skiljer sig från andelen av befolkningen med utländsk bakgrund i åldern 20–64 år. Om t.ex. en myndighets anställda till 5 procent består av individer med utländsk bakgrund medan befolkningen i arbetsför ålder till 15 procent består av individer med utländsk bakgrund blir *representativiteten* –minus (–) 10 procentenheter. (Som framgår i det följande föreligger i enstaka fall en representativitet för anställda med utländsk bakgrund, som är större än befolkningens. Då anges representativiteten som ett plus(+)värde, fastän en sådan plusrepresentativitet samtidigt de facto innebär en underrepresentation av personer med svensk bakgrund.)

Begrepp som används för att göra jämförelser beträffande personalens sammansättning är: *utländsk bakgrund* och *utrikes född*. I presentationen av SCB:s statistik indelas de utrikes födda i kategorierna födda i övriga Norden, födda i övriga Europa samt födda i övriga världen.

Meningen är att visa hur representativiteten förändras över tid vid de enskilda myndigheterna. Om en förbättrad representativitet av personal med utländsk bakgrund kan konstateras för åren 2000 och 2004 i jämförelse med föregående tidpunkt, föreligger en positiv utveckling. Om å andra sidan en minskad representativitet kan konstateras år 2000 och 2004 jämfört med föregående tidpunkt föreligger en negativ utveckling hos myndigheten.

När representativiteten särskiljs för kvinnor och män ska två jämförelser hanteras samtidigt – kön och bakgrund. Här inträder frågan hur många anställda av varje kön en myndighet »bör« ha. En utgångsschablon kan vara att de anställda på en myndighet ska vara jämnt fördelade mellan könen. Med en sådan utgångspunkt kan en snedfördelning av utrikes födda män bli än större om den sammanfaller med en snedfördelning av män generellt så som läget är på många myndigheter. Här finns ett problem: det blir omöjligt att skilja på könsskillnaden på myndigheten och könsskillnaden inom gruppen utrikes födda eller personer med utländsk bakgrund). Eftersom denna undersökning inriktar sig på att undersöka balans mellan svensk och utländsk bakgrund i första hand, måste här generella könsskillnader fokuseras först i andra hand. Upp-

27 Eftersom Verket för förvaltningsutveckling (VERVA) bildades efter den senast tillgängliga statistiken så saknas siffror för den myndigheten, varför VERVA inte finns med i vår redovisning här.

märksamheten riktas på fördelningen av svensk och utländsk bakgrund bland anställda för vardera könet separat.

Redovisningen av myndigheternas anställda enligt SCB:s statistik fördelas på födda i Sverige, födda i övriga Norden, födda i övriga Europa samt födda i övriga världen i enlighet med SCB:s indelning av världsdelar.

### Andel anställda med utländsk bakgrund

Av tabell 1 framgår att många myndigheter har en över tid ökande andel anställda med utländsk bakgrund. Bara Boverket har en utveckling med minskande andel anställda med utländsk bakgrund.

Eftersom andelen befolkning med utländsk bakgrund i förvärsarbetande åldrar ökar kontinuerligt, måste anställning av personal med utländsk bakgrund öka snabbare, om den representativa mångfalden ska förbättras hos myndigheterna. Andelen befolkning med utländsk bakgrund i åldern 20–64 år var 15,6 procent år 1997, 16,3 procent år 2000 och 17,8 procent år 2004. I detta perspektiv framgår att de flesta myndigheter, som under dessa perioder hade en ökande andel anställda med

**Tabell 1**

Andel anställda med utländsk bakgrund jämfört med befolkningsandelen med utländsk bakgrund 20–64 år, uttryckt i procentenheter.

Myndighet	Andel anställda med utländsk bakgrund			Representativitet		
	1997	2000	2004	1997	2000	2004
Arbetsgivarverket	8,4	6,5	9,7	-7,2	-9,8	-8,1
Arbetsmarknadsverket	9,1	9,6	9,6	-6,5	-6,7	-8,2
Boverket	9,0	7,5	6,1	-6,6	-8,8	-11,7
Domstolsverket	5,2	5,5	6,5	-10,4	-10,8	-11,3
Försäkringskassan	7,4	7,9	9,5	-8,2	-8,4	-8,3
Integrationsverket	*	30,1	26,0	*	+13,8	+8,2
IITPS	*	*	8,7	*	*	-9,1
Kriminalvården	7,9	10,1	11,5	-7,7	-6,2	-5,3
NUTEK	8,6	5,6	7,7	-7,0	-10,7	-10,1
Rikspolisstyrelsen	3,9	4,2	4,8	-11,7	-12,1	-13,0
SCB	8,0	9,8	9,6	-7,6	-6,5	-8,2
Skolverket	5,8	8,8	8,0	-9,8	-7,5	-9,8
Socialstyrelsen	10,0	10,5	10,1	-5,6	-5,8	-7,7
Statens kulturråd	5,1	6,4	13,1	-10,5	-9,9	-4,7
Åklagarmyndigheten	3,7	4,2	4,6	-11,9	-12,1	-13,2

\* = Data saknas

Källa: SCB, egen bearbetning

»Representativitet« betyder här andelen med utländsk bakgrund i yrkesgruppen minus andelen med utländsk bakgrund i befolkningen i åldern 20–64 år. Grå fyllning = Negativ utvecklingstrend.

utländsk bakgrund, i verkligheten hade en negativ utveckling i fråga om personalens representativa sammansättning.

En negativ förändring i fråga om representativ mångfald i personalens sammansättning förelåg inom Arbetsmarknadsverket, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Tre myndigheter hade en positiv utveckling: Kriminalvården, Statens kulturråd och Integrationsverket. I det sistnämnda fallet minskade en överrepresentation av anställda med utländsk bakgrund uttryckt med siffrorna +13,8 år 2000 respektive +8,2 år 2004. Inom Försäkringskassan förändras utvecklingen från positiv till obestämd när personalsammansättningen relateras till utvecklingen av hela befolkningens sammansättning. I Socialstyrelsens fall förändras utvecklingen från obestämd till negativ när det relativa måttet appliceras.

Uppgifterna visar att många myndigheter över tid uppnår mer mångfald i organisationen, men att detta förlopp går långsamt. Mångfalden hos personalen ökar men halkar ändå efter den snabbare ändringen i sammansättning av landets samlade befolkning.

### Andel anställda födda i övriga världen (=utanför Europa)

Andelen anställda födda i övriga världen presenteras i tabell 2. Endast en myndighet uppvisar en negativ utveckling bland andelen anställda födda utanför Europa, nämligen NUTEK. Elva myndigheter har kontinuerligt växande andel anställda födda i övriga världen. I samtliga fall utgår dock denna ökning från mycket låga nivåer. Ökningen av andelen anställda (födda i övriga världen) är också ganska långsam, vilket visar sig när andelen anställda med utländsk bakgrund jämförs med andelen med utländsk bakgrund i hela befolkningen i arbetsför ålder.

Fyra myndigheter har en fortsatt positiv utveckling i förhållande till utvecklingen inom befolkningen. Dessa är Integrationsverket, Kriminalvården, Socialstyrelsen samt Statens kulturråd. Fem myndigheter växlar från positiv till negativ utveckling: Boverket, Domstolsverket, Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Två myndigheter växlar från positiv till osäker förändring, Arbetsmarknadsverket och Statistiska Centralbyrån.

Slutsatsen blir även här att många myndigheter visserligen uppnår en ökad mångfald men att förändringen går för långsamt. Effekten blir försämrad representativitet, när andelen anställda födda i övriga världen ökar i lägre takt än samma grups andel i befolkningen. I detta avseende var läget vid många myndigheter sämre år 2004 än år 1997.

**Tabell 2**

Andel anställda födda i övriga världen (utanför Europa) jämfört med befolkningsandelen födda i övriga världen 20–64 år, uttryckt i procentenheter.

Myndigheter	Andel anställda födda i övriga världen			Representativitet		
	1997	2000	2004	1997	2000	2004
Arbetsgivarverket	1,2	0,0	0,6	-3,7	-5,6	-5,2
Arbetsmarknadsverket	1,5	1,9	3,1	-3,4	-3,7	-3,7
Boverket	0,9	0,9	1,7	-4,0	-4,7	-5,1
Domstolsverket	0,8	0,9	1,3	-4,1	-4,7	-5,5
Försäkringskassan	0,8	1,3	2,0	-4,1	-4,3	-4,8
Integrationsverket	*	18,1	16	*	+12,5	+9,2
ITPS	*	*	2,9	*	*	-3,9
Kriminalvården	0,9	1,8	3,3	-4,0	-3,8	-3,5
NUTEK	2,0	1,4	1,4	-2,9	-4,2	-5,4
Rikspolisstyrelsen	0,3	0,5	0,9	-4,6	-5,1	-5,9
SCB	1,3	2,0	2,2	-3,6	-3,6	-4,6
Skolverket	1,7	2,6	1,5	-3,2	-3	-5,3
Socialstyrelsen	1,4	1,9	2,9	-3,5	-3,7	-3,9
Statens kulturråd	0,0	1,3	3,6	-4,9	-4,3	-3,2
Åklagarmyndigheten	0,1	0,2	0,3	-4,8	-5,4	-6,5

\* = Data saknas

Källa: SCB, egen bearbetning

»Representativitet« betyder här andelen med utländsk bakgrund i yrkesgruppen minus andelen med utländsk bakgrund i befolkningen i åldern 20–64 år. Grå fyllning = Negativ utvecklingstrend.

## Mångfalden bland anställda kvinnor och män

Data i tabell 3 anger att flera myndigheter uppvisar en negativ utveckling av andel anställda kvinnor och män med utländsk bakgrund. Det gäller exempelvis Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Dessa myndigheter har en minskande representation av både kvinnor och män med utländsk bakgrund. Två myndigheter, SCB och Socialstyrelsen, har en över tid ökande representation av personer med utländsk bakgrund bland sina anställda kvinnor och en osäker utveckling för anställda män. Tre myndigheter, Arbetsgivarverket, Boverket och NUTEK, uppvisar en negativ utveckling för representationen av personer med utländsk bakgrund bland sina anställda män men har samtidigt en osäker utveckling bland sina anställda kvinnor. Kriminalvården, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan har en positiv utveckling för representation av personer med utländsk bakgrund bland de anställda männen samtidigt som de har en negativ utveckling vad gäller de anställda kvinnorna. Sammanlagt visar Kriminalvården upp positiva totalsiffror, vilket beror på den rådande

**Tabell 3**

Andel utrikes födda anställda uppdelat på kön jämfört med befolkningsandelen utrikes födda 20–64 år, uttryckt i procentenheter.

Myndighet	Representativitet Kvinnor			Representativitet Män			Representativitet Totalt		
	1997	2000	2004	1997	2000	2004	1997	2000	2004
Arbetsgivarverket	-5,4	-5,9	-5,3	-7,5	-9,9	-10,5	-6,3	-7,5	-7,1
Arbetsmarknadsverket	-5,7	-6,1	-6,3	-6,4	-6,3	-5,1	-5,9	-6,0	-5,6
Boverket	-8,3	-8,2	-11,9	-6,9	-7,4	-9,6	-7,6	-7,8	-10,8
Domstolsverket	-9,2	-9,8	-10,9	-9,5	-10,0	-10,4	-9,2	-9,7	-10,5
Försäkringskassan	-7,4	-8,2	-8,4	-8,8	-7,3	-7,4	-7,4	-7,7	-7,9
Integrationsverket	*	+2,5	+0,1	*	+28,1	+20,4	*	+13,7	+7,8
ITPS	*	*	-15,8	*	*	-2,6	*	*	-9,4
Kriminalvården	-5,7	-5,7	-6,8	-8,3	-6,1	-4,4	-7,3	-5,9	-5,5
NUTEK	-6,3	-10,5	-9,5	-7,9	-9,1	-9,4	-7,0	-9,8	-9,3
Rikspolisstyrelsen	-10,6	-11,1	-12,1	-11,2	-11,5	-12,3	-11,2	-11,5	-12,4
SCB	-7,0	-7,0	-8,5	-6,8	-6,3	-8,3	-6,8	-6,6	-8,3
Skolverket	-9,8	-6,8	-11,4	-7,7	-6,7	-10,4	-8,9	-6,6	-10,8
Socialstyrelsen	-5,3	-7,3	-8,7	-6,3	-5,3	-6,8	-5,6	-6,4	-7,8
Statens kulturråd	-6,6	-6,2	-5,4	-13,1	-13,6	-8,8	-8,4	-7,6	-5,7
Åklagarmyndigheten	-11,4	-11,5	-12,5	-10,6	-11,0	-12,3	-11,0	-11,2	-12,2

\* = Data saknas

Källa: SCB, egen bearbetning

»Representativitet« betyder här andelen med utländsk bakgrund i yrkesgruppen minus andelen med utländsk bakgrund i befolkningen i åldern 20–64 år. Grå fyllning = Negativ utvecklingstrend.

övervikten av män inom myndigheten. Arbetsmarknadsverket visar upp en osäker och Försäkringskassan en negativ utveckling för totalen. Inom Försäkringskassan gäller att det relativt lilla antalet anställda män gör att förändringen inte slår igenom på helheten. Statens kulturråd har en positiv utveckling av sin representation av personer med utländsk bakgrund bland de anställda kvinnorna men en osäker utveckling vad gäller männen. Sannolikt är det den stora andelen anställda kvinnor på Statens kulturråd som gör att förändringen bland dem präglar helhetsbilden för myndigheten. Integrationsverket går åt rätt håll i undersökningen vad gäller representationen av personer med utländsk bakgrund bland såväl kvinnor som män. Representationen för kvinnor motsvarade där år 2004 den som gäller för hela befolkningen. Bland männen vid Integrationsverket fanns 2004 ännu ett underskott för dem med svensk bakgrund.

Helhetsbilden av utvecklingen från 1997 till 2004 var övervägande negativ. De myndigheter som hade en över tid försämrad representativitet för personal med utländsk bakgrund

var fler än de som hade en förbättrad representativitet. Detta gäller både om man ser till personalen som helhet eller räknar anställda kvinnor och män separerat. Den enkla förklaringen är att myndigheternas rekrytering av personal med utländsk bakgrund sker i lägre takt än denna grupps tillväxt i befolkningen.

### Representativitet inom olika ansvarsområden

I tabell 5 presenteras data över andelen statligt anställda med utländsk bakgrund inom olika sektorer och uppdelat i »ledning«, »kärnverksamhet« och »stödverksamhet«. Data för anställda i staten som helhet visar att mångfalden är bäst representerad inom kärnverksamhet. Sämst är representationen i ledningsverksamhet, medan stödverksamhet ligger däremellan.

Resultatet för universitet och högskolor är ett specialfall. Data för kärnverksamheten inom sektorn är positiva i fråga om mångfald. Detta kan bero på att arbetet vid universitet och högskolor av nödvändighet har en internationell orientering, vilket gör det naturligt med utbyte av forskare och lärare mellan olika länder.

Mångfaldsrepresentationen inom ledningsverksamhet hos de rättsvårdande myndigheterna ligger på lägre nivå än i motsvarande verksamhet i andra statliga sektorer. Då representationen också inom andra verksamhetsnivåer i rättsmyndigheterna är låg blir representationen för rättväsendet som helhet markant låg liksom inom sektorn »Affärsverk och infrastruktur«.

**Tabell 5**

Andel statligt anställda med utländsk bakgrund år 2004 uppdelat efter sektorer och verksamhetsnivåer jämfört med andelen med utländsk bakgrund i befolkningen 20–64 år.

Sektorer	Ledning		Kärnverksamhet		Stödverksamhet		Totalt	
	Andel	Repr	Andel	Repr	Andel	Repr	Andel	Repr
Universitet, högskolor och forskning	12,1	-5,7	21,1	+3,3	13,5	-4,3	18,2	+0,4
Kultur	8,6	-9,2	11,4	-6,4	13,8	-4,0	12,0	-5,8
Arbetsliv, omsorg och utbildning	8,4	-9,4	13,4	-4,4	12,9	-4,9	11,7	-6,1
Miljö, teknik och jordbruk	6,4	-11,4	13,4	-4,4	12,9	-4,9	9,2	-8,6
Ekonomi	4,6	-13,2	8,7	-9,1	10,5	-7,3	8,7	-9,1
Länsstyrelser, regeringsk. och stabsm.	3,8	-14,0	6,8	-11,0	9,8	-8,0	7,7	-10,1
Uppdragsmyndigheter	5,5	-12,3	6,9	-10,9	7,4	-10,4	7,0	-10,8
Rättsmyndigheter	2,8	-15,0	5,9	-11,9	5,7	-12,1	5,7	-12,1
Affärsverk och infrastruktur	3,2	-14,6	5,6	-12,2	5,8	-12,0	5,6	-12,2
Staten som helhet	5,7	-12,1	11,4	-6,4	9,3	-8,5	10,6	-7,2

Repr= Representativitet

Källa: Arbetsgivarverket, SCB, egen bearbetning



## Integrationsverkets reflektioner

Materialet visar bland annat att det finns skäl uppmärksamma chefsrekryteringen inom myndigheterna.

Sammansättningen av poliskåren är ett specialfall genom att intagning till polisutbildning är liktydig med anställning som polis. Detta förhållande talar för att intagningsprövningen bör kvalitetssäkras för att garantera att endast relevanta krav styr intagningen och för att minimera risken för diskriminering. Intagningsförfarandet bör prövas i syfte att utveckla en poliskår som motsvarar krav på representativ mångfald.

I Integrationsverkets kontakter med myndigheterna har inte framkommit att man i allmänhet arbetar med personalsammansättning och personalrekrytering för mångfald som ett sammanhållet uppdrag. Såväl uppgifterna som lämnats av myndigheterna med anledning av deras mångfaldsuppdrag år 2006 som de uppgifter, som inhämtats från SCB om personalsammansättningen under tidigare år, visar en sämre helhetsbild än den man brukar tala om som önskvärd och på sikt möjlig.

Det framtagna underlaget talar allmänt för att myndigheterna har anledning att analysera sin faktiska personalsituation och överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att bryta utvecklingen av försämrade representativ mångfald. Att en sådan i de flesta fall ägt rum är man ofta omedveten om. Den ökande underrepresentationen för gruppen födda i övriga världen (=utanför Europa) är så markant att den bör uppmärksammas särskilt.

### *Vad krävs för att mångfalden ska öka?*

Det föreliggande underlaget visar att den representativa mångfalden i statliga myndigheters personalsammansättning har försämrats över tid. Det finns behov av en tydligt formerad statlig arbetsgivarpolitik om representativ mångfald ska uppnås i statens personalsammansättning. Underlaget talar för att denna politik måste innehålla för myndigheterna bindande uppdrag. Hittills genomförda mätningar och insatser av rådgivande karaktär har, i den mån de förekommit, inte satt stora spår. Stora områden av statlig personalpolitik är oberörda av mångfaldsambitioner, som emellanåt deklarerats från statsmakternas sida. Elementära insatser, som kan åstadkomma förändringar behöver göras inom områden som kvalitetssäkrad personalrekrytering, kvalitetssäkrad chefsrekrytering och kvalitetssäkrad ledarskapsutveckling. För att åstadkomma nödvändig effekt bör åtgärder på dessa områden sättas in med ett samlat grepp för hela den statliga verksamheten.

### *Personalpolitiken*

En förklaring till nuläget kan vara att myndigheterna inte har för vana att analysera sin egen personalrekrytering i ett mång-

faldsperspektiv. För domartjänster och åklagartjänster gäller rekryteringsregler som är fastställda av regeringen. Rekryteringen följer ett schema, som ligger fast över tid. För antagningen av polisaspiranter finns ett särskilt regelverk. För andra tjänster tillämpas rutiner, som de enskilda myndigheterna själva hanterar.

Inom de yrkesområden där myndigheterna självständigt fastställer kompetensprofil och behörighetskrav finns den största möjligheten att öka mångfalden någorlunda snabbt.

Genom att tillämpa kvalitetssäkrat rekryteringsförfarande kan strukturerad meritvärdering uppnås och spärrar mot eventuella risker för diskriminering byggas in. Vid tillsättning av statliga tjänster är förtjänst och skicklighet övergripande kriterier för vem man väljer. Här råder en viss oklarhet om hur man fastställer kraven och bedömer kandidaternas kvalifikationer. Till exempel hur man viktat och bedömer kunskaper i svenska språket och andra språk samt övriga kunskaper.

#### *Kvalitetssäkrad rekrytering*

Vid tillsättning av statliga tjänster lämpar det sig i allmänhet mycket väl att använda en strukturerad metod vid bedömning av meriter. Ett sådant förfarande motsvarar lagstiftningens krav att tillsättning ska göras på saklig grund. I förarbetena till 1986 års komplettering av lagen om offentlig anställning framgår:

»Av grundläggande betydelse för meritvärderingen är alltså att det är de krav som är förknippade med tjänsten som bestämmer vilka skicklighetsfaktorer som skall beaktas och hur tungt dessa skall väga«

För att kunna göra en korrekt bedömning av en persons lämplighet bör bedömningen formaliseras i i tre steg.

1. Fastställande av kravprofil och viktning av respektive meritkrav.
2. Bedömning och poängsättning av skriftliga ansökningar utifrån dessa kriterier.
3. Anställningsintervjuer genomförda på motsvarande sätt.

Kriterierna i bedömningsmallar skall återspegla platsannonsens krävda och önskade meriter och skall formuleras, viktas och beskrivas redan innan man kan börja behandla ansökningshandlingarna. Utformning av matriser och viktning av meriter, meritbedömning och poängsättning i matriserna bör göras av mer än en person men behöver endast göras av de ansökningshandlingar där de sökande uppfyller formella minimikrav.

Bedömningsmatriserna skall vara offentlig handling och förvaras tillsammans med ansökningshandlingarna under den i

lagarna om förbud mot diskriminering i arbetslivet föreskrivna preskriptionstiden.

Det förslagna arbetssättet med bedömningsmallar bör inte innebära något merarbete men medföra en kvalitetssäkring i linje med de krav som ställs vid offentlig upphandling. Arbetssättet gör också s.k. anonymisering av ansökningshandlingar mindre angeläget.

### *Myndigheternas verksamhet*

Genom en kartläggning av var och hur diskriminering kan uppstå och genom förslag på hur detta skall undvikas kan önskvärd mångfald utvecklas i genomförandet av myndighetens verksamhet.

Väsentlig kunskap om verksamhetens utformning i det dagliga arbetet finns normalt bland medarbetare som möter allmänheten. En kritisk granskning av det myndigheten åstadkommer bör i första hand fokusera på de fält där verksamheten möter sina målgrupper.

En fortgående uppföljning av hur den egna verksamheten är tillgänglig för och når sina målgrupper är vad som behövs. I detta arbete är det viktigt att få en bild av hur allmänheten uppfattar myndighetens service. Ledningens uppgift är att uppmuntra och aktivt stödja ett självkritiskt arbete samt tillse att förslag till förändringar genomförs och regelbundet följs upp. Ett liknande självkritiskt arbetssätt kan användas i myndigheter som inte har direkta kontakter med allmänheten. I kontakt med verksamhetens intressenter kan dess kvalitet och relevans följas upp.

Som ett led i statens arbetsgivarpolitik fick Verket för förvaltningsutveckling, Verva, i regleringsbrevet för år 2006 i uppdrag att »efter samråd med Integrationsverket utarbeta en modell för analys och uppföljning av de statliga myndigheternas insatser för att öka den etniska och kulturella mångfalden i statsförvaltningen«. Myndigheten har redovisat uppdraget till Finansdepartementet i november 2006. Av redovisningen framgår att Verva i arbetet med uppdraget utgått från gällande integrationspolitiska och förvaltningspolitiska mål samt från arbete som tidigare gjorts av dåvarande Statens kvalitets- och kompetensråd respektive Integrationsverket.<sup>28</sup>

28 De integrationspolitiska målen är:

- lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

I sina överväganden konstaterar Verva att de förvaltningspolitiska målens indikatorer med avseende på att mångfalden ska öka på alla nivåer inom statsförvaltningen kan följas upp i Arbetsgivarverkets statistik. För att följa upp de integrationspolitiska målen krävs däremot att man utvärderar hur individer inom myndigheternas målgrupper uppfattar respektive myndighets arbete. Verva har prövat olika modeller för hur myndigheter kan göra en uppföljning av hur mångfalden är utvecklad i den egna organisationen och verksamheten. Arbetet med att pröva de olika modellerna tillsammans med ett tjugotal referensmyndigheter har lett till att synpunkter på lämpliga uppföljningsmodeller framkommit och sammanställts. Verva har på basis av genomförda dialoger med referensmyndigheterna utformat ett förslag till »Uppföljningsmodell för strategiskt verksamhetsinriktat arbete med etnisk och kulturell mångfald«. Modellen är uppdelad på en blankett för »Externt fokus« och en för »Internt fokus«. Bägge dessa fokus innefattar frågor för »Kartläggning och nulägesanalys«, »Styrning av mångfaldsarbetet«, »Genomförande av insatser/åtgärder« samt »Uppföljning och målpuppfyllelse«.

Integrationsverket bedömer att den av Verva framtagna uppföljningsmodellen förtjänar att prövas och utvecklas genom bred användning för att följa upp utvecklingen av mångfald i myndigheters organisation och verksamhet.

---

I dåvarande regerings förvaltningspolitiska programförklaring från sommaren 2006 uttrycks målet med en mångkulturell förvaltning:

»Förvaltningens mångkulturella kompetens skall vara hög och rekryteringsprocessen i förvaltningen skall kännetecknas av god kvalitet fri från diskriminering.

Regeringens mål är att mångfalden skall öka på alla nivåer inom statsförvaltningen. Lika viktigt är också att motverka och förebygga diskriminering. Statsförvaltningen skall präglas av arbetsplatser där diskriminering inte förekommer.«

# 6 Sysselsättning

Vad som händer på arbetsmarknaden är en av integrationspolitikens kärnfrågor. Ett arbete, och helst ett arbete i enlighet med den egna kompetensen, ger inte bara inkomster utan också sannolikt en större delaktighet i samhället och en ökad självkänsla. Det här kapitlet om sysselsättning, företagande och ekonomiskt bistånd bygger på underlag från Integrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Verket för näringslivsutveckling samt från Socialstyrelsen.

## Målen

Två av de integrationspolitiska målen är direkt relaterade till hur sysselsättningen utvecklats för inrikes och utrikes födda. Sysselsättningsmålen är:

- Sysselsättningsgraden för utrikes födda skall öka och närma sig den för hela befolkningen.
- Andelen utrikes födda med högskoleutbildning som har ett arbete i nivå med den egna kompetensen skall öka.

Bland de sysselsatta ingår såväl anställda som egna företagare. Nuteks uppdrag att

- redovisa hur företagandet ser ut bland utrikes födda kvinnor och män samt skillnader i företagandet mellan utrikes och inrikes födda.
- analysera orsaker till eventuella skillnader, definiera problem som är specifika för utrikes födda företagare och lämna förslag på åtgärder för att komma till rätta med dessa problem.

är därför av direkt relevans för en samlad analys av sysselsättningsutvecklingen för utrikes födda.

I Integrationsverkets regleringsbrev tillkommer dessutom uppdraget att

- där det är relevant, särskilt analysera barns och ungdomars levnadsvillkor.

### Indikatorerna

I budgetpropositionen finns två indikatorer angivna för att bedöma hur sysselsättningsgraden utvecklats, nämligen

*Andel sysselsatta av utrikes födda kvinnor och män mellan 20–64 år jämfört med inrikes födda kvinnor och män i motsvarande åldrar under mätperioden.*

*Andel arbetslösa av utrikes födda kvinnor och män mellan 20–64 år jämfört med inrikes födda kvinnor och män i motsvarande åldrar under mätperioden.*

Även målet för kompetensnivån på akademikernas yrken har en särskild indikator angiven:

*Andelen utrikes födda kvinnor och män med minst 80 poäng högskolestudier som har ett kvalificerat arbete jämfört med inrikes födda kvinnor och män med motsvarande högskolestudier och arbete.*

Det finns ingen särskild indikator angiven för att beskriva ungdomar på arbetsmarknaden. I de underlag Integrationsverket erhållit används andelen utrikes och inrikes födda ungdomar som varken arbetar eller studerar för att beskriva utvecklingen. Slutligen finns ingen indikator kopplad till egenföretagandet.

### Underlagen

Sysselsättningsavsnittet bygger i stor utsträckning på underlag som inkommit till Integrationsverket inom detta uppdrag. Arbetsmarknadsverket och Integrationsverket har lämnat den gemensamma rapporten *Närmar sig och fjärrmar sig – uppföljning av indikatorerna för utrikes föddas sysselsättning* (Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket 2007) med bilagan *Återrapportering Integrationspolitik enligt AMV:s regleringsbrev för 2006* (Arbetsmarknadsstyrelsen 2007).

Från NUTEK finns rapporten *Invandrades företagande i Sverige – kartläggning och analys av utlandsföddas företagande* (Nutek 2007).

Informationen från ovanstående underlag kompletterats med material från Integrationsverkets enkätundersökning till handläggare och kunder inom Arbetsförmedlingen samt med andra relevanta rapporter.

## Sysselsättningsutvecklingen<sup>29</sup>

### Förändringar i sysselsättnings- och arbetslöshetsgrad

I vilken grad sysselsättningsmålet har uppnåtts redovisas med statistik över sysselsättningsgrad och arbetslöshetsgrad för inrikes och utrikes födda under perioden 1987–2006. Under denna långa tidsperiod framträder ett mycket tydligt mönster, nämligen att det i första hand är konjunkturen som påverkar sysselsättningsmålet, både när det gäller det absoluta (ökningen) målet och det relativa (närmandet) målet (se diagram 1 och 2 i Appendix s. 114).

En redovisning som bara tar upp hela gruppen utrikes födda döljer dock att det finns stora skillnader mellan olika grupper av utrikes födda. Det är främst de som varit ganska kort tid i Sverige som starkt påverkas av konjunkturutvecklingen. För dem som varit längre tid i Sverige finns snarast en över tid nedåtgående tendens. Dessa skillnader gäller både de absoluta nivåerna och avståndet till de inrikes födda.

Oavsett vistelsetid har de personer som är födda i länder i Afrika och Asien den lägsta sysselsättningsgraden. Detta mönster återfinns även i de studier som använt statistiska metoder som gör det möjligt att jämföra personer med samma ålder, utbildningsnivå, civilstånd och bosättningsort.

#### *År 2006 jämfört med 2005*

Under det senaste året (2006) har sysselsättningen ökat generellt jämfört med föregående år. Detta gäller både för inrikes och utrikes födda och för män och kvinnor. För de utrikes födda männen har avståndet till de inrikes födda männen minskat. Detta närmande beror främst på att sysselsättningsgraden ökat kraftigt för utrikes födda män, som varit relativt kort tid i Sverige. För samtliga utrikes födda kvinnor har dock avståndet till de inrikes födda kvinnorna ökat, det vill säga sysselsättningen har ökat mer för inrikes födda kvinnor än för utrikes födda. Detta fjärmande förklaras helt av en svag minskning i sysselsättningsgraden för kvinnor som varit i Sverige i 10 år och längre. Det är dock värt att poängtera att föregående år (2005) skedde ett närmande mellan utrikes och inrikes födda kvinnor jämfört med året innan.

#### *Kvinnor och män*

Av den statistiska redovisningen framgår att varje år är avståndet i sysselsättningsgrad mellan samtliga utrikes födda och

---

29 Där inte annat anges bygger hela avsnittet *Sysselsättningsutvecklingen* på Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007), där det också finns källhänvisningar till samtliga uppgifter.

inrikes födda större bland kvinnorna än bland männen. Detta mönster är särskilt framträdande för utrikes födda som varit kort tid i Sverige. För dem som varit lång tid i Sverige finns vissa undantag från det traditionella könsrollsmönstret: kvinnor födda i länder i Afrika har högre sysselsättningsgrad än män från samma länder.

Statistiska metoder som tar hänsyn till en mängd övriga egenskaper hos individerna visar dock att de könsrelaterade sysselsättningskillnaderna mellan utrikes och inrikes födda förklaras av skillnader i utbildning, ålder och civilstånd.

#### *Ungdomar 20–24 år*

För att skildra situationen på arbetsmarknaden har ett mått konstruerats som visar andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar. För ungdomar som är födda i Sverige är andelen så hög som 10 procent. Bland ungdomar födda i länder utanför EU 15 (och som varit i Sverige i minst 10 år) är andelen som varken arbetar eller studerar upp till tre gånger högre, högst bland unga män och bland ungdomar från länder i Afrika. I absoluta tal rör det sig om nästan 50 000 ungdomar födda i Sverige och drygt 10 000 ungdomar från de regioner vi redovisar. Från år 2001 och till 2004 ökar andelen unga män som varken arbetar eller studerar, i synnerhet gäller detta unga män från länder i Afrika (se diagram 3 och 4 i appendix s. 115).

Trots att de varken arbetar eller studerar var mellan 30 och 50 procent av dessa ungdomar aldrig anmälda på en Arbetsförmedling under år 2004.

De ungdomar som varken arbetar eller studerar skiljer sig från andra ungdomar genom att de har avsevärt lägre utbildningsnivå. Detta gäller i synnerhet de utrikes födda ungdomarna. En annan skillnad är att de ungdomar som varken arbetar eller studerar, i synnerhet de utrikes födda, har barn i betydligt större utsträckning än andra ungdomar<sup>30</sup>. Situationen för många utrikes födda ungdomar på arbetsmarknaden har således både arbetsmarknads-, utbildnings- och socialpolitiska implikationer.

#### Akademiker med ett kvalificerat arbete

Under åren 2001–2004 sker inga märkbara förändringar i andelen akademiker med ett kvalificerat arbete och inte heller i skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda akademiker. Andelen inrikes födda akademiker med ett kvalificerat arbete ligger omkring 77 procent och bland de utrikes födda omkring 63 procent för kvinnorna och 56 procent för männen. De

---

30 De som erhåller ersättning från föräldraförsäkringen ingår *inte* i gruppen »varken arbetar eller studerar«.



högre talen för de utrikes födda kvinnliga akademikerna beror främst på att kvinnliga akademiker från länder i Afrika, Asien och Latinamerika har betydligt högre andelar med kvalificerat arbete än manliga akademiker från samma regioner.

Den akademiska utbildningens inriktning kan inte förklara de stora skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda akademiker när det gäller möjligheten att få ett kvalificerat arbete och inte heller varför det är främst de manliga akademikerna som drabbas av dessa svårigheter.

Precis som när det gäller sysselsättningen generellt är avståndet till de inrikes födda akademikerna störst för dem som varit kort tid i Sverige och är födda i länder i Afrika eller Asien.

### Vad kan förklara dessa skillnader?

Den viktigaste slutsatsen är att det inte finns ett enda svar på frågan »varför« utan förklaringarna måste sökas på många håll.

En stor mängd studier som använder data med bl.a. uppgifter om individernas utbildning har visat att skillnader i mätbara individegenskaper (i synnerhet utbildningsnivån) inte kan förklara de stora skillnaderna på arbetsmarknaden mellan utrikes och inrikes födda och mellan infödda personer med utländsk och med svensk bakgrund. Dessa resultat kan dock inte tolkas som att utbildning och kunskaper i svenska språket inte spelar någon roll för utrikes födda. Tvärtom så bekräftar några nya studier att både utbildning och kunskaper i svenska »lönar sig« i hög grad för utrikes födda.

Olika typer av diskriminering har ägnats stor uppmärksamhet under de senaste åren. De starka indikationer på diskriminering som funnits i tidigare studier, framförallt av ungdomar som alla är födda i Sverige, har förstärkts av nya typer av studier. En av dessa använder data på personer som bytt från utländskt klingande efternamn till namn som låter svenska eller neutrala. Två andra studier har använt så kallade fältexperiment, där personer med likvärdiga kvalifikationer men olika etnisk bakgrund söker samma lediga jobb.

Förutom diskriminering har nyare forskning visat att individernas personliga nätverk och dessa nätverks sammansättning har stor betydelse för möjligheten att få ett arbete. Utrikes födda har sämre tillgång till resursfulla nätverk än de som är födda i Sverige.

Slutligen måste en del av förklaringen sökas i integrationspolitikens inriktning och genomförande. Inom hela området finns en stor brist på gedigna effektutvärderingar, som i stor utsträckning beror på att det saknas data som kan utgöra underlag för effektutvärderingar. Detta gäller i synnerhet kommunernas verksamhet, det vill säga Introduktionen för nyanlända flyktingar och den arbetsmarknadspolitik som bedrivs i kommunal

regi och som i stor utsträckning berör personer som invandrat. Det finns dock en hel del indikationer på ineffektiviteter inom Introduktionen, undervisningen i svenska för invandrare, vuxenutbildningen, valideringen av kompetens förvärvad utomlands, bostadspolitiken och folkhälsopolitiken. Dessutom har ungdomar med utländsk bakgrund betydligt sämre skolresultat än andra ungdomar, vilket sannolikt är en av orsakerna till att så höga andelar utrikes födda ungdomar i åldern 20–24 år varken arbetar eller studerar (Integrationsverket 2006d).

Dessa områden behandlas i andra delrapporter till den sammanhållna redovisningen av integrationspolitikens resultat. Vi vill i detta sammanhang dock framhålla att brister på samtliga dessa områden har konsekvenser för invandrades möjligheter på arbetsmarknaden.

## Arbetsmarknadsverkets verksamhet

Det finns inga särskilda mål och indikatorer som är direkt inriktade på Arbetsmarknadsverkets verksamhet, med undantag av Introduktionen för nyanlända invandrare. Det finns dock andra regeringsuppdrag inom området. I Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007) finns en analys av utvecklingen över tid när det gäller prioriteringen till olika program och övergången från program till arbete. Analysen gäller dock enbart utomnordiska medborgare i förhållande till nordiska medborgare. Arbetsmarknadsstyrelsen har också haft ett uppdrag från dåvarande Näringsdepartementet att redovisa hur utrikes födda har prioriterats samt göra en analys av i vilken utsträckning Arbetsförmedlingens insatser bidragit till att nå de särskilda sysselsättnings, kompetens och etableringsmålen (Arbetsmarknadsstyrelsen 2007). Därtill kommer ett uppdrag från Näringsdepartementet till Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) att följa upp Arbetsförmedlingens insatser och program för att främja integrationen av invandrare på den svenska arbetsmarknaden (Sibbmark & Åslund 2006).

De tre rapporterna skiljer sig åt avsevärt vad gäller metodologi. Arbetsmarknadsstyrelsen (2007) redovisar korstabeller över utrikes och inrikes födda. Sibbmark och Åslund (2006) använder multivariat analys där hänsyn tas till skillnader i ålder, utbildning och bostadskommun. Analyserna delar också in de utrikes födda efter födelseregion och hur länge de bott i Sverige. I Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007) analyseras övergången till arbete med en matchningsmetod som innebär att icke-nordiska medborgare jämförs med en kontrollgrupp av nordiska medborgare med samma ålder, utbildning, arbetslöshetshistoria och boenderegion.

Hur utrikes födda prioriterats inom programmen bör ses i ljuset av resultaten från tidigare forskning (sammanställningar finns i bl.a. Integrationsverket 2006d, Sohlman 2006, Sibbmark & Åslund 2006). Forskningen visar entydigt att ju närmre ett program ligger den ordinarie arbetsmarknaden desto större är chansen till ett arbete efter att programmet är slut. Detta innebär att olika former av subventioner av lönekostnaderna i reguljära arbeten och stöd till start av näringsverksamhet ger de bästa möjligheterna till ett vanligt icke-subventionerat arbete. Därutöver har intensifierad sök- och matchningshjälp visat sig öka chanserna för utrikes födda att få ett reguljärt arbete (Johansson & Åslund 2006).

Däremot visar tidigare forskning att det är tveksamt om utbildningssatsningar har positiva effekter på sannolikheten att få ett arbete. På senare tid finns dock två utvärderingsrapporter från Arbetsmarknadsstyrelsen som visar positiva resultat av utbildningssatsningar, i synnerhet de yrkesinriktade (studierna finns sammanfattade i Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket 2007).

### Prioriteringar i programverksamheten

Hur en prioritering ska tolkas och mätas är lång ifrån självklart. Arbetsmarknadsstyrelsen (2007) ger definitionen att andelen i program ska motsvara gruppens andel av samtliga arbetslösa<sup>31</sup>. I övriga rapporter ges ingen särskild definition, men bakom redovisningen förefaller finnas en uppfattning av att den prioriterade gruppens andel ska vara högre än vad som gäller för andra grupper.

Den bild som framkommer är till stora delar entydig. Utrikes födda utgör 26 procent av samtliga arbetslösa. I programmet »förberedande utbildning« är de utrikes födda mycket starkt överrepresenterade och uppgår till nästan 40 procent av deltagarna. Utrikes födda är däremot starkt underrepresenterade i programmen »start av egen näringsverksamhet« och »arbetslivsinriktad rehabilitering«. När det gäller program som subventionerar lönerna i reguljära arbeten är bilden mer splittrad. Arbetsmarknadsstyrelsen (2007) visar att andelen utrikes födda nästan motsvarar deras andelar bland de arbetslösa. Samma sak framkommer i Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007) i jämförelsen av nordiska och icke-nordiska medborgare.

Sibbmark & Åslund (2006) ger viktiga kompletteringar och

---

31 Arbetslösa definieras alltid som personer i sökandekategorierna 11–13. I december 2004 skulle andelen utrikes födda bland de arbetslösa ha ökat med ca. 2 procentenheter om även »övriga arbetssökande« i sökandekategori 14 inkluderats bland de arbetslösa.

en delvis annan bild av hur utrikes födda prioriteras. De använder statistiska metoder, som »tar bort« eventuella skillnader mellan inrikes och utrikes födda i ålder och utbildningsnivå. Den starka överrepresentationen av utrikes födda i utbildningsprogram<sup>32</sup> kvarstår. Den högsta överrepresentationen finns för arbetsökande födda i länder i Afrika, Asien och Sydamerika. Det framkommer emellertid också att arbetsökande födda i länder i Afrika och Sydamerika är underrepresenterade i program som subventionerar lönen i reguljära jobb. Dessa systematiska skillnader mellan arbetsökande från olika födelseregioner är särskilt framträdande för personer som varit kort tid i Sverige, men vissa statistiskt säkerställda skillnader finns även för dem som varit i Sverige i 15 år eller längre.

## Utvecklingen över tid

*2003–2006*

En sammanslagning av samtliga konjunkturberoende program visar att utrikes födda var överrepresenterade under perioden november 2003 till februari 2005, men därefter underrepresenterade fram till december 2006 (som är den senaste observationen). Den förklaring som ges är att programmixen har förändrats så att programmets koppling till arbetsmarknaden stärkts. Eftersom många utrikes födda står förhållandevis långt från arbetsmarknaden, har förändringen av programmen negativt påverkat prioriteringen av de utrikes födda (Arbetsmarknadsstyrelsen 2007).

Under det förbättrade arbetsmarknadsläget det senaste året har en större andel av de arbetsökande än tidigare övergått till arbete. Genom att kombinera olika tabeller och sifferuppgifter i rapporten framgår dock att andelen utrikes födda bland de arbetslösa har ökat med 2,3 procentenheter samtidigt som deras andel i övergång till arbete ökat med endast 0,9 procentenheter och deras andel i program minskat med 1,5 procentenheter. Dessa siffror skulle kunna antyda att de utrikes födda arbetsökande prioriterats lägre under det senaste året. I rapporten görs dock bedömningen att Arbetsförmedlingens bidrag till den allmänna sysselsättningsökningen bland utrikes födda (se diagram 1 och 2 i Appendix, s. 114) främst består i ett framgångsrikt arbete med matchningen mellan arbetsökande och arbetsgivare. Vidare framhålls att samverkan mellan Arbetsmarknadsverket, kommunerna och Försäkringskassan har vidareutvecklats och ger goda förutsättningar för en fortsatt väl fungerande arbetsmarknad. Några mer precisa belegg för denna bedömning redovisas dock inte.

---

32 Sibbmark och Åslund skiljer här inte mellan arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

1995–2005

Även av Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007) framkommer att icke-nordiska medborgare varit överrepresenterade i konjunkturberoende program under nästan hela perioden 1995–2004. Åren 2005–2006 sker dock en förändring där de icke-nordiska medborgarnas andel bland de arbetslösa är högre än deras andel i programmen. Förklaringen till minskningen i andelen program är något annorlunda än ovan. Tentativt anges att det är möjligt att utomnordiska medborgare deltar i nytillkomna program som inte ingår i redovisningen (särskild arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (SIN) och friår).

Av större intresse är förändringen över tid när det gäller deltagande i olika typer av program. Utomnordiska medborgares överrepresentation i utbildningsinriktade program samt program med praktikinslag dominerar både under 1995 och 2005. Däremot har det skett en förändring i prioriteringen till subventionerade arbeten från en mycket stark underrepresentation av icke-nordiska medborgare år 1995 till en svag underrepresentation år 2005.

Vad kan förklara dessa prioriteringar?

Sibbmark och Åslund (2006) diskuterar några hypoteser som skulle kunna förklara de systematiska skillnaderna mellan personer från olika födelseregioner i prioriteringen till olika typer av program. En möjlig hypotes skulle kunna vara att behovet av utbildning är större bland arbetssökande från utomeuropeiska länder beroende på kunskaper i svenska och regler för ömsesidigt erkännande av examina inom EU. Den andra möjliga hypotesen är att någon form av diskriminering gör att vissa personer inte får tillgång till subventionerat arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

I Arbetsmarknadsstyrelsen (2007) finns mer utförliga resonemang om vad som kan förklara de stora skillnaderna i hur utrikes och inrikes födda prioriteras till olika typer av program.

*Program där utrikes födda är överrepresenterade*

Som förklaring till de utrikes föddas mycket starka överrepresentation i förberedande utbildningar anges att de som kommer till ett nytt land ofta är i behov av förberedande insatser och att många står långt från arbetsmarknaden (Arbetsmarknadsstyrelsen 2007). Att programmet har vissa inslag som kan vara av värde för nyanlända arbetssökande framgår av en uppföljning som presenteras i Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007). I programmet finns insatser som kartläggning/validering, nivåbedömning och yrkessvenska. De förberedande utbildningarna gav generellt sett sämre resultat

än yrkesutbildningarna, men de insatser som gav behörighet eller legitimation gav resultat i nivå med dem som uppnåddes genom den yrkesinriktade utbildningen. Ett annat resultat var att praktik inom förberedande utbildningar kan fungera som ett kontaktskapande medel och att en systematisk resultatorienterad uppföljning av den förberedande utbildningen borde kunna förbättra resultaten.

Frågan är dock om det främst är de som nyligen kommit till Sverige som utgör huvuddelen av de utrikes födda på Arbetsförmedlingarna. Det borde ha varit möjligt att från AMS databaser ta fram statistik för att underbygga denna förklaring. Enligt Integrationsverkets databas STATIV har drygt 80 procent av de utrikes födda som var inskrivna på en Arbetsförmedling december 2005 varit i Sverige i fem år eller längre. I december 2004 hade nästan tre fjärdedelar av de utrikes födda i förberedande utbildning varit i Sverige i fem år eller längre. Att utrikes födda är nyanlända till Sverige kan därför knappast vara en tillräcklig förklaring till den stora överrepresentationen.

En annan möjlig förklaring skulle kunna vara att det finns en allmän uppfattning inom Arbetsmarknadsverket att utrikes födda generellt sett är nyanlända till Sverige och står långt från arbetsmarknaden. Om så är fallet skulle sådana förutfattade generella uppfattningar kunna motverkas genom en statistisk redovisning som inte bara utgår från de arbetssökandes födelseland, utan också tar hänsyn till hur länge de arbetssökande vistats i Sverige, deras utbildning mm.

#### *Program där utrikes födda är underrepresenterade*

Trots att utrikes födda är underrepresenterade i arbetslivsinriktad rehabilitering, så påtalas från Arbetsförmedlingarna att det finns ett stort vård- och rehabiliteringsbehov hos nyanlända invandrare och andra utrikes födda, vilket kan motivera ökade insatser. Som orsak till att utrikes födda i mindre utsträckning har tillgång till arbetslivsinriktad rehabilitering anges tentativt språksvårigheter och avsaknad av sjukpenninggrundande inkomst. Även här vore det angeläget med en fördjupad analys av språksvårigheternas betydelse för tillgången till rehabilitering och vad som kan göras för att komma över eventuella sådana svårigheter. Likaså är det inom detta område, som inom så många andra, angeläget att analysera vilka styrande effekter olika finansieringssystem (i det här fallet sjukpenning) har för utrikes föddas tillgång till Arbetsmarknadsverkets program.

Det ges inga förklaringar till underrepresentationen i start till stöd av näringsverksamhet. Däremot fastslås att andelen utrikes födda i programmet bör öka. (Arbetsmarknadsstyrelsen 2007).

## Från program till arbete

I Sibbmark & Åslunds (2006) kartläggning framkommer samma resultat för år 2005 som tidigare visats i ett flertal utvärderingar, nämligen att program som subventionerar lönekostnaderna har det högsta utflödet till arbete för arbetssökande från alla födelseregioner. Så är t.ex. andelen i reguljärt arbete efter 90 dagar bland personer födda i länder i Afrika 40 procent för dem som deltagit i ett program med subventionerade lönekostnader jämfört med under 20 procent för dem som gått i utbildningsprogram<sup>33</sup>.

Överlag är övergången från program till arbete<sup>34</sup> lägst bland arbetssökande från länder utanför Norden och övriga EU15. Till en del beror skillnaderna i sannolikheten att få ett arbete på att de arbetssökande har olika individegenskaper<sup>35</sup> och deltagit i olika typer av program. För framförallt arbetssökande från länder i Afrika och Asien kvarstår dock en betydligt lägre chans att få ett arbete även med metoder som kontrollerar för sådana skillnader.

### *Förändring över tid*

Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007) visar att både år 1995 och år 2005 hade icke-nordiska medborgare lägre chans att gå från program till arbete<sup>36</sup> än kontrollgruppen med nordiska medborgare. Av intresse är att det skett en avsevärd relativ förbättring för de icke-nordiska medborgarna över tid. År 1995 hade nordiska medborgare 45 procent högre sannolikhet att gå från program till reguljärt arbete. Tio år senare hade denna skillnad minskat till 22 procent.

En jämförelse av sannolikheten att gå från arbetslöshet till arbete med att gå från program till arbete visar att skillnaderna mellan icke-nordiska medborgare och kontrollgruppen med nordiska medborgare är betydligt större när det gäller övergång från arbetslöshet än för övergång från program, vilket tyder på att programmen har bidragit till att jämna ut skillnaderna mellan nordiska och icke-nordiska medborgare.

Resultaten har även tagits fram för olika medborgarskapsgrupper. Programdeltagare med medborgarskap från länder i Afrika, Asien eller Syd- och Mellanamerika hade år 1995 cirka 40 procent lägre sannolikhet att övergå från program till ett

33 Yrkesinriktade och förberedande utbildningar är sammanslagna.

34 Uppföljningen görs med multivariat regressionsanalys för sannolikheten att ha ett arbete 90 dagar efter att programmet avslutats.

35 Kön, ålder, utbildning och bostadskommun.

36 Uppföljningen görs här med överlevnadsanalys, där antalet dagar från det att en individ börjar i ett program tills han eller hon fått ett arbete bestämmer den »sannolikhet« som beräknas.

arbete jämfört med kontrollgruppen. Även här har det skett en relativ förbättring år 2005. Sannolikheten att övergå till arbete var då 26 procent lägre än för kontrollgruppen. Förbättringen i den relativa sannolikheten att gå från program till arbete var dock ännu större för medborgare från länder i Väst- och Östeuropa.

Enligt samma rapport har det skett en positiv utveckling mellan 1995 och 2005. Även om det fortfarande finns skillnader så närmar sig de icke-nordiska medborgarna de nordiska medborgarna när det gäller chansen att få ett arbete efter program.

Under senare år har Arbetsmarknadsstyrelsen lagt större fokus på arbetssökande som kommer från andra länder. Arbetsmarknadsstyrelsen har fått särskilda uppdrag från regeringen för att prioritera gruppen i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Särskilda resurser har avsatts för att erbjuda målgruppen mer personalintensiv förmedlingservice. En rimlig förklaring till skillnaderna kan därför vara att gruppen i fråga har prioriterats på rätt sätt inom förmedlingsverksamheten.

En annan tänkbar förklaring skulle kunna vara de förändringar av programutbudet som finns mellan åren 1995 och 2005, där till exempel den stora neddragningen av subventioner till ordinarie arbeten och arbetspraktik gäller nordiska medborgare i betydligt större utsträckning än icke-nordiska medborgare.

En viktig fråga är inverkan av att det allmänna arbetsmarknadsläget var mer fördelaktigt år 2005 än 1995, vilket brukar innebära att skillnaderna i chanser mellan utrikes och inrikes födda minskar. Eftersom de icke-nordiska medborgarna jämförs med en frammatchad kontrollgrupp med personer med liknande individegenskaper och tidigare arbetsmarknadshistoria hävdas dock i rapporten att konjunkturreffekten inte kan förklara resultaten. Mot detta kan invändas att de icke-nordiska medborgarna skiljer sig från kontrollgruppen i en egenskap, de har sannolikt namn som låter utländska i större utsträckning än i kontrollgruppen. I den mån arbetsgivare är mindre tveksamma mot utländskt klingande namn i tider när det finns färre arbetssökande, skulle konjunkturen ändå kunnat ha en viss betydelse.

Slutligen är det inte helt självklart att resultaten kan generaliseras till hela gruppen utrikes födda eller hela gruppen födda utanför Norden. De icke-nordiska medborgarna utgör bara en del av de arbetssökande som är födda i ett land utanför Norden. År 2000, det vill säga det år som ligger mitt emellan de två observationsåren, utgjorde de icke-nordiska medborgarna endast en dryg fjärdedel (28 procent) av samtliga inskrivna på en förmedling födda i ett land utanför Norden (Integrationsverkets databas STATIV). Sannolikt har de som övergått till



svenskt medborgarskap betydligt längre vistelsetid i Sverige än de som är utländska medborgare.

### AMS bidrag till de integrationspolitiska sysselsättnings- och kompetensmålen

Det finns inget självklart sätt att mäta på vilket sätt Arbetsförmedlingarnas insatser skulle kunna tänkas ha bidragit till en förbättrad sysselsättning för utrikes födda eller till att utrikes födda i ökad utsträckning har arbeten som motsvarar deras kompetens.

I Arbetsmarknadsstyrelsen (2007) framhålls att ett framgångsrikt matchningsarbete och samverkan mellan Arbetsmarknadsverket, kommunerna och Försäkringskassan bidragit till att sysselsättningen för utrikes födda ökat år 2006 jämfört med 2005. Det refereras dock varken till statistiskt material eller till utvärderingar eller uppföljningar för att stödja detta påstående. Tvärtom framgår av samma rapport att andelen inskrivna arbetslösa bland de utrikes födda under samma period ökat i betydligt högre grad än deras andelar bland de arbetssökande som fått arbete.

Den slutsats som dras i Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007) är att sett över en längre tidsperiod (1995 och 2005) har Arbetsförmedlingens programinsatser bidragit till minskade skillnader mellan utomnordiska och nordiska medborgare i möjligheten att gå från program till arbete. De förändringar i verksamheten som nämns är ett ökat fokus på arbetssökande från andra länder till följd av flera särskilda uppdrag från regeringen och i form av särskilda resurser för en mer personalintensiv service till utrikes födda arbetssökande. En annan faktor är de årliga dialogerna mellan Arbetsmarknadsstyrelsens generaldirektör där goda resultat, särskilda utvecklingsbehov samt stöd från Arbetsmarknadsstyrelsen identifieras. En punkt på dagordning som regelbundet förekommer är att diskutera situationen för inskrivna utrikes födda vid Arbetsförmedlingen. I vilken utsträckning de prioriteras och vilka resultat uppnås tas upp och värderas. Län med negativa avvikelser i resultat får ytterligare sammankomster med Arbetsmarknadsstyrelsen i syfte att tillsammans komma fram till åtgärder.

#### *Utrikes födda akademiker*

Här nämns enbart att det regionalt inom Arbetsmarknadsverket bedrivs ett flertal satsningar med syfte att ta tillvara akademisk utbildning förvärvad utomlands. Det framgår dock inte om effekterna av dessa satsningar blivit utvärderade. Vidare framgår att det i de flesta län finns insatser för validering av kompetens på gymnasienivå, men att samarbetet med närings-

liv, branschorganisationer och utbildningssektorn bör förstärkas (Arbetsmarknadsstyrelsen 2007).

### *Framtida förbättringar*

Arbetsmarknadsstyrelsen (2007) förespråkar bara en förändring, nämligen att andelen utrikes födda i »Stöd till start av näringsverksamhet« bör öka. Argumenten är att utrikes födda är starkt underrepresenterade i detta program och att många anser att egenföretagandet bland utrikes födda snarare är ett resultat av exkludering och diskriminering på arbetsmarknaden än självvald företagsamhet.

I både Sibbmark & Åslund (2006) och Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007) diskuteras avvägningen mellan utbildningsprogram och subventionerade anställningar. Båda rapporterna föreslår en omfördelning av hur resurserna används för utrikes födda arbetssökande: från utbildningsinsatser till subventionerade anställningar. Argumenten är att forskningen visat att denna typ av program ger de mest positiva effekterna på chansen att få ett arbete och därför skulle kunna minska skillnaderna mellan jämförelsevis svaga och starka grupper på arbetsmarknaden. En omfördelning av de subventionerade anställningarna till förmån för grupper med allmänt svag ställning på arbetsmarknaden kan också motiveras av att man då i större utsträckning kan vara beredd att acceptera de undanträngningseffekter som uppkommer. De personer som är i behov av kompletterande utbildning, värdering av examina, validering o. dyl. skall dock naturligtvis erbjudas utbildningsinsatser.

Ett ökat inslag av program som innebär subventionerade inställningar stöds också av den analys som redovisas i Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007). Utrikes födda har i mindre utsträckning än inrikes födda de nätverk som kan ge kontakter in på arbetsmarknaden. Personer med namn som låter utländska har också sämre möjligheter att bli kallade till en intervju när lediga platser utannonserats. Arbetsförmedlingarnas insatser kan användas för att överbrygga dessa hinder.

Ett sätt att komma förbi de hinder som uppstår för den som inte har kontakter och referenser och kanske utsätts för diskriminering är att övervinna arbetsgivares tveksamhet och eventuella fördomar genom att staten subventionerar en del av lönesumman i riktiga jobb. Detta subventionerade jobb kan antingen övergå i en fast anställning (utan lönesubvention) eller ge referenser från svenska arbetsgivare.

Därtill pekar analysen på att bristen på personliga nätverk med kontakter på arbetsmarknaden kan kompenseras av arbetsförmedlare och deras kontaktnät med arbetsgivare. Detta talar för att intensifierade matchnings- och Arbetsförmedlings-

insatser kan vara särskilt effektiva för många utrikes födda. Den utvärdering som gjorts av Johansson & Åslund (2006) bekräftar detta.

#### *Styrningsfrågor*

I en expertbilaga till Integrationsverkets *Rapport Integration 2005* (Sohlman 2006) påpekas att utrikes födda visserligen tillhör en prioriterad grupp i Arbetsmarknadsverkets verksamhet, men att det inte finns några kvantitativa mål som kan styra Arbetsförmedlingarna att i högre grad prioritera de utrikes födda. Sådana kvantitativa mål fanns för till exempel ungdomar och socialbidragstagare.

Sedan dess har det skett en del förändringar som beskrivs i Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007).

År 2007 tillkom ett nytt verksamhetsmål, som innebär att antalet tillfällen som utrikes födda kvinnor och män får ett arbete minst ska uppgå till en viss nivå. Uppföljningen av detta mål kommer att ske månadsvis och tas upp på de återkommande dialoger som sker mellan länsarbetsdirektörer och GD.

Arbetsmarknadsstyrelsen har också börjat gå över till att använda balanserade styrkort för att leda, styra och följa upp verksamheten, med mål som innebär att tidiga och individuellt anpassade insatser skall hjälpa arbetssökande och arbetsgivare att snabbt hitta varandra på arbetsmarknaden.

För att styrkortet skall fungera behövs ett antal nya instrument för att följa upp och värdera verksamheten. Ett sådant instrument är klustermetodik som ger möjlighet att jämföra effektiviteten mellan olika arbetsförmedlingskontor med liknande yttre förutsättningar, till exempel kontor med höga andelar utrikes födda bland de arbetssökande. Två andra nya verktyg är *profiling* respektive *targeting*. Både *profiling* och *targeting* är tänkta som stöd för arbetsförmedlarnas dagliga arbete med arbetssökande. Verktygen kan användas dels för att uppskatta vilka arbetslösa som riskerar att bli långtidsarbetslösa, dels för att komma fram till vilken insats som mest skulle kunna öka den sökandes möjligheter att få ett arbete.

## Indikatorernas relevans

De indikatorer som anges i budgetpropositionen är inte särskilt lämpade för att mäta integrationspolitikens resultat på arbetsmarknaden. Måtten är alldeles för grova för att kunna spegla utvecklingen på arbetsmarknaden för dem som invandrat till Sverige. Indikatorerna måste brytas ned så att de tar hänsyn till förändringar i sammansättningen av gruppen utrikes födda. Ett ännu bättre mått på utvecklingen skulle vara att utveckla en integrationsindikator, som tar hänsyn till förändringar i indivi-

degenskaper, makroekonomiska förändringar och förändringar i kohortstorlek, det vill säga antalet utrikes födda som invandrar till Sverige ett visst år.

En integrationsindikator av ovan skisserat slag skulle på ett mer tillförlitligt sätt kunna spegla hur integrationen på arbetsmarknaden utvecklats, men dock inte mäta integrationspolitikens *resultat*. För att mäta resultatet och få ett underlag för effektiviseringar av integrationspolitiken behövs gedigna utvärderingar av integrationspolitikens implementering och effekter inom de områden där den genomförs, dvs. i kommuner och inom sektorsmyndigheterna.

Inte heller finns det någon direkt koppling mellan indikatorerna och Arbetsmarknadsverkets verksamhet. Det är därför angeläget att den allmänna prioriteringen av utrikes födda i regleringsbrev kompletteras med kvantifierbara mål. Hur dessa skall utformas är en intrikat fråga. Integrationsverket vill här enbart redovisa några utgångspunkter.

Utrikes födda är som andra arbetssökande en heterogen grupp, där individens enskilda behov och förutsättningar skall vara grunden för Arbetsförmedlingens insatser. Därför finns inte heller någon skäl till säråtgärder som speciell riktas till personer som inte är födda i Sverige. Arbetsmarknadsverket har en så pass bred arsenal av program och insatser att det finns goda möjligheter till anpassning efter individens behov, oavsett om han eller hon är född i Sverige eller i ett annat land. Ett undantag är nyanlända invandrare som har särskilda behov av undervisning i svenska språket samt erkännande och validering av kompetens förvärvad utomlands. Mycket tyder på att en omfördelning från utbildningsinsatser till subventionerade anställningar skulle vara av godo. Kvantitativa mål för andelen utrikes födda i denna typ av program kan emellertid ge icke önskvärda effekter, till exempel att personer i behov av utbildning styrs till subventionerad anställning bara för att de är födda utomlands. Det kan också finnas liknande risker med kvantitativa mål som är direkt kopplade till övergången till arbete, till exempel att utrikes födda akademiker styrs till okvalificerade jobb när kanske en kompletterande utbildning skulle ge en bättre förankring på arbetsmarknaden på lång sikt.

Däremot skulle styrningen av Arbetsmarknadsverket kunna förbättras med ett mer gediget och regelbundet statistiskt underlag över hur utrikes födda prioriterats inom verksamheten och övergångsfrekvenser från inskrivning till arbete. De beskrivningar som nu lämnas från Arbetsmarknadsstyrelsen till Arbetsmarknadsdepartementet (tidigare Näringsdepartementet) fyller dock inte detta syfte. De enkla sammanställningarna över andelen utrikes födda i olika typer av program måste kompletteras med analyser som tar hänsyn till skillna-

der mellan individer när det gäller till exempel utbildningsnivå, ålder och tid i Sverige. I stället för analyser levereras icke underbyggda generaliserande påståenden som att utrikes födda är nya i Sverige och står långt från arbetsmarknaden. Integrationsverket kan inte utesluta att det till viss del kan vara sådana svepande icke underbyggda uppfattningar, som ligger bakom att så många utrikes födda som varit lång tid i Sverige finns i förberedande utbildningar.

En översyn av styrningen av Arbetsmarknadsverket ur ett integrationperspektiv bör också ta upp eventuella effekter av olika finansieringssystem. Har personer som inte är sjukförsäkrade svårare att få tillgång till arbetsrehabiliterande insatser? Finns det skillnader mellan personer med och utan arbetslöshetskassa när det gäller tillgången till olika program, till exempel aktivitetsgarantin?

En ytterligare översyn behövs av hur fördelningen går till mellan de nationella programmen i Arbetsmarknadsverkets regi och alla de projekt som har andra huvudmän och ofta riktar sig till personer födda utomlands. Flera studier från IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering) och Integrationsverket har påpekat svårigheterna att överhuvudtaget följa upp denna verksamhet, eftersom den inte statistikförs vare sig nationellt eller bland huvudmännen. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007) kan en möjlig förklaring till ökningen av antalet inskrivna i sökandekategori 14 vara att dessa personer deltar i olika projekt med andra huvudmän eller med olika samarbetspartners till Arbetsmarknadsstyrelsen. Enligt AMS instruktioner till Arbetsförmedlingarna får inte arbetssökande med arbetslöshetskassa skrivas in i sökandekategori 14. Även här är det därför viktigt att undersöka om det finns oavsedda effekter av arbetslöshetsförsäkring contra annan finansiering av arbetslösheten.

## Vad säger handläggare och brukare?

Integrationsverket har genomfört en enkätundersökning till handläggare på Arbetsförmedlingar och till brukare av Arbetsförmedlingens tjänster<sup>37</sup>. Undersökningen tillför en hel del betydelsefull information när det gäller Arbetsmarknadsverket

---

37 Urvalet består av 1 500 handläggare (svarsfrekvens 60 procent) på Arbetsförmedlingarna, 1 512 utrikes födda (svarsfrekvens 53 procent och 1 521 inrikes födda (svarsfrekvens 50 procent) brukare av Arbetsförmedlingarnas tjänster. Svarsfrekvensen inom respektive stratum står inom parentes.

och de integrationspolitiska målen (Integrationsverket 2007d och f).

I enkätundersökningen tillfrågas handläggarna om de känner till förordningen 1986:856 om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund, lagen mot etnisk diskriminering och om det finns en handlingsplan för rättvis behandling av arbets sökande och anställda oavsett deras etniska eller kulturella bakgrund. Det är här stora skillnader mellan diskrimineringslagen, förordningen och handlingsplanen. En betydande majoritet bland handläggarna känner till lagen och förordningen, men endast en femtedel säger sig veta att det finns en handlingsplan för rättvis behandling. Det finns här samband med andra frågor som antyder att arbetsförmedlingskontoren kan skilja sig åt i arbetet med integrationsfrågor. De handläggare som känner till förordningen och svarar att det finns en handlingsplan, uppger i högre utsträckning än andra att kontoret lever upp till de integrationspolitiska målsättningarna.

Det är dock totalt en fjärdedel av handläggarna som inte anser att personer med olika etnisk bakgrund får en likvärdig behandling på förmedlingen. De främsta orsakerna till icke likvärdig behandling är enligt handläggarna otillräckliga kunskaper i svenska språket hos de arbets sökande och att handläggare är dåliga på att bedöma kompetens förvärvad utomlands. Bland brukarna anges fördomar mot »invandrare« som den främsta orsaken. Det är dock värt att notera att en större andel handläggare än brukare anser att det finns fördomar mot »invandrare« på Arbetsförmedlingarna. Vidare uppger nästan en fjärdedel av de utrikes födda brukarna att de blivit illa behandlade på Arbetsförmedlingen på grund av sitt ursprung.

Dessa svar, i likhet med de avsnitt som behandlar prioritering mellan olika insatser på förmedlingarna, ger vid handen att det kan finnas brister i hur Arbetsförmedlingarna bemöter utrikes födda och handlägger deras ärenden. De utrikes födda, i synnerhet de som är födda i länder utanför Europa, är dock betydligt mer nöjda med Arbetsförmedlingarnas insatser än de brukare som är födda i Sverige. Bland de inrikes födda brukarna uppger endast 7 procent att de är nöjda med Arbetsförmedlingens insatser att jämföra med nästan 18 procent av de utrikes födda. Vad som ligger bakom att de utrikes födda brukarna är mer nöjda är svårt att säga. Möjligen kan förväntningarna på Arbetsförmedlingens service vara lägre bland de utrikes födda.

Värt att notera är också att de utrikes födda brukarna i stor utsträckning uppger att de behandlas olikvärdigt på arbetsmarknaden. Hälften av dem svarar ja på frågan »Har du under de senaste 5 åren upplevt att du på grund av din utländska bakgrund inte fått ett jobb som du sökt (som du hade tillräckliga kvalifikationer för)?

Upplevelsen av olikvärdig behandling på Arbetsförmedlingen skiljer sig betydligt åt mellan olika delar bland de utrikes födda brukarna. Män, relativt högt utbildade, de som varit längre tid i Sverige och de som bor i stora och mellanstora städer uppger i större utsträckning än andra att de behandlats olikvärdigt. Av stort intresse är också ett starkt positivt samband mellan att anse sig ha blivit olikvärdigt behandlad på Arbetsförmedlingen att känna mycket låg samhörighet med Sverige som land. Frågan är dock vilken riktning sambandet har. Betyder en låg samhörighet med Sverige som land en ökad känslighet för olikvärdig behandling eller kan det tvärtom vara så att de som blivit olikvärdigt behandlade har tappat tron på sina möjligheter i det nya landet?

## Företagandet bland utrikes och inrikes födda

Under det senaste årtiondet har företagandet bland den utrikes födda befolkningen visats stort intresse. Anledningen är det generellt ökade intresset för entreprenörskap i kombination med den relativt låga sysselsättningsgraden bland utrikes födda.

Finns det några särskilda omständigheter som gör att det skulle kunna finnas skillnader i företagandets villkor och förutsättningar mellan utrikes och inrikes födda? En speciell omständighet som diskuteras är att eget företagande skulle kunna vara en utväg för utrikes födda som har svårigheter att få en anställning, inte minst till följd av diskriminering. En annan särskild omständighet som diskuteras är att många i den invandrade befolkningen kommer från länder och kulturer där eget företagande är betydligt vanligare och har högre status än i Sverige. Dessutom är det tänkbart att de utrikes födda genom sitt företagande skulle kunna bidra med nya influenser, ny kompetens och med internationella nätverk<sup>38</sup>.

### Drivkrafter bakom företagandet

För ungefär hälften av nya företagare är den viktigaste drivkraften att få arbeta självständigt och att få förverkliga sina idéer. Här finns inga skillnader mellan utrikes och inrikes födda. Däremot är det betydligt vanligare bland utrikes födda än bland inrikes födda att arbetslöshet är motivet till att starta eget. Detta gäller särskilt nya företagare som är födda i länder i Afrika och Asien.

---

38 Hela avsnittet bygger på NUTEK (2007).

## Andelen företagare

Det är ungefär lika vanligt bland utrikes som bland inrikes födda att vara företagare. I den vuxna befolkningen är andelen företagare sju procent bland de utrikes födda och åtta procent bland de inrikes födda. Det är dock möjligt att det kan ske en förskjutning i dessa proportioner, eftersom utrikes födda ungdomar är något mer positiva till att bli företagare än inrikes födda ungdomar. Andelen företagare av de sysselsatta varierar beroende på födelseland och är till exempel betydligt större bland personer födda i länder i Asien.

## Branscher

Nästan alla (99 procent) företag i Sverige är småföretag. Utrikes och inrikes födda småföretagare är delvis verksamma inom olika branscher. Nästan hälften av de utrikes födda småföretagarna finns inom »handel, hotell och restaurang« att jämföra med en fjärdedel av de inrikes födda småföretagarna. Det omvända gäller byggbranschen som har betydligt lägre andelar av de utrikes födda småföretagandet än vad som är fallet för de inrikes födda. Dessa skillnader i branschfördelning gäller enbart de manliga småföretagarna. Bland kvinnorna är branschfördelningen ungefär densamma bland utrikes och inrikes födda småföretagare.

Andra skillnader är att de utrikes födda småföretagen i större utsträckning drivs som enskild firma, har färre anställda, lägre omsättning och genererar lägre inkomster till företagaren.

Mer än hälften av alla småföretag vänder sig främst till den lokala marknaden. Av de övriga är de utrikes födda småföretagarna i betydligt större utsträckning än de inrikes födda orienterade mot den internationella marknaden.

## Överlevnad

Tre år efter att ett företag startas är ungefär 60 procent fortfarande aktiva. Överlevnaden är betydligt lägre bland de företag som drivs av utrikes födda än bland de som drivs av inrikes födda. Denna skillnad hänger samman med att utrikes födda företagare i högre utsträckning än inrikes födda varit arbetslösa innan de startade sitt företag och att de i mindre grad har erfarenheter från branschen ifråga.

## Finansiering

Utrikes födda nyföretagare finansierar företagsstarten med egna medel i betydligt lägre utsträckning än inrikes födda. I stället använder de utrikes födda medel från släkt och vänner i högre utsträckning. Andelen med banklån (12–13 procent) är ungefär lika hög bland utrikes födda som bland inrikes födda.



## Särskilda hinder

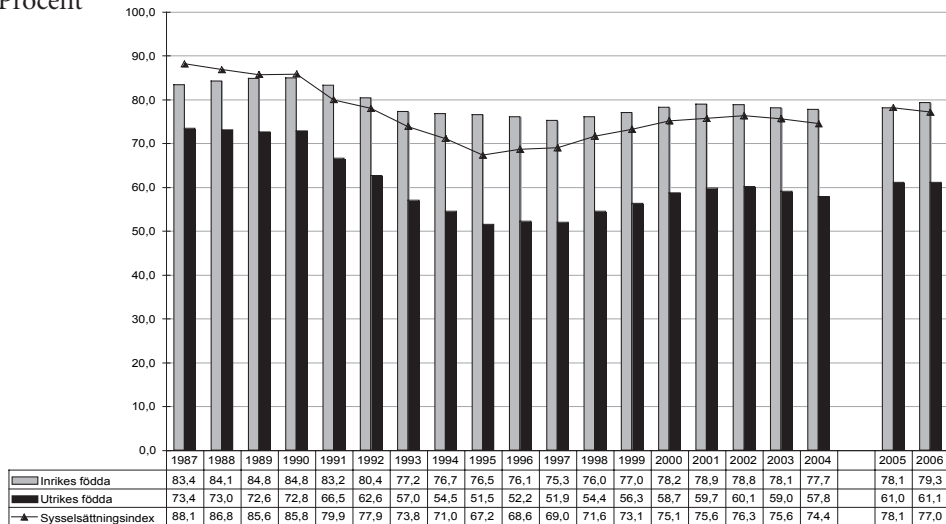
Det finns hinder och svårigheter som är specifika för utrikes födda företagare. NUTEK föreslår att man ska utreda möjligheten att erbjuda företagsinformation på flera språk än idag och ägna särskild uppmärksamhet åt marknadsföringen av stöd-tjänster speciellt till utrikes födda. NUTEK föreslår även en del ökade satsningar

- mentorskapsprogram för att öka samverkan och kontakter mellan utrikes och inrikes födda företagare
- satsningar för att främja och underlätta företagande bland nyanlända invandrare
- ett antal nya generella finansieringsåtgärder för att minska skillnaderna mellan utrikes och inrikes föddas finansieringsmöjligheter
- fortsatt arbete för att minska risken för diskriminering av utrikes födda företagare

# Appendix

## Diagram 1

Andel sysselsatta i befolkningen och sysselsättningsindex\* 1987–2006, 20–64 år, kvinnor. Procent

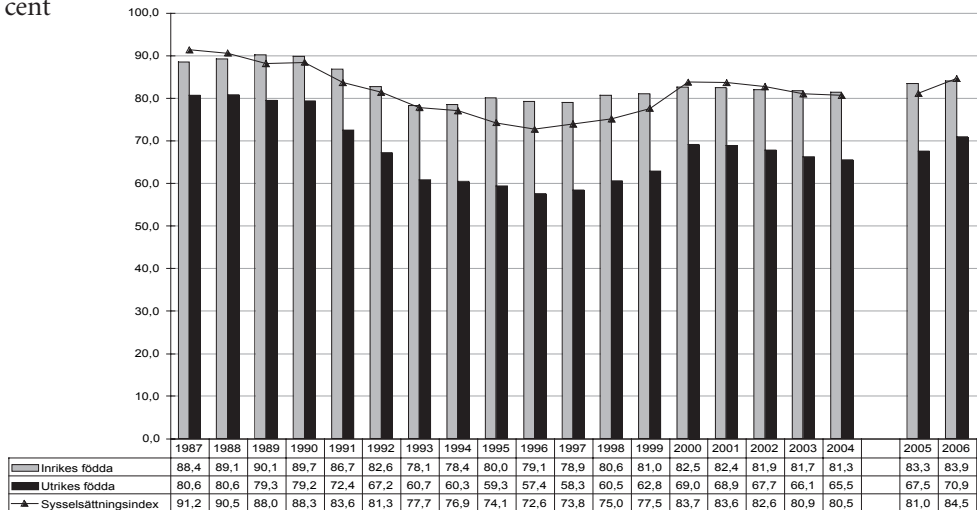


Källa: SCB, AKU 4:e kvartalet för respektive år; egna beräkningar. Pga. omläggning av statistiken är inte 2005 jämförbart med tidigare år.

\* Sysselsättningsindex = andelen sysselsatta utrikes födda dividerat med andelen sysselsatta inrikes födda multiplicerat med 100.

## Diagram 2

Andel sysselsatta i befolkningen och sysselsättningsindex\* 1987–2006, 20–64 år, män. Procent

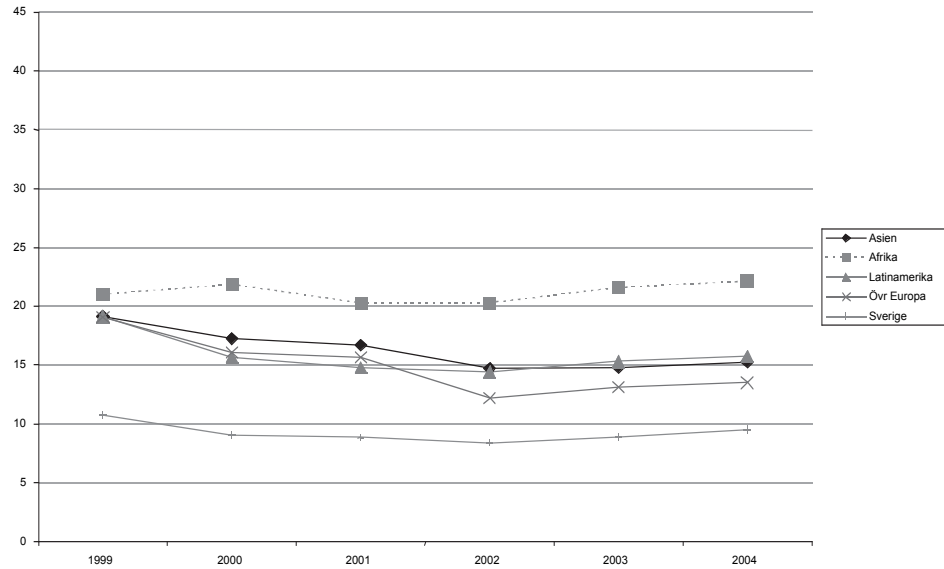


Källa: SCB, AKU 4:e kvartalet för respektive år; egna beräkningar. Pga. omläggning av statistiken är inte 2005 jämförbart med tidigare år.

\* Sysselsättningsindex = andelen sysselsatta utrikes födda dividerat med andelen sysselsatta inrikes födda multiplicerat med 100.

**Diagram 3**

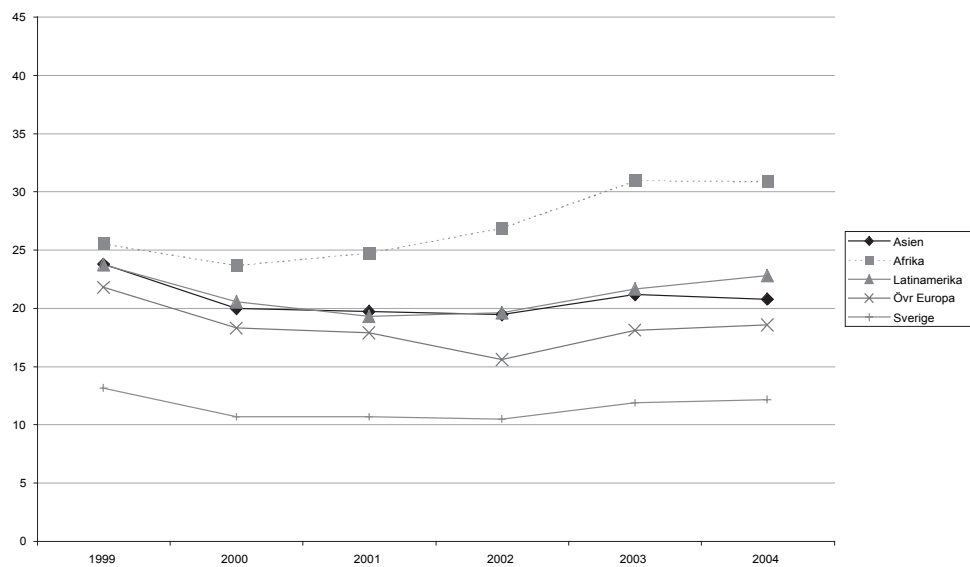
Unga kvinnor, 20–24 år som varken arbetar eller studerar, 1999–2004, vistelsetid minst 10 år. Procent.



Källa: Integrationsverkets databas STATIV

**Diagram 4**

Unga män, 20–24 år som varken arbetar eller studerar, 1999–2004, vistelsetid minst 10 år. Procent.



Källa: Integrationsverkets databas STATIV

## Ekonomiskt bistånd för inrikes och utrikes födda 1998–2005

Socialstyrelsens underlagsrapport om skillnader i försörjningsstöd mellan utrikes och inrikes födda.

### Socialstyrelsens uppdrag

Socialstyrelsens uppdrag i förhållande till målet om att sysselsättningen för utrikes födda ska öka och närma sig den för hela befolkningen är att redovisa hur skillnaderna i fråga om ekonomiskt biståndsmottagande mellan inrikes och utrikes födda utvecklats över tid. Socialstyrelsen ska enligt uppdraget genomföra kartläggningen av dessa skillnader med hjälp av indikatorn »andel helårsekvivalenter bland utrikes födda kvinnor och män jämfört med inrikes födda kvinnor och män mellan 20–64 år som uppbär försörjningsstöd«.

I uppdraget ingick även att analysera orsakerna bakom skillnaderna i försörjningsstöd och utvecklingen över tid. Dessutom skulle Socialstyrelsen pröva vilka insatser som leder till att beroendet av försörjningsstöd minskar.

### Sammanfattning av rapporten

Resultatet av Socialstyrelsens undersökning visar i övergripande mening att utrikes födda tar emot försörjningsstöd i större utsträckning än inrikes födda. Den orsak som lyfts fram i första hand är att många nyanlända invandrare saknar arbete och inte heller är kvalificerade för arbetslöshetsersättning. Under den mätperiod som undersökningen omfattar, 1998–2005, har dock skillnaderna minskat. Antalet biståndsmottagare har minskat generellt sett, men i större omfattning bland utrikes födda än bland inrikes födda. Socialstyrelsen menar att det minskade flyktingmottagandet sedan mitten av 1990-talet är en betydande förklaring till beskrivna utvecklingen.

Inom gruppen biståndsmottagare finns också andra skillnader mellan inrikes och utrikes födda. De utrikes födda biståndsmottagarna består till 50 procent av sambohushåll, medan motsvarande andel bland de inrikes födda har legat mellan 10 och 15 procent under mätperioden. Bland de inrikes födda står ensamstående män för en betydligt större andel av biståndsmottagandet jämfört med motsvarande kategori bland de utrikes födda.

Det finns också betydande skillnader mellan grupper av utrikes födda beroende på födelseland. Denna typ av skillnader förklaras med variationer i vistelsetid, utbildningsnivå och olika grader av språksvårigheter.

Socialstyrelsen pekar också på vissa svårigheter att kartlägga

orsakerna till behovet av ekonomiskt bistånd eftersom alla förklarande faktorer inte framgår i den officiella statistiken. Dessutom pekar man på en kunskapslucka i fråga om socialtjänstens insatser för att minska biståndsmottagandet.

### *Orsaker*

Socialstyrelsen lyfter fram en rad orsaker till skillnader i biståndsmottagandet. Till att börja med betonar man den starka koppling som finns mellan förvärvsinkomster och ersättningsnivåer i de svenska socialförsäkringssystemen. Denna koppling innebär att personer som inte är etablerade på arbetsmarknaden ofta har ett sämre skydd än andra vid arbetslöshet och sjukdom och därmed är hänvisade till ekonomiskt bistånd. Den ekonomiska krisen under 1990-talet innebar exempelvis att många som inte hann etablera sig på arbetsmarknaden hänvisades till att leva på ekonomiskt bistånd under en längre tid. Detta innebar i sin tur att den mycket höga arbetslösheten för i synnerhet nyanlända invandrare under denna period bidrog till att beroendet av ekonomiskt bistånd ökade kraftigt inom denna grupp.

Skillnaderna mellan inrikes och utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden lyfts således fram som en av de viktigaste orsakerna till skillnader i biståndsmottagande. När det gäller förklaringar till skillnaderna på arbetsmarknaden mellan de olika kategorierna refererar Socialstyrelsen till undersökningar och studier som bl.a betonar utrikes föddas vistelsetid i landet, förändringen av invandringens karaktär från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring samt arbetsmarknadens strukturomvandling med allt färre okvalificerade arbeten. Socialstyrelsen refererar också till Integrationsverket (2006d), som i *Rapport integration 2005* slår fast att orsakerna till skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda måste sökas på arbetsmarknadens efterfrågesida, det vill säga i uppfattningar om och värderingar av personer med utländsk bakgrund bland exempelvis arbetsgivare. Diskriminering på grund av etniskt ursprung blir på detta sätt en indirekt förklaring till skillnader i de olika befolkningsgruppernas behov av ekonomiskt bistånd.

### *Biståndsmottagare ingen homogen grupp*

Socialstyrelsen betonar vikten av att skilja på grupper som har tillfälligt ekonomiskt bistånd och de som har det under en lägre period, i detta fall 10 månader eller längre under ett kalenderår. De långvariga biståndsmottagarna har i regel sämre anknytning till arbetsmarknaden, lägre utbildning och sämre hälsa. Dessutom saknar flertalet av de långvariga biståndsmottagarna helt löneinkomst. En särskilt utsatt grupp är de som helt står utanför de inkomstbaserade socialförsäkringssystemen och därmed

är i behov av långvarigt ekonomiskt bistånd. Enligt en undersökning i *Rapport integration 2005* (Integrationsverket 2006d) var 25 000 av totalt 39 000 personer (63 procent) utrikes födda.

#### *Resultat – utveckling av indikatorn*

Den övergripande utvecklingen av biståndsmottagandet under perioden 1998 till 2005 präglas av minskande tal, i såväl absoluta termer som uttryckt som andelar av befolkningen. Både för inrikes och utrikes födda minskar antalet biståndsmottagare. Bland inrikes födda är minskningen tydligast i fråga om andelen biståndsmottagare medan den bland utrikes födda mer handlar om en minskning av antalet helårsekvivalenter, dvs. antalet helårsvårda.

Den överrepresentation av utrikes födda bland dem som haft försörjningsstöd i någon utsträckning under ett år har ökat under mätperioden eftersom minskningen i detta avseende har varit snabbare bland de inrikes födda. Samtidigt har dock beroendet av ekonomiskt bistånd totalt sett minskat snabbare bland utrikes födda. Detta förklaras av att andelen helårsekvivalenter bland de utrikes födda sjunkit i snabb takt under mätperioden, från ca 10 procent till ca 5,6 procent mellan 1998 och 2005. Socialstyrelsen uttrycker det som att biståndsmottagandet minskat i omfattning i större grad än hos inrikes födda.

#### *Långvarigt ekonomiskt bistånd – snabb minskning bland de utrikes födda*

Sammantaget har det långvariga biståndsmottagandet (bistånd i minst 10 månader under ett år) sjunkit kraftigt från relativt sett höga nivåer bland utrikes födda och mer marginellt från låga nivåer bland de inrikes födda. Uttryckt i termer av helårsekvivalenter har minskningen varit snabbare bland utrikes födda jämfört med utvecklingen bland de inrikes födda. Socialstyrelsen konstaterar att det skett en förskjutning av biståndsmottagandet mot långvarigt bistånd bland de inrikes födda. Minskningen totalt sett har nämligen varit mer omfattande än minskningen av långvarigt bistånd. Bland de utrikes födda har det totala och det långvariga biståndsmottagandet däremot sjunkit i samma takt.

Antalet helårsvårda med långvarigt bistånd utgör dock fortfarande en betydligt större andel av den utrikes födda befolkningen (3,8 procent) jämfört med motsvarande förhållande bland de inrikes födda (0,4 procent).

*Hushållstyper – sambohushållen minskar bland utrikes födda biståndsmottagare men är fortfarande kraftigt överrepresenterad*  
Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda i fråga om fördelningen av biståndsmottagandet mellan olika hushållstyper

är mycket tydliga, men har minskat något under perioden 1998 – 2005. Bland de utrikes födda stod sambohushållen för 55 procent av helårsekivalenterna år 1998 och minskade till 47 procent fram till 2005. Motsvarande utveckling för inrikes födda var en minskning från 15 till 11 procent. Ensamhushållen svarar alltså för större delen, nära 90 procent, av biståndsmottagandet bland de inrikes födda. Förskjutningarna mellan hushållen bland de utrikes födda under mätperioden har medfört en fördelning som avviker något mindre från förhållandet bland de inrikes födda. I första hand har en ökad andel ensamstående kvinnor bland de utrikes födda biståndsmottagarna bidragit till denna utveckling. Skillnaderna mellan de olika befolkningsskategorier är dock fortfarande stora med en mycket tydlig överrepresentation av utrikes födda sambohushåll som år 2005 stod för 26 procent av allt ekonomiskt bistånd.

*Skillnader mellan olika grupper utrikes födda – stora skillnader beroende på vistelsetid, födelseland och utbildning*

Det ekonomiska biståndsmottagandet bland utrikes födda varierar med vistelsetid ungefär på samma sätt som sysselsättningen inom samma befolkningsgrupp, dvs. sysselsättningen ökar och beroendet av bistånd minskar med den tid olika grupper av utrikes födda vistats i Sverige.

Biståndsmottagandet varierar också med födelseregion. Högst andel helårsvårda finns bland personer födda i Afrika och Asien. Utvecklingen under mätperioden visar att det framför allt bland de kategorier som hade en förhållandevis hög andel helårsvårda som minskningen varit som störst. Efter 2002 är det dock i första hand bland personer födda i Europa utanför Norden och EU 15 som andelen helårsvårda fortsatt att minska.

Minskningen av biståndsmottagandet uttryckt som helårsvårda bland utrikes födda som redovisas i tidigare i rapporten förklaras till betydande delar av en tydlig minskning bland personer födda i Europa utanför Norden och EU 15, dvs. till stor del av personer med bakgrund i det forna Jugoslavien. Bland övriga grupper med flyktingbakgrund har den snabba minskningen under det sena 1990-talet helt bromsats upp under från och med år 2002. Bland personer födda i Afrika har andelen helårsvårda t.o.m. ökat något under åren 2003–2005. Sannolikt förklaras denna skillnad delvis av skillnader i vistelsetid.

*Variationer efter utbildningsnivå – större bland utrikes födda*

Biståndet varierar i större utsträckning efter utbildningsnivå bland utrikes födda än vad som är fallet bland inrikes födda. Andelen helårsvårda minskar med utbildningens längd.

Utvecklingen över tid visar att det framförallt är bland personer med gymnasial utbildning som biståndsmottagandet har minskat, i synnerhet bland utrikes födda. Mellan åren 1998 och 2005 halverades nästan antalet helårsekvivalenter bland de utrikes födda med gymnasial utbildning. Minskningen bland de med förgymnasial och eftergymnasial utbildning var också betydande, men inte lika stor med 28 respektive 30 procents nedgång under motsvarande period.

### *Insatser*

I Socialstyrelsens uppdrag ingick även att pröva vilka insatser som genomförs av myndigheten och inom socialtjänsten och som leder till att beroendet av ekonomiskt bistånd minskar.

Socialstyrelsen konstaterar inledningsvis att det saknas en samlad kunskap om insatser för att minska behovet av ekonomiskt bistånd och öka självförsörjningen genom arbete. Dessutom saknas både gemensam terminologi och entydig definition av begreppet insats i detta sammanhang. Vad gäller kommunernas åtgärdsprogram för arbetslösa personer som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan Socialstyrelsen endast konstatera att gruppen biståndsmottagare som tar del av denna typ av insatser är stor men att programmets innehåll i stort sett är okänt. Därmed är det också svårt att göra resultatuppföljningar och eventuellt pröva vilka åtgärder som leder till minskat beroende av ekonomiskt bistånd.

Socialstyrelsen fick år 2005 i uppdrag att föreslå hur socialtjänstens insatser för att stödja den enskildes möjligheter att bli självförsörjande genom arbete ska redovisas nationellt. I redovisningen av detta uppdrag konstaterar Socialstyrelsen att kommunernas information om denna typ av insatser först behöver kartläggas, avgränsas och definieras. Först när detta är genomfört kan informationen systematiseras och sammanställas i en nationell redovisning.

I fråga om Socialstyrelsens egna insatser som leder till att minskat beroende av ekonomiskt bistånd konstaterar man att det i myndighetens allmänna uppdrag »inte ingår att genomföra åtgärder eller insatser direkt riktade till socialtjänstens målgrupper...«

### *Slutsatser*

I de sammanfattande slutsatserna konstaterar socialstyrelsen att det förhållandevis höga biståndsmottagandet bland utrikes födda personer var särskilt markant i sambohushåll generellt och i sambohushåll med barn.

Vistelsetiden har betydelse, skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda är mycket små då de utrikes födda bott i landet i minst 20 år. Detta innebär dock inte med säkerhet att dagens



nyanlända invandrare kommer att ha en andel med ekonomiskt bistånd som motsvarar förhållandet bland de inrikes födda om 20 år. Förutsättningarna, i synnerhet på arbetsmarknaden, varierar kraftigt mellan olika grupper nyanlända invandrare beroende på under vilken tid och ekonomisk konjunktur som man bosatt sig i landet. Tidig etablering på arbetsmarknaden har betydelse för den framtida egenförsörjningen och därmed eventuellt behov av ekonomiskt bistånd.

Bland de utrikes födda är det också vanligare med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd – de utgör en betydligt större andel av helårsekvivalenterna totalt sett jämfört med motsvarande förhållande bland de inrikes födda. Både det långvariga biståndsmottagandet och biståndsmottagandet generellt sett har dock sjunkit snabbare bland de utrikes födda jämfört med inrikes födda. Skillnaderna har alltså minskat under perioden 1998–2005.

Socialstyrelsen framför dock en rad brister med helårsekvivalenter som indikator betraktad. Den allvarigaste bristen med helårsekvivalenter är att de döljer flera tänkbara skillnader i biståndsmottagandet. Eftersom helårsekvivalenten är en sammanräkning av antalet helårsförsörjda redovisar denna indikator inte antalet biståndsmottagare. Vidare framgår inte karaktären på biståndet av helårsekvivalenten. Det är exempelvis först när man gör en uppdelning efter hur långvarigt biståndet varit och hur stor del av hushållens inkomster som utgörs av bistånd som skillnader i dessa avseenden framkommer mellan exempelvis inrikes och utrikes födda.



# 7 Boende, utbildning, hälsa och socialförsäkring

Det här kapitlet bygger på material från Boverket, Integrationsverket, Skolverket, Socialstyrelsen och Försäkringskassan.

## Rättvisa och jämlikhet i boendet

### Boverkets underlagsrapport

I sitt regleringsbrev för år 2006 fick Boverket i uppdrag att:

... med hjälp av de indikatorer som fastslogs i budgetpropositionen för 2006 rapportera i vilken grad målen för integration i boendet har uppnåtts. Man skulle dessutom »ange orsaker till skillnader i boendeförhållanden mellan kvinnor och män med utländskrespektive svensk bakgrund« och »bedöma vilka insatser som genomförs av olika aktörer som leder till måluppfyllelse samt lämna förslag på nya eller ändrade insatser.«

De mål för rättvisa och jämlikhet i boendet som formulerades var de följande:

1. Andelen personer med utländsk bakgrund som, efter sina förutsättningar och behov, bor i en bostad som de anser sig vilja bo i ska öka.
2. Förutsatt att formella krav är uppfyllda skall möjligheten att hyra eller köpa en bostad vara lika för alla, oavsett etnisk bakgrund.
3. Andelen personer med utländsk bakgrund som känner trygghet i sitt hem och sin boendemiljö ska öka och andelen personer med utländsk bakgrund som känner att de har inflytande över sin boendemiljö ska öka.

Boverket fick i uppdrag att redovisa sammanlagt sju indikatorer:

*Andel personer med svensk respektive utländsk bakgrund som bor i hyresrätt, bostadsrätt respektive äganderätt.*

*Andel personer med svensk respektive utländsk bakgrund som bor i en bostad de är nöjda med*

*Andel personer med svensk respektive utländsk bakgrund som avstått från att gå ut på kvällen av rädsla för att bli utsatt för våld.*

*Andel personer med svensk respektive utländsk bakgrund som är trångbodda*

*Andel skolbarn med svensk respektive utländsk bakgrund som har tillgång till eget rum.*

*Antal anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen i kategori bostad.*

*Skillnader i bosättningsmönster mellan personer med utländskbakgrund och befolkningen i sin helhet i kommuner med minst 75 000 invånare (mätt med ett segregationsindex).*

Boverket anger som syfte med rapporten att

- Redovisa utfallet av indikatorerna och analysera det utifrån målen för rättvisa och jämlikhet i boendet.
- Diskutera vilka orsaker till skillnader i boendeförhållanden som finns och som hindrar möjligheten att uppnå integration
- Diskutera hur aktörer på bostadsmarknaden kan bidra till att insatser genomförs som främjar integration.

## Sammanfattning av rapporten

Boverket använder sig av begreppet »synliga minoriteter« för att beteckna personer med en bakgrund i länder utanför västvärlden. Efter en genomgång av de sju indikatorerna konstaterar Boverket sammanfattningsvis att denna grupp avviker mest från majoritetsbefolkningen och därmed har den »svåraste situationen på bostadsmarknaden«. Däremot är skillnaderna mellan den övriga befolkningen med utländsk bakgrund och den med svensk bakgrund inte särskilt stora att döma av indikatorerna. Tydligast utslag i fråga om skillnader i boendeförhållanden tycks de indikatorer mäter trångboddhet ge. Här är skillnaderna stora mellan de »synliga minoriteterna« och övriga befolkningsgrupper. Andra indikatorer, exempelvis de som avser att mäta trygghet i boendet visar dessutom att skillnaderna mellan män och kvinnor är stora. Generellt sett tycks ändå boendeförhållandena variera mest när jämförelser görs efter etniska skiljelinjer.

## Indikatorerna

*Indikator 1: Andel personer med svensk respektive utländsk bakgrund som bor i hyresrätt, bostadsrätt respektive äganderätt.*

Boverket konstaterar att den svenska bostadsmarknaden är segmenterad, dvs. att respektive segment eller upplåtelseform (ägende-, bostads- och hyresrätter) är geografiskt koncentrerad. Av tabell 1 framgår att det finns betydande skillnader i mellan de olika befolkningsgrupperna ifråga om boende. Synliga minoriteter är exempelvis starkt överrepresenterade i hyresrätter. Bostadsrätten är den boendeform som tycks ha den mest jämna fördelningen av etniska grupper. Detta behöver dock inte betyda att det inom detta bostadssegment saknas ett segregerat boende efter både ekonomiska och etniska skiljelinjer. Skillnader i attraktivitet och prisläge bidrar sannolikt till en viss koncentration av exempelvis personer med utländsk bakgrund till särskilda delar av bostadsrättsbeståndet.

*Indikator 2: Andel personer med svensk respektive utländsk bakgrund som bor i en bostad de är nöjda med*

I fråga om trivsel i boendet används indikatorn »andelen personer med utländsk bakgrund som bor i en bostad som de anser sig vilja bo i ska öka«. Boverket konstaterar att utvecklingen tycks gå åt rätt håll eftersom skillnaderna mellan de olika befolkningskategorierna har minskat under 1990-talet. Samtidigt refererar Boverket till en ULF-undersökning som slår fast att skillnaderna i trivsel mellan olika boendeformer är betydande. Bäst trivs de som bor i egna hem, medan de som bor i hyresrätt mer sällan uppger att de »trivs mycket bra«. Sammantaget trivs dock de flesta (över 90 procent) antingen »ganska bra« eller »mycket bra« enligt den ULF-undersökning från 1999 som Boverket refererar till (tabell 2).

**Tabell 1**

Boende efter upplåtelseform och bakgrund, procentuell fördelning, 2004. Procent

	Äganderätt	Bostadsrätt	Hyresrätt
Svensk bakgrund	51	16	33
Utländsk bakgrund	27	17	56
Synliga minoriteter	20	13	67

Källa: Boverket

**Tabell 2**

Andel individer som trivs ganska eller mycket bra med sitt boende, år 1999. Procent.

	Egna hem		Bostadsrätt		Hyresrätt	
	Ganska bra	Mycket bra	Ganska bra	Mycket bra	Ganska bra	Mycket bra
Svensk bakgrund	14	85	25	74	35	61
Utländsk bakgrund	21	77	34	64	47	46
Synliga minoriteter	24	71	37	60	48	43

Boverket pekar dock också på en del brister och osäkerhet i det statistiska underlaget i detta sammanhang. Uppgifterna är bl.a för gamla för att man ska kunna dra säkra slutsatser. Det är också osäkert vad de bakomliggande undersökningarna egentligen mäter – trivsel i boendet som sådant eller trivsel i mer generell mening – dvs. med livssituationen i stort.

*Indikator 3: Andel personer med svensk respektive utländsk bakgrund som har avstått från att gå ut på kvällen av rädsla för att bli utsatt för våld.*

Boverket redovisar resultatet från ett antal ULF-undersökningar, genomförda mellan 1990 och 2005, om trygghet i boendet. På frågan »Har du avstått från att gå ut på kvällen av rädsla för att bli utsatt för våld?« svarar i första hand kvinnor (drygt 25 procent) ja. Endast ca 6 procent av de tillfrågade männen svarade ja på samma fråga. Skillnaderna i detta avseende är genomgående större mellan män och kvinnor än mellan olika befolkningskategorier indelade efter ursprung. Mest otrygghet i boendet upplever dock gruppen »synliga minoriteter«, både bland kvinnor (ca 35 procent år 2005) och bland män (ca 12 procent år 2005). Boverket konstaterar också att de som bor i hyresrätt känner sig mest otrygga, något som korrelerar väl med den redovisade indikatorn för trivsel i boendet.

*Indikator 4: Andel personer med svensk respektive utländsk bakgrund som är trångbodda.*

Boverket konstaterar att gruppen »synliga minoriteter« är kraftigt överrepresenterade bland de individer som är trångbodda enligt trångboddhetsnorm 3 (fler än en person per rum - kök och ett rum oräknat) (tabell 3). Trångboddhet är mest förekommande bland de individer som bor i hyresrätt. Detta gäller oavsett etnisk bakgrund. Skillnaderna efter bakgrund är dock stora. Exempelvis så var drygt hälften av dem som bodde

**Tabell 3**

Andel trångbodda (enligt trångboddhetsnorm 3) efter etnisk bakgrund och kön, 2004. Procent.

	<b>Kvinnor</b>	<b>Män</b>
Svensk bakgrund	13	15
Utländsk bakgrund	30	34
Synliga minoriteter	41	45

i hyresrätt trångbodda inom gruppen »synliga minoriteter« jämfört med drygt en fjärdedel bland de med svensk bakgrund. Tabellen nedan redovisar andelen trångbodda totalt sett (i samtliga upplåtelseformer) efter etnisk bakgrund och kön. Skillnaderna mellan de olika befolkningsgrupperna beror delvis på att synliga minoriteter och personer med utländsk bakgrund är överrepresenterade i bostäder med hyresrätt, där trångboddheten överlag är mer förekommande.

*Indikator 5: Andel skolbarn med svensk respektive utländsk bakgrund som har tillgång till eget rum*

Enligt den levnadsnivå undersökning för barn (Barn-ULF) som Boverket refererar till hade barn med utländsk bakgrund tillgång till eget rum i betydligt lägre grad än barn med svensk bakgrund. Skillnaden var störst bland flickor där 67 respektive 95 procent hade ett eget rum i det fall jämförelsen gjordes mellan de med en far som är född utom lands och de med en far född i Sverige. Pojkar med utländsk bakgrund hade tillgång till eget rum i något större utsträckning än flickor med motsvarande bakgrund. Sammantaget var dock skillnaden i detta avseende betydande mellan barn med svensk och utländsk bakgrund. År 2004–2005 var skillnaden ca 20 procentenheter i fråga om andelen barn som hade eget rum.

*Indikator 6: Antal anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen i kategori bostad.*

Mellan åren 2000 och 2005 har antalet anmälningar till DO i kategorin bostad ökat från 30 till 54. Boverket konstaterar att denna utveckling knappast avspeglar förekomsten av diskriminering och dess utveckling under perioden. Kännedom om rättigheter och lagändringar som påverkar benägenheten att göra en anmälan om diskriminering är exempel på faktorer som sannolikt ligger bakom antalet anmälda fall.

*Indikator 7: Skillnaden i bosättningsmönster mellan personer med utländsk bakgrund och befolkningen i sin helhet i kommuner med minst 75 000 invånare mätt med ett segregationsindex.*

Utvecklingen i fråga om den etniska boendesegregationen under perioden 1997–2005 varierar något i landets större kommuner. Sett över hela tidsperioden, 1997-2005, ökar segregationen i flertalet av landets 20 största kommuner (se diagram 1). Kommunerna i diagrammet är ordnade i storleksordning. Problemet med ökande segregation brukar ibland tillskrivas de tre storstadsregionerna i första hand. Att döma av diagrammet är det dock svårt att hitta något tydligt samband mellan utvecklingen i detta avseende och respektive kommuns storlek.

I de fall där segregationen enligt detta mått trots allt minskat under perioden kan en förklaring vara att personer med utländsk bakgrund som flyttat till respektive kommun under senare år bosatt sig med en jämnare fördelning över olika stadsdelar jämfört med dem som kommit tidigare. En annan förklaring kan vara att spridningen ökat genom omflyttning mellan olika stadsdelar och bostadsområden. Tillgången på bostäder, i första hand hyresrätter, i olika delar av en kommun har sannolikt betydelse i detta sammanhang.

Jämförelser av nivåerna på detta index mellan olika kommuner skall göras med stor försiktighet. Indexnivån är exempelvis känsligt för hur detaljerad den geografiska uppdelningen i delområden är, något som kan variera från kommun till kommun. Denna typ av index är i första hand en indikator på hur segregationen utvecklas över tid i varje enskild kommun.

## Mål och indikatorer för rättvisa och jämlikhet i boendet

De sju indikatorer, vars utfall sammanfattats ovan, kan i varierande utsträckning kopplas till de tre politiska målen för rättvisa och jämlikhet i boendet.

### Rättvisa i boendet

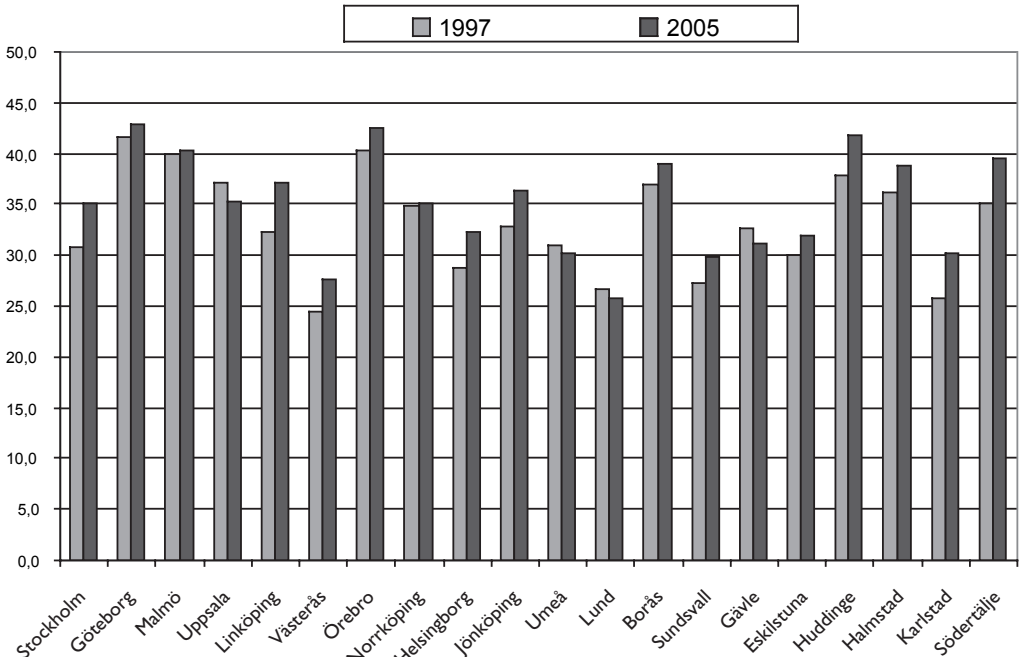
Det mål som kanske tydligast tar fasta på frågan om rättvisa i boendet handlar om att *möjligheten* att hyra eller köpa en bostad ska vara lika för alla.

I förhållande till detta mål skulle man kunna hävda att det saknas föreslagna indikatorer som på något sätt kan ge en fingervisning om hur det står till med denna typ av rättvisa. Diskriminering på bostadsmarknaden är kanske ett av de tydligaste



**Diagram 1**

Segregationsindex\*), befolkning med utländsk bakgrund, i landets 20 största kommuner i storleksordning 1997 och 2005.



Källa: Integrationsverkets databas STATIV

\*) Segregationsindex är ett mått på skillnaden i bosättningsmönster mellan en befolkningskategori, i detta fall utrikes födda, och befolkningen i sin helhet. Indexet kan variera mellan 0 och 100, där indextalet 0 representerar en situation med total frånvaro av boendesegregation medan 100 representerar maximal boendesegregation. Detta sätt att beräkna boendesegregationen lämpar sig bäst för att beskriva utvecklingen över tid. Däremot ska nivåskillnaderna mellan kommunerna i diagram 1, 2 och 3 tolkas med försiktighet eftersom indexet är känsligt för skillnader i fråga om storleken på delområdena i respektive kommun.

Segregationsindex beräknas enligt formeln

$$\frac{\sum |p_i - p|}{2(1 - p)} * 100$$

där  $p_i$  = andelen av befolkningskategori I som bor i område i,

$p_i$  = andelen av hela befolkningen i som bor i område i,

$p$  = andelen av befolkningskategori I i hela kommunen.

hindren för målpuffyllelse i detta avseende. Bland de sju indikatorerna finns visserligen en som avser att mäta antalet anmälningar till DO i kategorin bostad, men detta mått kan knappast ge mer än indikation om att diskriminering faktiskt förekommer. Boverket efterlyser här fortsatta studier av mer kvalitativ karaktär.

## Inflytande i boendet

Det tredje målet för rättvisa och jämlikhet i boendet innehåller, vid sidan av ett trygghetsmål, även ett mål om inflytande. Även i förhållande till detta mål saknas indikatorer som på ett tydligt eller mer direkt sätt ge en uppfattning om utvecklingen. Boverket för ett resonemang om att det finns orsakssamband mellan upplåtelseformer och inflytande. Utrikes föddas överrepresentation i hyresrätter skulle exempelvis kunna indikera ett begränsat inflytande jämfört med inrikes födda som bor i egna hem i större utsträckning. Detta eftersom hyresrätten som boendeform medger inflytande i lägre grad över bostaden och bostadsmiljön jämfört med egna hem. Boverket konstaterar dock att hyresgästernas inflytande i stor utsträckning beror på den lokala situationen.

## Boendesegregation

Tidigare i detta kapitel nämndes att delar av de formulerade målen för boendet saknar tydliga indikatorer som i en mer direkt mening kan sägas ge en uppfattning om måluppfyllelse. På motsvarande sätt finns även föreslagna indikatorer som i direkt mening kan återkopplas till något av de olika målen. Indikatorn för skillnader i boendemönster pekar ut ett specifikt statistiskt mått, segregationsindex, men det är inte tydligt på vilket sätt detta mått skall spegla utvecklingen i förhållande till de olika målen.

Det mått som föreslagits som indikator, segregationsindex, ger endast en grov och generell bild av utvecklingen ifråga om geografisk uppdelat boende mellan olika befolkningskategorier, i detta fall mellan personer med utländsk bakgrund och befolkningen som helhet. Liksom flera av de övriga indikatorerna inom boendeområdet bör man komplettera med lokala och regionala studier för att få en uppfattning om förklaringar till utvecklingen och i vilket utsträckning de förändringar som detta mått indikerar också påverkar förhållandena i boendet för inrikes och utrikes födda. Att den etniska boendesegregationen ökar behöver i sig inte betyda att personer med utländsk bakgrund får ett sämre boende. Men av erfarenhet vet vi att ökad boendesegregation i detta avseende brukar betyda att personer med utländsk bakgrund, och i synnerhet de som Boverket benämner »synliga minoriteter«, i större utsträckning hänvisas till bostadsområden som mer resursstarka befolkningsgrupper valt bort eller undviker.

Socialstyrelsen och Integrationsverket har var för sig redovisat undersökningar som visar att den etniska dimensionen av

boendesegregationen blir allt tydligare.<sup>39</sup> Integrationsverkets uppföljning av utvecklingen i detta avseende har bl.a. visat att andelen utrikes födda i områden med låg sysselsättning ökat kontinuerligt sedan slutet av 1990-talet. Under det senaste året av den mätperiod som undersökningen omfattar (2005) var de utrikes födda i majoritet bland befolkningen i bostadsområden där sysselsättningsgraden understiger 50 procent. I förhållande till målet om rättvisa i boendet är denna utveckling bekymmersam. Studier av s.k. områdeseffekter, dvs. hur bostadsområdet som sådant påverkar de boendes möjligheter inom olika samhällsområden, tyder på att exempelvis förutsättningarna på arbetsmarknaden och karriärmöjligheter påverkas av boendet<sup>40</sup>. En hög andel arbetslösa i det omgivande bostadsområdet skulle därmed kunna missgynna den enskildes möjligheter att få en anställning.

Boverket konstaterar att orsakerna bakom de uppmätta skillnaderna i fråga om boendeförhållandena är komplexa. Man lyfter dock fram två huvudsakliga orsaksgrunder: skillnader i de socioekonomiska förutsättningarna och diskriminering. Bakom de ekonomiska skillnaderna ligger bl.a. variationen i sysselsättningsgrad mellan inrikes- och utrikes födda. Här finns alltså en tydlig koppling till förhållandena på arbetsmarknaden.

## Integration i boendet – lika rättigheter och möjligheter att välja bostad efter förutsättningar och behov

Utfallet av de indikatorer för boendet som redovisas i denna rapport ger endast en övergripande bild av situationen i förhållande till de mål som formulerats i fråga om rättvisa och jämlikhet i boendet. Mycket tyder dock på att det är en bit kvar på vägen mot lika rättigheter och möjligheter på bostadsmarknaden. Inte minst tyder kombinationen av socioekonomisk och etnisk boendesegregation och dess utveckling under senare år på det finns avgörande skillnader ifråga om valmöjligheterna.

För att ge en mer nyanserade bild av förhållandena inom boendet och utvecklingen över tid behöver vi bl.a. studier av lokala förhållanden på stadsdels- eller bostadsområdesnivå. Studier på denna geografiska nivå skulle även ge en tydligare bild av boendets betydelse för människors förutsättningar och situation inom andra samhällsområden. En undersökning av hälsa och livskvalitet i de 24 bostadsområden som omfatta-

39 Socialstyrelsen (2006a), Integrationsverket (2006d).

40 Se t.ex. Integrationsverket (2004e).

des av de lokala utvecklingsavtalen (storstadssatsningen) lyfter exempelvis fram resultat som pekar på oroväckande skillnader i fråga om det självskattade hälsotillståndet mellan boende i de aktuella bostadsområdena jämfört med befolkningen i övrigt.<sup>41</sup>

I den avslutande diskussion om vilka insatser som skulle kunna leda till en ökad integration inom boendet som Boverket för i sin rapport lyfter man bl.a. fram åtgärder i syfte att öka trygghet och trivsel och motverka diskriminering. Bostadsförstagens roll betonas särskilt i detta sammanhang. Man diskuterar också mer övergripande åtgärder som har med stadens fysiska planering och utveckling att göra. Integrationsverket har i olika sammanhang också pekat på sambandet mellan integration i boendet och olika typer av åtgärder för en mer sammanhållen stad i fysisk mening. Förnyelse av stadsdelar med ökad blandning av upplåtelseformer, förtätning av bebyggelsen i form av service och arbetsplatser som bättre binder samman olika stadsdelar och förbättrade kommunikationer har lyfts fram som exempel på åtgärder som på lång sikt skulle kunna vända utvecklingen i en mer önskvärd riktning. (Integrationsverket 2006d).

---

41 Murphy, Maria (2007).

## Utbildning

### Skolverket

Riksdag och regering anger nationella mål och riktlinjer för barnomsorg och skola genom skollagen, läroplaner och andra förordningar. Dessa bestämmelser skall styra innehållet i förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, barn- och ungdomsutbildning samt vuxenutbildning och garantera en likvärdig utbildning oavsett var i Sverige denna verksamhet anordnas.

Skolverkets uppgift är att aktivt verka för att de nationella målen för verksamhetsområdena nås. För att få kunskap om verksamheterna och bidra till måluppfyllelsen arbetar Skolverket med utbildningsinspektion, uppföljning, utvärdering och genom att utveckla styrdokument. Från och med januari 2006 har Skolverket en ny organisation som ska stärka förutsättningarna för Skolverkets roll som granskare.

Från och med 1 april 2006 gäller en ny lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling i alla verksamheter som omfattas av skollagen. Syftet är att barn och elever i och med detta ska få ett starkare skydd mot kränkande behandling. Inom Skolverket finns ett Barn- och elevombud (BEO) som bland annat skall tillvarata barns och elevers enskilda rätt. Den nya lagen innebär bland annat att likabehandlingsplaner skall upprättas av verksamheterna.

Skolverket är alltså den centrala förvaltningsmyndigheten för det offentliga skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna samt för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Staten anger de nationella målen och ramarna men undviker detaljbestämmelser. Det är kommunernas och skolornas frihet att utforma arbetet. Via utbildningsinspektionen undersöker Skolverket hur en verksamhet fungerar i förhållande till bestämmelserna i skollagen och läroplanerna. Inspektionen gör skolorna uppmärksamma på vilket område de behöver arbeta vidare med. Genom styrdokumentet och utbildningsinspektionen arbetar man för att de olika skolorna ska närma sig målen.

Själva måluppfyllelsen sker med andra ord i kommunernas skolor eller på friskolorna. Skolverkets roll blir att följa och sammanställa resultatet och redovisa dessa, vilket man gör bland annat genom att presentera statistikrapporter på sin hemsida.<sup>42</sup> Skolverket har även ett resultat- och kvalitetsinformationssystem, SIRIS, som används av skolorna lokalt.

---

42 När det gäller utvecklingsarbete inom ungdomsskolan har detta fram till nu bedrivits det av Myndigheten för skolutveckling, vilken inte ingår i den här rapportens studerade myndigheter.

## Mål och indikatorer

I Regleringsbrevet för 2006 för Skolverket har regeringen angivit det övergripande målet för verksamhetsområdet Barn- och ungdomsutbildning till att *Öka andelen elever, såväl pojkar som flickor, som når målen för utbildningen*<sup>43</sup>. Skolverket har enligt Regleringsbrevet uppdraget att i sina uppföljningar redovisa informationen könsuppdelad och där det bedöms relevant även efter social bakgrund samt med avseende på utländsk respektive svensk bakgrund. Skolverket ska vidare redovisa en *samlad bedömning av hur myndigheten bidragit till måluppfyllelsen inom verksamhetsområdet*. Av redovisningen skall framgå *vilka mått* Skolverket anser lämpliga för att beskriva resultat och effekter av sitt arbete och på vilka grunder måtten har valts ut.

För att bryta ner det övergripande målet som gäller samtliga elever till kategorier relevanta inom integrationsområdet har Skolverket i samråd med Integrationsverket formulerat två mätbara mål:

- Andelen elever med utländsk bakgrund som lämnar grundskolan med fullständiga betyg skall successivt öka samt
- Andelen elever med utländsk bakgrund som efter fyra år lämnar gymnasieskolan med slutbetyg från ett nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan skall successivt öka.

Indikatorerna för att mäta målen är:

*Andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund jämfört med andelen flickor och pojkar med svensk bakgrund, som lämnar grundskolan med fullständiga betyg*

*Andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund jämfört med andelen flickor och pojkar med svensk bakgrund som efter fyra år lämnar gymnasieskolan med slutbetyg från ett nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan.*

## Resultat – ungdomsskolan

Skolverket konstaterar i sin årliga lägesbedömning att varken grundskolans eller gymnasieskolans måluppfyllelse har ökat (Skolverket 2007). En fjärdedel av eleverna i grundskolan når

43 Förutom Skolverket har Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Sameskolstyrelsen, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Svenska institutet och Socialstyrelsen i uppdrag att bidra till måluppfyllelsen.

inte, liksom de senaste åren, målen i alla ämnen. I gymnasieskolan råder en liknande situation där en fjärdedel av eleverna inte har betyg i alla de kurser de har läst, vilket resulterar i att de inte heller får ett slutbetyg.

Under 2006 har ett verksövergripande internt utvecklingsarbete för att aktivt bidra till förbättrade kunskapsresultat i grundskolan genomförts enligt Skolverkets Årsredovisning (Skolverket 2007). Under 2006 pågick också ett mycket omfattande arbete med att reformera gymnasieskolan.

Utbildningsinspektionen har enligt Årsredovisningen bland annat granskat system och rutiner för arbetet mot kränkande behandling och kravet på likabehandlingsplaner. Antalet inkomna anmälningar ligger på samma nivå som 2005 (drygt 1 000 stycken) men antalet ärenden som föranleder en fördjupad granskning ökade jämfört med tidigare år. Drygt en tredjedel av anmälningarna rörde kränkande behandling. Anmälningarna rörande fristående skolor är något överrepresenterade jämfört med andelen elever vid samma skolor. För att Skolverket snabbt skall kunna agera på signaler om grava missförhållanden i kommunala och fristående skolor har en särskild funktion inrättats.

I februari 2006 redovisade Skolverket ett uppdrag om de integrationspolitiska målen, *Redovisning av statistik över utbildningsresultat och skolverkets ansvarsområde gällande de integrationspolitiska målen*.

## Resultat enligt indikatorerna

### *Grundskolan*

Indikatorerna visar på ett stort gap mellan elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund, sammanlagt närmare 17 procentenheter (tabell 1a). Skolverket redovisar resultaten för de senaste tre åren och under en tiden har det inte skett någon nämnvärd minskning av gapet. Flickor oav-

**Tabell 1 a**

Andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund jämfört med andel flickor och pojkar med svensk bakgrund, som lämnar grundskolan med fullständiga betyg

Läsår	Totalt			Svensk bakgrund			Utländsk bakgrund		
	Totalt	Flickor	Pojkar	Totalt	Flickor	Pojkar	Totalt	Flickor	Pojkar
2003/04	75,9	79,3	72,6	78,2	81,4	75,1	61,4	66,3	56,8
2004/05	75,5	78,8	72,3	77,8	81,0	74,8	60,8	65,0	56,7
2005/06	76,0	79,4	72,6	78,3	81,6	75,1	61,3	65,7	57,1

**Tabell 1 b**

Andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund som lämnar grundskolan med fullständiga betyg uppdelat födda i Sverige och efter invandringsår.

Läsår	Födda i Sverige			Födda utanför Sverige och invandrat före 1997			Födda utanför Sv. och invandrat 1997 el.senare		
	Totalt	Flickor	Pojkar	Totalt	Flickor	Pojkar	Totalt	Flickor	Pojkar
2003/04	65,9	70,5	61,6	66,5	71,5	61,8	42,3	47,3	37,7
2004/05	65,8	70,5	61,2	67,2	70,2	64,3	43,1	48,0	38,5
2005/06	67,2	72,0	62,6	67,2	71,8	63,0	43,0	46,2	40,0

sett bakgrund lämnar grundskolan med fullständiga betyg i högre utsträckning än pojkar. Gapet mellan flickor med svensk bakgrund och flickor med utländsk bakgrund är cirka 15 procentenheter – den största skillnaden finns mellan pojkar med svensk bakgrund och pojkar med utländsk bakgrund – närmare 19 procentenheter.

För gruppen Utländsk bakgrund – födda i Sverige är skillnaden något mindre i förhållande till eleverna med svensk bakgrund (tabell 1 b). Här har skett en liten resultatförbättring på drygt en procentenhet från år 2003/04 till år 2005/06 för gruppen födda i Sverige och födda utanför Sverige som invandrat före 1997. Motsvarande förbättring har inte skett för de som invandrat efter 1997.

### *Gymnasieskolan*

Gymnasieskolan uppvisar samma gap som grundskolan – närmare 78 procent av eleverna med svensk bakgrund som började gymnasiet år 2001 samt 2002 har fullföljt gymnasieskolan jämfört med 60 procent av eleverna med utländsk bakgrund år 2001 och 59 procent år 2002 (se bilaga).

Det som är mest framträdande är dock att skillnaden är mindre för de elever som gått på något av de studieförberedande programmen, SP eller NV. På NV fullföljer 91,9 procent av nybörjarna med svensk bakgrund år 2001 och 92,4 år 2002. Motsvarande för eleverna med utländsk bakgrund är 86,1 respektive 84,6. Gapet är alltså 7 procentenheter för nybörjarna 2001 och något högre för nybörjarna 2002, 7,8 procentenheter. Något lägre fullföljande är det på SP, 86,8 för nybörjarna med svensk bakgrund år 2001 och 86,9 år 2002 – motsvarande för eleverna med utländsk bakgrund är 74,7 respektive 75,3. Skillnaden mellan grupperna är högre än för NV-eleverna, 12,1 respektive 11,6.

De stora skillnaderna finns för elever som går på de yrkes-



förberedande programmen – exempelvis fullföljer endast 56,9 procent av nybörjarna år 2001 med utländsk bakgrund Hotell- och restaurangprogrammet – jämfört med 74,5 procent av eleverna med svensk bakgrund. För år 2002 är motsvarande siffror 59,1 respektive 74,3. Programmet IV uppvisar en mycket låg andel som fullföljer gymnasieskolan. Men detta behöver inte vara negativt, då syftet med IV är att eleverna ska lämna IV för att kunna gå på ett nationellt program efter en årskurs. Frågan är bara om eleverna gör detta.

Motsvarande skillnad mellan pojkar och flickor i grundskolan finns i gymnasieskolan. Även här presterar flickorna bättre än pojkarna men skillnaden för nybörjarflickor med utländsk bakgrund och flickor med svensk bakgrund var ändå stor, 14,9 procentenheter för dem som började år 2001 och 17 procent för 2002 års nybörjare. För pojkarna var skillnaden 19,4 procent år 2001 och 20,7 2002. Det har alltså skett en försämring mellan nybörjarna år 2001 och 2002. Gapet har ökat, för flickornas del med 2,1 procentenheter och för pojkarna med 1,3.

För de elever som går på naturvetenskapliga programmet (NV) så går det fortfarande mycket bra för flickorna med utländsk bakgrund i förhållande till flickorna med svensk bakgrund. Av 2001 års nybörjarelever gick 93,3 procent av flickor med svensk bakgrund ut och 88,9 flickor med utländsk bakgrund. För 2002 års nybörjare har resultaten för flickor med utländsk bakgrund försämrats, 85,9 jämfört med 93,1 med svensk bakgrund. För pojkarna har det inte skett samma försämring. Av 2001 års nybörjare fullföljde 90,7 pojkar med svensk bakgrund jämfört med 83,6 med utländsk bakgrund. För de som började år 2002 är motsvarande skillnad 91,9 jämfört med 83,4. Här har pojkar med svensk bakgrund förbättrat sina resultat något (1,2 procentenheter) jämfört med dem som startade år 2001.

### Har målen uppnåtts?

Måluppfyllelsen att öka andelen elever med utländsk bakgrund som fullföljer grundskolan respektive gymnasieskolan är svår att uttala sig om då vi endast har 3 års resultat för grundskolan och två år för gymnasieskolan. Det är en alltför kort tid för att kunna avläsa någon trend. Även om en stor majoritet, fyra av fem, av eleverna med utländsk bakgrund är född i Sverige eller kom hit före skolstart (Integrationsverket 2004e, 2006d) spelar tillströmningen av nyanlända invandrare roll för resultatet, särskilt lokalt i segregerade svenskglea områden. Tidigare undersökningar har visat att de invandrade eleverna klarar sig bättre ju yngre de är vid invandringstillfället. Ju äldre elever, desto högre krav på språkkunskaper. Vistelsetiden i landet har

stor betydelse för i vilken mån eleven når skolans mål (Integrationsverket 2006d).<sup>44</sup>

Samband finns även med boendesituationen. Bor man i ett svenskglest område blir det få tillfällen att öva det nya språket. Den ekonomisk-sociala situationen, exempelvis i form av trångboddhet kan påverka både nyanlända utrikes födda och barn med utländsk bakgrund när det gäller möjligheterna att sköta skolarbetet. Hinder för att tillägna sig svenska språket påverkar liksom förekomst av diskriminering och kränkande behandling skolresultaten negativt.

Ett starkt samband finns mellan skolresultat och socioekonomisk situation men även mellan resultat och introduktionen av nyanlända barn och ungdomar. Skolverkets studie *Elever med utländsk bakgrund* (2004) visade att om hänsyn tas till elevers socioekonomiska bakgrund försvinner mycket av skillnaderna i betygsresultat mellan elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund. Dilemmat är när det också finns ett starkt samband mellan socioekonomiskt underläge och utländsk bakgrund vilket vi visar i kapitlet om Sysselsättning.

När det gäller samband mellan resultat och introduktionen i den svenska skolan är frågan bland annat om de nyanlända barnen och ungdomarna fått någon egentlig introduktion. Skolverkets studie visade att betygsresultaten var beroende av om eleven invandrat före eller efter ordinarie grundskolestart. Har de då placerats i ordinarie klasser utan särskilt stöd eller har de gått i förberedelseklasser och erhållit till exempel särskilt stöd på modersmålet i olika ämnen för att snabba på introduktionen? Integrationsverkets utvärdering av introduktionen visar att få nyanlända barn och ungdomar har möjlighet att delta i ämnesbaserad undervisning på modersmålet (Integrationsverket 2007a). Här kan finnas behov av att komplettera indikatorerna om man vill kunna följa upp integrationspolitiken vad gäller ungdomsskolan.

## Utveckla indikatorerna

Indikatorerna är ett mått på hur många elever som uppfyller betygsriterierna men inget mer. Det saknas bland annat indikatorer för barnomsorgen och i dagsläget är inte statistiken på grundskolenivå och för barnomsorgen individbaserad. Det är först under årskurs 9 som det finns individbaserad statistik. För

---

44 När det gäller gymnasieskolan krävs grundläggande behörighet för att antas till ett nationellt program. Vistelsetiden har därför inte lika stor betydelse där som i grundskolan, eftersom elever oavsett ursprung som inte uppfyller kraven hänvisas till IV-programmet.

gymnasieskolan är statistiken individbaserad, men i indikatorn redovisas till exempel inte vistelsetid.

Det behövs en tydligare nedbrytning av vistelsetiden i enlighet med den som används av Integrationsverket, 0-4 år, 5-8 år, 9 år – född i Sverige med en inrikes född förälder, född i Sverige med två utrikes födda föräldrar. Totalresultatet för elever med utländsk bakgrund »dras« ned av elever med kort vistelsetid i Sverige. Genom ett mer utvecklat mätinstrument kan man se hur utvecklingen sker inom de olika kategorierna (jämför Integrationsverket 2006d med Integrationsverket 2007h). Enligt Statistikrapport 2007 är skillnaden mellan elever med två inrikes födda föräldrar och en inrikes född och en utrikes född förälder cirka 10 procentenheter – trots att dessa elever har det gemensamt att de är födda i Sverige. Därefter sjunker andelen elever med utländsk bakgrund som fullföljer efter vistelsetid – av dem med kortast vistelsetid (0-4 år) fullföljer endast 30 procent (tabell 22 a Statistikrapport 2007).

En orsak till att det är en lägre andel elever som fullföljer gymnasiet kan vara »dropout raten«. Integrationsverket har tagit fram statistik för 1998 och 1999 års nybörjare på vissa yrkesförberedande linjer. Denna statistik visar att en högre andel elever med utländsk bakgrund hoppar av gymnasiet under studietiden. Dessa elever hamnar i kommunala åtgärdsprogram – men det finns bristfällig uppföljning av dessa program. I och med att eleverna avbryter sina studier faller de utanför Skolverkets ansvar. Det vore dock angeläget att se om de återkommer i vuxenutbildningen.

Under gymnasietiden byter ett antal elever program. Det är en brist att man inte kan följa dessa elever. Framför allt för dem som går på IV och IVIK bör det tas fram indikatorer som visar på avhopp och på övergången till andra gymnasiala program. Även för dessa program har integrationsverket tagit fram statistik som visar att det är en lägre andel elever på IVIK än på IV som lämnar gymnasiet helt och hållet (se bilaga).

Finns det någon koppling mellan vilka ämnen man inte har godkänt i och gymnasieresultatet? För att få behörighet till gymnasiet krävs godkänt i de tre kärnämnen, svenska (svenska som andra språk), matematik och engelska. Enligt Integrationsverket redovisning är det en liten skillnad mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund i andelen som inte blivit godkänd i ämnet svenska, respektive de två ämnen matematik och svenska. Men dubbelt så hög andel elever med utländsk bakgrund än med svensk har inte fått godkänt i alla tre kärnämnen (Integrationsverket 2006d, s.113).

*Lokala indikatorer*

Fördelningen av elever med utländsk bakgrund är ojämn i Sverige. Det finns kommuner med en mycket hög andel – hur ser arbetet ut i dessa kommuner? Det kan finnas behov av indikatorer även på lokal nivå. Dessa kan användas i syfte att jämföra grupper av kommuner, vilken typ av förberedelseklasser eller introduktionsklasser som finns och därefter se hur undervisningens resultat för att se vilka åtgärder som ger bättre resultat.

Frågan är om resultaten skiljer sig markant mellan kommunerna och om det då finns någon koppling till utbildningsinspektionerna och till exempel till de så kallade Lokala utvecklingsavtalen.

# Appendix

## Gymnasieskolan - resultat

För utvecklingen inom gymnasieskolan har Skolverket lämnat 5 tabeller, 3 av dessa återges nedan.

**Tabell I**

Fullföljd gymnasieutbildning, slutbetyg, inom 4 år efter studiestart. Redovisning för nybörjarelever år 2001 och 2002 efter nationellt program, specialutformat program, utbildningar vid fristående huvudmans skola eller individuellt program med anknytning till samma nationella program. Procent.

	Totalt		Svensk bakgrund		Utländsk bakgrund	
	Nybörjare 2001	Nybörjare 2002	Nybörjare 2001	Nybörjare 2002	Nybörjare 2001	Nybörjare 2002
<i>Gymnasieskolan totalt</i>	75,2	74,9	77,9	77,9	60,6	58,9
<i>därav innehåll</i>						
Barn- och fritid (BF)	70,2	71,2	72,1	73,3	56,6	55,7
Bygg (BP)	76,9	78,3	78,2	79,9	61,3	57,1
Ei (EC)	79,0	76,5	80,4	78,2	70,8	66,8
Energi (EN)	68,2	73,6	71,2	73,8	45,3	69,8
Estetiska (ES)	77,7	80,0	78,5	81,0	70,5	69,1
Fordon (FP)	64,8	69,8	66,6	71,8	48,4	52,5
Handels- o. adm. (HP)	72,2	72,5	76,3	76,7	58,6	58,1
Hantverk (HV)	80,7	80,7	81,2	81,9	77,0	71,4
Hotell- o. rest. (HR)	72,6	72,8	74,5	74,3	56,9	59,1
Industri (IP)	67,7	68,6	69,3	70,0	53,0	57,6
Livsmedel (LP)	65,4	72,1	66,5	74,4	54,3	44,4
Medie (MP)	81,3	78,6	82,4	79,6	72,2	70,6
Naturbruk (NP)	77,5	77,6	78,0	77,9	62,3	67,9
Naturvetenskap (NV)	90,9	91,1	91,9	92,4	86,1	84,6
Omvårdnad (OP)	70,6	71,8	72,9	74,5	61,3	59,9
Samhällsvetenskap (SP)	84,9	85,1	86,8	86,9	74,7	75,3
Teknik (TE)	83,3	80,1	84,2	82,4	75,7	64,0
<i>därav motsvarande slutbetyg</i>						
Int. Baccalaureate	85,1	80,7	85,5	82,7	84,1	76,1
Waldorf	85,7	79,0	86,4	79,1	79,2	78,3
<i>därav övriga utan anknytning</i>						
IV utan inriktning	19,9	19,0	21,1	20,1	16,1	15,8
IVIK	8,5	7,9	..	..	..	..
SM utan inriktning	83,9	84,5	83,9	86,0	84,1	74,6
SM riksrekryterande	81,4	84,4	81,9	84,5	69,2	82,4

Resultatmått som baseras på färre än fem individer redovisas inte och markeras med dubbelprick (..)

**Tabell 2**

Fullföljd gymnasieutbildning, slutbetyg, inom 4 år efter studiestart. Redovisning för nybörjarelever år 2001 efter nationellt program, specialutformat program, utbildningar vid fristående huvudmans skola eller individuellt program med anknytning till samma nationella program. Procent.

	Totalt			Svensk bakgrund			Utländsk bakgrund		
	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män
<i>Gymnasieskolan totalt</i>	75,2	78,0	72,4	77,9	80,3	75,5	60,6	65,4	56,1
<i>därav innehåll</i>									
Barn- och fritid (BF)	70,2	72,1	64,6	72,1	73,6	67,2	56,6	59,6	49,7
Bygg (BP)	76,9	79,8	76,8	78,2	78,5	78,2	61,3	100,0	60,3
EI (EC)	79,0	76,9	79,1	80,4	78,0	80,4	70,8	73,0	70,7
Energi (EN)	68,2	38,5	70,8	71,2	50,0	72,7	45,3	..	..
Estetiska (ES)	77,7	79,5	72,7	78,5	80,0	73,9	70,5	73,7	62,3
Fordon (FP)	64,8	58,4	65,1	66,6	57,5	67,1	48,4	77,8	47,7
Handels- o. adm. (HP)	72,2	74,5	68,2	76,3	77,7	73,6	58,6	62,4	53,6
Hantverk (HV)	80,7	84,2	62,3	81,2	84,4	64,4	77,0	83,0	50,0
Hotell- o. rest. (HR)	72,6	75,0	69,2	74,5	76,3	71,8	56,9	61,5	52,8
Industri (IP)	67,7	76,6	66,8	69,3	78,2	68,4	53,0	61,1	52,2
Livsmedel (LP)	65,4	70,9	54,7	66,5	71,1	56,4	54,3	66,7	45,0
Medie (MP)	81,3	84,5	76,9	82,4	85,1	78,6	72,2	79,0	65,0
Naturbruk (NP)	77,5	77,4	77,7	78,0	77,9	78,1	62,3	63,9	56,3
Naturvetenskap (NV)	90,9	92,5	89,5	91,9	93,3	90,7	86,1	88,9	83,6
Omvårdnad (OP)	70,6	71,8	61,7	72,9	74,1	63,8	61,3	62,4	54,9
Samhällsvetenskap (SP)	84,9	87,1	81,1	86,8	88,4	83,8	74,7	79,5	66,8
Teknik (TE)	83,3	83,5	83,2	84,2	85,2	84,1	75,7	69,2	76,5
<i>därav motsvarande slutbetyg</i>									
Int. Baccalaureate	85,1	88,0	79,5	85,5	87,6	80,9	84,1	89,4	76,2
Waldorf	85,7	82,9	90,4	86,4	83,7	90,8	79,2	76,5	85,7
<i>därav övriga utan anknytning</i>									
IV utan inriktning	19,9	19,6	20,1	21,1	20,5	21,6	16,1	16,9	15,6
IVIK	8,5	9,5	7,5	..	..	..	..	..	..
SM utan inriktning	83,9	89,2	78,5	83,9	89,3	78,3	84,1	88,6	79,5
SM riksrekryterande	81,4	85,8	74,6	81,9	86,8	74,5	69,2	..	..

Resultatmätt som baseras på färre än fem individer redovisas inte och markeras med dubbelprick (..)

**Tabell 3**

Fullföljd gymnasieutbildning, slutbetyg, inom 4 år efter studiestart. Redovisning för nybörjarelever år 2002 efter nationellt program, specialutformat program, utbildningar vid fristående huvudmans skola eller individuellt program med anknytning till samma nationella program. Procent.

	Totalt			Svensk bakgrund			Utländsk bakgrund		
	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män
<i>Gymnasieskolan totalt</i>	74,9	77,8	72,1	77,9	80,4	75,4	58,9	63,4	54,7
<i>därav innehåll</i>									
Barn- och fritid (BF)	71,2	73,3	65,2	73,3	75,3	67,0	55,7	56,4	54,1
Bygg (BP)	78,3	63,9	78,7	79,9	65,6	80,4	57,1	42,9	57,6
EI (EC)	76,5	72,9	76,7	78,2	76,6	78,2	66,8	60,0	67,3
Energi (EN)	73,6	64,7	73,8	73,8	62,5	74,1	69,8	..	..
Estetiska (ES)	80,0	81,0	77,2	81,0	81,7	79,1	69,1	73,6	58,0
Fordon (FP)	69,8	66,8	70,0	71,8	67,8	72,0	52,5	33,3	52,8
Handels- o. adm. (HP)	72,5	75,5	66,6	76,7	78,3	73,1	58,1	63,8	51,0
Hantverk (HV)	80,7	83,4	67,7	81,9	84,3	70,5	71,4	76,6	43,8
Hotell- o. rest. (HR)	72,8	75,6	68,8	74,3	76,9	70,2	59,1	59,4	58,8
Industri (IP)	68,6	84,3	66,9	70,0	86,0	68,3	57,6	74,1	55,3
Livsmedel (LP)	72,1	75,0	65,5	74,4	76,8	68,9	44,4	53,8	20,0
Medie (MP)	78,6	82,5	73,3	79,6	83,5	74,2	70,6	74,1	66,4
Naturbruk (NP)	77,6	77,1	78,8	77,9	77,4	79,0	67,9	67,7	68,4
Naturvetenskap (NV)	91,1	91,8	90,4	92,4	93,1	91,9	84,6	85,9	83,4
Omvårdnad (OP)	71,8	72,9	64,5	74,5	74,9	71,2	59,9	63,4	43,1
Samhällsvetenskap (SP)	85,1	87,4	81,5	86,9	88,8	83,8	75,3	79,5	69,1
Teknik (TE)	80,1	82,0	79,8	82,4	85,7	81,9	64,0	56,6	65,2
<i>därav motsvarande slutbetyg</i>									
Int. Baccalaureate	80,7	84,8	73,9	82,7	86,8	75,6	76,1	80,0	70,8
Waldorf	79,0	77,8	81,4	79,1	77,0	83,3	78,3	84,6	70,0
<i>därav övriga utan anknytning</i>									
IV utan inriktning	19,0	19,1	19,0	20,1	19,9	20,2	15,8	16,5	15,3
IVIK	7,9	8,2	7,7	..	..	..	..	..	..
SM utan inriktning	84,5	90,2	78,1	86,0	90,3	81,1	74,6	89,5	63,0
SM riksrekryterande	84,4	84,9	83,3	84,5	84,9	83,6	82,4	..	..
SM riksrekryterande	81,4	85,8	74,6	81,9	86,8	74,5	69,2	..	..

Resultatmätt som baseras på färre än fem individer redovisas inte och markeras med dubbelprick (..)

**Dropout och övergångar, exempel**

Dropout och övergångar IV.  
Elever som påbörjar IV 1999. Antal och andel.

<b>IV (exklusive IVIK)</b>	<b>Svensk bakgrund</b>	<b>Utländsk bakgrund</b>	<b>Total</b>
Antal som börjar årskurs 1	10 751	4 452	15 203
Elever på IV årskurs 2	33,6	36,7	34,5
Elever som bytt program årskurs 2	34,8	32,7	34,2
Elever som hoppat av gymnasiet	31,4	29,9	30,9
Elever på IV årskurs 3	12,3	15,6	13,2
Elever som bytt program årskurs 3	5,3	6,8	5,7
Elever som hoppat av gymnasiet	15,5	15,1	15,4
Total övergång till annat program	40,1	39,5	39,9
Total avhopp	46,9	45,0	46,3

Elever som påbörjar IVIK 1999. Antal och andel.

<b>IVIK</b>	<b>Utländsk bakgrund</b>
Antal som börjar årskurs 1	1 449
Elever på IV årskurs 2	33,3
Elever som bytt program årskurs 2	41,6
Elever som hoppat av gymnasiet	24,2
Elever på IV årskurs 3	8,1
Elever som bytt program årskurs 3	13,7
Elever som hoppat av gymnasiet	11,2
Total övergång till annat program	55,3
Total avhopp	35,4



## Vad är hälsa och vem bevakar den?

Begreppet hälsa kan förstås på många olika sätt. I denna rapport utgår vi från den breda definition av begreppet hälsa som lanserades av WHO redan 1946:

Hälsa är ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och inte bara frånvaron av sjukdom eller handikapp. (i Janlert 2000: 136)

Begreppet hälsa ska här förstås utifrån den nationella folkhälsopolitiken, vars övergripande mål är att skapa samhällseliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.<sup>45</sup> I den nationella folkhälsostrategin finns 11 målområden, varav de tre första, och samtidigt mest grundläggande, är:

- Delaktighet och inflytande i samhället
- Ekonomisk och social trygghet
- Trygga och goda uppväxtvillkor

Denna helhetssyn på hälsan hjälper oss att förstå hur integration och folkhälsa hänger ihop och befruktar varandra (se även Lindencrona et al 2006).

I Sverige har Statens folkhälsoinstitut fått uppdrag av regeringen att ansvara för uppföljningen av det övergripande målet och samordna den nationella uppföljningen av insatser under elva målområden. Detta görs bl.a. genom att följa utvecklingen av befolkningens hälsa via indikatorer relaterade till bestämningsfaktorer (eng. determinants) för hälsa – det vill säga faktorer i samhällsorganisationen, människors livsvillkor och levnadsvanor som bidrar till hälsa eller ohälsa (Statens folkhälsoinstitut 2005a).

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att följa hälsoutvecklingen i befolkningen och i olika grupper i befolkningen. Uppdraget fullgörs genom att publicera en nationell folkhälsostratiskt rapport vart tredje/fjärde år samt lägesrapporter däremellan (Socialstyrelsen 2005, 2007a). Rapporten baserar sig på tillgänglig statistik via nationella intervju- och enkätundersökningar, Socialstyrelsens hälsodatabaser, Statistiska Centralbyråns register och undersökningar samt aktuell forskning. En viktig datakälla är SCB:s Undersökningen av levnadsförhållanden, ULF. Från och med 2004 medverkar Sverige i en motsvarande årlig undersökning som omfattar hela EU, Survey on Income and Living Conditions (SILC). Från 2008 kommer den ursprungliga ULF-undersökningen att integreras med EU-

---

45 <http://www.regeringen.se/content/1/c4/12/59/ce6a4da9.pdf>

SILC. Detta kommer enligt Socialstyrelsen att få konsekvenser för möjligheten att följa hälsoutvecklingen, på grund av att utrymmet för frågor och information som är relevanta för analyserna om hälsoutvecklingen, blir mindre.

### Självrapporterad ohälsa hos personer med utländsk bakgrund – sammanfattning av Socialstyrelsens redovisning och analys av indikatorer

Enligt Budgetpropositionen 2005/06:1, utgiftsområde 8, finns följande integrationspolitiska mål för hälsopolitiken:

Hälsan hos personer med utländsk bakgrund skall förbättras.

Socialstyrelsen fick i sitt regleringsbrev för år 2006 uppdraget att:

...bidra till regeringens särskilda mål om hälsa för personer med utländsk bakgrund och att redovisa konstaterade och tänkbara orsaker till skillnader i hälsa...

*Indikatorerna och resultaten*, som levererades till Integrationsverket och till Socialdepartementet i samband med Socialstyrelsens årsredovisning, var enligt följande:

*Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund, 16-84 år jämfört med motsvarande andel kvinnor och män med svensk bakgrund, som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som gott.*

*Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund, 16-84 år jämfört med motsvarande andel kvinnor och män med svensk bakgrund, som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som dåligt.*

I Socialstyrelsens analys (2007b) har den femgradiga självskattningsskalan om hälsa i ULF-undersökningen ändrats till variabler med två kategorier, för att jämförelserna över tid och analyser av förklarande variabler ska underlättas. Under den konstruerade variabeln *dålig hälsa* har alternativen *dåligt* och *mycket dåligt* kodats som ja och alla andra som nej, och under variabeln *inte god hälsa* har *någorlunda*, *dåligt* och *mycket dåligt* kodas som ja och gott och mycket gott som nej. Enligt direktiven till uppdraget skulle indikatorerna *god* respektive *dålig hälsa* användas. Socialstyrelsen valde att redovisa måttet *inte god* för att underlätta den grafiska presentationen och jämförelser med tidigare genomförda analyser av detta slag, istället för *god*, som är det mått som vanligen används i den vetenskapliga litteraturen. För att få ut andelen som rapporterat *god hälsa* kan

enkelt subtrahera estimatet i de olika frekvenstabellerna och graferna för *inte god hälsa* från 100.

För hela åldersgruppen 16–64 år utgjorde de som rapporterar sin hälsa som *inte god* 19,9 procent jämfört med endast 5,1 procent som rapporterade sin hälsa som *dålig* (se tabellerna nedan). När man bryter ner svaren på födelseregion framträder stora skillnader enligt nedan:

**Tabell 1**

Rapporterad *dålig* hälsa (a) respektive *inte god* hälsa (b) efter eget och föräldrars födelse-land i åldern 0-64 år i ULF-undersökningen 2000-2005. Köns och åldersstandardiserad.

**a. Dålig hälsa**

Födelse-land/region	N	Andel av intervju-personer %	Medel-ålder År	Andel med dålig hälsa %	Relativ risk för att ha dålig hälsa RR 95%CI)*
Sverige: minst en förälder född i Sverige	21 553	81,6	40,1	4,4	1
Sverige: två föräldrar födda utanför Sverige	1 710	6,5	34,8	5,4	1,51 (1,28-1,89)
Norden	789	3,0	47,9	9,1	1,65 (1,28-2,13)
EU15 utom Norden	279	1,1	46,5	6,8	1,28 (0,80-2,06)
Övriga Europa	748	2,8	39,6	11,4	2,94 (2,32-3,74)
USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland	64	0,2	37,8	4,7	1,25 (0,39-4,01)
Afrika	165	0,6	35,7	6,1	1,86 (0,97-3,62)
Latinamerika	185	0,7	37,7	11,4	3,21 (2,01-5,12)
Asien	934	3,5	35,2	13,0	4,50 (3,65-5,54)
<b>Totalt</b>	<b>26 427</b>	<b>100,0</b>	<b>40,2</b>	<b>5,1</b>	

**b. Inte god hälsa**

Födelse-land/region	N	Andel av intervju-personer %	Medel-ålder År	Andel med inte god hälsa %	Relativ risk för att ha inte god hälsa RR (95% CI)*
Sverige: minst en förälder född i Sverige	21 553	81,6	40,1	19,5	1
Sverige: två föräldrar födda utanför Sverige	1 710	6,5	34,8	21,3	1,26 (1,13-1,40)
Norden	789	3,0	47,9	30,7	1,30 (1,14-1,47)
EU15 utom Norden	279	1,1	46,5	29,4	1,31 (1,05-1,63)
Övriga Europa	748	2,8	39,6	29,7	1,57 (1,37-1,79)
USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland	64	0,2	37,8	15,6	0,89 (0,48-1,66)
Afrika	165	0,6	35,7	24,8	1,53 (1,12-2,07)
Latinamerika	185	0,7	37,7	35,1	1,93 (1,51-2,47)
Asien	934	3,5	35,2	31,5	1,94 (1,72-2,18)
<b>Totalt</b>	<b>26 427</b>	<b>100,0</b>	<b>40,2</b>	<b>20,8</b>	

Källa: Socialstyrelsen 2007b

Det är belagt att dålig självrapporterad hälsa starkt korrelerar med såväl faktisk översjuklighet i vissa sjukdomar (som till exempel hjärt- och kärlsjukdomar) och med förtida dödlighet.

Socialstyrelsen (2007b) konstaterar att personer med utländsk bakgrund i åldrarna 16-64 (åldersgruppen justerades vid samråd med Integrationsverket) överlag har sämre självskattad hälsa än personer med svensk bakgrund. Det finns dock naturligtvis stora variationer inom gruppen med utländsk bakgrund. Sämst mår de som har ursprung utanför västvärlden, som har 3-4 gånger högre risk att lida av dålig självskattad hälsa. Även de svenskfödda med två utrikes födda föräldrar har en 50 procent förhöjd risk att skatta sin hälsa som dålig jämfört med de som har svensk bakgrund.

I datamaterialet (ULF-data har använts) kan ses att sämre självskattad hälsa framför allt samvarierar med socioekonomisk utsatthet i form av lägre socioekonomisk grupp, brist på kontantmarginall och hyrd bostad. Socioekonomiska variabler förklarar dock endast knappt hälften av skillnaderna i upplevd hälsa. Variabler som också, enligt Socialstyrelsen och epidemiologisk forskning, samvarierar med skillnader i upplevd hälsa, men som inte finns i datamaterialet, är ursprungsland och livsstil under uppväxten, tidpunkt för invandring, vistelsetid i Sverige, upplevd diskriminering och riskfaktorer relaterade till flyktingskap (förföljelse, krig, väntan och osäkerhet). En annan brist Socialstyrelsen pekar på i den befintliga statistiken är att man inte kan följa en och samma grupp över tid vilket skulle krävas för att man ska kunna särskilja faktorer i Sverige (som till exempel insatser som riktas till gruppen) och se hur de påverkar hälsan. Ytterligare ett problem är små urval och stora bortfall i grupper med utländsk bakgrund, vilket gör uppdelningen på olika bakgrundsvariabler, till exempel födelse-region, skakiga. Sammanfattningsvis konstateras att indikatorerna om självskattad hälsa varken är möjliga eller meningsfulla att analysera djupare med det för handen varande datamaterialet. Ännu mindre säger de något om integrationspolitikens resultat.

## Integrationsverkets reflektioner: Som man ropar får man svar

Det är belagt att personer som står långt borta från arbetsmarknaden, och på flera sätt har svag ekonomisk och social trygghet, har sämre hälsa än andra (se till exempel Statens folkhälsoinstitut 2005b). Att personer med utländsk bakgrund har svagare social och ekonomisk trygghet (här avses lägre grad av sysselsättning, sämre skolresultat, risk för ekonomisk utsatthet i betydelsen vara hänvisad till ekonomiskt bistånd, mindre till-

gång till eget boende) beläggs med stor tydlighet i flera delrapporter till uppdraget Samlat system för uppföljning och analys av integrationspolitikens resultat. Resultaten av de integrationspolitiska indikatorerna överensstämmer med tidigare rapportfynd.

Många som kommit till Sverige som flyktingar eller som anhöriga till flyktingar befinner sig i en socialt och ekonomiskt utsatt situation (Integrationsverket 2007a), vilket i sig har varierat med olika former av ohälsa.

Faktorer som, utifrån befintlig statistik, förklarar skillnader i ekonomisk och social trygghet mellan personer med svensk och utländsk bakgrund, är skillnader i anknytning till arbetsmarknaden, och förekomst av diskriminering, men även selektions- och incitamentsmönster inom till exempel socialförsäkringsområdet.

Det finns brister i nationell statistik som osynliggör bakomliggande faktorer till skillnader som nu bäst förklaras av variabeln utländsk bakgrund. Följande variabler har i forskning på hälsoområdet (se till exempel Socialstyrelsen 2007b och Statens Folkhälsoinstitut m.fl. 2006) visats vara viktiga förklarande faktorer:

- ursprungsland och uppväxtvillkor i ursprungslandet,
- skäl till invandring,
- ålder/tidpunkt vid invandring,
- vistelsetid i Sverige,
- upplevd diskriminering.

Trots att det är känt, och har belagts i flera studier, att asylsökande och personer med utländsk bakgrund i Sverige har sämre hälsa än befolkningen med svensk bakgrund, saknas det nationell statistik där dessa variabler ingår, och där urvalet av befolkningen med utländsk bakgrund är tillräckligt stort för att man ska kunna bryta ner data på dessa variabler. FN:s särskilda sändebud om rätten till hälsa, Paul Hunt, kritiserar Sverige på denna punkt:

Sweden has a long tradition of collecting health data. While it is commonplace in Sweden to collect disaggregated data on various grounds, including sex and age, disaggregation on other grounds, such as race and ethnicity, is not routine. This is very significant, because the Special Rapporteur was informed that it is widely understood that racial and ethnic minorities in Sweden have comparatively poor health status. Without data disaggregated on the grounds of race and ethnicity, how do the authorities know the scale and nature of this problem? If they do not know the scale and the nature of the problem, how can they devise the most app-

ropriate interventions? If an intervention were introduced, how would they know whether or not it was effective? (Human Rights Council 2007:29-30)

Personer med utländsk bakgrund utgör en stor andel (24 procent enligt Integrationsverkets databas STATIV) av befolkningen i Sverige. I flera studier har befolkningen med utländsk bakgrund visats lida av sämre hälsa jämfört med den svenska befolkningen. Det är därför angeläget att genomföra regelbundna undersökningar om hälsan bland dessa, för att få underlag att följa utvecklingen och att fördjupa och säkra kunskapen om hälsa bland dem. Likaså är det angeläget att mångfaldsperspektivet återspeglas i till exempel den normerande verksamheten till hälso- och sjukvården.

Socialstyrelsen har tidigare genomfört det så kallade »Invandrarprojektet« med en särskild »Invandrar-ULF«. Nu planeras en fördjupning vad avser migration och hälsa i nästa folkhälso-rapport som publiceras 2008. Denna fördjupning är dock baserad på befintlig statistik och begränsas därför av de brister som finns i denna statistik. Eftersom gruppen med utländsk bakgrund är mycket heterogen, krävs till exempel stora urval för att kunna bryta ned intervjuvaren på relevanta grupper. Det är dock oklart hur hälsan bland personer med utländsk bakgrund kan följas i fortsättningen, om det krävs specialundersökningar som man varje gång behöver extra medel för att kunna genomföra.

De integrationspolitiska indikatorernas utformning, i kombination med brister i nationell statistik, gör att det blir omöjligt att i nuläget uttala sig om effekter av integrationspolitiken. Flera av delanalyserna till *Samlat system för uppföljning och analys av integrationspolitikens resultat* pekar härvid på behovet av mer forskning och nationellt representativa, återkommande och fördjupande undersökningar om individer med utländsk bakgrund. Mätningarna behöver göras bland annat för att man ska få fördjupad kunskap om vilka faktorer som påverkar hälsan positivt och negativt, och ytterst för att fördelningen av resurser ska leda till en ökad möjlighet till måluppfyllelse inom de olika samhällsområdena. Detta är särskilt angeläget nu, när en lägesrapport om folkhälsa från Socialstyrelsen (2007a) har visat att skillnaderna i hälsa (avseende sjuklighet, dödlighet, olika symptom på ohälsa och bestämningsfaktorer i omgivningen relaterade till hälsa) mellan personer med svensk och utländsk bakgrund är fortsatt stora, och när det finns oklarheter kring vilka konsekvenser SILC kommer att ha för de fortsatta analyserna om hälsoutvecklingen hos befolkningen i Sverige.

Det saknas i nuläget flera typer av indikatorer som mäter integrationspolitikens genomslag avseende integrationspoli-

tiska processer i myndigheters policyer, myndigheters interna organisering och de tjänster och service som myndigheterna producerar. Ett exempel på verksamhetsintegrerat arbete inom ett annat tvärvolitiskt område, är det arbete som kommit att kallas »jämtegrering«. Bland andra Socialstyrelsen har haft uppdrag på jämställdhetsområdet – rapporten »Jämställd vård?« som följdes upp med ett uppdrag om myndighetens arbete med de åtgärder som föreslogs i rapporten (Socialstyrelsen 2006). Om integrationspolitiken ska genomföras som tanken med propositionen är, nämligen som del av myndigheters kärnverksamhet, och om indikatorer ska användas för att mäta detta, behöver indikatorssystemet utvecklas.

## Integrationsverkets slutsatser och förslag

Integrationspolitik handlar inte om särlosningar för utrikes födda personer – med undantaget introduktion för nyanlända flyktingar – utan om att anpassa samhällets institutioner och organisationer till den mångkulturella befolkningen. På den mest grundläggande nivån handlar det naturligtvis om mångfaldsplaner, ickediskriminering och att beakta personer med utländsk bakgrund i statistik och andra redovisningar. Men hur ska integrationsperspektivet kunna få större genomslagskraft? Myndigheters verksamhet, såsom information till befolkningen, normering av verksamhet, övergripande planering av insatser, redovisningar, uppföljningar och utvärderingar av verksamhet, behöver på ett tydligare sätt ta hänsyn till befolkningens mångfald. *Mångfaldsarbetet inom myndigheternas interna organisering, i policyarbete, åtgärder och i service- och tjänsteproduktion behöver intensifieras.*

En mer långsiktig lösning för att hälsan bland personer med utländsk bakgrund ska kunna bevakas och relevanta insatser sättas in, bör alltså finnas. Bortfallen bör begränsas genom återkommande riktade undersökningar om hälsa bland personer med utländsk bakgrund, eller genom återkommande undersökningar om hälsa där ett tilläggsurval av personer med utländsk bakgrund görs. Urvalsundersökningarna bör också kompletteras med registerundersökningar. Socialstyrelsen har redan regeringens uppdrag att följa upp och rapportera om befolkningens hälsa och fördelning. Statens folkhälsoinstitut har uppdraget att följa upp folkhälsopolitiken via indikatorer och vilka insatser som görs. *Integrationsverket föreslår därför att regeringen ger i uppdrag åt Socialstyrelsen att i sin gängse rapportering särskilt uppmärksamma hälsan hos personer med utländsk bakgrund. Statens folkhälsoinstitut bör få motsvarande uppdrag avseende vilka åtgärder som vidtas. För att fullfölja uppdragen*

*på ett tillfredsställande sätt krävs att påtalade brister i statistiken åtgärdas.*

Många undersökningar på nationell nivå har upprepade gånger pekat på att olika aspekter av hälsa är sämre bland personer med utländsk bakgrund (se till exempel Hjern et al 2004, Försäkringskassan 2005, Lindencrona et al 2006). Även om en stor del av skillnaderna i hälsa kan förklaras av socioekonomiska variabler och av diskriminering, finns det fortfarande »vita fläckar« i kunskapen om vad det är som bidrar till denna ojämlikhet (till exempel Nilsson 2006 & 2005, Bengtsson & Scott 2006). Studier (ibid.) har påvisat att förklaringar till högre sjukfrånvaro bland utrikes födda, till exempel, avviker från förklaringar till sjukfrånvaro bland inrikes födda. På samma sätt förklaras sämre självskattad hälsa bland personer med utländsk bakgrund av fler faktorer än rent socioekonomiska. Policyer behöver vara känsliga för skillnader som särskilt korrelerar med variabeln födelse/utländsk bakgrund för att inte bli exkluderande. *Mer forskning, som väger in variabler som är specifika för personer med utländsk bakgrund, måste stimuleras fram. Även forskningen behöver tillgång till en mer mångfaldskänslig statistikförsörjning.*

## Försäkringskassan

Försäkringskassan är en central myndighet som har arbetsuppgifter som sträcker sig över hela kedjan från politiska beslut ner till genomförandet av desamma på individnivå. Myndigheten ska både ge samhällsinvånarna service och kontrollera desamma, utöva tillsyn samt följa upp den egna verksamheten. Försäkringskassans verksamhet omfattar hela eller delar av politikområdena hälso- och sjukvårdspolitik, handikappolitik, ersättning vid arbetsoförmåga, ekonomisk äldrepolitik samt ekonomisk familjepolitik. Därutöver hanterar Försäkringskassan ålderspensionerna även om det inte utgör ett eget politikområde.

### Integrationspolitiska mål och indikatorer

I Regleringsbrevet 2006 finns för de olika politikområdena sammanlagt 32 mål, 44 olika uppdrag samt 15 återrappporteringskrav.

Förutom uppdragen och indikatorerna i Regleringsbrevet gäller som för andra myndigheter det generella uppdraget enligt Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar att genomföra integrationspolitiken. Det betyder att myndighetens verksamhet ska gälla lika för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund och att var och en ska få den information han eller



hon behöver om verksamheten. Denna serviceskyldighet återfinns även i Förvaltningslagen (1986:223)

Inom områdena sjukvårdspolitik och *ersättning vid arbetsoförmåga* formulerade regeringen det integrationspolitiska målet till att jämföra utrikes födda kvinnor och män med inrikes födda kvinnor och män avseende skillnaderna i sjukfrånvaro. Försäkringskassan skulle åiterrapportera

- antalet sjukpenningdagar under året
- antalet under året nybeviljade aktivitets- och sjukersättningar
- andelen utrikes födda kvinnor och män som uppburit rehabiliteringsersättning mer än fyra veckor det senaste året och som deltagit i arbetslivsinriktad rehabilitering under året

I Försäkringskassans Regleringsbrev för 2006 återfinns en skrivning som förstärker det integrationspolitiska perspektivet i kravet på åiterrapportering om »en analys av skillnaderna i sjukfrånvaro mellan utrikes födda och födda i Sverige och en bedömning av orsakerna och i samråd med Integrationsverket redovisa en strategi för hur Försäkringskassan ska arbeta för att nå målet«.

Inom verksamhetsområdet *ekonomisk familjepolitik* var målet att »det samlade uttaget av föräldrapenning skall vara jämställt mellan kvinnor och män« och här krävdes en åiterrapportering rörande - antalet dagar som inte använts med föräldrapenning enligt sjukpenningnivån respektive lägstnivån. Redovisat på barnets kön, födelseår och ålder samt föräldrarnas födelseland.

För den *ekonomiska äldrepolitiken* hade regeringen satt målet att »personer med låg eller ingen inkomstrelaterad pension skall garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Efterlevande make skall ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall.«

Försäkringskassan fick uppdraget att redovisa

- den ekonomiska standarden för utrikes födda kvinnor respektive män som fyllt 65 år jämfört med motsvarande för inrikes födda kvinnor och män.

Inom verksamhetsområde *ålderspensionssystemet* finns två mål. Det första att »Försäkringskassan tillsammans med Socialdepartementet ska verka för en ökad kunskaps spridning om orsakerna till, principerna för och effekterna av pensionsreformen«. Det andra att »Informations- och uppföljningsinsatser ska vara kostnadseffektiva och ge en samlad information om hela ålderspensionssystemet. Fler kvinnor och män ska ha sådan kunskap om det reformerade ålderspensionssystemet att de kan bedöma sin framtida allmänna pension och på vilket sätt de kan påverka pensionens storlek«.

Försäkringskassan fick krav på särskild återrapportering rörande

- kunskapsnivån om ålderspensionssystemet bland utrikes födda kvinnor respektive män jämfört med motsvarande för inrikes födda kvinnor respektive män.

### Försäkringskassans egen analys av resultat, mål och metoder

Grunden för det svenska socialförsäkringssystemet är bosättning (och inte medborgarskap). Alla folkbokförda ingår, men i ganska stora delar är försäkringssystemet relaterat till att man har kommit in på arbetsmarknaden, dvs. till sysselsättningsgrad och förvärvsinkomst.

#### *Hur mäta integrationspolitikens genomslag?*

Sedan år 2000 har Försäkringskassan (dåvarande Riksförsäkringsverket) haft uppdrag som varit kopplade till befolkningens etniska mångfald, men dessa har under flera år varit av övergripande karaktär, och därmed otydliga eftersom ingen särskild del av verksamheten pekats ut. Inom dessa uppdrag har Försäkringskassan startat ett vad man kallar *normativt* arbete för att försöka förena olika politikområden och se hur dessa samverkar eller motverkar varandra. Ett led i detta har varit att inrätta en permanent tjänst för att bidra till samordningen av det integrationspolitiska fältet inom socialförsäkringen. Utbildningar och medarbetardagar har genomförts i stora delar av organisationen. Det integrationspolitiska perspektivet har lyfts fram inom området information, bl.a. som ett delprojekt under 2004 »Informationsstrategi för kunder med utländsk bakgrund« (Riksförsäkringsverket).

Inom området *statistikförsörjning* har under flera år pågått ett kvalitetssäkringsarbete för att skapa en grund för studier inom det integrationspolitiska området. Genom möjligheten att göra statistikuttag utifrån kategorin »födelseland« har man påbörjat ett arbete där man kan följa den månggetniska befolkningen. Detta resulterade i temadelen i 2005 års utgåva av *Socialförsäkringsboken: På gränsen till trygghet* (Försäkringskassan 2005), där man presenterade analyser inom alla politikområden. År 2006 resulterade detta arbete i en handlingsplan.

Att kartlägga socialförsäkringen innebär att kartlägga befolkningen utifrån olika variabler; nyttjande, tillgång, arbetsmarknadsanknytning, systemens uppbyggnad, informationsfrågor och de försäkrades kön, socioekonomiska bakgrund, ålder, funktionshinder samt etniska ursprung. Slutsatserna i ovan nämnda *Socialförsäkringsboken 2005* var att de olikheter som skapas på arbetsmarknaden reproduceras i socialförsäkringen – med den reservationen att systemet med garantinivåer något

förtar effekten av skillnaderna på arbetsmarknaden. En av slutsatserna var att även om det är viktigt att lyfta fram etnicitet och ursprung för att få en bild av tillståndet behöver det inte betyda att lösningarna ser annorlunda ut än de som redan finns.

Indikatorer som utgår från de statistiska kategorierna *inrikes/ utrikes födda* har sin begränsning. Barnen till utrikes födda som är födda i Sverige är inrikes födda. Utrikes födda kan ha kommit hit i späda ålder känner sig som infödda etc. Nästa dilemma är att man kan behöva underkategorier till utrikes födda som anger från vilket område/land den inflyttade kommer. Försäkringskassan har redovisat ländergrupper som Mellanöstern, Nordafrika (förkortat MENA). En uppdelning som Försäkringskassan menade var mycket relevant, då den visade på stora skillnader i arbetsmarknadsanknytning och tillgång till socialförsäkringar som är förvärvsrelaterade.

#### *Integrationspolitikens genomslag. Försäkringskassans egna slutsatser*

Man konstaterade att den främsta förklaringen till skillnaderna mellan utrikes födda och inrikes födda när det gällde ekonomisk standard i hushållen, uttag av föräldrapenning samt icke-nyttjande av föräldrapenningdagar hängde samman med vilken grad av anknytning de båda kategorierna hade till arbetsmarknaden. De behovsprövade bidragen och de generella bidragen betyder mer för de utrikes födda hushållen än föräldraförsäkringen när det gäller den ekonomiska familjepolitiken. Analysen pekade mot att det behövs ytterligare studier där födelseland relateras till fler socioekonomiska variabler eftersom förvärvsinkomst påverkar uttag av föräldrapenning.

När det gällde *sjukskrivning* (2004) noterades att utrikes födda från Norden, Grekland, de tio nya EU-medlemmarna, övriga Europa samt MENA (Mellanöstern, Nordafrika) och Turkiet hade högre användning av sjukskrivning än inrikes födda och att individer från övriga Afrika, Asien, Nord- och Sydamerika (utom Chile och Oceanien) hade lägre. Skillnaderna minskade emellertid när fler bakgrundsvariabler likställdes och skillnaderna mellan kvinnor och män var större än mellan kategorierna utrikes och inrikes födda.

Andelen personer som hade *sjuk- och aktivitetsersättning* på garantinivån hade ökat med mer än det dubbla, från 8 till 18 procent för hela befolkningen. Detta gäller i synnerhet individer från länder i Afrika och Asien, där nästan fyra av tio nybeviljade ersättningar inte hade någon inkomstrelaterad del. Om den här utvecklingen fortsätter kommer inkomstklyftorna mellan individer med sjuk- och aktivitetsersättning och anställda att öka ytterligare, då dessa går miste om den reallöneutveckling som anställda får konstaterar Försäkringskassan.

Som förväntat hade inrikes födda *pensionärer* högre pension än utrikes födda och skillnaderna var störst bland männen. Skillnaderna minskar emellertid ju tidigare kohorter som jämförs vilket antagligen hänger samman med att andelen arbetskraftsinvandrare var större bland de tidigare kohorterna än de senare. När det gäller ekonomisk standard är det stora variationer mellan utrikes födda beroende på ursprungsland. Statistiken visar att grundskyddet betyder mycket för de sämst ställda pensionärerna. Försäkringskassan menar att det också är intressant att utveckla former för att beräkna framtida utfall av pension, speciellt för flyktingpensionärer.

Eftersom det inte finns något integrations-specifikt mål inom den *ekonomiska familjepolitiken* har Försäkringskassan granskat resultaten mot det generella målet för familjepolitiken »att skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn skall minska inom ramen för den generella välfärden« och de övergripande målen för integrationspolitiken. Resultaten visar att de behovsprövade bidragen och de generella bidragen har en större betydelse för utrikes födda hushåll än föräldraförsäkringen vilket hänger samman med skillnaderna i graden av anknytning till arbetsmarknaden.

Ett annat mål inom den ekonomiska familjepolitiken är att det samlade uttaget av föräldrapenningdagar ska vara jämställt mellan kvinnor och män. Skillnaderna har visserligen minskat under tiden men är ännu långt ifrån jämställt. Försäkringskassan pekar i sin analys på att det behövs fler studier av det integrationspolitiska perspektivet där födelseland ställs i relation till fler socioekonomiska variabler eftersom förvärvsinkomst påverkar uttaget av föräldrapenning. Försäkringskassan menar även att det kan finnas behov av ytterligare studier om invandrades kunskapsnivå om de olika socialförsäkringarna och då framför allt föräldraförsäkringen. En intervjustudie i samband med *Socialförsäkringsboken 2005* (Försäkringskassan 2005) pekade på att utrikes födda föräldrar kanske inte är fullt så väl-informerade som de själva uppger.

Inom politikområdet *ersättning vid arbetsoförmåga* anges i Regleringsbrevet 2006 socialförsäkringens enda integrations-specifika mål: »Skillnaderna i sjukfrånvaron mellan utrikes födda och födda i Sverige skall minska.« Målet ska ses i relation till de övriga målen inom politikområdet som talar för en ökning av kunskaper om förmånerna, för ett systematiskt förebyggande arbete mot ohälsa, för en välfungerande sjukskrivningsprocess samt att skillnaderna i livränta och arbetsskada ska minska.

Tillgången till arbetsmarknaden och därmed till sjukpenningförsäkringen förklarade till stor del skillnaderna i antalet sjukskrivningsdagar – en bild som blir ofullständig efter-

som framför allt utrikes födda är en mycket heterogen grupp. *Socialförsäkringsboken 2005* visade att utrikes födda hade i genomsnitt högre sjukfrånvaro än inrikes födda. Utrikes födda beviljades även sjuk- eller aktivitetsersättning i högre grad än inrikes födda. Samtidigt framkom att det fanns stora variationer mellan olika grupper utrikes födda. Analysen visade att en lägre andel utrikes födda var berättigade till sjukpenning jämfört med inrikes födda. För vissa undergrupper, exempelvis med sitt ursprung från länderna i Mellanöstern och Nordafrika, var andelen sjukpenningberättigade endast 68 procent. För några enskilda länder var läget än allvarligare, t.ex. Grekland och Somalia. Skillnaderna i andelen sjukpenningberättigade var en direkt avspegling av de olika gruppernas sysselsättningsläge.

Försäkringskassan konstaterar att när det gäller sjukskrivning finns flera komplicerade och samverkande mönster avseende både selektion och incitament samt tillgång till arbete. I förlängningen innebär det att det integrationspolitiska målet inom socialförsäkringen har orsaker som inte går att påverka enbart inom politikområdet ersättning vid arbetsoförmåga.

I *självuppskattningar* visar det sig att utrikes födda var sjukskrivna på grund av sin arbetssituation i större utsträckning än inrikes födda. Att många utrikes födda sjukskrivna uppgav att en förändrad arbetssituation hade betydelse för att återgå i arbete tydde på att många kände sig inlåsta på sina arbetsplatser och förmodligen befann sig i fel yrken. Analysen visade emellertid att det även här fanns stora variationer både inom och mellan olika födelseregioner. Sjukskrivna födda utanför Norden hade t.ex. en sämre självskattad hälsa jämfört med inrikes födda sjukskrivna.

När det gäller undersökningar på inrikes födda har det visat sig att regionala normer kan ha betydelse för individers sjukskrivningsbeteende. Det finns sociala fenomen bakom sjukskrivning som skulle kunna förklara de stora regionala skillnaderna i sjukfrånvaro i Sverige. För att söka svar på detta har Försäkringskassan låtit göra mer djupgående statistiska analyser på variabler som går att finna i register.

Särskilda svårigheter föreligger dock med individer födda utomlands. Man vet mycket litet om vad den invandrade varit med om i sitt hemland, varför han eller hon emigrerade och hur migrationen avlöpte. Även den första vistelsetiden i Sverige är svår att få uppgifter om. Den främsta orsaken till sjukskrivning torde vara individens hälsa, något som inte går att få fram på individnivå för en stor population. Även variabler som utbildning innefattar många osäkra uppgifter och kan ge missvisande resultat. När man däremot mäter variabler som inkomst, bostadsort, kön, ålder och födelselandsregion kan

man finna vissa samband som ökar förståelsen för vilka som drabbas oftare av ohälsa.

I en sådan analys utmärker sig återigen individer från Mellanöstern och Nordafrika som en stor riskgrupp för sjukskrivning. År 2000 var risken 32 procent högre att vara sjukskriven under året och 47 procent högre 2004 för individer födda i dessa länder jämfört med individer födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar. Individer födda i Turkiet hade en ännu högre risk för att vara sjukskrivna men har närmat sig de infödda svenskarna under de senaste åren. Individer från Grekland hade år 2000 dubbelt så stor risk, en siffra som sedan halverades till år 2004. Övriga individer från EU15 hade år 2000 ingen signifikant skillnad jämfört med de infödda svenskarna och år 2004 ett signifikant lägre utnyttjande av sjukpenningförsäringen. Tillsammans med länderna i Asien, Oceanien och i viss mån Afrika söder om Sahara utmärker sig denna ländergrupp genom ett allt lägre antal sjukskrivna jämfört med inrikes födda med två inrikes födda föräldrar. Analysen visade också att skillnaderna mellan kvinnor och män var större än mellan utrikes födda och inrikes födda.

Utrikes födda var även överrepresenterade bland dem som får avslag och indragningar av sjukpenning jämfört med sin andel av den sjukskrivna befolkningen. Den största skillnaden återfanns bland personer från länder i Mellanöstern och Nordafrika.

Försäkringskassans analys visar att de skillnader som finns i arbetsförmåga inte fullt ut förklarats av de grundläggande skälen till ohälsa. Studier pekar på att arbetsmiljöer, arbetslöshetsfrekvens, sysselsättningsgrad, tidigare ohälsa som funnits sedan migrationen samt alla övriga socioekonomiska faktorer påverkar arbetsförmågan. Ibland lyfts preferensbaserad diskriminering fram som en bakomliggande faktor som påverkar utfallet hos socioekonomiska variabler. Att nå målet att dessa skillnader ska minska så att arbetsförmågan bättre tas tillvara är ett sätt att börja sätta den utrikes födda befolkningen i relation till deras livsvillkor. Målet inom politikområdet är emellertid inte fullt ändamålsenligt eftersom arbetsmarknadsanknytningen har en så stor påverkan på hur den utrikes födda befolkningen har tillgång till eller kan nyttja socialförsäkringen. Målet borde utgå från de varierade förutsättningar som olika befolkningsgrupper har menar Försäkringskassan, snarare än att försäkra om ett identiskt utfall som inte är realistiskt under rådande omständigheter.

Indikatorer kan visa i vilken grad målet uppnås men analysen pekar på nödvändigheten att lyfta fram underliggande förklaringar för att förstå hur målen med indikatorer interagerar med den reella utvecklingen för att erhålla bästa möjliga läges-

beskrivning. Det kommer därför att krävas fortsatt analys över fältet med djuplodande studier som undersöker individdata för att följa kedjan av händelser från migration till bosättning och arbetsoförmåga. Indikatorerna ger en bild. Analysen visar emellertid att när andelen nybeviljade sjuk- och aktivitetser-sättningar med endast garantinivå ökar är det ett tecken på att levnadsförhållandena för dessa individer håller på att försämras.

#### *Integrationspolitiska perspektivet in i hela verksamheten*

Under 2006 har Försäkringskassan arbetat fram en policy och en Handlingsplan för de mänskliga rättigheterna inom socialförsäkringen. Alla olika perspektiv har samlats i en gemensam struktur. Handlingsplanen ligger också i linje med den nya *nationella* handlingsplanen för mänskliga rättigheter (reg.skr. 2005/06:95) Handlingsplanen är treårig och listar sammanlagt 53 åtgärder inom fyra verksamhetsfält: ledning och styrning, utbildning och kunskap, kund och handläggning samt utvärdering och stöd/samordning. Här förekommer åtgärder som är gemensamma för alla perspektiv, t.ex. inom utbildning och kompetensutveckling.

Det integrationspolitiska perspektivet inryms i alla 22 gemensamma åtgärder och specificeras därutöver i 9 särskilda åtgärder (samt tre särskilda för nationella minoriteter). Handlingsplanen arbetas in i övrig verksamhetsplanering och genomförande genom ett metodstöd där bakgrund och syfte för varje åtgärd beskrivs, samt måtten med vilka de kan mätas och återrapporteras. Dessa metodstöd ska finnas tillgängliga för alla medarbetare oavsett om man arbetar direkt eller indirekt med åtgärderna.

Sedan 2005 har Försäkringskassan etablerat ett kvalitetsindex som inbegriper tre aspekter; korrekt handläggning, snabb handläggning och kundanpassad handläggning. Vägledning, Ensa-processer och metodstöd har inte tidigare systematiskt integrerat ett integrationspolitiskt perspektiv något som man nu tänker åtgärda i Handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna. Som exempel står den reviderade vägledningen om sjukersättning där det står att »Människor som kontaktar Försäkringskassan ska bli bemötta på ett respektfullt sätt oavsett kön, ålder, etnisk bakgrund, sexualitet eller funktionshinder. De ska också kunna räkna med att deras identitet inte ska påverka beslutet.«

Ett hinder för att följa kvalitet via gängse verktyg hänger samman med att den variabel som kommer närmast s.k. etnisk härkomst är födelseland och att den saknas i kvalitetssäkringsinstrumentet. Det blir därför problematiskt att samla kvantitativa data avseende korrekt underlag och rätt beslut. Snabb

handläggning mäts i handläggningstider och följs upp månatligen. Kundanpassad handläggning mäts i årliga Kundundersökningar.

Försäkringskassans system för resultatuppföljning bygger i hög grad på *kvantitativa* mått varför variabler som födelseland är svåra att följa upp utan att göra särskilda studier. Variabeln födelseland ingår inte i de aktiva registren eftersom den typen av information inte ska förekomma i icke-kvalitetssäkrade register. För att följa *kvalitet* i ett integrationspolitiskt perspektiv krävs därför att man gör regelbundna studier på bestämda mått och skapar en serie påpekar Försäkringskassan. Det medför att man får en viss eftersläpning i tid. Enligt åtgärderna i handlingsplanen för mänskliga rättigheter kommer studier för att följa upp kvaliteten att utvecklas under kommande treårsperiod. Regleringsbrevet för Försäkringskassan år 2007 anger att alla studier, uttag eller rapporter ska fördela befolkningen efter födelseland – när så inte görs ska detta motiveras.

Försäkringskassans Kundundersökning utvecklades år 2004 med variabeln *födelseland*. Kundundersökningen samma år visade att utrikes födda var mer nöjda än inrikes födda inom alla fem mätområden. Detsamma visades i Kundundersökning 2006. Skillnaden mellan utrikes och inrikes födda var minst inom området bemötande och störst för området tillgänglighet. En bidragande orsak till skillnaderna kan ha varit att utrikes födda hade lägre förväntningar på myndigheter.

Att utgå från de integrationspolitiska målen lika rättigheter och möjligheter samt samhällets mångfald innebär bland annat att förse den mångkulturella befolkningen med fler och riktade översättningar, något som är ett pågående arbete på Försäkringskassan. Som exempel på ytterligare åtgärder i den treåriga Handlingsplanen kan nämnas:

- Granska utgående basinformation avseende befintliga språk i relation till kundernas behov av information och kontaktspråk
- Undersöka fördelningen av anmälningar TFP per kanal mot vistelsetid i Sverige i syfte att bedöma andelen kunder som kan behöva manuell hantering även på sikt.
- Anpassa och tillgängliggöra befintliga kanaler till kunder med utländsk bakgrund samt sprida information om genomförda förbättringar.
- Kartlägga länens fördelning av försäkringskontor och öppettider i relation till dels befolkningssammansättning, dels handläggarnas språkkompetens.
- Medverka i kommunens introduktionsprogram för nyanlända utifrån deras behov.



## Integrationsverkets kommentarer

Försäkringskassan har tydliga ambitioner att införliva det integrationspolitiska perspektivet i sin verksamhet, vilket framgår av den presenterade Handlingsplanen. Integrationsverket kan i likhet med Försäkringskassan konstatera att de försäkringar som administreras speglar ett, i huvudsak socioekonomiskt, tillstånd i samhället. Enkelt uttryckt; *De som saknar arbete är fattigare än de som arbetar och därför i högre grad beroende av försäkringar vars syfte är att utjämna ekonomiska skillnader.* Generellt är utrikes födda fattigare, mer arbetslösa och sjukare än inrikes födda och skillnaderna är störst mellan personer födda i Sverige och personer födda i Afrika eller Mellanöstern.

Handlingsplanen berör verksamhetsutvecklingen inom ramen för Försäkringskassans roll som förmedlare av socialförsäkringar. För att kunna behandla alla lika måste Försäkringskassan utveckla sin service med hänsyn till den ökande mångfalden inom sin målgrupp. De kan också ha behov av att förfina sina redskap för att analysera sin målgrupps sammansättning och behov i syfte att utveckla servicen i integrationspolitisk riktning. Det är också sannolikt att behovet av mer personalintensiva informationsinsatser ökar i takt med utrikes föddas andelsökning av Försäkringskassans målgrupp. En tänkbar hypotes är att eftersom utrikes födda i högre grad är beroende av bosättningsbaserade förmåner, så är sannolikheten högre att samma personer inte har arbetat i Sverige och därför heller inte kommunicerar väl på svenska och dessutom har liten kunskap om rättigheter och skyldigheter i välfärdssystemen överhuvudtaget. En intressant konsekvens av mångfalden i målgruppen konstaterar Försäkringskassan är att metoderna för att räkna fram pensionsprognoser förmodligen måste utvecklas i framtiden, då inkomstsituationen för i synnerhet personer från mellanöstern och nordafrika (MENA) ser så annorlunda ut.

## Vilka andra roller kan Försäkringskassan ha/bör ha i förhållande till de integrationspolitiska målen?

Försäkringskassans roll och insatser i verksamhet rörande det uttalade målet; »Skillnaderna i sjukfrånvaron mellan utrikes födda och inrikes födda skall minska« ser annorlunda ut än Försäkringskassans övriga verksamhetsgrenar med tillhörande indikatorer. Försäkringskassans roll är generellt annorlunda inom ramen för sjukförsäkringen än för övriga försäkringsförmåner.

Analysförsöken av orsakerna till skillnader i användandet av sjukförsäkringsförmånerna blir mycket komplexa eftersom de till stor del är en effekt av individers hälsa i förhållande till

deras förmåga till arbete och position på arbetsmarknaden och i samhället överhuvudtaget.

Försäkringskassan konstaterar att när det gäller sjukskrivning finns flera komplicerade och samverkande mönster avseende både selektion och incitament samt tillgång till arbete. I förlängningen innebär det att det integrationspolitiska målet inom socialförsäkringen har orsaker som inte går att påverka enbart inom politikområdet *socialförsäkring*.

Det är lätt att i, likhet med Försäkringskassan, konstatera att myndighetens verksamhet finns i slutet av en orsakskedja. Handlingsplanen tenderar att syfta mot Försäkringskassans roll som utbetalare och de krav på utveckling som följer med för att kunna serva sin »mångfaldiga« målgrupp.

I Försäkringskassans analys av sjukförsäkringen där målet är att; *Skillnaderna i sjukfrånvaron mellan utrikes och inrikes födda skall minska*, anser Integrationsverket att det inte räcker med att se myndighetens roll som perifer i en orsakskedja. De bör ligga i myndighetens ansvar att påpeka för regeringen i hur hög grad de anser att deras sektorsansvar sträcker sig för att kunna påverka utvecklingen. I sitt generella uppdrag har Försäkringskassan ett tydligt ansvar att dels bedöma individers rätt till ersättning från ersättningsystemet dvs utreda och avgöra när vi i Sverige anser att en person saknar arbetsförmåga på grund av sjukdom och därför har rätt till ersättning och inte. Försäkringskassan har också ett tydligt ansvar för att samordna de aktörer som har betydelse för att individen erbjuds arbetsrehabiliterande insatser i syfte att återfå arbetsförmågan. Integrationsverkets tolkning av sjukförsäkringssystemet är att Försäkringskassan i denna verksamhetsgren är en del av ett interventionssystem. Detta till skillnad från de andra förmåner som också administreras av Försäkringskassan, där tonvikten ligger på att utreda rätten till ersättning.

I Försäkringskassans analys saknas ifrågasättande av på vilket sätt sjukförsäkringssystemet i sig verkar för att uppnå de integrationspolitiska målen. Vi anser alltså att analysen, både ur ett helhetsperspektiv och ur ett sjukförsäkringsperspektiv, tydligare bör fokusera på vilket sätt deras verksamhet och vilka förutsättningar som krävs i form av regeländringar för att myndigheten skall kunna bidra till måluppfyllelse.

Indikatorerna visar att sjukförsäkringssystemet inte verkar för allas lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter eftersom Försäkringskassans interventioner för att motverka arbetshindrande ohälsa, enligt Integrationsverkets tolkning, verkar vara beroende av vilket ersättningsystem individen har rätt till. Ersättningsystemet i sin tur kan delas i två delar ett system för de som har rätt till sjukpenning och följaktligen någon gång har arbetat på den svenska arbetsmarknaden och ett system för

de som är långtidssjuka eller inte har rätt till sjukpenning för att de inte har arbetat i Sverige.

Vi kan genom Socialstyrelsens och AMV/Integrationsverkets redovisningar konstatera att utrikes födda från MENA upplever sig mer sjuka och har sämst förankring på arbetsmarknaden. Exempelvis har fyra av tio nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar för personer från MENA inte haft någon arbetsinkomst alls. Vilket både indikerar en svag förankring på arbetsmarknaden och att personernas arbetsmarknadsintroduktion inte varit funktionell. Samma målgrupp står också för en stor del av ökningen av sjuk- och aktivitetsersättningar överlag.

Det går att använda exemplet och resonera om vilken betydelse denna ojämlikhet kan komma att få för pensionssystemets dimensionering i stort. Det går att också att använda exemplet för att konstatera att personerna kommer att gå miste om reallöneökningar och leva kvar i fattigdom resten av sitt liv. Den analys som saknas är på vilket sätt Försäkringskassan skulle kunna spela en större roll för att med sin verksamhet minska skillnader mellan inrikes och utrikes födda som till följd av sjukdom står utanför arbetsmarknaden. Försäkringskassans roll i Sverige har till stora delar varit att verkställa politiska reformer som ett ekonomiskt transfereringssystem.

Integrationsverket menar att FK därför har en mycket viktig roll i att både analysera och föreslå förändringar av exempelvis sjukförsäkringssystemet om konsekvenserna av det är att det inte fungerar för allas rättigheter, skyldigheter och möjligheter. I fallet med sjukförsäkringen är den ur integrationsperspektiv viktigaste frågan inte att utrikes födda får mindre pengar ur systemet, *utan vilka konsekvenser det får att de inte omfattas av samma interventioner som andra*. Sjukpenningen är en dagsättning som är tydligare kopplad till krav och möjligheter på arbetsmarknaden via rehabilitering och arbetsförmågebedömningar. Om en utrikes född person blir arbetsförmögen pga. sjukdom innan personen nått arbetsmarknaden, så är Försäkringskassans roll för att både kräva och samordna möjligheter för arbetsåtergång mycket liten. Försäkringskassans roll för att påverka möjligheterna för dessa personer är i praktiken mycket liten och det ekonomiska transfereringssystemet ger förvisso individen ersättning, men handlar i praktiken mer om en kommunal ersättning (socialbidrag) som ersätts av en statlig (Sjuk- och aktivitetsersättning som förut hette förtidspension och sjukbidrag).

Eftersom introduktionen i huvudsak berör nyanlända personer som inte har fått arbete i Sverige, så är de även uteslutna från sina rättigheter, skyldigheter och möjligheter att delta i samhällets ordinarie rehabiliteringsinterventioner – som ju hanteras av FK. I praktiken är målgruppen för introduktion

personer som kommit till Sverige som flyktingar eller nära anhöriga till flyktingar. Målgruppen har alla de kriterier som enligt vedertagen forskning om folkhälsa ökar risken för ohälsa. Socialstyrelsens analys av upplevd hälsa visar att målgruppen har kraftigt överrepresenterad upplevd ohälsa. Enligt AMV/ Integrationsverkets analys är de överrepresenterad som arbetslösa och även som socialbidragstagare. Enligt Integrationsverkets analys om nyanländas etablering är de förmodligen en kraftigt underrepresenterad grupp när det gäller arbetsinriktad rehabilitering i introduktionen. Det redskap för att minska riskerna för »utanförskap« som introduktionen bör vara har en dålig koppling till Försäkringskassans generella uppdrag/struktur för att minska ohälsan i samhället.

Om Försäkringskassan ålades eller tog sig en tydligare roll i introduktionen för att medverka till att motverka utslagning från arbetsmarknaden pga. sjukdom, så borde också en utveckling av hälsoundersökningen vara viktig för Försäkringskassan att använda som en ingång till deras insatser.

Det bör diskuteras om det är Försäkringskassans eller Regeringskansliets roll att beskriva och analysera den konsekvens de inkomstbaserade försäkringarna har för att Försäkringskassan skall kunna påverka målet om »Skillnaderna i sjukfrånvaron mellan utrikes och inrikes födda skall minska«. Att beskriva och utveckla kopplingen mellan kärnverksamhet och hur den verkar i förhållande till verksamhetens mångfaldiga målgrupp borde vara en självklar del i Försäkringskassans roll som sektorsmyndighet. En analys som svarar på om myndighetens regelverk är i behov av en översyn med tanke på den mångfald som finns i myndighetens målgrupp och med tanke på att försäkringens grundprinciper brister med tanke på den mångfald som nu finns.

## Slutsatser och förslag

Om Integrationsverkets tolkning av Försäkringskassans roll i samhället för att motverka utslagning från arbetsmarknaden är giltig, så är det viktigt att deras roll i introduktionen förtydligas.

Integrationspolitiken kan inte genomföras utan att underlag för politiska beslut som berör myndighetens kärnuppdrags utveckling presenteras. Försäkringskassan bör därför åläggas att lämna förslag på hur de med sitt befintliga uppdrag skulle kunna påverka målet att *skillnaderna i sjukfrånvaron mellan utrikes födda och inrikes födda i Sverige skall minska*. De bör även ge förslag på vilka förändringar som behövs för att de ska kunna påverka målområdet tydligare.

Det bör övervägas om ovanstående mål kan ändras till att vara samma som för Försäkringskassans övriga mål inom

ramen för att motverka ohälsan – dock med den skillnaden att Försäkringskassans insatser för att motverka ohälsan sker på samma sätt för alla – oavsett ersättningslag.

Det bör övervägas om Försäkringskassan kan få en roll i ett framtida system för att mäta integrationspolitiska utfall i samhället i stort. Eftersom flera av Försäkringskassans indikatorer är direkta speglingar av individers socioekonomiska ställning och/eller deras ställning på arbetsmarknaden, så kan de fungera som indikatorer över tillståndet över samhällsutveckling generellt..



# 8 Demokrati och kultur

Det här kapitlet bygger på material från Statistiska Centralbyrån och Statens kulturråd.

## Delaktighet , deltagande och medverkan

I detta avsnitt sammanförs redovisning av indikatorer som belyser politisk delaktighet och medverkan i kulturaktivitet som utövare eller mottagare.

### Demokratiindikatorerna

Indikatorerna, som är utgångspunkt för detta avsnitt fastställdes av riksdagen vid behandlingen av budgetpropositionen (2005/06:1, utgiftsområde 8). Ansvaret för redovisning enligt indikatorerna fördelades sedan av regeringen till olika myndigheter. Dock gavs ingen myndighet ansvaret att redovisa de indikatorer som uppställts för att mäta demokrati. Eftersom demokratiindikatorerna avser att spegla nyckelfaktorer för den samhälleliga integrationen menar Integrationsverket att frånvaro av dessa vore en brist för den helhetsbedömning av integrationspolitiken, som är rapportens syfte. Därför har Integrationsverket själv tagit på sig uppgiften att söka undersökningsresultat, som svarar mot dessa indikatorer.

Statistiska Centralbyrån är den myndighet som fått uppdrag som närmar sig demokratiindikatorerna. SCB har haft i uppdrag att

i syfte att förbättra det statistiska underlaget för bedömning av de av riksdagen beslutade integrationspolitiska målen, utreda möjligheter, konsekvenser och kostnader för att med tätare intervall än i dag, få statistik avseende andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund jämfört med motsvarande andelar kvinnor och män med svensk bakgrund som

- undertecknat något upprop,
- deltagit i någon demonstration,
- tagit kontakt med kommunal förtroendevald eller tjänsteman,
- överklagat myndighetsbeslut,
- innehar föreningsmedlemskap i Sverige.

Arbetet ska bedrivas i samråd med Integrationsverket och Regeringskansliet (Justitiedepartementet). (SCB RB 2006-06-21)

För att få fram statistik rörande de fem punkter som specificerats i myndighetens regleringsbrev rekommenderar SCB en utbyggnad av ULF (Undersökningen om Levnadsförhållanden). ULF innehåller redan de två sista punkterna i den årliga enkäten medan tre av dessa fem punkter bara finns med under fördjupningsåren, det vill säga vart åttonde år. Att ställa de önskade frågorna på ett statistiskt acceptabelt sätt är möjligt men kräver både en utökad enkät och ett utökat urval på årlig basis. En förstärkning och EU-anpassning av ULFs urval diskuteras redan för att kunna uppfylla kraven enligt EU-förordningen.

#### *Data som använts av Integrationsverket*

Till indikator 1 har använts data om röstningsförhållanden ur SCBs statistiska meddelanden »Valdeltagandet vid valet 2002«, tabell 39. De data som använts för indikator 2 är data om andelen i befolkningen med utländsk bakgrund samt data om antal valda till olika politiska församlingar. Data om befolkningens sammansättning har hämtats ut Integrationsverkets databas STATIV samt från SCBs befolkningsstatistikenhet. Data om valda till politiska församlingar har hämtats fram från SCB:s hemsida under »medborgarinflytande«. Data till indikatorerna 3 och 4 har lämnats av SCB och är utdrag ur ULFs 1998 samt 2000–2001. Tyvärr innehåller inte dessa data samtidiga kategoriseringar av svensk/utländsk bakgrund samt kvinnor/män. På grund av detta särredovisas inte kvinnor och män i de data som redovisas för indikatorerna 3 och 4. De data som används för att redovisa indikator 4 är inte de bästa tänkbara. Frågan om individerna är medlemmar i arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer svarar inte fullt ut mot en indikator som avser föreningsmedlemskap generellt. Dessa data är emellertid vad som finns att tillgå och får bedömas säga något om den verklighet man vill mäta.



*Indikator 1: Andelen röstberättigade kvinnor och män med utländsk bakgrund som röstar i allmänna val jämfört med andelen röstberättigade kvinnor och män med svensk bakgrund som röstar i allmänna val.*

Valdeltagandet vid 2002 års val uppvisar stora skillnader mellan grupperna med svensk respektive utländsk bakgrund. Av kvinnorna med svensk bakgrund röstade 83,3 procent, medan endast 69,3 procent av kvinnorna med utländsk bakgrund deltog. Detta innebär en skillnad på 14 procentenheter. Valdeltagandet bland männen med svensk bakgrund var 82,9 procent, medan 65,6 procent av männen med utländsk bakgrund deltog. Skillnaden mellan grupperna var här 17,3 procentenheter. Särskilt anmärkningsvärt var det låga valdeltagandet för gruppen inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Bland dem hade kvinnorna ett valdeltagande på 70,7 procent medan männens valdeltagande var 61,5 procent.

Valdeltagandet vid 2006 års riksdagsval uppvisar också stora skillnader mellan grupperna med svensk respektive utländsk bakgrund. Av kvinnorna med svensk bakgrund röstade denna gång 85,4 procent, medan endast 70,0 procent av kvinnorna med utländsk bakgrund deltog. Detta innebär en skillnad på 15,4 procentenheter, vilket var en ökning jämfört med förra valet. Valdeltagandet bland männen med svensk bakgrund var 84,4 procent, medan 66,3 procent av männen med utländsk bakgrund röstade. Skillnaden mellan grupperna var här 18,1 procentenheter, en ökning med 0,8 procentenheter. Det anmärkningsvärt låga valdeltagandet för gruppen inrikes födda

### Tabell I

Andel kvinnor och män med svensk och utländsk bakgrund som röstade i riksdagsvalet 2002. Procent.

			<b>Totalt</b>
Svensk bakgrund	83,3	82,9	83,1
Inrikes födda av två inrikes födda föräldrar	83,3	83,2	83,2
Inrikes födda med en utrikes född förälder	83,0	77,6	80,3
Utländsk bakgrund	69,3	65,6	67,5
Utrikes födda	69,1	66,8	68,0
Inrikes födda av två utrikes födda föräldrar	70,7	61,5	65,7

Källa: SCB MEI 3 Valdeltagande vid valet 2002

**Tabell 2**

Andelen kvinnor och män med svensk och utländsk bakgrund som röstade i riksdagsvalet 2006. Procent.

			<b>Totalt</b>
Svensk bakgrund	85,4	84,4	84,9
Inrikes födda av två inrikes födda föräldrar	85,5	84,8	85,1
Inrikes födda med en utrikes född förälder	84,2	79,6	81,8
Utländsk bakgrund	70,0	66,3	68,2
Utrikes födda	68,5	65,2	67,0
Inrikes födda av två utrikes födda föräldrar	78,0	71,3	74,5

Källa: SCB ME 13 SM 0701 Valdeltagandet vid de allmänna valen 2006

med två utrikes födda föräldrar från 2002 uppvisade en markant uppgång mellan 2002 och 2006. Kvinnorna hade 2006 ett valdeltagande på 78,0 procent medan männens valdeltagande var 71,3 procent, en uppgång på respektive 7,3 och 9,8 procentenheter.

Vad kan då skillnaderna i valdeltagande mellan grupperna bero på?

Holmberg/Oscarsson visar att valdeltagande är beroende av ett antal variabler som arbetslöshet, civilstånd, barn etc., vilket inte betyder att även andra variabler inverkar. (Holmberg/Oscarsson 2004). För man in etnisk organisering, etniska kandidater och diskriminering, introducerar man förklaringar av annat slag. I en enkät till väljare födda i Bosnien, Chile och Somalia i Stockholm, Göteborg, Malmö och Växjö i samband med en utvärdering av informationsinsatser inför 2002 års val konstaterade författarna att svenskt medborgarskap var starkt korrelerat med en rad andra integrationsindikatorer. (Bäck/Soininen, 2004)

Deras slutsats var att

- integration i meningen deltagande i olika sociala sammanhang ökar valdeltagandet
- medlemskap i invandrarföreningar och förekomst av egna kandidater ökar valdeltagandet
- upplevelser av diskriminering sänker valdeltagandet.

Betydelsen av kandidaternas bakgrund har även betonats i andra undersökningar (Blomqvist 2005a).

*Indikator 2: Andelen valbara kvinnor och män med utländsk bakgrund som innehar förtroendeuppdrag i politiska församlingar på nationell, kommunal och landstingskommunal nivå jämfört med andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund i befolkningen.*

Eftersom denna indikator bygger på en jämförelse mellan andelar valda till politiska församlingar och andelar i befolkningen så kan det vara av intresse att först undersöka hur utvecklingen varit i befolkningen. I tabell 3 kan man se att andelen kvinnor med utländsk bakgrund ökade från 15,4 procent år 2002 till 17,0 procent år 2006, en ökning med 1,6 procentenheter. Andelen män med utländsk bakgrund var 14,9 procent år 2002 och 16,5 procent år 2006. För männen ökade alltså också andelen med 1,6 procentenheter.

*Anmärkning: Integrationsverket har valt att redovisa i enlighet med indikatorns formulering. Andelen förtroendevalda kvinnor och män med utländsk bakgrund har jämförts med andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund i befolkningen. Jämförelsen har inte avgränsats till andelen kvinnor och män i befolkningen som är valbara/ har rösträtt eftersom en sådan avgränsning inte finns i indikatorn.*

Hur har då utvecklingen av andelen valda sett ut när valen 2002 och 2006 jämförs? Andelen med utländsk bakgrund bland de kvinnor som valdes till riksdagen 2002 var 7,6 procent och år 2006 5,5 procent. I absoluta tal minskade alltså andelen med 2,1 procentenheter mellan dessa val. Om hänsyn tas till att gruppen med utländsk bakgrund i befolkningen har ökat så har representationen försämrats mellan valen, från att vara 7,8 till att vara 11,5 procentenheter under en proportionell representation, en försämring med 3,7 procentenheter. Andelen med utländsk bakgrund av de män som valdes till riksdagen 2002 var 5,2 procent och år 2006 6,5 procent. Till skillnad från grup-

**Tabell 3**

Procentuell andel med svensk och utländsk bakgrund i befolkningen 2002 och 2006

	Riket			
	2002		2006	
Svensk bakgrund	84,6	85,1	83,0	83,5
Utländsk bakgrund	15,4	14,9	17,0	16,5

Källa: STATIV samt SCBs befolkningsstatistikavdelning

pen kvinnor ökade männens representation med 1,3 procentenheter i absoluta tal. Men om hänsyn tas till ökningen i hela befolkningen så har representationen för män med utländsk bakgrund försämrats mellan valen från att utgöra 9,7 procent till att utgöra 10,0 procent mindre än en proportionell representation.

Andelen med utländsk bakgrund bland de kvinnor som valdes till landstingsfullmäktige år 2002 var 9,1 procent och år 2006 8,9 procent. En minskning med 0,2 procentenheter i absoluta tal. Relativt mot befolkningen försämrades representationen med 1,8 procentenheter. Andelen med utländsk bakgrund bland de män som valdes till landstingsfullmäktige var 6,9 procent både 2002 och 2006. Det innebär att representationen för män med utländsk bakgrund i landstingsfullmäktige försämrades från att ligga 8,0 till att ligga 9,6 procent under nivån för proportionell representation.

Andelen kvinnor med utländsk bakgrund som valdes till kommunfullmäktige år 2002 var 8,6 procent och år 2006 9,4 procent av de valda, en ökning i absoluta tal med 0,8 procentenheter. Relativt mot befolkningsutvecklingen försämrades representationen för kvinnor med utländsk bakgrund från att ha varit 6,8 procent under nivån för proportionell representation år 2002 till att vara 7,6 procent under proportionell representation år 2006.

**Tabell 4**

Procentuell andel valda med svensk och utländsk bakgrund till riksdag, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige 2002 och 2006

	<b>Riksdagen</b>							
	<b>2002</b>		<b>2006</b>					
Sv. bakgrund	92,4	94,8	94,5	93,5				
Utl. bakgrund	7,6	5,2	5,5	6,5				
Represent.*	-7,8	-9,7	-11,5	-10,0				
	<b>Landstingsfullmäktige</b>				<b>Kommunfullmäktige</b>			
	<b>2002</b>		<b>2006</b>		<b>2002</b>		<b>2006</b>	
Sv. bakgrund	90,9	93,1	91,1	93,1	91,4	93,1	90,6	92,9
Utl. bakgrund	9,1	6,9	8,9	6,9	8,6	6,9	9,4	7,1
Represent.*	-6,3	-8,0	-8,1	-9,6	-6,8	-8,0	-7,6	-9,4

Källa: [www.scb.se/medborgarinflytande](http://www.scb.se/medborgarinflytande)

\* Representation har räknats ut genom att subtrahera andelen med utländsk bakgrund i befolkningen för respektive kön från andelen med utländsk bakgrund som valts till respektive politisk församling för respektive kön.

Också gruppen män med utländsk bakgrund ökade sin representation i kommunfullmäktige mellan valen 2002 och 2006. För dem ökade andelen från 6,9 till 7,1 procent av de valda, en ökning med 0,2 procentenheter. I relativa mått försämrades dock representationen för utländska män från att ha varit 8,0 till att bli 9,4 procentenheter lägre än proportionell representation.

Innebörden av mätningen enligt denna indikator är att utvecklingen är negativ. Det finns exempel på att representationen för gruppen med utländsk bakgrund har ökat i någon del av Sveriges politiska församlingar. Men eftersom befolkningsandelarna med utländsk bakgrund har ökat mer än representationen bland valda, så är effekten att representationens proportionalitet genomgående försämrats.

Varför finns det en underrepresentation bland utrikes födda? Hur kan man förklara att underskottet ökar i stället för att minska? Flera forskare har på senare tid publicerat verk som försöker förklara underskottet i representationen för individer med utländsk bakgrund utifrån partimässiga grunder. Partierna är en nyckelfaktor i detta sammanhang. Inom partierna upprättas de listor, som avgör i vilken ordning kandidaterna väljs inom de kvoter varje parti lyckas uppnå. (Väljarnas makt gentemot partierna har dock ökat något genom möjligheten till personval.)

Andelen fullmäktigeledamöter utgör emellertid endast en mindre del av samtliga kommunalt förtroendevalda. Forskare visar att det i själva verket är sämre ställt med representationen i nämnderna och att det finns ett tydligt etniskt-hierarkiskt mönster. Tolkningen av detta är att partierna vill visa upp en snyggare fasad i fullmäktige och bryr sig mindre om detta i nämnderna där de verkar mer i det fördolda (Blomqvist 2005b)

I Rodrigo Blomqvists avhandling »*Närvarons politik och det mång-etiska Sverige*« undersöker hon via kvantitativa metoder vilka faktorer som avgör den politiska representationen för individer med utländsk bakgrund. Hon kommer fram till att tiden som medlem i ett politiskt parti är av stor betydelse för att man ska få förtroendeuppdrag. Rodrigo Blomqvist drar också slutsatsen att de politiska partierna främst värvar individer som är väletablerade i det svenska samhället för de politiska uppdragen. Eftersom nyanlända flyktingar per definition inte är väletablerade innebär detta att många nya samhällsmedlemmar saknar möjlighet att få ett samhälleligt förtroendeuppdrag. (Blomqvist 2005a: 201–203)

I SOU 2006:53 »*Partierna nominerar*« diskuterar Soininen och Etzler varför individer med utländsk bakgrund är underrepresenterade inom de politiska partierna. De menar att det finns

både rationella och institutionella anledningar till att partierna rekryterar få medlemmar med invandrarbakgrund både till partiet som sådant och vidare till listorna med kandidater till de politiska församlingarna.

Soininen och Etzler menar att partiernas minskade drivkrafter att värva medlemmar drabbar individer med invandrarbakgrund, eftersom dessa grupper förr oftare värvades genom dörr-knacknings aktioner. Särskilda värvningskampanjer mot gruppen individer med invandrarbakgrund är inte så lönsamma för partierna, eftersom denna grupp inte är särskilt stor i jämförelse med andra grupper och dessutom mycket heterogen, vilket innebär att medlemmarna inte automatiskt lockas av samma budskap. (SOU 2006:53:209–211)

Soininen och Etzler menar vidare att partiernas institutionaliserade system för att rangordna kandidater medför att man missgynnar minoritetsgrupper. Detta beror på att fördomar bland partiernas gräsrotter tillåts komma fram i en valsituation. När gräsrotterna får en möjlighet att delta och rösta på olika kandidater blir därför diskriminering en följd av proceduren. Liknande problem finns i princip vad gäller kvinnorepresentationen, men här korrigerar partierna för bristerna. (Ibid. 217–222)

Dahlstedt menar att en lyckad integration är något partierna mest vill visa upp som en officiell framgångssaga. I realiteten har många partimedlemmar stereotypa föreställningar om invandrare, vilket påverkar dem att inte rösta på personer med utländsk bakgrund vid provval. När en lista på kandidater görs upp hamnar alltid kandidater med invandrarbakgrund långt ner. Detta beror ofta på att de partimedlemmar som har svensk bakgrund tillsammans ingår i ett nätverk, där man lyfter upp varandra inom partiet. (Dahlstedt 2005: 182–183)

Sammantaget verkar det finnas både institutionella hinder och diskriminering inom partierna. Resultatet blir att endast få av de valda till olika politiska församlingar har utländsk bakgrund.

*Indikator 3: Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund jämfört med motsvarande andelar kvinnor och män med svensk bakgrund som 1) undertecknat något upprop, 2) delagit i någon demonstration, 3) tagit kontakt med kommunal förtroendevald eller tjänsteman, 4) överklagat myndighetsbeslut.*

Andelen kvinnor och män med svensk bakgrund som undertecknade något upprop i allmänna frågor var år 1998 23,2 procent och år 2000–2001 23,9 procent. Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund som undertecknade något upprop var år 1998 14,4 procent och år 2000–2001 15,6 procent. Differensen mellan grupperna minskade från 8,8 procentenheter år 1998 till 8,3 procentenheter år 2000–2001.

Andelen kvinnor och män med svensk bakgrund som deltog i någon demonstration i allmänna frågor var år 1998 9,7 procent och år 2000–2001 10,9 procent. Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund som deltog i någon demonstration i allmänna frågor var 1998 7,7 procent och år 2000–2001 9,9 procent. Differensen mellan grupperna minskade från 2,0 procentenheter år 1998 till 1,0 procentenheter år 2000–2001.

Andelen kvinnor och män med svensk bakgrund som tagit kontakt med någon tjänsteman eller förtroendevald år 1998

**Tabell 5**

Andelar av befolkningen med svensk och utländsk bakgrund som aktivt deltagit i vissa demokratiska handlingar

**Andelar som har undertecknat något upprop i allmänna frågor**

	1998	2000-2001
Svensk bakgrund	23,2	23,9
Utländsk bakgrund	14,4	15,6
Differens	8,8	8,3

**Andelar som tagit kontakt med någon tjänsteman eller förtroendevald**

	1998	2000-2001
Svensk bakgrund	27,4	24,4
Utländsk bakgrund	21,3	18,1
Differens	6,1	6,3

**Andelar som har deltagit i någon demonstration i allmänna frågor**

	1998	2000-2001
Svensk bakgrund	9,7	10,9
Utländsk bakgrund	7,7	9,9
Differens	2,0	1,0

**Andelar som känner att man skulle kunna författa en skrivelse och överklaga myndighetsbeslut**

	1998	2000-2001
Svensk bakgrund	70,6	68,7
Utländsk bakgrund	62,7	63,0
Differens	7,9	5,7

Källa: SCB ULF 1998 samt SCB ULF 2000-2001

var 27,4 procent och år 2000–2001 24,4 procent. Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund som tagit kontakt med någon tjänsteman eller förtroendevald år 1998 var 21,3 procent och år 2000–2001 18,1 procent. I denna fråga minskade alltså både de medborgare som hade svensk och utländsk bakgrund sin aktivitet mellan 1998 och 2000–2001. Differensen mellan grupperna ökade från 6,1 procentenheter år 1998 till 6,3 procentenheter år 2000–2001.

Andelen kvinnor och män med svensk bakgrund som känner att man skulle kunna författa en skrivelse och överklaga myndighetsbeslut år 1998 var 70,6 procent och år 2000–2001 68,7 procent. Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund som känner att man skulle kunna författa en skrivelse och överklaga myndighetsbeslut år 1998 var 62,7 procent och år 2000–2001 63,0 procent. I denna fråga minskade alltså självförtroendet för de medborgare som hade svensk bakgrund mellan 1998 och 2000–2001 medan självförtroendet ökade bland de medborgare som hade utländsk bakgrund. Differensen mellan grupperna minskade från 7,9 procentenheter år 1998 till 5,7 procentenheter år 2000–2001.

Sammantaget har alltså skillnaderna mellan grupperna minskat. Undantaget är aktiviteten att ta kontakt med någon förtroendevald eller tjänsteman där skillnaderna ökat. Dock skedde detta i ett läge då denna typ av kontakter minskat i båda grupperna. Eftersom människor normalt sett tar kontakt med tjänstemän och handläggare när man är missnöjd med något i samhället så kan detta eventuellt tolkas som att missnöjet med de offentliga systemen minskat i hela samhället. En sådan tolkning vore särskilt rimlig med tanke på att den ekonomiska konjunkturen nådde en topp under år 2000–2001 och individer i allmänhet är mer nöjda i goda tider.

Vad kan dessa skillnader bero på? I Integrationsverkets (2000a) rapport *Utänför demokratin Resurser för politisk integration* genomför författarna Adman och Strömblad kvantitativa analyser på samma indikatorer som presenterats ovan för perioden 1987–1997. De kommer fram till att skillnaderna hade ökat mellan grupperna under perioden. I deras studie visar det sig att utbildningsnivå kan förklara nästan hela skillnaden mellan grupperna. Gruppen individer med svensk bakgrund hade helt enkelt tillägnat sig mera utbildning än gruppen individer med utländsk bakgrund.

En undersökning av data från STATIV visar att gruppen med svensk bakgrund under åren 1997–2001 har utökat skillnaden till gruppen med utländsk bakgrund vad gäller genomförd eftergymnasial utbildning. Därmed torde inte förändringar i mängden högre utbildning kunna förklara att skillnaden mellan grupperna minskat mellan 1997 och 2001.



*Indikator 4: Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund som innehar ett föreningsmedlemskap i Sverige jämfört med andelen kvinnor och män med svensk bakgrund som innehar ett föreningsmedlemskap i Sverige.*

Andelen kvinnor och män med svensk bakgrund, som var medlemmar i en fackförening, lantbruksorganisation, företagarorganisation eller liknande var år 1998 59,9 procent och år 2000–2001 59,6 procent. Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund som var medlem i en sådan organisation var år 1998 54,8 procent och år 2000–2001 56,6 procent. Differensen mellan grupperna minskade således från 5,1 procentenheter år 1998 till 3,0 procentenheter år 2000–2001.

Flera undersökningar har belagt att föreningsmedlemskap är en viktig förklaringsfaktor för det politiska deltagandet. Myrberg (2004) undersöker flera olika typer av föreningar för att mer i detalj hitta skillnader i föreningsdeltagande. Han finner att invandrare i mindre omfattning än infödda är medlemmar i idrottsföreningar, kultur- eller hobbyföreningar, konsument- och bilorganisationer samt sällskapsföreningar. Invandrarna har dessutom lägre aktivitet inom idrottsföreningar, företagarföreningar och sällskapsföreningar. Samtidigt finns inga typer av organisationer med statistiskt belagda skillnader i medlemskap eller aktivitet till invandrarnas fördel. Resultatet av denna studie stämmer alltså väl överens med de data som presenteras ovan.

#### *Integrationsverkets kommentar*

Den ganska lilla och krympande skillnaden mellan invandrades och svenskars organisationsgrad i arbetsmarknadsorganisationer (fack och arbetsgivare) kan vara intressant att titta närmare på. Är dessa organisationer en vanlig väg även till politisk orga-

**Tabell 6**

Andel av befolkningen med svensk och utländsk bakgrund, som är medlemmar i en fackförening, lantbruksorganisation, företagarorganisation eller liknande

	<b>1998</b>	<b>2000-2001</b>
Svensk bakgrund	59,9	59,6
Utländsk bakgrund	54,8	56,6
Differens	5,1	3,0

Källa: SCB ULF 1998 samt SCB ULF 2000-2001

nisering och gäller detta i så fall i lägre grad för invandrare än för svenskar?

Om samhället önskar att personer med utländsk bakgrund ska var politiskt verksamma och representerade i motsvarande grad som personer med svensk bakgrund, finns möjligen skäl att granska hur samhället bidrar till förutsättningarna för olika organisationer att verka.

Delaktighet i det demokratiska samhället, i politiken liksom i civilsamhället ingår i målen för integrationspolitiken. Åtgärderna inom densamma har emellertid varit starkt koncentrerade på att de invandrade så snart som möjligt ska kunna försörja sig själva och på insatser för att underlätta inträde på arbetsmarknaden. Sysselsättningen har alltså varit ett primär före övrig delaktighet, något som kan diskuteras då inte alla nyanlända flyktingar till exempel har möjlighet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Att stå utanför arbetsmarknaden behöver inte heller nödvändigtvis innebära ett utanförskap i andra avseenden och frågan är hur delaktighet i samhällslivet i övrigt kan främjas genom politiska åtgärder. Riktade åtgärder har lokalt vidtagits inför valen för att öka valdeltagandet, men i övrigt har deltagandet i samhällslivet, i politiska partier, i föreningar lämnats därhän. När det gäller mål och indikatorer inom detta uppdrag är de begränsade till SCB som fått uppgiften att förbättra det statistiska underlaget för bedömning av de av riksdagen beslutade integrationspolitiska målen, men det finns inga mål riktade till någon sektorsmyndighet eller uppföljningssystem för att mäta delaktigheten i det demokratiska samhället.

## Statens kulturråd

### Bakgrund

Regeringen hade i Regleringsbrevet för Statens kulturråd för år 2006 angivit som mål att

- den etniska och kulturella mångfalden inom kulturutbudet skall öka
- andelen utövare med utländsk bakgrund skall öka inom kulturlivet
- kulturutbudet skall nå fler med utländsk bakgrund

I regleringsbrevet var också inskrivet att »Statens kulturråd skall redovisa i vilken grad målen har uppnåtts med hjälp av ett antal indikatorer som också skall ligga till grund för en närmare analys av den utveckling som skett i förhållande till målen och orsakerna därtill«. De av regeringen framtagna indikatorerna för kulturområdet blev aldrig inskrivna i regleringsbrevet för Kulturrådet. Indikatorerna var föremål för diskussion mellan myndigheten och departementet. Myndigheten hade bedömt att de föreslagna indikatorerna inte i alla delar var möjliga eller lämpliga att arbeta med.

### Uppdrag

Regeringens uppdrag till Statens kulturråd år 2006 formulerades på nytt i Regeringsbeslut 2006-09-14 U2006/6125/Kr.

I beslutet är inskrivet att Statens kulturråd skall redovisa måluppfyllelsen av de tre integrationspolitiska målen inom rådets ansvarsområde. Av redovisningen skall i möjligaste mån framgå uppgifter om måluppfyllelse för kulturutbud, anställda/utövare respektive besökare eller motsvarande. Redovisningen skall även innehålla myndighetens analys av resultatet. Statens kulturråd skall lämna förslag på hur måluppfyllelsen av de integrationspolitiska målen kan öka på hela kulturområdet samt ge förslag på hur måluppfyllelsen i sin helhet kan mätas med hjälp av indikatorer.

### Mål och inriktning

Kulturrådet rapporterar att man i arbetet med regeringens uppdrag utgått från de integrationspolitiska mål som Riksdagen antagit.

I Integrationsverkets kontakter med Statens kulturråd har framgått att myndigheten fann uppdraget, som det formulerats i regleringsbrevet och de framtagna indikatorerna, svårt att utföra med metoder som stod till buds. Efter regeringens omformulering av uppdraget i regeringsbeslutet den 14 september har myndigheten utfört detta genom att inventera

upphovsmän bakom uppförda musik och teaterproduktioner, personal anställd vid kulturinstitutioner samt genomförda publikundersökningar.

Inventeringen av upphovsmän och personal täcker delar av den verksamhet, som bedrivs av scen och musikinstitutioner samt fria grupper. Publikundersökningar hade gjorts vid ett begränsat antal teatrar och museer och kan betraktas som några stickprov. Kulturrådet har i kontakten med Integrationsverket erinrat om att publikundersökningar av de slag som redovisas inte kan ge en täckande bild, även om de kan belysa tillfälliga förhållanden. Myndigheten har påpekat att det behövs bredare och mer systematiska undersökningar för att redovisa sammanhang och förändring över tid. Sådana undersökningar har genomförts och visat intressanta resultat, som Kulturrådet redovisat tidigare.

Av Kulturrådets rapport framgår att myndighetens redovisning i hög grad har relaterats till de verksamhetsanknutna mål, som fanns inskrivna i regleringsbrevet och som regeringsbeslutet den 14 september återkopplar till. Framtagna indikatorer har däremot inte använts som grund för myndighetens rapport.

Regeringen har inte efterfrågat mångfalden inom Statens kulturråds personal. Av den redovisning Integrationsverket beställt från SCB framgår att myndighetens andel anställda med utländsk bakgrund ökade från 5,1 till 6,4 till 13,1 procent mellan åren 1997, 2000 och 2004. Det är den snabbaste utveckling mot mångfald i personalsammansättning som framkommit vid någon av de sexton myndigheterna.

## Utomeuropeiska samarbeten

Indikator X<sup>46</sup>

*Andelen utomeuropeiska samarbeten och utbyten som finansierats av de statliga myndigheterna, bolagen och stiftelseinstitutionerna inom kulturområdet.*

## Kulturutbudet

Regleringsbrevets mål:

Den etniska och kulturella mångfalden inom kulturutbudet skall öka.

46 Indikatorn ströks från Kulturrådets åtaganden i och med U2006/6125/Kr. Därför har ingen myndighet uppdrag att redovisa denna indikator.

**Tabell 1**

Andel upphovspersoner till teaterproduktioner 2001 och 2004, redovisade av bidragsmottagande fria teatergrupper, per födelse land, uttryckt i procentenheter

	Andel upphovspersoner		Avvikelse från proportionell representation	
	2001	2004	2001	2004
Sverige	72	73	16,5	14,8
Storbritannien, Australien, USA, Kanada	11	11	10,6	10,6
Västeuropa utom Storbritannien	11	11	6,9	7,0
Östeuropa	3	4	0,3	1,1
Övriga	3	1	1,3	3,9

Källa: Statens kulturråd Uppföljning av de integrationspolitiska målen, SCB, egen bearbetning

**Tabell 2**

Andel upphovspersoner till teater- och musikteater-produktioner 2001 och 2004, redovisade av bidragsmottagande institutioner utom Riksteatern, per födelse land, uttryckt i procentenheter

	Andel upphovspersoner		Avvikelse från proportionell representation	
	2001	2004	2001	2004
Sverige	65	64	23,5	23,8
Västeuropa utom Storbritannien och Irland	13	15	12,6	14,6
Storbritannien, USA, Irland och Kanada	13	14	8,9	10
Östeuropa	8	5	5,3	2,1
Övriga	0,5	2	3,8	2,9

Källa: Statens kulturråd Uppföljning av de integrationspolitiska målen, SCB, egen bearbetning

#### Indikator X<sup>47</sup>

*Andelen produktioner med utomeuropeisk prägel och ursprung som finansierats av de statliga myndigheterna, bolagen och stiftelseinstitutionerna inom kulturområdet.*

Kulturrådet presenterar för uppförda musik och teaterverk upphovspersonernas födelse länder åren 2001 och 2004 fördelat på ländergrupperna *Sverige, Storbritannien/Australien/USA/Kanada, Västeuropa utom Storbritannien, Östeuropa* respektive *Övriga*.

47 Indikatoren ströks från Kulturrådets åtaganden i och med U2006/6125/Kr. Kulturrådet fick i stället uppdraget att »redovisa måluppfyllelsen av de tre integrationspolitiska målen inom rådets ansvarsområde. Av redovisningen skall i möjligaste mån framgå uppgifter om måluppfyllelse för kulturutbud, anställda/utövare respektive besökare eller motsvarande«.

**Tabell 3**

Andelen anställda med utländsk bakgrund, på 98 kulturinstitutioner, 2001 och 2004, uttryckt i procentenheter

	Andel anställda		Avvikelse från proportionell representation	
	2001	2004	2001	2004
Samtliga anställda	12,5	12,8	-4,1	-5
Personer i ledande ställning	8,6	6,8	-8	-11
Nationella scenkonstinstitutioner	15,6	15	-1	-2,8
Regionala teaterinstitutioner	10,5	10,4	-6,1	-7,4
Regionala musikinstitutioner	15,9	17,1	-0,7	-0,7
Centrala museer	13	13,6	-3,6	-4,2
Regionala museer	8,3	8	-8,3	-9,8
Övriga myndigheter, stiftelser och bolag	10,4	11,7	-6,2	-6,1

Källa: Statens kulturråd Uppföljning av de integrationspolitiska målen, SCB, egen bearbetning

Vid bidragsmottagande fria teatergrupper samt bidragsmottagande teater och musikinstitutioner utom Riksteatern var verk med Sverigefödda upphovsmän starkt dominerande med 64 till 73 procent av alla. Upphovsmän från de engelskspråkiga länderna samt övriga Västeuropa stod vardera för 11–15 procent av verken. Östeuropeiska upphovsmän stod för mellan 3 och 8 procent av verken. Övriga länders upphovsmän svarade för 0,5 till 3 procent av de uppförda verken. Förskjutningarna mellan åren 2001 och 2004 var obetydliga. Underlaget för redovisningen är de ansökningar om bidrag som inlämnats till myndigheten.

## Utövare

Regleringsbrevets mål:

Andelen utövare med utländsk bakgrund skall öka inom kulturlivet.

## Indikator X<sup>48</sup>

*Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund jämfört med andelen kvinnor och män med svensk bakgrund som är anställda i olika befattningar, inkluderande andelen anlitade för uppdrag, på de statliga kulturmyndigheterna, de statliga bolagen och stiftelseinstitutionerna inom kulturområdet.*

48 Se not 47.

**Tabell 4**

Andelen anställda med utländsk bakgrund 2001 och 2004, uttryckt i procentenheter

	<b>Administrativt arbete</b>		<b>Avvikelse från proportionell representation</b>	
	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>
Nationella scenkonstinstitutioner	13,3	12,1	-3,3	-5,7
Regionala teaterinstitutioner	10,6	9,7	-6,0	-8,1
Regionala musikinstitutioner	10,2	12,6	-6,4	-5,2
	<b>Konstnärligt arbete</b>		<b>Avvikelse från proportionell representation</b>	
	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>
Nationella scenkonstinstitutioner	19,0	19,0	2,4	1,2
Regionala teaterinstitutioner	8,8	8,5	-7,8	-9,3
Regionala musikinstitutioner	18,1	19,2	1,5	1,4

Kulturrådet redovisar en undersökning av de anställda vid 98 myndigheter och institutioner inom kulturområdet för åren 2001 till 2004. Andelen sysselsatta med utländsk bakgrund ökade under dessa år från 12,5 till 12,8 procent. För kategorin »Personer i ledande ställning« sjönk motsvarande andel från 8,6 till 6,8 procent under samma period.

En undersökning av sysselsatta med konstnärligt arbete vid nationella scenkonstinstitutioner visar att 19 procent av dem hade utländsk bakgrund åren 2001 och 2004. Vid regionala teaterinstitutioner varierade andelen med konstnärligt arbete och utländsk bakgrund från 8,8 till 8,5 procent mellan år 2001 och år 2004. Vid regionala musikinstitutioner var motsvarande andelar 18,1 respektive 19,2 procent åren 2001 och 2004.

Andelen sysselsatta med utländsk bakgrund i administrativt arbete vid nationella scenkonstinstitutioner varierade åren 2001 till 2004 mellan 13,3 och 12,1 procent. Motsvarande intervall för anställda vid regionala teaterinstitutioner var 10,6 till 9,7 procent och vid regionala musikinstitutioner 10,2 respektive 12,6 procent. Undersökningarna visar ingen gemensam tendens uppåt eller nedåt för andelen anställda med utländsk bakgrund inom de olika grupperna av kulturinstitutioner.

## Publik

Regleringsbrevet mål:

Kulturutbudet skall nå fler med utländsk bakgrund.

Indikator X<sup>49</sup>

*Andelen kvinnliga och manliga besökare med utländsk bakgrund jämfört med andelen kvinnliga och manliga besökare med svensk bakgrund på produktioner som finansierats av de statliga kulturmyndigheterna, de statliga bolagen och stiftelseinstitutionerna inom kulturområdet.*

Av tillfrågade 60 scenkonstinstitutioner hade fyra genomfört publikundersökningar, som innehållit frågor om födelseland. Vid Stockholms stadsteater har en undersökning visat att 14 procent av de tillfrågade bland publiken vid 14 föreställningar år 2006 hade utländsk bakgrund enligt den gamla definitionen. Motsvarande andel år 2005 var 18 procent av de tillfrågade vid 13 föreställningar. Vid Göteborgs stadsteater visade en publikundersökning att 8 procent av de svarande åren 2004 och 2005 »vuxit upp utomlands«. Av de svarande uppgav dessutom en större andel att de hade minst en förälder som vuxit upp utomlands. Siffrorna i de två stadsteatrarnas publikundersökningar tyder på att publikinslaget med utländsk bakgrund var relativt lika vid dessa två institutioner även om de ställda frågorna inte hade samma formulering.

Västerbottensteatern har arbetat med publikundersökningar som belyser detta område under senare år. Av 50 svarande på en enkät 2005 uppgav 22 att de »genom sin familj hade kontakt med fler kulturer«. I enkäter vid två föreställningar 2006 svarade 19 procent av 85 svarande med samma svarsalternativ. Vid två andra föreställningar år 2006 användes annorlunda svarsalternativ. Då svarade 2 procent av 231 svarande att de huvudsakligen hade utländsk bakgrund medan 7 procent svarade att de hade både svensk och utländsk bakgrund. Vid Dalateatern har genomförts publikundersökningar vid fyra föreställningar åren 2005 och 2006. Enkäterna har besvarats av mellan 100 och 300 besökare. Mellan 5 och 7 procent av de svarande har svarat att de är födda i utlandet.

Några museer har genomfört publikundersökningar som innefattat frågor om besökarens födelseland. I några fall ingår turister i samma kategori som invandrade på sätt som gör att svaren inte kan användas i denna översikt.

---

49 Se not 47.



Skansen hade bland sina »svensktalande« besökare år 2005 27 procent med utländsk bakgrund av 1 126 svarande. Av dem var 15 procent själva födda utanför Sverige. År 2006 hade 20 procent av de »svenska« besökarna utländsk bakgrund (gamla definitionen), varav 12 procent själva var födda utomlands. Antalet svarande var då 1197.

Nationalmuseum har vid sex undersökningar åren 2005 och 2006 fått svar att mellan 8 och 20 procent av de svarande varit födda utomlands. Antalet svarande har växlat mellan 700 och 1 200 per mättillfälle. Andelen sverigefödda besökare med någon utomlands född förälder har varit 8–9 procent vid samtliga mättillfällen.

Historiska museets publikundersökningar har visat att 9–14 procent av de svenska besökarna åren 2005 och 2006 var födda utomlands samt att 25 procent av de svenska besökarna 2006 hade någon förälder född utanför Sverige. Antalet svarande var år 2005 drygt 1 100 personer och år 2006 ca 650 personer. Vid Kungliga Myntkabinettet var åren 2005 och 2006 13–14 procent av de svenska besökarna födda utomlands medan 26 procent av de svenska besökarna år 2006 hade någon förälder född utanför Sverige.

Naturhistoriska riksmuseet redovisar från en publikundersökning år 2005 att 12 procent av 1 000 besökare svarade att de var födda utomlands samt att drygt 17 procent svarade att de hade föräldrar födda utanför Sverige. (Utländska turister ingår troligen i undersökningen.) Enkäten besvarades 2006 av 800 personer. Då svarade 12 procent att de var födda utanför Sverige. 19 procent svarade att de hade föräldrar födda i annat land än Sverige. Publikundersökningar vid Tekniska museet 2005 och 2006 gav vid handen att av 770 besökare uppgav 11 procent att de var födda utomlands, medan 12 procent svarade att de var födda i Sverige och att någon av deras föräldrar var född utomlands.

### Kulturrådets sammanfattande reflektioner och analys

Kulturrådet konstaterar på grund av det insamlade underlaget att fördelningen av upphovspersoner från olika världsdelar är ungefär samma år 2001 och år 2004. Institutionerna framför fler verk av utländska upphovspersoner än de fria grupperna. Kulturrådet gör reservationen att metoden att söka upphovspersoners ursprung är osäker.

Personer födda utomlands och personer födda i Sverige med två utomlands födda föräldrar var 12 respektive 13 procent av de sysselsatta vid de utvalda institutionerna åren 2001 och 2004. Andelen i ledande ställning som hade utländsk bakgrund minskade från 8,6 till 6,8 procent från år 2001 till år 2004. Personer med utländsk bakgrund var något överrepresenterade

bland de konstnärligt verksamma vid regionala musikinstitutioner och nationella sceninstitutioner men utgjorde däremot en mindre andel vid regionala teaterinstitutioner. Relativt hög andel musiker och dansare är födda utomlands medan andelen med utländsk bakgrund bland skådespelare är lägre. Kulturrådet noterar i sammanhanget att det kan finnas skäl att undersöka villkoren för antagning till högre utbildning inom scenkonstområdet.

Kulturrådet påpekar att inslaget av publik med utländsk bakgrund vid regionteatrarna i Västerbotten och Dalarna ska bedömas med hänsyn till att man har en lägre andel befolkning med utländsk bakgrund i dessa regioner än den som finns i Stockholm och Göteborg. Andelen besökare med utländsk bakgrund vid museerna ligger på en bra nivå jämfört med hela befolkningens sammansättning. Med tanke på att de undersökta museerna finns i storstadsområde kanske jämförelsen i stället ska göras mot befolkningens sammansättning där. Då blir bilden lite sämre.

### Kulturrådets syn på studier av mångfald inom kulturverksamheter

Kulturrådet meddelar en rad fakta som tagits fram genom myndighetens egna undersökningar. Sålunda har framkommit att 20–27 procent av verksamma vid kulturinstitutioner har utländsk bakgrund medan 6–8 procent av de verksamma i ledande ställning vid sådana institutioner har utländsk bakgrund. Mångfaldsarbetet har nått längre vid institutioner på lokal och regional nivå än vid nationella institutioner.

Att genomföra publikundersökningar är förenat med metodproblem. Hur man ska bedöma bortfall är ett av dem. Ett annat problem är hur man redovisar utländsk bakgrund hos publik vid evenemang, där många besökare är turister.

Genom tidigare genomförda mer omfattande studier är det påvisat att utbildning och socioekonomisk tillhörighet väger tyngst bland förklaringar till medverkan och deltagande i kulturlivet. Sådana studier har visat att deltagande inom de flesta kulturområden bland personer med utländsk bakgrund är lika högt eller högre än etniska svenskars deltagande.

Statens kulturråd påpekar att kön, ålder, geografisk hemvist, utländsk bakgrund, eventuellt funktionshinder och social skiktning även fortsättningsvis kommer att utgöra utgångspunkter för myndighetens uppmärksammande av hur kulturvanorna ser ut i Sverige.

### *Erfarenhet av uppföljning med indikatorer*

Kulturrådets redovisning täcker in de områden som motsvarar regleringsbrevets mål. Myndigheten har vinnlagt sig om att

sammanföra undersökningsresultat som funnits att tillgå och att skapa en bild med detta som underlag.

Redovisningen är formad med de av regeringen uppsatta målen för mångfald i kulturutbudet, mångfald bland utövare och mångfald i publiksammansättning som mätområden. Kulturrådet synes ha antagit att dessa mätområden också är de för vilka mätning fortsättningsvis bör ske. Detta ska eventuellt tolkas som myndighetens svar på uppgiften att föreslå indikatorer för fortgående uppföljning inom kultursektorn.

Kulturrådet har nått en ganska hög grad av mångfald i myndighetens egen personalsammansättning. Myndigheten betonar behovet av att upprätthålla kulturverksamheternas tillgänglighet för alla utan hinder av förekommande kommunikationssvårigheter. Myndighetens medvetenhet om svårigheter att mäta publikdeltagande vid enskilda institutioner och produktioner har uttryckts genom hänvisning till återkommande studier, som genomförs med tillräcklig bredd, systematik och kontinuitet för att forma en så säker överblick som möjligt.

Integrationsverket delar uppfattningen att kulturutbudets tillgänglighet för alla delar av befolkningen bör studeras med vetenskapliga metoder på tillräckligt stora underlag och med kontinuitet över längre tid. Tillfälliga publikundersökningar och stickprov riskerar att vara alltför osäkra för att fylla en funktion i en långsiktig kunskapsuppbyggnad. EU-baserade undersökningar kan täcka behovet av uppföljning av mångfalden i Sveriges kulturutbud och det mångfaldiga deltagandet i kulturaktiviteter. Samtidigt kan sådana studier möjliggöra jämförelser mellan de europeiska länderna.



## 9 Diskriminering

Fram till nittiotalet var den förhärskande bilden i Sverige att etnisk diskriminering var ett fenomen som var kopplat till en ideologisk rasism. Det innebar att man förnekade att etnisk diskriminering var ett utbrett problem i det svenska samhället. Detta återspeglades i en vägran från svenska statsmakten att leva upp till en del av sina åtaganden i FN:s rasdiskrimineringskonvention och under ett par decennier hävdade man från svenskt håll att etnisk diskriminering inte var något problem på svenska arbetsplatser. Först 1994 antogs en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

När invandrapolitiken från sjuttioalet ersattes med integrationspolitik 1997 satte man upp målen lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund där alla är delaktiga. Bland annat skulle arbetet särskilt inriktas på att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

### Integrationspolitiska mål och indikatorer

I Budgetpropositionen för 2006 fastställde regeringen bland Integrationsverkets uppdrag ett antal integrationspolitiska mål samt indikatorer för att mäta implementeringen av desamma.

De integrationspolitiska *målen* inom området antidiskriminering som regeringen satte upp var:

- Etnisk och religiös diskriminering skall minska i samhället
- Det skall finnas god kunskap om förekomst och omfattning av etnisk och religiös diskriminering. Det skall finnas kunskap om mekanismer bakom diskriminering
- En större andel personer skall känna till och tillvarata sina rättigheter

- Arbetsgivare skall ha kunskap om diskrimineringslagstiftningen och skall arbeta för att förebygga diskriminering

Måluppfyllelsen skulle mätas med följande *indikatorer*:

*Andelen kvinnor och män mellan 16–78 år med utländsk bakgrund som upplever sig diskriminerade eller på annat sätt illa behandlade i olika väldefinierade situationer.*

*Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund som bedöms vara utsatta för diskriminering i vissa väl definierade praktikprövningssituationer.*

*Andelen kvinnor och män mellan 16–78 år som i vissa väl definierade situationer bevittnar etnisk eller religiös diskriminering.*

*Andelen kvinnor och män mellan 16–78 år, som har 1), kunskap om lagstiftning som skyddar personer från att bli etniskt eller religiöst diskriminerade, 2), kunskap om vart man skall vända sig vid diskrimineringsfrågor.*

*Andelen kvinnor och män, mellan 16–78 år, som är beredda att anmäla etnisk eller religiös diskriminering som de 1), blir vittnen till eller 2), själva blir utsatta för.*

*Andelen arbetsgivare som har kunskaper om diskrimineringslagstiftningen samt arbetar för att förebygga diskriminering.*

## Sammanfattning av resultaten

De tre målen är starkt fokuserade på kunskap. Både mål och indikatorer är allmänt formulerade och rymmer även ett antal subjektiva och komplexa begrepp som »goda kunskaper, väldefinierade situationer, kunskap om mekanismer« och dylikt. Flera av indikatorerna förutsätter att man mäter individers attityder, beteenden och kunskap.

Det första målet ovan, *Etnisk och religiös diskriminering skall minska i samhället*, kan anses överordnat de övriga tre i meningen att dessa skall bidra till att uppfylla det första. Här presenteras därför inte något resultat angående detta mål, utan vi återkommer i slutet av avsnittet med en bedömning av de sammanlagda resultaten.

Resultatet avseende det andra målet Det skall finnas god kunskap om förekomst och omfattning av etnisk och religiös diskriminering. Det skall finnas kunskap om mekanismer

bakom diskriminering bygger på utfallet av de tre första indikatorerna. Resultaten baseras på den s.k. Upplevelseundersökningen.<sup>50</sup> Ett påpekande som måste göras här är att indikatorn utgår från kategorin utländsk bakgrund medan Upplevelseundersökningen räknar med utrikes födda.

När det gäller den första indikatorn, Andelen kvinnor och män mellan 16–78 år med utländsk bakgrund som upplever sig diskriminerade eller på annat sätt illa behandlade i olika väl definierade situationer, visar Upplevelseundersökningen (Integrationsverket 2006e) att i genomsnitt 13 procent av utrikes födda i åldrarna 16–68 år har upplevt diskriminering under 2005<sup>51</sup>. Det är framför allt på arbetsplatsen som störst andel personer, (var femte individ) upplevt diskriminering. När man jämför kvinnor och män ser man att bland männen har en fjärdedel mot en femtedel för kvinnorna upplevt diskriminering. Totalt har nästan 40 procent av de intervjuade upplevt diskriminering i någon av de nio undersökta situationerna under 2005. Individer med afrikanskt ursprung visar sig oftast drabbade, i sex av de nio situationer. Muslimer upplever diskriminering i högre grad – i tre av de nio situationerna. Ett medelvärde för upplevd diskriminering utifrån de nio situationerna visar att 13 procent av de tillfrågade upplevt diskriminering någon gång under 2005.

Andelen kvinnor och män med utländsk bakgrund som bedöms vara utsatta för diskriminering i vissa väl definierade praktikprövningsituationer motsvarade mellan 14–15 procent. Resultaten bygger här på s.k. praktikprövning (situation testing).<sup>52</sup> Resultaten enligt måttet nettodiskrimineringsnivå, (skillnaden mellan majoritets- och minoritetspersonerna) är 14 procent för kvinnor och 15 procent för män. Detta resultat indikerar på att personer med utländsk bakgrund har det svårare i en rekryteringssituation jämfört med personer med inhemsk bakgrund. Siffrorna är betydligt lägre än i andra EU-länder där liknande studier gjorts.

---

50 Upplevelser av etnisk diskriminering hos utrikes födda personer i Sverige 2005 undersöker utlandsföddas upplevelser av diskriminering i nio olika situationer. Undersökningen redovisar diskrimineringsupplevelser hos 2 024 utrikes födda individer i åldrarna 16–68.

51 Observera att Upplevelseundersökningens urval är utrikes födda samtidigt som indikatorn talar om utländsk bakgrund.

52 I rapporten, *Discrimination against native Swedes of foreign origin in access to employment*, undersöks förekomst av diskriminering genom att två välmeriterade individer (20–24 år) söker samma arbete. Den enda egenskap som skiljer dem åt är att den ena har sin bakgrund från Mellanöstern. Undersökningen genomfördes 2006 i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Andelen kvinnor och män mellan 16–78 år som i vissa väl definierade situationer bevittnat etnisk eller religiös diskriminering motsvarade 9 procent under 2005. Källan är här Integrationsverkets återkommande undersökning Integrationsbarometern från år 2002, 2003 och 2005 (Integrationsverket 2006b).<sup>53</sup> Av respondenterna uppger 16 procent att de bevittnat diskriminering på arbetsplatsen under 2005. I affärer har ca en tiondel bevittnat diskriminering. Det genomsnittliga talet för bevittnad diskriminering är knappt 9 procent under 2005. Resultaten över tid är ganska konstanta även om en liten minskning mellan år 2004 och 2005 kan noteras.

Måluppfyllelsen i allmän mening av det andra målet sammanfattas i det följande. Den första delen av målet, dvs. en *god kunskap om förekomst och omfattning av etnisk och religiös diskriminering* kan besvaras med att det tycks rimligt att påstå att viss kunskap finns. Den upplevda och »faktiska diskrimineringen« bland personer med utländsk bakgrund ligger på ungefär samma nivå 13–15 procent« medan den bevittnade diskrimineringen ligger på en lägre nivå, 9 procent.

Här bör påpekas att Integrationsbarometern hittills är den enda här redovisade studie som ger möjlighet till jämförelser över tid vilket är nödvändigt för att belysa en utveckling. Då det trots allt finns få studier i Sverige idag och metoderna fortfarande kan sägas befinna sig på »försöksstadiet« finns det ett tydligt behov av utvecklad (metod) kunskap och kunskap från andra länder.

När det gäller den andra delen av målet, *kunskap om mekanismer bakom diskriminering* finns ännu intetillräcklig kunskap för att klargöra, identifiera och analysera mekanismerna bakom diskriminering. Med mekanismer avser vi här främst de utlösande faktorer som orsakar diskrimineringen.

Det tredje målet *En större andel personer skall känna till och tillvarata sina rättigheter* belyses med hjälp av indikatorerna fyra och fem.

Andelen kvinnor och män mellan 16–78 år som har kunskap om lagstiftning som skyddar personer från att bli etniskt eller religiöst diskriminerade samt kunskap om vart man ska vända sig vid diskrimineringsfrågor motsvarade under den första delen ca 20 procent (lagen) och under den andra ca 25 procent (anmälan). Också här är Integrationsbarometern datakälla.

Andelen kvinnor och män, mellan 16–78 år, som är beredda att anmäla etnisk eller religiös diskriminering som de blivit vittnen till eller själva utsatta för motsvarar för vittnen 75–81

53 Denna undersökning genomförs via postenkät och respondenterna, ett representativt urval personer i Sverige 16–78 år gamla, får ta ställning till ett antal olika påståenden.



procent (2005) och själva utsatta 70–72 procent av utrikes födda. Resultaten bygger på Integrationsbarometern och på Upplevelseundersökningen. En stor andel, 81 procent, kan tänka sig att anmäla muntligt och 75 procent kan föreställa sig en skriftlig anmälan om bevittnad diskriminering under 2005. Den första andelen om 81 procent har ökat över tid. Andelen var 74 procent år 2003 och 78 procent år 2004. Kvinnor tycks mer inriktade på att anmäla än män. Att anmäla diskriminering som man själv blivit utsatt för, är ca 70 procent av utrikes födda beredda till visar undersökningen. Återigen är kvinnorna mer benägna till anmälan än männen. Ca 50 procent av de svarende kan även tänka sig att driva ett diskrimineringsärende till domstol. Till detta är något fler män än kvinnor positiva.

Måluppfyllelsen av det tredje målet som också är tudelat, *En större andel personer skall känna till och tillvarata sina rättigheter*, är generellt svår att uttala sig om. Den första delen av målet, kunskap om rättigheter (enligt indikatorn lagstiftning), kan inte bedömas då källan, Integrationsbarometern har värden för endast ett år, 2005. Resultatet var då ca 20 procent, vilket förefaller lågt. För en närmare värdering måste resultaten analyseras närmare och kunskaper om andra »motsvarande lagar« hos gruppen vägas in. Kunskapen om vart man skall vända sig vid diskriminering är något högre, 25 procent. Inte heller här kan några jämförelser göras bakåt i tiden. Regelbundet återkommande och kanske förfinade studier behöver göras för att kunna bedöma huruvida andelen individer med kunskap inom detta område ökar eller inte.

Beträffande målets andra del, anmälningsbenägenhet som vittne respektive »offer«, baseras resultaten på svar på hypotetiska frågor vilket riskerar tillförlitligheten genom hypotetiska svar. Det som saknades ovan dvs. möjlighet att jämföra resultaten över tid finns här till viss del. En stor majoritet, 75–81 procent, kan tänka sig att anmäla diskriminering man själv bevittnat och några färre, ca 70 procent, kan tänka sig att anmäla diskriminering som själv varit utsatt för. Dessa siffror om stipulerat framtida beteende får anses vara höga och kanske motsägelsefulla i förhållande till den låga kunskapsnivån redovisad ovan. Den stora andelen som är beredda att anmäla diskriminering visar att de flesta har basal kunskap om lagen, dvs. att diskriminering de facto är olaglig. Viktigare är här att andelen tydligt och konstant ökar över tid som kan tänka sig att göra en anmälan (såväl muntlig som skriftlig) efter att ha bevittnat diskriminering. Förutom fortsatta studier är det viktigt att söka fånga kunskap som tar fasta på faktiskt beteende. Utvecklad statistik och analyser från DO kan ge en bredare och mer tillförlitlig bild av individers potential att anmäla diskriminering.

Resultatet för det fjärde målet *Arbetsgivare skall ha kunskap*

om diskrimineringslagstiftningen och skall arbeta för att förebygga diskriminering visar att andelen arbetsgivare som har kunskaper om diskrimineringslagstiftningen är mindre än 50 procent samt andelen som arbetar för att förebygga diskriminering utgör mellan 20–50 procent (Arbetsgivarundersökningen, Integrationsverket 2006a).<sup>54</sup> Omkring hälften av de svarande uppger att de känner till lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet bra samtidigt som kunskapen om lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet ligger på en lägre nivå. Vad gäller det förebyggande arbetet mot diskriminering visar det sig att ca 50 procent av arbetsgivarna alltid samverkar med arbetstagare/fackförening och omkring 20 procent påstår att de alltid arbetar med aktiv rekrytering visavi personer med utländsk bakgrund.

Måluppfyllelsen av det fjärde målet är svår att bedöma bl.a. på grund av svårigheten att mäta kunskap. Kunskapen hos arbetsgivarna om lagen visar på betydligt högre siffror än de tidigare redovisade. Omkring hälften känner till aktuell lag om än i varierande omfattning. Om denna siffra är hög eller låg kan diskuteras men klart är att arbetsgivare borde känna till lagen. Vissa skillnader föreligger mellan offentliga och privata arbetsgivare, där de offentliga har mer kunskap, i synnerhet de statliga myndigheterna. Vad gäller den andra delen av målet rörande förebyggande åtgärder kan konstateras att även denna andel är otillfredsställande låg. I den del av det förebyggande arbetet som gäller samverkan med arbetstagare/fackförening svarar endast ca hälften att de är aktiva. Detta trots att lagen påbjuder detta. Resultaten under detta mål måste totalt sett betraktas som mindre goda och måluppfyllelsen kan därför tydligt betecknas som låg. Dessa resultat, efter det att de analyserats närmare och bekräftats, skulle kunna användas som arguments för direkta åtgärder.

Sammanfattningsvis skall dessa resultat bedömas i förhållande till det första överordnade målet *Etnisk och religiös diskriminering skall minska i samhället*. Detta första mål har på olika sätt och i varierande grad bäring på alla indikatorer vilkas resultat redan redovisats och kort värderats. Denna sista del kommer därför att fokusera på vad i resultaten som generellt pekar på möjligheter respektive hinder för att framgent kunna minska diskrimineringen i Sverige, dvs. uppnå det första målet.

54 Denna undersökning av 2005 bygger på ca 2 000 offentliga och privata arbetsgivares intervjuvar. Dessa arbetsgivare representerar olika storlek, storstad och tätort och branscher. Undersökningen söker fånga arbetsgivarnas kunskaper om lagstiftning och deras arbete med frågorna.

Beträffande det andra målet, kunskapen om diskrimineringens förekomst och omfattning, kan sägas att denna finns i viss utsträckning i dag men metodutveckling bör ske för säkrare framtida mätningar samtidigt som kunskapen behöver kompletteras med kunskap från andra länder. Vad gäller mekanismerna bakom diskriminering, dvs. i allmän mening, förhållandena, krafterna och aktörerna är det uppenbart att det behövs mer forskning om diskrimineringens orsaker. Att detta resultat, viss kunskap respektive mindre god kunskap måste betraktas som ett hinder för att minska diskrimineringen får anses klart och då i synnerhet den bristande kunskapen om mekanismerna.

Kunskapen om vilka rättigheter man har, om lagstiftning och om var hjälp kan sökas tycks låg och därför behövs både återkommande och antagligen förfinade studier genomföras. Endast framtida resultat från dessa kan ge svar på om en större andel människor i Sverige har kunskap om och kan använda sina rättigheter. Mätningen mot detta mål har således endast givit en första men viktig referenspunkt. Trots dessa resultat tycks anmälningsbenägenheten hög. Dessa resultat måste emellertid analyseras vidare och jämföras med kunskaper om andra lagar hos målgruppen. Även här behövs sannolikt upprepade studier. Det positiva i sammanhanget är att den tydligt ökande andelen »vittnen« som kan tänka sig att göra en anmälan. Kompletterande kunskap som tar fasta på faktiskt beteende lär här kunna ge en säkrare bild. Den låga kunskapen om lagstiftningen, i den mån den kan bekräftas, kan ses som ett hinder för att minska diskrimineringen medan den höga benägenheten att anmäla brottet kan skapa möjligheter.

När det gäller arbetsgivarnas kunskap var det endast hälften av de svarande som kände till lagen och allra högst lika många verkade använda aktiva med förebyggande åtgärder. Måluppfyllelse måste därmed anses låg och utgör följaktligen ett klart hinder för att kunna minska diskrimineringen i samhället generellt och i arbetslivet i synnerhet. Då lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet (1999:130) de facto kräver samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare för att motverka diskriminering rymmer resultaten tydliga incitament för direkta åtgärder.

- En summering av resultaten i förhållande till det första målet; *Etnisk och religiös diskriminering skall minska i samhället*, ger vid handen att huvuddelen av siffrorna pekar på förhållanden som kan förstås som hinder för att minska diskrimineringen i Sverige. Mer positivt uttryckt kan hinder också ses som utmaningar och de främsta är utmaningarna är därmed:
- Att snarast etablera förutsättningar för att generera mer kva-

lificerad och användbar kunskap om diskrimineringens bakomliggande mekanismer och att bygga på, kvalitetssäkra och utveckla existerande kunskap om diskrimineringens förekomst och omfattning

- Att närmare granska och sammanfatta mätningar av de här redovisade låga kunskaperna om lagstiftningen och den höga benägenheten att anmäla diskriminering och säkerställa att fortsatta mätningar görs för att kunna följa utvecklingen av resultat över länge tid.
- Att överväga åtgärder med anledning av den låga kunskapsnivån och aktiviteten från arbetsgivarnas sida och samtidigt, i syfte att finna förklaringar till sakernas tillstånd, vidare undersöka och diskutera hur situationen kan förbättras tillsammans med inblandade parter.

Samtliga åtgärder är inriktade på att erhålla bättre kunskap. Om dessa mål och indikatorer skall användas igen bör de konkretiseras begreppsligt, kvantifieras (och helst tidsättas) och inte minst fokuseras på de strategiska områden och åtgärder som kan antas ha störst betydelse för att minska diskrimineringen i Sverige.

## Tidigare åtgärder och effekter

Sedan invandrapolitiken från sjuttioalet ersattes med integrationspolitik på nittioalet har en mängd olika insatser och åtgärder vidtagits för att förebygga och motverka diskriminering<sup>55</sup>.

Bland åtgärderna kan nämnas att grundlagen har ändrats för att tydliggöra det allmännas ansvar för att motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Utöver detta finns idag fyra olika lagar som förbjuder diskriminering i arbetslivet.

År 2000 antog EU två antidiskrimineringsdirektiv som krävde införandet av minimiskyddsregler med hänsyn till diskriminering på grund av etnicitet, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning. Dessa direktiv har bidragit till skärpningar av lagarna som berör arbetslivet samt till utvecklingen av tre nya lagar mot diskriminering som berör högskolan, skolan samt samhällslivet utanför arbetslivet. De senare lagarna om fattar alla nämnda diskrimineringsgrunder utom ålder.

<sup>55</sup> Genomgången av åtgärder och diskussion om effekter är hämtad från *Antidiskriminering – var god dröj!* Integrationsverket 2007i.

Bland åtgärderna har regeringen genom en förordning infört ett antidiskrimineringsvillkor i offentliga upphandlingar hos trettio statliga myndigheter. Regeringen beslutade även 1999 att alla statliga myndigheter skulle upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda. Utvärderingar visar emellertid att uppdraget var otydligt särskilt i relation till kravet på arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder för att främja lika möjligheter som finns i lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet. Ett antal myndigheter inom rättssystemet fick inför 2005 uppdraget att redovisa andelen anställda med utländsk bakgrund. Ett sådant krav kan bidra till att myndigheterna blir uppmärksamma på frågan om diskriminering förekommer i deras rekrytering, vilket kan leda till åtgärder. Fyra av dessa myndigheter, Domstolsverket, Kriminalvårdsverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ingår i denna studie (se kapitlet om Statens arbetsgivarpolitik).

I syfte att ge regeringen underlag kring behovet av ytterligare insatser mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering fick Integrationsverket år 2000 i uppdrag att föra en dialog med organisationer, kommuner och andra aktörer som är verksamma inom området. Det kan antas att detta *samråd och dialog* bland annat har bidragit till regeringens beslut att stödja inrättande av ett antirasistiskt center, att stödja lokala antidiskrimineringsverksamheter samt att stödja ett visst antal förenings deltagande i världskonferensen mot rasism.

Samma år fick Integrationsverket i uppdrag av regeringen att bygga upp en nationell kunskapsbank om arbetet mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. Webbplatsen offentliggjordes i mars 2002. 2004 togs kunskapsbanken över av Centrum mot rasism. Regeringen konstaterade år 2000 att kunskapsnivån i diskrimineringsfrågor i samhället var låg. Därför fick Integrationsverket och DO i uppdrag att i samverkan genomföra informations- och utbildningsinsatser för att öka kunskapen hos företrädare för olika myndigheter och branschorganisationer samt hos näringsidkare, om såväl mekanismerna bakom etnisk diskriminering som de gällande reglerna på området.

Mot bakgrund av att romer drabbas särskilt hårt av diskriminering men sällan anmäler fick DO i uppdrag år 2001 att särskilt arbeta med frågan. Sedan dess har DO bland annat kartlagt omfattningen av diskrimineringen och utvecklat strategier och metoder. Ett resultat av arbetet blev en ökning av anmälningsbenägenheten i gruppen. Dessa erfarenheter har i sin tur bland annat lett till ett mer fokuserat arbete med specifika målgrupper.

Under ett antal år har statsmakterna även försökt främja arbetet mot diskriminering genom ekonomiskt stöd till regio-

nala och lokala antidiskrimineringsverksamheter (ADV). Stöd har även under några år getts till Centrum mot rasism, en ideell förening bildad av en antal frivilliga organisationer. Europeiska socialfondens program Equal har under 2001–2007 haft som syfte att genom samarbete mellan länderna främja nya metoder för att motverka diskriminering och all slags ojämlikhet i arbetslivet. Tanken var att Equal skulle inrikta sig på att påverka strukturer, organisationer, arbetsätt, värderingar som utestänger och diskriminerar. Under perioden har 1,5 miljarder använts till projekt i Sverige. Trots grundtankar att motverka diskriminering samt främja egenmakt (empowerment) kom tyngdpunkten i svenska Equal att ligga mer på informationsinsatser och på att få invandrare i arbete.

Integrationsverket har sedan 2002 haft i uppdrag att arbeta med att synliggöra och motverka strukturell diskriminering. Som vi tidigare nämnt genomförde ILO på uppdrag av Integrationsverket en studie av diskriminering vid inträde på arbetsmarknaden genom s.k. praktikprovning (situation testing). Integrationsverket har också haft i uppdrag att särskilt belysa situationen för muslimer i Sverige mot bakgrund av attacken mot World Trade Center i USA den 11 september 2001.

### Integrationsverkets kommentarer samt förslag

Utvecklingen av antidiskrimineringsåtgärder har tagit fart under senare år. För tio år sedan fanns det knappt en offentlig diskussion om diskriminering. Men i ökande grad har frågan blivit en del av det offentliga samtalet och den förda politiken. För att veta om regeringen är på rätt spår vad gäller åtgärderna mot diskriminering är det viktigt att analysera om åtgärderna har lett till eller kommer att leda till en uppfyllelse av det som här betecknas som regeringens huvudmål, det vill säga en minskning av diskriminering.

Det finns olika syn på hur en minskning av diskriminering kan åstadkommas. Vissa betonar vikten av kunskap och attitydförändring för att i nästa steg få en förändring av diskriminerande beteenden. Andra anser att det krävs mer påträngande incitament än moral och god vilja för att få till förändrade beteenden. Bilden som växer fram är att ett ökat antal åtgärder mot diskriminering har införts samtidigt som många åtgärder har saknat uppföljning eller saknat reella effekter i förhållande till målet om en minskning av diskriminering. Miljarder förbrukades i till exempel storstadssatsningen och Equal-projekt. Enligt utvärderingarna fanns det inte mycket som åstadkoms med hänsyn till målet.

Trots att effekterna av många åtgärder kan diskuteras och även om fokuseringen på utbildning fortfarande är tydlig kan

det också konstateras att det verkar finnas en ökande insikt om behovet av att arbeta med stöd till grupper med antidiskriminering på agendan, stärka egenmakten, tänka på betydelsen av förebilder, inte minst i media. Här finns emellertid gränser för statens roll. Lagarna har förbättrats vilket borde höja risken att diskriminering kan leda till konsekvenser. Med bättre lagar kan det bli mer effektiva kompletterande åtgärder som antidiskrimineringsklausuler i offentliga upphandlingar. Dessa borde i sin tur leda till att utbildningsinsatser får ett förhöjt värde. I synnerhet om frivilliga organisationer fördjupar sin roll som påverkare.

Styrningen av integrationspolitiken, och därmed arbetet mot diskriminering, har kritiserats hårt. Förnekelse av diskriminering, bristande insikter om effektiva åtgärder samt brister i ledningen av arbetet mot diskriminering är den typ av kritik som framkommer.

Rapporten *Diskriminering dröjer kvar – indikatorer och insatser inom området etnisk och religiös diskriminering* (Integrationsverket 2007g) avslutas med fem utmaningar inför framtiden med hänsyn till åtgärder som ska leda till en minskning av diskriminering.

- Erbjud dem som riskerar att drabbas av diskriminering en position som reella opinionsbildare och samarbetsparter (ökad egenmakt)
- Fokusera på förändrade beteenden vid val av strategier och uppföljning
- Utveckla tydliga incitamentsstrukturer på ledningsnivå eller riskera att principen om det minsta motståndets makt tar överhanden
- Åtgärderna ska ha en fokus på att diskriminering måste kosta
- Uppmärksamma samspelet mellan olika typer av åtgärder vid styrning och ledning av antidiskrimineringsarbetet





# 10 Introduktion av nyanlända

De integrationspolitiska målen ska uppnås inom ramen för den generella politiken – undantaget är introduktionen för nyanlända flyktingar och invandrare. Särpolitiken här antas emellertid ha stor betydelse för den fortsatta integrationen. Två av de 24 målen och 22 av indikatorerna för detta uppdrag hör hemma inom området introduktion.

Nyanlända antas under sin första tid i Sverige ha särskilda behov av samhällsinsatser, bland annat för att de inte kan svenska och oftast saknar nätverk inom samhälls- och arbetslivet. De nyanlända är dock en heterogen grupp och består av individer med vitt skilda behov och förutsättningar. De särskilda åtgärder som erbjuds nyanlända ska därför vara individuella och utgå från personernas egna behov och önskemål. De nyanlända invandrare som erbjuds introduktion är asylsökande som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande samt deras anhöriga som anländer inom två år. (Prop. 1997/98:16).

## Integrationsverkets uppdrag

Integrationsverkets uppdrag är att förhandla med kommunerna om introduktionsplatser för nyanlända flyktingar och deras anhöriga. De flyktingmottagande kommunerna ersätts med statsbidrag i form av generalschabloner, dvs. icke öronmärkta pengar för sitt mottagande och sin introduktion. Integrationsverkets uppdrag är även att göra uppföljningar av introduktionen, något som formuleras i årliga regleringsbrev och budgetpropositioner, samt återföra resultaten till kommunerna. Det praktiska ansvaret för genomförandet av introduktionsinsatserna ligger däremot på kommunerna och övriga inblandade sektorsmyndigheter.

## Mål och indikatorer

I Budgetpropositionen 2006 formulerades två integrationspolitiska mål som berör de nyanländas första tid i Sverige: Nyanlända vuxna invandrades möjligheter till en snabb etablering skall öka samt Barns och ungdomars möjligheter till en snabb integration skall öka.

I Regleringsbrevet för 2006 fick Integrationsverket, i egenkap av sektorsmyndighet, uppdraget att följa upp dessa två mål med hjälp av 22 indikatorer. Indikatorerna om snabb etablering/integration mäter insatser och resultat 12 månader efter folkbokföring i en kommun. För tre av de 22 indikatorerna om snabb etablering/integration finns befintlig statistik genom Integrationsverkets databas STATIV<sup>56</sup>, ett register som innehåller data för hela befolkningen. För övriga indikatorer genomförde Integrationsverket en särskild enkätundersökning (Integrationsverket 2007). (*OBS har ni koll på alla publikationer varje år??*)

### Sammanfattning av resultaten

Frågan om målet *nyanlända vuxna invandrades möjligheter till en snabb etablering skall öka* är uppnått är omöjligt att besvara eftersom detta är den första mätningen med de föreskrivna indikatorerna. Resultaten visar emellertid att flertalet av de nyanlända under det första året inte tagit del av de insatser som indikatorerna mäter (bilaga 1). Den etablering och integration som var avsedd att ske snabbt, har för de flesta knappt kommit igång under personens första 12 månader efter folkbokföring i en kommun.

Indikatorerna visar att endast en minoritet av de vuxna nyanlända deltar i olika integrations- och arbetsmarknadsinsatser. Av dem som har deltagit i kommunernas introduktion har till exempel hälften inte fått någon arbetsmarknadskontakt alls under de första 12 månaderna efter folkbokföringen. Bara drygt var tionde nyanländ som deltagit i introduktionen har ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden och ett litet fåtal har fått arbetspraktik genom arbetsförmedling eller har deltagit i en arbetsmarknadsutbildning.

Resultaten visar att det också föreligger en avsevärd risk att man inte heller tar tillvara de yrkeserfarenheter, som de nyanlända har, eftersom ytterst få har fått sin kompetens validerad. På samtliga nämnda områden är det en lägre andel kvinnor

56 STATIV är en förkortning för Statistik Integrationsverket. Databasen STATIV innehåller uppgifter om hela befolkningen, inklusive de nyanlända. Statistik finns bl.a. för ungdomsskolan, deltagande och resultat i sfi och sysselsättning.

än män, i flera fall betydligt lägre, som deltar i eller får del av olika verksamheter. De enda undantagen där kvinnorna har bättre resultat än männen gäller validering och undervisning i svenska.

Undervisning i svenska är för övrigt det stora undantaget bland alla indikatorer, med ett stort deltagande. Bland vuxna nyanlända som tar del av kommunernas introduktion har nämligen drygt 90 procent deltagit i undervisning i svenska. Det är dock endast 27 procent som har fått någon godkänd betygsnivå i svenska 12 månader efter folkbokföring.

Individens hälsotillstånd är i många fall avgörande för om han eller hon har förutsättningar att tillgodogöra sig olika introduktionsinsatser. Undersökningen visar att en majoriteten av de vuxna nyanlända inte har genomgått någon hälsoundersökning två månader efter folkbokföringen. Då är även en eventuell tid som asylsökande inräknad. Lika få har inom samma tid tagit del av information om hälso- och sjukvården på sitt eget språk. Anmärkas här är att resultaten är svårtolkade. Nyanlända ska erbjudas hälsoundersökning, men behöver inte tacka ja. En undersökning från Sveriges Kommuner och Lands-ting visar att endast en fjärdedel utnyttjat erbjudandet (SKL 2000a). Anledningen till det är oklart men kan hänga samman med att alla inte förstätt erbjudandet. Även statistik som rör asylsökande visar på lågt deltagande i hälsoundersökningar och dessutom på en nedgång i deltagande mellan åren 2004 och 2005 (SKL 2007a). Indikatorerna visar också på en stor okunskap hos kommunernas handläggare huruvida hälsoundersökningar överhuvudtaget har genomförts.

Även det andra målet, att *barns och ungdomars möjligheter till en snabb integration skall öka* är omöjligt att svara på i och med att detta är den första mätningen av indikatorerna. Däremot visar dessa att få av de nyanlända barnen och ungdomarna under denna tid deltagit i språkförskoleverksamhet eller ämnesbaserad undervisning på modersmålet, trots att behovet kan antas vara stort.

Sammantaget visar resultaten att endast ett fåtal nyanlända får ta del av de arbetsmarknads- och integrationsinsatser som mäts genom indikatorerna. Detta tyder på att bland annat arbetsförmedlingarna och landstingen till alltför stor del saknas i arbetet med introduktionen. Resultaten pekar på att kommunerna ensamma sköter introduktionen av nyanlända. Konsekvensen blir att de insatser som kan öka förutsättningarna för snabb etablering och integration i samhället får vänta.

#### *Samsyn och samverkan saknas*

Det är många parter involverade när introduktionen av en nyanländ planeras och genomförs. Det handlar om kommun,

utbildningsanordnare, arbetsförmedling, landsting, försäkringskassa etc. Kommunerna har samordningsansvaret för introduktionen. De andra parterna delar dock ansvaret med kommunen om att göra det möjligt för individen att utnyttja de olika parternas samlade resurser och tillmötesgå de nyanländas särskilda behov. Ett visst mått av både samsyn och samverkan är därför nödvändigt för en effektiv introduktion och en snabb etablering för den nyanlände.

För att söka förklaringar till den begränsade måluppfyllelsen vill vi även hänvisa till tidigare studier (se Integrationsverket 2004c och 2005c) som visar att arbetsförmedlingen och övriga ansvariga parter har ett mycket begränsat deltagande i introduktionen. Få nyanlända deltar under de 12 första månaderna i aktiviteter där arbetsförmedlingen står som ansvarig. När de olika parterna i introduktionen inte tar sitt sektorsansvar har kommunerna tvingats bygga upp egna verksamheter och initiera sysselsättningsaktiviteter (se bl.a. Statskontoret 2006a). I sämsta fall blir insatserna inte av alls, vilket mätningen av indikatorerna antyder.

#### *Introduktion – men inte för alla*

Integrationsverket har föreslagit att samtliga nyanlända, inte enbart flyktingar, *som är i behov* av introduktionsinsatser också bör erbjudas en introduktion. Idag utgår statsbidrag endast för flyktingar och deras anhöriga. Mätningen av indikatorerna, tillsammans med Integrationsverkets tidigare studier (Integrationsverket 2001a, 2002a, 2003c, 2004c, 2004d och 2005b), visar tydligt att många nyanlända idag står utanför annan introduktion än svenskundervisning. Anhöriginvandrare, som inte omfattas av rätten till statsbidrag kan ändå ha behov av introduktionsinsatser för att nå en snabb etablering.

#### *Introduktion på halvfart*

Integrationsverket har genom åren rekommenderat kommunerna att genomföra introduktionen på *heltid*. Integrationsverkets tidigare rapporter (Integrationsverket 2001a, 2002a, 2003c, 2004c, 2004d och 2005b) visade att många nyanlända deltog i insatser som pågick 20 timmar eller färre per vecka, vilket ledde till att introduktionen drog ut på tiden. Det är inte alltför långsökt att anta att introduktionen skulle öka i effektivitet om den skedde på heltid, med reservationen att den innehåller fler insatser än svenskundervisning.

#### *Endast svenskundervisning*

De enda insatser som tycks genomföras systematiskt under det första året är enligt nuvarande indikatormätning undervisning i svenska. Knappast någon nyanländ deltar i praktik parallellt med undervisning i svenska, en kombination som möjliggör

en snabb etablering på arbetsmarknaden (se Svantesson och Aranki 2005). Undervisning i svenska verkar överhuvudtaget inte kombineras med någon annan insats vilket tydliggör en brist i introduktionen (Integrationsverket 2005b).

#### *Lång väntan på validering*

Indikatorerna visar, tillsammans med andra studier (Integrationsverket 2006d), att den nyanlände får vänta lång tid på att få sin kompetens uppmärksammas och tillgodoräknad.

#### *Introduktionsersättning – men inte efter lagens intention*

Frågan är vilken roll bidragsformen spelar för de nyanländas motivation till snabb etablering. En av ambitionerna med integrationspolitiken har varit att komma bort från ett perspektiv av omhändertagande. Ett led i detta har varit att ersätta dåvarande socialbidrag med s.k. introduktionsersättning som skulle bli en mer lönelik ersättningsform. Kommunerna har därför rekommenderats att införa introduktionsersättning som ligger något högre än nuvarande försörjningsstöd.

Av de 242 kommuner som i slutet av 2006 betalade ut ekonomiskt stöd till flyktingar var det 143 som valde att låta flyktingarna få s.k. introduktionsersättning<sup>57</sup> (Socialstyrelsen 2007d). Två femtedelar av dem som uppbar introduktionsersättning fick därmed endast en ersättning som motsvarade kommunens norm för ekonomiskt bistånd<sup>58</sup>, vilket inte var avsikten med lagen (SFS 1992:1068). Andelen som får en högre ersättning än det ekonomiska biståndet har ökat i liten grad under senare år (Integrationsverket 2005b).

#### *Kvinnor får färre insatser*

Såväl Integrationsverkets tidigare studie (Integrationsverket 2004a och 2005a) som dessa indikatorer, visar att kvinnor generellt får färre insatser än män. En orsak till detta har visat sig vara väntan på barnomsorg, vilken försenar introduktionsstarten för kvinnor, men inte för män. Introduktionen är således fortfarande – drygt 15 år efter dess införande – inte jämställd och utgår inte från individens behov och förutsättningar.

---

57 Introduktionsersättning är den ersättning som kommunerna enligt lag (SFS 1992:1068) har rätt att erbjuda en nyanländ som deltar i en introduktion, som ett alternativ till försörjningsstöd. Syftet är åstadkomma en så lönelik ersättning som möjligt.

58 Ekonomiskt bistånd, eller socialbidrag som det tidigare kallades, är ekonomiskt stöd enligt socialtjänstlagen. Ekonomiskt bistånd består av *försörjningsstöd* och stöd för *livsföringen i övrigt*, dvs. utgifter som inte hänger ihop med försörjningen, men ändå är nödvändiga (Socialstyrelsen, 2007).

## Hinder för en snabb etablering

Under invandrarpolitikens tid var det vanligt att söka förklaringar till svårigheter i introduktionen hos de nyanlända själva. Med integrationspolitiken har fokus skiftat och åtminstone till en del hamnat på det mottagande samhället, dess struktur av institutioner, strategier, rutiner och attityder, för att se om det där finns hinder för en snabb etablering.

### *Integrationsverkets strategier*

Integrationsverket har haft ansvaret att följa upp introduktionen och återföra resultaten till kommunerna, övriga ansvariga sektorsmyndigheter och regeringen, samt verka för att nyanländas behov av stöd uppmärksammas. Integrationsverkets uppdrag kan sammanfattas i att ta fram kunskap om introduktionen och utifrån denna främja och stimulera till en förbättrad introduktion. Det praktiska ansvaret för introduktionens genomförande har däremot hela tiden legat på kommunerna och sektorsmyndigheterna.

Utveckling av introduktionen har emellertid begränsats av de institutionella ramarna med kommuner och olika sektorsmyndigheter som självständiga parter. Ramarna har bestämt vilka strategier Integrationsverket har kunnat använda sig av. Eftersom det saknats en förordning som reglerar de statliga och kommunala myndigheternas ansvar för olika introduktionsinsatser, har Integrationsverkets insats som kunskapsförmedlare och stöd i introduktionen framför allt handlat om att försöka *påverka* inblandade aktörer.

Integrationsverket har använt sig av olika strategier för att försöka skapa gynnsamma förutsättningar för introduktionen. En strategi har varit att utveckla *nationella mål* för introduktionen och därigenom bidra till ett gemensamt synsätt kring vad en god introduktion ska innefatta i samråd med aktörerna. En annan har varit att initiera och utveckla centrala, regionala och lokala *överenskommelser* kring samverkan. Vidare har Integrationsverket arbetat med att ge råd och stöd till involverade parter samt verkat för kunskapsspridning av lärande exempel på och erfarenheter av metoder och insatser i introduktionen (Integrationsverket 2004d).

### *Strukturella hinder*

Enligt Riksrevisionen (RiR 2005:5) är Integrationsverkets uppdrag inte tillräckligt tydligt för att kunna påverka samhällsutvecklingen utifrån integrationspolitikens mål och inriktning. En sammanhållen och effektiv introduktion är svår att uppnå när formella medel och sanktioner för mål- och resultatstyrning saknas på verksamhetsnivå.

Integrationsverkets egna studier tyder på att organiseringen

av introduktionen i olika kommuner skiljer sig åt och att introduktionens kvalitet i första hand beror på vilken handläggare de nyanlända har och i vilken kommun de bor. Lokala politiska beslut och hur kommunen valt att organisera introduktionsverksamheten påverkar i slutändan vilken introduktion individen får del av (Integrationsverket 2006b).

Uppdelningen av uppdraget mellan stat och kommun bestämmer även förutsättningarna för Integrationsverkets arbete med uppföljningen av introduktionen. Kommunerna har ingen skyldighet att lämna uppgifter till Integrationsverket, vilket har försvårat nationella uppföljningar och effektstudier av introduktionen samt jämförelser mellan olika kommuner.

Det enda egentliga styrmedel som Integrationsverket förfogat har varit utbetalningen av de statliga schablonersättningarna till kommunerna. Frågan är om det hade varit möjligt att påverka utvecklingen av introduktionen genom att mer systematiskt kontrollera introduktionsplanerna. Riksrevisionen har i sin granskning 2006 kritiserat Integrationsverket för att ersättning betalas ut utan att det kontrolleras om kommunen uppfyller kraven som ställs i ersättningsförordningen (1990:927).

Det finns emellertid otydligheter i förordningen som kan tolkas så att ersättning till kommunen kan utgå även om introduktionsplan inte fastställts. Otydligheten gäller även vilka sanktioner som kan tillämpas om kommuner inte lever upp till intentionerna. Här är emellertid frågan om inte Integrationsverket kunde ha spelat en mer aktiv roll genom sin tolkning av förordningen. En roll som mer tydlig tillsynsmyndighet hade antagligen varit svår att kombinera med Integrationsverkets uppdrag att förhandla fram kommunplatser för de nyanlända flyktingarna.

Sammantaget finns således inbyggda strukturella hinder i ansvarsförhållandet mellan stat och kommun. Detta påverkar möjligheterna att genomföra en introduktion enligt intentionerna i propositioner (Prop. 1989/90:105 och Prop. 1997/98:16) och enligt de rekommendationer som presenterats de senaste tio åren av Invandrarverket, Integrationsverket och andra.<sup>59</sup>

---

59 Rekommendationer kring hur introduktionen ska genomföras har, som vi visat, framförts redan 1997 av Invandrarverket, samt senare i *Mål för nyanländas introduktion* (Integrationsverket 2006f), i Integrationsverkets olika publikationer (Integrationsverket 2001a, 2002a, 2003c, 2004c, 2004d och 2005b) och även genom arbetet med kunskapspridning och råd och stöd. Även Riksdagens revisorer (2002), Riksrevisionen (2006), Statskontoret (2006) och Sveriges Kommuner och Landsting (1999, 2007b) har lagt fram liknande förslag på hur introduktionen bör se ut. Trots detta kan vi idag konstatera, som indikatorerna visar, att rekommendationerna inte följts i tillräcklig utsträckning.

*Tydliga uppdrag och samstämmiga mål saknas*

Statskontoret har undersökt betydelsen av mål och resultatstyrning för att lösa sektoriseringsproblem (Statskontoret 2006a). Statskontoret konstaterar att nyanländas introduktion är kärnverksamhet endast när den sorterar direkt under integrationspolitiken, dvs. hos ansvarigt departement eller hos Integrationsverket. Där kan introduktionen på ett självklart sätt inordnas under de mål som är uppsatta för politikområdet. Däremot hamnar nyanländas etablering och integrationsfrågor ofta under så kallade »övrige mål« eller »övrige uppdrag« i regleringsbrev för berörda sektorsmyndigheter. De hamnar då utanför de ordinarie målen och uppfattas som mindre viktiga. De saknar dessutom ofta tydliga återrapporteringskrav. Arbetsmarknadsverket nämns som exempel då de inte har några mätbara mål för gruppen nyanlända.

Dessutom konstaterar Statskontoret att samstämmiga mål saknas för de myndigheter som ska hantera nyanlända invandrarers inträde på arbetsmarknaden, i första hand Migrationsverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket (Statskontoret 2006a). Även om sektorsmyndigheterna får likalydande mål kan de vara otydligt formulerade, vilket leder till olika tolkningar.

Sammantaget leder uppdragens olika status och otydlighet till samordningsproblem hos de berörda sektorsmyndigheterna. Detta kan t.ex. vara orsaken till att arbetsförmedlingen i mycket låg grad är involverad i nyanländas introduktion och en förklaring till de svaga resultaten för indikatorerna som handlar om arbetsförmedlingens insatser för nyanlända.

*Överenskommelser når inte ända fram*

Integrationsverket har i samverkan med andra myndigheter försökt att lösa sektoriseringsproblemen genom centrala överenskommelser. Erfarenheterna visar dock att samordning inte är så enkel att omsätta i praktiken och att överenskommelser inte ger några snabba effekter. Samverkansproblem inom överenskommelserna hänförs ofta till brister i regelverken, som att de olika försörjningssystemen är svåra att kombinera (SOU 2003:75) eller till bristande resurser på arbetsförmedlingen. Ett stort hinder har dessutom varit att överenskommelserna saknat kvantitativa uppföljningsbara mål på lokal och regional nivå, vilket berott parterna ovilja att binda upp sig mot konkreta mål. Myndigheternas goda intentioner och en ambition att verka för ett förändringsarbete räcker inte. Ambitionen måste stödjas av tydliga uppdrag i berörda myndigheters regleringsbrev, kombinerat med att de parter som ansvarar för introduktionen får tillräckliga ekonomiska resurser för såväl insatser som utvecklingsarbete.



Avseende kommunernas ansvar för introduktionen så bör det nog övervägas om att lagstifta kring detta uppdrag, för att på ett bättre sätt reglera introduktionsverksamheten.

#### *Sekretess är ett hinder för effektiv samverkan*

Sekretesslagstiftningen (SFS 1980:100), som är till för att skydda individens intressen, kan inom tvärssektoriella verksamheter orsaka samverkansproblem vilka kan lägga hinder i vägen för individens etablering. Det är i många ärenden viktigt att handläggare som arbetar med enskilda individer kan utbyta information om individen för att undvika rundgång i systemet. En omfattande sekretesslagstiftning försvårar för handläggarna att skaffa sig ett helhetsperspektiv över eventuella hinder för de nyanlända och processen blir mer långdragen än vad som egentligen är nödvändigt. (Arbetslivsinstitutet Syd 2001).

#### *Oklar ansvarsfördelning för hälsoundersökningar*

Personer, som söker asyl eller som beviljas uppehållstillstånd av flykting- eller flyktingliknande skäl, eller är anhörig till en sådan person, är berättigade till en kostnadsfri hälsoundersökning. Både indikatorerna och en studie av asylsökande (SKL 2007a) visar dock att endast var fjärde person utnyttjar detta erbjudande. Det är frivilligt för personen att medverka och ett problem att ingen instans verkar kontrollera att individen verkligen fått ett erbjudande om hälsoundersökning och förstått dess innehåll. Dessutom kan sjukvårdssekretessen lägga hinder i vägen, genom att landstinget inte kan kommunicera resultaten av hälsoundersökningen till kommunen.

Att tidigt upptäcka ohälsa underlättar personens fortsatta introduktion och framtida liv i Sverige, och bör vara en grundläggande aspekt i den kartläggningen av individen som görs i början av introduktionen. Inte minst kan t.ex. funktionshinder upptäckas tidigt, och hjälpmedel sättas in i tid. Landstingens roll och ansvar visavi både nyanlända och kommuner måste därför tydliggöras.

#### *De flesta får endast sfi*

Indikatorerna kring undervisning i svenska visar att nästan samtliga som deltar i introduktionen deltar i undervisning i svenska, sfi. Däremot är det bara en av fyra nyanlända som har fått något betyg under det första året. Det är också få som läser annan typ av utbildning i svenska än sfi. Det kan hänga samman med att åtskilliga kommuner har byggt upp en egen verksamhet för sfi, förlagt den till den kommunala vuxenutbildningen och sedan av kostnadsskäl erbjudit samtliga nyanlända skolgång just där. Kommunerna har dock formellt möjligheten att upphandla undervisning i svenska från olika utbildnings-

anordnare (SFS 1985:1100) för att bättre möta de olika behov av inlärning som kan finnas. Samverkan mellan mindre kommuner skulle här möjliggöra en gemensam satsning på andra skolformer.

Det skulle också vara möjligt att använda sig av mer integrerande arbetsätt inom sfi:n. I en kommentar till den nya kursplan för sfi som trädde i kraft från och med 1 januari 2007, säger Skolverket att samverkan mellan utbildare och andra parter, exempelvis arbetsförmedlingen, är angeläget för att språkutbildningen ska kunna anpassas till individens kommande behov. Indikatorerna visar tydligt att detta är ett nytt arbetsätt som hittills inte prövats i någon nämnvärd omfattning.

Indikatorerna visar att få av de nyanlända deltar i arbetslivsriktade aktiviteter parallellt med undervisningen i svenska. Som grundläggande orsak förs fram att kommunerna har svårt att förändra redan uppbyggda strukturer för sin introduktion (Statskontoret 2006a).

En sammanställning av tidigare undersökningar pekar på att det finns stora skillnader när de nyanlända börjar undervisningen i svenska i olika kommuner (Integrationsverket 2007e). I vissa kommuner är det inte någon väntetid alls medan det i andra kommuner kan handla om väntetider på ett par månader, ibland mer än de lagstadgade tre månaderna (SFS 1985:1100). Detta gör att introduktionen blir onödigt utdragen i tiden, vilket kan vara en av förklaringarna till att så få erhåller betyg i sfi under det första året.

### *Inbyggda hinder i arbetsmarknadspolitiken*

Både regler och måluppfyllelse för arbetsmarknadspolitiken kan utgöra hinder för nyanlända. Bland Arbetsmarknadsverkets uppdrag ingår t.ex. att 70 procent av de arbetssökande som anvisats en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska ha arbete 90 dagar efter avslutad kurs. En nyanländ som inte kan svenska har svårt att uppnå det målet. En konsekvens kan bli att han eller hon inte anvisas en sådan utbildning, eftersom måluppfyllelsen försämras för den lokala arbetsförmedlingen.

Ytterligare hinder är de krav på kunskaper i svenska som Arbetsmarknadsverket ställer. Detta kan vara en orsak till att endast 3 procent av de nyanlända tagit del av en arbetsmarknadsutbildning efter de första 12 månaderna i en kommun. Arbetsmarknadsverkets krav på måluppfyllelse kolliderar därmed med introduktionens mål.

Arbetsmarknadsverkets regler för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program sätter även hinder i vägen för parallellitet i insatserna för nyanlända. I regel kan arbetsmarknadsprogram som anvisas genom arbetsförmedlingen inte kombineras med de kommunala introduktionsinsatserna, bland dem under-

visning i svenska. Svårigheterna ligger bland annat i att arbetsförmedlingens insatser ska ske på heltid. De kan inte reduceras till deltid för att kombineras med parallella kommunala insatser. Inte heller kan kommunernas och arbetsförmedlingarnas olika finansieringssystem kombineras. Om arbetsförmedlingen anvisar en nyanländ person till praktik, och personen uppbär aktivitetsstöd, kan kostnaden för ett sådant stöd inte delas med kommunen, trots att det är kommunen som av staten fått schablonbidrag för individen. Ersättningssystemet (SFS 1990:927) lägger därmed i detta exempel krokben för den nyanlände att snabbare komma i annan försörjning än försörjningsstöd.

Mätningen av indikatorn som rör arbetspraktik parallellt med sfi initierad av Arbetsmarknadsverket, visade att en sådan insats nästan helt och hållet saknas i introduktionen och bekräftar den ovan beskrivna problembilden.

Avsaknad av parallellitet i insatserna har sedan länge varit ett känt problem. Därför har arbetsförmedlingar sedan drygt två år tillbaka möjlighet att anvisa yrkesbedömning och prova-på-platser parallellt med att den nyanlände deltar i kommunala introduktionsinsatser. Trots detta visar indikatorerna att dessa insatser i stort sett inte nyttjas alls under en nyanländs första år. En möjlig förklaring till detta kan vara att nyanlända som under introduktionen skrivs in hos arbetsförmedlingen i regel placeras i en kategori som omfattar personer som inte är tillgängliga för arbetsmarknaden. Detta kan ha lett till att de nyanländas behov av yrkesbedömning eller prova-på-platser inte uppmärksammas i tillräcklig grad vilket kan förklara de svaga resultaten på dessa två indikatorer.

#### *Validering saknas eller tar lång tid*

Enligt en rapport från Valideringsdelegationen (2006) är det inte möjligt för alla kommuner att tillhandahålla validering utifrån varje individs kompetens. Resultat från indikatorerna tyder på att validering av utbildning och kompetens saknas helt eller tar lång tid. Avsaknad av samverkan får till följd att det ofta saknas en lämplig organisation för att utföra valideringen på den lokala arbetsmarknaden.

En del yrkeskategorier, framför allt inom hälso- och sjukvårdsområdet, har ordnade former för validering av tidigare yrkes- och utbildningserfarenheter. Likaså finns inom universitet och högskola möjligheter att utvärdera teoretiska utbildningar. Däremot saknas enligt Statskontoret (2006a) i huvudsak fastlagda rutiner för att validera övriga yrkeskunskaper och utbildning på lägre nivå.

#### *Ingen likvärdig skola eller förskola*

De nyanlända barnen och ungdomarna har inte svenska som modersmål och alla som är i skolåldern har fått avbryta skol-

gången i hemlandet för att resa till Sverige. För vissa har uppbrottet från hemlandet också skett hastigt, kanske har man tillsammans med familjen fått fly från krig och trakasserier. För många barn och ungdomar kan det även ha gått flera månader från det att man lämnade hemlandet tills man anlände till Sverige och kunde påbörja eller återuppta skolgången här.

Skollagen föreskriver att alla barn och ungdomar ska ha tillgång till en likvärdig skola, oberoende av kön, geografisk hemvist, sociala och ekonomiska förhållanden samt etniskt ursprung. Skolan ska därmed vara till för alla och det är skolans ansvar att tillmötesgå elevernas olika behov (Integrationsverket 2006d).

Ju äldre barnen och ungdomarna är när de påbörjar sin skolgång här i Sverige, desto större är deras behov av stöd i undervisningen (Myndigheten för skolutveckling 2005). Det finns dock tydliga skillnader i studieprestationer mellan elever med svensk och utländsk bakgrund. Skillnaderna leder även till en sortering när eleven avslutar sin skolgång, med en lägre andel som har arbete bland elever med utländsk bakgrund (Integrationsverket 2006d).

De två insatser som mäts genom indikatorerna, om språkförskoleverksamhet och ämnesbaserad undervisning på modersmålet, syftar till att stärka dessa barns identitet och stödja dem i att uppnå kunskapsmålen i skolan. Sådana insatser är viktiga för att bidra till en snabb integration, men eftersom indikatorerna visade på lågt deltagande bland dem som deltar i introduktionen, finns risk för att barn och ungdomar kommer i kläm.

I dag saknas dock bestämmelser i både grundskole- och gymnasieförordning om de insatser som indikatorerna skulle mäta. De finns inte heller som begrepp vare sig i förordningar eller läroplaner. Detta gör mätningen otillförlitlig, eftersom begreppen kan tolkas på olika sätt. Däremot finns i Grundskoleförordningen (1994:1194, 1997:599 samt Gymnasieförordning 1992:394) bestämmelser om studiehandledning på modersmålet vilket skulle vara större idé att följa upp.

#### *Ersättningssystem i obalans*

De uppföljningar av ersättningssystemet för det kommunala flyktingmottagandet som Integrationsverket genomfört visar att kommunerna inte har full kostnadstäckning för introduktionen (Integrationsverket 2000c, 2000d, 2001b, 2002b, 2003b). I genomsnitt används 70 procent av schablonersättningen till försörjningsstöd. Åtskilliga kommuner, inte minst storstäderna, förbrukar hela den statliga ersättningen, och mer därtill, till kostnader för försörjning och boende åt de nyanlända.

I många kommuner blir det således inte mycket, om ens

något, som återstår av statsbidraget för effektiva introduktionsinsatser.

Samtidigt är det alltför många kommuner som under en nyanländs första år bedriver introduktionen på halvfart, med färre än 20 timmar per vecka. Huvuddelen av aktiviteterna för den nyanlände består det första året av undervisning i svenska, och antingen ingen eller mycket begränsad annan verksamhet. Många kommuner har dessutom lång väntetid innan undervisningen i svenska påbörjas och kvinnor får extra lång väntetid genom brist på barnomsorg (Integrationsverket 2005b).

På grund av detta sträcks introduktionen ut i tid under onödigt lång period, vilket är en viktig förklaring till varför statsbidraget inte täcker kommunernas kostnader för introduktionen. Kommunerna nyttjar heller inte de möjligheter som finns genom lagen om introduktionsersättning (SFS 1992:1068), där avsikten var att stimulera den nyanlände till att ta egna initiativ till sysselsättning och försörjning. Detta motverkas idag när personens introduktionsersättning ofta reduceras i motsvarande grad som inkomsten (Integrationsverket 2004c). På det viset uppmuntrar kommunerna inte den nyanlände till tidig egen försörjning, och lägger även hinder i vägen för den nyanländes initiativkraft.

#### *Nationell statistik saknas*

Resultatet från mätningen av indikatorerna visar på behovet att fortlöpande analysera den introduktion som nyanlända deltar i. Integrationsverket har upprepade gånger fått kritik för att introduktionen inte följs upp löpande, med statistik som ger en samlad bild av hur introduktionen ser ut i landet (Riksdagens revisorer 2002, Riksrevisionen 2006). Idag finns ingen sådan statistik. Kommunerna har egna register men olika sådana och det saknas ett nationellt system som möjliggör jämförelser.

Det finns inte heller någon information om nyanländas kompetens samlad på nationell nivå. Eftersom sådan statistik saknas, finns idag heller ingen möjlighet att genomföra effektstudier av introduktionen. Därigenom hindras forskning samt effektiv resursplanering, utveckling och förbättring av introduktionen för nyanlända.

#### Rekommendationer för snabb etablering

I de rapporter som rör uppföljning och utvärdering av introduktionen som Integrationsverket publicerat under åren 2000 till 2005 har olika resultat avseende introduktionen presenterats. I samma rapporter har också åtgärder föreslagits för att utveckla introduktionen (Integrationsverket 2000b, 2001a, 2002a, 2003c, 2004c, 2004d och 2005b). Några av förslagen och rekommendationerna, men långt ifrån alla, har förverkligats

av kommuner och andra parter som ansvarar för introduktionens genomförande. Även de nationella målen för introduktionen har utgjort ett viktigt dokument i arbetet för att förbättra introduktionen.

Den introduktion som nyanlända idag deltar i är i mångt och mycket en kommunal introduktion, där fokus är på undervisning i svenska. Genom indikatorerna tydliggörs att en nyanländ har alldeles för lite arbetsmarknadskontakter under de första 12 månaderna från folkbokföring. Endast var tionde som deltagit i introduktionen har ett arbete när det första året har passerat.

Trots att regeringen, i samband med att ersättningssystemet för flyktingmottagandet reformerades 1991 (Prop. 1989/90:105), tydligt pekade ut att lokala arbetsförmedlingar har en viktig roll, har väldigt lite hänt på över 15 år. Det räcker alltså inte att peka på vikten av att en sektorsmyndighet, i detta fall Arbetsmarknadsverket, genom sina lokala arbetsförmedlingar ska delta med samråd vid planeringen av introduktionen, och tro att en paragraf i en förordning är tillräcklig (§ 11, SFS 1990:927). Det krävs mer tyngd i ett uppdrag för att Arbetsmarknadsverket ska delta aktivt i nyanländas etablering.

#### *Tydliga uppdrag*

För att nyanlända inte ska falla mellan stolarna, där ingen part gör tillräckligt för att förverkliga en effektiv introduktion utan förlitar sig på andra, måste regeringen ge de involverade sektorsmyndigheterna tydliga uppdrag. Uppdragen måste även kopplas till ekonomiska medel för berörd sektorsmyndighet samt följas av krav på nationell samsyn avseende underlag för uppföljningar. Utvärderingar, analyser och uppföljningar bör emellertid utföras av någon institution utanför de egentliga aktörernas krets. Ett särskilt dilemma är när samma myndighet som i fallet med Integrationsverket, både har uppdraget att bidra till utvecklingen till introduktionen och följa upp och utvärdera densamma. Här kan vara viktigt att skilja på rollerna som politikens utformare, ansvariga för politikens implementering och ansvariga för politikens utvärdering.

#### *Undanröj de strukturella hindren*

En förutsättning för att introduktionen verkligen ska förändras är att de strukturella hinder som Integrationsverket pekat på i denna del av rapporten undanröjs. Ur kvalitets- och rättssäkerhetssynpunkt krävs statlig tillsyn, oavsett om den sker centralt eller regionalt. När väl de yttre ramarna ändras, och en utvecklad styrning införs, kräver denna samtidigt uppföljning för att regering, riksdag, involverade sektorsmyndigheter, länsstyrelser, kommuner samt andra parter ska kunna ta del av aktuell kunskap.

Även i andra länder förs en diskussion om hur introduktionen för nyanlända bör utformas, och utvecklingen går i vår omvärld mot mer statlig styrning och en allmän ambitionsökning (Finansdepartementet 2007, Integrationsverket 2006j).

Integrationsverket rekommenderar därför att:

- Uppdrag om nyanlända ska vara en del av kärnverksamheten hos involverade myndigheter/partner och åtföljas av återrapporteringskrav.
- Involverade myndigheter ska uppdras att samverka med varandra för att nå målen för nyanländas etablering.
- Sektorsmyndigheternas verksamhet ses över för att identifiera inbyggda hinder att tillgodose nyanländas behov.
- Ekonomiska incitament för en snabb etablering skapas, både för den enskilde och för ansvariga myndigheter.
- Ansvariga myndigheter får full kostnadstäckning för att genomföra en effektiv och ändamålsenlig introduktion.
- Introduktionen följs upp och utvärderas, både lokalt, regionalt och nationellt, inte minst beträffande introduktionens effekter över tid. För detta krävs ett nationellt uppföljningsverktyg.
- En introduktionslag eller förordning, liknande den som de övriga nordiska länderna har och som tydligt pekar ut berörda parter ansvar och reglerar verksamheten, bör övervägas i syfte att säkra alla nyanländas behov av stöd för att bli delaktiga och egenförsörjande i Sverige. Introduktionslag eller förordning krävs framför allt om huvudmannaskapet för introduktionen förblir kommunal.

Förutom insatserna riktade mot strukturen i det mottagande samhället krävs att introduktionsinsatserna individualiseras och tar hänsyn till den nyanländes förutsättningar vad gäller ålder, kön, hälsostatus, utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet etc.

#### *Nödvärdigt följa upp och utvärdera*

Bristen på utvärdering av introduktionen, och särskilt bristen på effektstudier, har genom åren fått kritik från Riksdagens revisorer (2002) och Statskontoret (2006a). Båda har särskilt poängterat att det behövs ett system för kontinuerlig insamling av statistik på individnivå om introduktionen. Det finns även behov av att följa upp och utvärdera effekterna av de verksamheter som genomförs av kommunerna för de nyanlända och övriga utrikes födda för att säkerställa en likvärdig och hög kvalitet i introduktionen.

En lösning på problemet med relevant statistiskt underlag skulle kunna vara SUNE (System för Utvärdering av Nyanländas Etablering). SUNE är det statistik- och informationssystem

som Integrationsverket på regeringens uppdrag utvecklat och färdigställt men som ännu inte tagits i bruk. Insamlad data i SUNE kan återföras direkt till kommunerna, som statistik via webben, vilket ger nya möjligheter för den lokala uppföljningen av introduktionen. Data kan också föras över till STATIV, den nationella databasen för integrationsstatistik. SUNE kan dessutom användas av flera olika sektorsmyndigheter parallellt.

Sveriges Kommuner och Landsting föreslår en nationell resursplanering av de generella insatser som behövs inom arbetsmarknadspolitik och vuxenutbildning (SKL 2007b). De menar att tilldelningen av resurser i introduktionen bör bygga på en analys av de nyanländas utbildning och yrkeserfarenhet. Idag saknas registerdata över kompetens som förvärvats i utlandet och därför saknas också möjligheter till en sådan nationell resursplanering. Sådan information kan registreras i SUNE av den nyanländes introduktionshandläggare. Innan en databas som SUNE kan tas i bruk krävs emellertid viss förändring i sekretesslagen, kopplat till en ny lag om kommunernas uppgiftsskyldighet.

#### *Utveckla indikatorerna*

Indikatorerna för snabb etablering och integration har delvis varit svåra att tolka och mäta. I Bilaga 2 presenterar vi därför förslag på hur dessa kan förbättras.



**DEL C:**  
**Samlad övergripande analys**



# II Slutsatser och förslag

Genomgången i det andra kapitlet av denna rapport visar att det oavsett integrationspolitisk modell finns specifika problem som rör integration och invandring i olika länder. Därmed inte sagt att val av politik och modell inte spelar någon roll, men det är också andra faktorer som inverkar. Sammanhanget i form av fenomen som situationen på arbetsmarknaden, ekonomiska konjunkturer, opinionen, föreställningar i massmedia och kultur, tillgång till medborgarskap är svårkontrollerade men viktiga variabler. Politikområdet är det kanske mest känsliga av alla för medial uppmärksamhet, såväl i Sverige som i andra länder. Sverige har en i internationell jämförelse relativt utvecklad integrationspolitik, med en grundstruktur av institutioner för introduktionen av nyanlända invandrare, samt med uppföljning och utvärdering av integrationen. Sverige har haft en omfattande asylinvandring sedan mitten av 1980-talet. Det krävs uthållighet för att anpassa systemet till nya grupper. Målsättningen lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter är knappast förhandlingsbar i en demokrati som vår. Med andra ord är det viktigt att fundera på förutsättningarna och var ribban för arbetet inom integrationsområdet rimligen bör läggas. Detta kapitel innehåller ett sammandrag av indikatorresultat, sektorsövergripande analyser, iakttagelser om systemet för uppföljning och analys, diskussion om vad som krävs för att få systemet mera effektivt, samt förslag inför framtiden.

## Resultaten enligt indikatorerna

Inom samtliga studerade samhällsområden så ser läget sämre ut för utrikes födda personer, eller personer med utländsk bakgrund, än vad det gör för personer med svensk bakgrund. Ibland är skillnaderna inte så stora och på vissa punkter är

utvecklingen positiv. Indikatorerna visar generellt sett att personer som inte kommer från västländer är mer sjuka, i högre grad sysslösa, bor sämre, är fattigare och har barn med sämre skolresultat. Myndigheternas analyser av indikatorerna ger inget direkt svar på orsaken till att tillstånden är på detta sätt. Det är dessutom mycket komplicerat och resurskrävande att över huvudtaget göra den typen av analyser, vilket den nuvarande utformningen av detta system för mätning av utveckling och resultat inom integrationspolitiken inte heller tillåter. Resten av detta avsnitt ger en sammanfattning av indikatorresultaten inom de elva samhällsområden som ingår i det samlade systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling.

*Rättsväsendet och den statliga arbetsgivarpolitiken:* När det gäller de fyra rättsvårdande myndigheterna så är andelen anställda med utländsk bakgrund i paritet med befolkningens sammansättning inom kriminalvårdens klientnära arbetsområden. Inom övriga delar av kriminalvården och de andra rättmyndigheterna är andelen anställda med utländsk bakgrund mycket låg. Mångfalden bland domare och åklagare kan endast öka genom att rekryteringsbasen breddas. Det förutsätter att fler studerande med utländsk bakgrund avlägger juristexamen med tillräckligt höga betyg och intresse för dessa yrken. Polismyndigheten har inte uppnått sitt mål för andelen polisaspiranter med utländsk bakgrund. Både för detta yrke och övriga yrken inom rättsväsendet krävs förändring av rekryteringen om personalsammansättningen ska börja närma sig relationerna i befolkningen. De fyra myndigheterna har redovisat antalet anställda som deltagit i utbildning i diskriminerings och mångfaldsfrågor under år 2006. Det framgår att dessa utbildningar kan ha mycket varierande omfattning och ingå i olika kombinationer med andra utbildningssatsningar. Några av myndigheterna har besvarat frågan hur stor andel av myndighetens alla anställda som sammanlagt deltagit i utbildningarna. Myndigheterna har inte kommenterat betydelsen av dessa utbildningssatsningar och deras plats inom en samlad personalpolitik.

När det gäller de 16 myndigheterna i stort så försämrades mångfalden bland anställda inom Arbetsmarknadsverket, domstolarna, polisväsendet och Åklagarmyndigheten under perioden 1997 till 2004 i relation till befolkningens sammansättning dessa år. Personalsammansättningen inom Kriminalvården, Statens kulturråd och Integrationsverket utvecklades positivt under samma period. För övriga myndigheter var tendensen inte entydig. Den vanliga bilden är att andelen anställda med utländsk bakgrund ökade hos myndigheterna,

men att ökningen skedde i långsammare takt än förändringen av befolkningens sammansättning. Personer med bakgrund i länder utanför Europa är mest underrepresenterade.

Det är inget slutmål i sig att myndigheternas personalsammansättning fullständigt ska avspegla sammansättningen i befolkningen i termer av individernas länderbakgrund. Det hela handlar om olika steg som uppnås på vägen mot målet om staten som förebild. Målet sträcker sig längre än en rent kvantitativ representation. Integrationsverket anser att indikatorerna visar att det finns starka skäl att kvalitetssäkra rekryteringsprocessen. Underrepresentation behöver inte vara ett problem i sig, så länge det finns en tydlig ambition hos myndigheterna att använda kvalitetssäkrad rekrytering som en väg till ökad mångfald och även i övrigt bedriver ett aktivt arbete i samma riktning.

*Sysstelsättning:* Under det allra senaste årets (2006) starka konjunktur har det skett en förbättring av sysselsättningen. Sysstelsättningsgraden är fortsatt lägre för utrikes födda än för inrikes födda, men andelen sysselsatta bland de utrikes födda har ökat och skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda män har minskat. Genom att följa sysselsättningsutvecklingen under de senaste tjugo åren, framkommer att sysselsättningsgraden för utrikes födda och närmandet eller främjandet till dem som är födda i Sverige huvudsakligen bestäms av den allmänna konjunkturutvecklingen.

När det gäller utrikes födda akademiker med ett arbete i nivå med deras kvalifikationer, är det endast möjligt att följa utvecklingen under en kort period (2001–2004). Under dessa fyra år är andelen utrikes födda akademiker med ett kvalificerat arbete betydligt lägre än vad som är fallet för inrikes födda akademiker. Detta gäller i synnerhet utrikes födda män med akademisk utbildning. Ingen förändring har skett över tid.

Integrationsverket har utvecklat ett mått för att kunna följa ungdomars situation på arbetsmarknaden. Måttet visar andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar och visar mycket höga siffror, i synnerhet för utrikes födda unga män. Trots att de bott minst 10 år i Sverige, så är det mellan 20 och 30 procent av de utrikes födda unga männen som varken arbetar eller studerar. Tendensen är stigande under de tre senaste åren (2002–2004). Uppemot hälften av de ungdomar som varken arbetar eller studerar var aldrig anmälda på Arbetsförmedlingen under år 2004.

I sin nuvarande utformning kan sysselsättningsindikatorerna inte användas för att följa utvecklingen på arbetsmarknaden ur ett integrationsperspektiv. Den kategori som anges – utrikes födda – är alldeles för bred. Möjligheterna på arbetsmarknaden

påverkas av sammansättningen av individer inom denna kategori, främst av individernas vistelsetid i Sverige, ålder, utbildning och födelseregion. Den nuvarande indikatorn avspeglar dessutom främst utvecklingen av den allmänna konjunkturen. Integrationsverket föreslår att en integrationsindikator utvecklas, som tar hänsyn till förändringar i individegenskaper, makroekonomiska förändringar och förändringar i kohortstorlek, det vill säga antalet utrikes födda som invandrar till Sverige ett visst år.

En integrationsindikator av ovan skisserat slag kan dock inte mäta integrationspolitikens *resultat*. För att mäta resultatet och få ett underlag för effektiviseringar av integrationspolitiken behövs gedigna utvärderingar av integrationspolitikens implementering och effekter inom de områden där den genomförs, det vill säga i kommuner och inom sektorsmyndigheterna. Integrationsverket ser det som angeläget att en sådan verksamhet byggs upp.

Inte heller finns det någon direkt koppling mellan indikatorerna och Arbetsmarknadsverkets verksamhet. Styrningen av Arbetsmarknadsverkets insatser för utrikes födda skulle kunna förbättras med ett mer gediget och regelbundet statistiskt underlag över hur utrikes födda prioriterats inom verksamheten och övergångsfrekvenser från inskrivning till arbete. De beskrivningar som nu lämnas från Arbetsmarknadsstyrelsen till Arbetsmarknadsdepartementet (tidigare Näringsdepartementet) måste kompletteras med analyser som tar hänsyn till skillnader mellan individer när det gäller till exempel utbildningsnivå, ålder och tid i Sverige. En översyn av styrningen av Arbetsmarknadsverket ur ett integrationsperspektiv bör också ta upp eventuella effekter av olika finansieringssystem.

Möjligheterna för utrikes födda att få ett arbete skulle förbättras av en omfördelning av hur Arbetsmarknadsverket resurser används för utrikes födda arbets sökande: från utbildningsinsatser till subventionerade anställningar och stöd till start av näringsverksamhet. Forskningen visar entydigt att denna typ av program ger de mest positiva effekterna på chansen att få ett arbete. En omfördelning av de subventionerade anställningarna till förmån för grupper med allmänt svag ställning på arbetsmarknaden kan också motiveras av att man då i större utsträckning kan vara beredd att acceptera de undanträngningseffekter som uppkommer. De personer som är i behov av kompletterande utbildning, värdering av examina, validering och dylikt ska dock naturligtvis erbjudas utbildningsinsatser.

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) konstaterar att egenföretagande är en väg till sysselsättning för utrikes födda, men att villkoren för gruppen är svårare på grund av iakttagna faktorer som lägre lönsamhet och större svårigheter att få lån.

För att komma över hinder som är specifika för utrikes födda företagare föreslår NUTEK att man ska utreda möjligheten att erbjuda företagsinformation på flera språk än idag och ägna särskild uppmärksamhet åt marknadsföringen av stödtjänster speciellt till utrikes födda. NUTEK föreslår även ökade satsningar på mentorprogram, nya generella finansieringsåtgärder och fortsatt arbete för att minska risken för diskriminering av utrikes födda företagare

Utrikes födda tar emot ekonomiskt bistånd i större utsträckning än inrikes födda. Socialstyrelsen menar att den främsta orsaken till denna skillnad är att det är vanligare bland utrikes födda, i synnerhet nyanlända invandrare, att man saknar arbete och inte är kvalificerade för arbetslöshetsersättning. Skillnaderna i detta avseende har dock minskat under perioden 1998 – 2005. Antalet personer som tar emot ekonomiskt bistånd har minskat generellt sett under denna tidsperiod, men i större omfattning bland de utrikes födda. Socialstyrelsens undersökning visar också på andra viktiga skillnader i fråga om biståndsmottagande bland inrikes och utrikes födda. Det är exempelvis en betydligt vanligare med sambohushåll bland de utrikes födda biståndsmottagarna. Bland de inrikes födda biståndsmottagarna utgör å andra sidan ensamstående män en betydligt större andel än vad som är fallet bland de utrikes födda.

*Boende:* Det finns betydande skillnader mellan personer med svensk och utländsk bakgrund i fråga om boende. Medan drygt hälften av befolkningen med svensk bakgrund bor i egna hem är motsvarande andel bland de med utländsk bakgrund bara drygt en fjärdedel. Den vanligaste boendeformen bland de med utländsk bakgrund är hyresrätt. De som bor i egna hem trivs i regel bättre med sitt boende än de som bor i hyresrätt. Över lag tycks dock flertalet boende vara ganska nöjda med sitt boende enligt de undersökningar som Boverket presenterar. Personer med svensk bakgrund trivs dock något bättre än de med utländsk bakgrund, oavsett upplåtelseform. I fråga om trygghet i boendet är skillnaderna större mellan män och kvinnor än mellan olika befolkningskategorier indelade efter ursprung. Generellt sett uppfattar dock personer med svensk bakgrund sitt bostadsområde som tryggt i större utsträckning än personer med utländsk bakgrund. Även i detta fall tycks överrepresentationen av personer med utländskbakgrund i områden med hyresrätter förklara en del av skillnaderna. Boverket kan nämligen konstatera att de som bor i hyresrätt känner sig mest otrygga. De som bor i hyresrätt är dessutom mer trångbodda än de boende i andra upplåtelseformer. Personer med utländsk bakgrund bor också trängre än de med svensk bakgrund. Barn med utländsk bakgrund har dessutom tillgång till eget rum i

mindre utsträckning än barn med inrikes födda föräldrar. Slutligen kan vi konstatera att boendesegregationen efter etniska skiljelinjer har ökat i flertalet av landets större kommuner under perioden 1997–2005.

*Utbildning:* Målen för ungdomsskolan är att andelen elever med utländsk bakgrund som lämnar grundskolan med fullständiga betyg samt andelen elever med utländsk bakgrund som efter fyra år lämnar gymnasieskolan med avgångsbetyg successivt ska öka.

För de tre senast redovisade läsåren har andelen flickor med utländsk bakgrund som lämnat grundskolan med fullständiga betyg varit 66,3, 65,0 respektive 65,7 procent. Motsvarande tal för flickor med svensk bakgrund var 81,4, 81,0 respektive 81,6 procent. Andelen pojkar med utländsk bakgrund som dessa år lämnade grundskolan med fullständiga betyg var 56,8, 56,7 respektive 57,1 procent.

Motsvarande tal för pojkar med svensk bakgrund var 75,1, 74,8 respektive 75,1 procent. Andelen elever med utländsk bakgrund som de två senast redovisade åren fullföljt gymnasieutbildning med slutbetyg inom 4 år efter studiestart var 60,6 respektive 58,9 procent. Motsvarande tal för elever med svensk bakgrund var 77,9 procent båda åren.

Redovisningen avslöjar att avståndet mellan skolresultatet för flickor med utländsk respektive svensk bakgrund ökade under perioden. För pojkarna minskade under samma skede avståndet något mellan resultatet för dem med utländsk och dem med svensk bakgrund. För gymnasieskolan visar siffrorna en tydligt ökad klyfta vad gäller skolresultat mellan elever med utländsk och elever med svensk bakgrund mellan de två åren. Bakom siffrorna över skolresultat för elever med utländsk bakgrund döljer sig en stor variation. En mycket viktig observation är att sambandet mellan skolresultat och vistelsetid i Sverige är starkt. De individer som anlänt sent till Sverige har större svårigheter att nå goda skolresultat än de som bott en längre tid i landet.

*Hälsa:* Socialstyrelsen (2007b) konstaterar att personer med utländsk bakgrund i åldrarna 16–64 (åldersgruppen justerades vid samråd med Integrationsverket) överlag har sämre självskattad hälsa än personer med svensk bakgrund. Det finns dock naturligtvis stora variationer inom gruppen med utländsk bakgrund. Sämst mår de som har ursprung utanför västvärlden, som har 3–4 gånger sämre självskattad hälsa. Även de svenskfödda med två utrikes födda föräldrar löper 50 procent förhöjd risk att skatta sin hälsa som dålig jämfört med de personer som har svensk bakgrund. Sammanfattningsvis konstateras



att indikatorerna om självskattad hälsa varken är möjliga eller meningsfulla att analysera djupare med det för handen varande datamaterialet. Indikatorn som mäter upplevd hälsa är en bra integrationsindikator i termer av tillståndsmätning i samhället i stort. Den är dock inte meningsfull att använda för att analysera vilka insatser som har betydelse för måluppfyllelse eftersom indikatorn inte kan visa på orsaker till tillståndet.

*Socialförsäkring:* Den bild som växer fram inom politikområdet »Socialförsäkringar« är – föga förvånande – att socialförsäkringarna i första hand är speglingar av skillnader på arbetsmarknaden. Detta innebär att eftersom utrikes födda har en sämre förankring på arbetsmarknaden så är de också mer beroende av de socialförsäkringar som är bosättningsbaserade än de försäkringar som är inkomstbaserade. Försäkringskassan har en »handlingsplan« som syftar till att anpassa och utveckla verksamheten i förhållande till myndighetens målgrupp i stort. Orsakerna till skillnaderna kommer dock endast marginellt att kunna påverkas genom »Handlingsplanen« och då i form av utbildningsinsatser som strävar mot likartade bedömningar av rätt till ersättning och att alla kan ta del av information.

Försäkringskassans integrationspolitiska mål är att: »Skillnaderna i sjukfrånvaro mellan utrikes födda och inrikes födda skall minska.« Analysen av indikatorerna inom sjukförsäkringen visar att skillnaden är större mellan kvinnor och män än mellan in- och utrikes födda när det gäller användandet av den inkomstbaserade sjukpenningen. Den bosättningsbaserade sjuk- och aktivitetsersättningen visar dock en markant skillnad och då är det framför allt personer från mellanöstern och norra Afrika (MENA) som är överrepresenterade i statistiken. Integrationsverket drar slutsatsen att Försäkringskassans roll skulle kunna vara mer aktiv för att nå måluppfyllelsen genom att inte låta individens ersättningsform vara styrande för individens *möjligheter, rättigheter och skyldigheter* till rehabilitering.

Försäkringskassan bedriver ett målinriktat utvecklingsarbete i integrationspolitisk riktning. Försäkringskassans roll för att kunna påverka målet bör dock klargöras av dem själva i samråd med Regeringskansliet. Ett sådant klargörande skulle rimligen komma att även påverka analysens fokus till att hamna inom ramen för Försäkringskassans handlingsram. Det är exempelvis nämnt som en punkt i »Handlingsplanen« att medverkan i introduktionen skall ingå. Vi vet att behovet av rehabilitering och bedömningar av arbetsförmåga finns inom ramen för introduktionen, men att det är oklart vem som har ansvaret för att se till att detta genomförs. Försäkringskassans sektorsansvar för nyanlända personer som har eller riskerar att få arbetshindrande ohälsa behöver förtydligas.

*Demokrati:* Kvinnor med utländsk bakgrund blev sämre företrädare i riksdagen genom 2006 års val än de blev 2002. För männen med utländsk bakgrund ledde däremot valet 2006 till en bättre representation i riksdagen än motsvarande läge efter valet 2002. I valet till landstingen 2006 minskade andelen valda kvinnor med utländsk bakgrund medan männens representation blev oförändrad jämfört med föregående val. I valet till kommunerna ökade både andelen valda kvinnor och andelen valda män med utländsk bakgrund jämfört med valet 2002. För alla dessa politiska församlingar gäller att valda med utländsk bakgrund utgör en mindre andel av det totala antalet valda än andelen inom befolkningen som har utländsk bakgrund.

I några andra former av medborgerlig aktivitet som studerats åren 1998 och 2000–2001 har skillnader mellan personer med utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund minskat även om aktivitetsgraden bland personer med utländsk bakgrund fortfarande var lägre än bland personer med svensk bakgrund också vid den senare tidpunkten.

*Kultur:* Fördelningen av upphovs personer till musik och teaterkonstverk från olika världsdelar var ungefär samma åren 2001 och 2004. Upphovsmän i Sverige, engelskspråkiga länder och övriga Västeuropa är överrepresenterade i förhållande till upphovsmän i Östeuropa och andra länder. Metoden att söka upphovs personers ursprung är osäker. 20–27 procent av verksamma vid kulturinstitutioner har utländsk bakgrund medan 6–8 procent av de verksamma i ledande ställning vid sådana institutioner har utländsk bakgrund. Utbildning och socioekonomisk tillhörighet väger tyngst bland förklaringar till medverkan och deltagande i kulturlivet. Deltagandet inom de flesta kulturområden bland personer med utländsk bakgrund är lika högt eller högre än etniska svenskars deltagande.

*Diskriminering:* Hållningarna inom detta område har pendlat över tid och inte sällan framstått som uppenbart ideologiska. Tidigare var det vanligt förekommande att helt och hållet bortse från diskriminering, eller betrakta fenomenet som en restförklaring. Under senare tid har det blivit vanligare att betrakta diskriminering närmast som den enda faktorn bakom de iakttagna skillnaderna mellan personer med utländsk bakgrund respektive svensk bakgrund. Våra resultat pekar på att diskriminering finns, men knappast framstår som den enda förklaringen till förekommande skillnader. Arbetsgivarnas kunskap om diskrimineringslagstiftningen behöver öka. Det finns ett behov av att göra fler insatser och utredningar inom området diskriminering. Inte minst så behöver orsakerna bakom

fenomenet diskriminering undersökas närmare. Även undersökningsmetoderna behöver kompletteras och utvecklas. Det är svårt att mäta det självupplevda. När det gäller antidiskrimineringsarbetet så menar vi att det utöver en bra tillämpning av effektiva lagar kan finnas skäl att närmare tydliggöra statens roll inom området.

*Nyanlända – Är introduktionen ett verktyg för integrationspolitisk måluppfyllelse?:* Resultaten av analysen av nyanländas etablering (introduktionen) visar introduktionen ur ett »myndighetsaktivitetsperspektiv« snarare än ur individens behovsperspektiv. Indikatorerna i sig handlar huvudsakligen om insatser som sker på individnivå och som har förmodade effekter för att öka nyanländas möjligheter till etablering i Sverige. Det är viktigt att notera att de nyanlända som erbjuds en introduktion, som är samordnad av kommunen, är en minoritet av de nyanlända<sup>60</sup>.

Fokus för introduktionen är individen och det stöd och de insatser som individen behöver för att så snabbt som möjligt kunna bli egenförsörjande och/eller på andra sätt delaktig i samhället. Analysen av indikatorerna visar att få aktiviteter sker under introduktionen som kan påverka individens möjligheter till ett socioekonomiskt jämlikt liv i Sverige. Till stor del saknas det dessutom kunskaper om vilka insatser som är effektiva i förhållande till målen och i de fall kunskap finns, så används den inte eftersom den lokala arenan för introduktionen är tvärsektoriell.

Risken är stor att personer som kommer från icke-västländer även fortsättningsvis i negativ mening kommer att vara överrepresenterade i statistik som handlar om hälsa och socioekonomi. Det kan därtill inte uteslutas att det till och med sker färre interventioner kring personer som går i introduktion än för övriga personer i Sverige med liknande behov, som exempelvis arbetslösa.

Det är lockande att dra den enkla slutsatsen att sysselsättningsgraden och antidiskrimineringsarbetet behöver öka för att minska riskerna för en svag ekonomisk och social trygghet bland nyanlända. En djupare analys om utrikes föddas delaktighet och inflytande i samhället behöver också göras. Tillgång till arbete och ett starkt antidiskrimineringsarbete är på många sätt nyckeln till att bli delaktig. Men så länge Sverige har en stor

60 Generellt erbjuder kommunerna bara introduktion till de nyanlända som omfattas av den så kallade ersättningsförordningen. I praktiken kan alltså två personer komma från likartade förhållande och ha likartade behov, men endast den som genererar statlig schablonersättning erbjuds insatser.

asylinvandring får vi inte glömma att en stor andel av dem som får permanent uppehållstillstånd i Sverige står långt borta från arbetsmarknaden av andra skäl än formella eller preferensbase- rade svårigheter att komma in på den. Det gäller barn och ung- domar, äldre personer, samt personer som lider av ohälsa. Man kan utgå från att en stor del av dem som får permanent uppe- hållstillstånd av asylskäl, humanitära skäl eller anknytnings-skäl lider av ohälsa på grund av svåra levnadsvillkor i ursprungsland- et, och på grund av särskilda riskfaktorer som hänger samman med flyktingskap (förföljelse, krig, väntan).

Det finns inga tydliga incitament eller någon tydlig struktur för att kunna utveckla introduktionen, så att den skulle kunna bli ett instrument för att nå måluppfyllelse. Detta syns tydligt i de indikatorer som inbegriper andra myndigheter än kommu- nen. Dessa myndigheter finns inte med i tillräckligt hög grad i introduktionen på grund av att de inte har något uttalat upp- drag att utveckla en verksamhet som möter nyanländas behov. I de fall insatser görs så handlar det inte om någon direkt utveckling inom ramen för den egentliga kärnverksamheten. Det förekommer förmodligen enstaka fall av introduktion där myndigheter går utanför sina ramar för att tillsammans öka möjligheterna för en individ, men de kommunerna är i sådana fall för få för att påverka utfallet i de sammanlagda indikato- rerna.

Kommunen *borde* vara den myndighet som har ett tydligt incitament att utveckla introduktionen. Borde med tanke på att kommunen förlorar om nyanlända inte ges möjlighet att bidra till tillväxten och att kommunen har kostnaden för »det sista skyddsnetet«, det vill säga socialbidraget, i de fall individen inte blir självförsörjande. Indikatorerna styrker att kommu- nen är mer aktiv än övriga myndigheter, men aktivitetsnivån är ändå låg i förhållande till de iakttagna behoven. Det är också anmärkningsvärt att kommunerna inte har ställt högre krav på en starkare styrning av sektorsmyndigheternas insatser under introduktionen, utan i många fall valt att själva utföra verksam- heter som egentligen ligger inom ramen för andra sektorsmynd- igheters ansvar såsom arbetsförmedling, landsting och försä- ringskassa.

Lindencrona & Ekblad (2007) har på uppdrag av bland andra Integrationsverket tagit fram en modell och implemen- teringsplan för en hälsofrämjande introduktion, som bygger på evidens inom folkhälso- och samverkansforskningen.<sup>61</sup> Den innefattar bland annat två samverkansformer – målforum och

61 Lindencrona, Fredrik & Ekblad, Solvig, 2007: »Implementeringsplan för projektet »Hälsofrämjande introduktion«, Norrköping: Integra- tionsverket.

etableringsnätverk – där målforum utvärderats med experimentell ansats och visat sig ha statistiskt signifikanta goda resultat jämfört med kontrollkommunerna, avseende brukarnas upplevelser och bedömningar av delaktighet, måltydighet, stöd och samarbete med handläggare och kvalitet i introduktionen.

Trots att det alltså finns forskning som erbjuder modeller för ökad måluppfyllelse av introduktionen, så finns det ingen kommun eller annan myndighet som visat intresse att aktivt implementera modellen i de fall de själva får stå för kostnaden. Detta förhållningssätt kan tänkas bero på att kommunen i sig är sektoriserad och att introduktionen inte betraktas som ett verktyg för en ökad måluppfyllelse, utan snarare en statlig angelägenhet som kommunen utför åt staten. Att personer i introduktion sällan erbjuds heltidsinsatser och att vuxna människor får »sommarlov« under introduktionen tyder också på att kommunen inte ser introduktionen som ett viktigt redskap för att skapa möjligheter för nyanlända att nå målet så effektivt som möjligt.

I slutändan av en kedja av myndigheter och viljor är det ändå individens incitament för att genomföra introduktionen som *borde* vara en motor för utveckling mot målet. Indikatorerna mäter inte detta, men i analysen framkommer att vissa individer får särskild introduktionsersättning och andra får vanligt »socialbidrag« vid introduktionen. I många fall innebär detta att individen kan komma att förlora ekonomiskt på att ta ett arbete under introduktionen, eftersom socialbidraget minskar i motsvarande grad. Kommunen skulle förmodligen också se det som en kortsiktig ekonomisk förlust om de skulle erbjuda introduktionsinsatser samtidigt som en person försörjde sig själv.

Vissa individer kommer från samma bakgrund och har liknande behov av sårinsatser, men erbjuds ofta olika insatser eftersom det inte är säkert att de båda betraktas ha rätt till introduktion. Indikatorerna tyder dock på att de flesta, oavsett om de får introduktion eller inte, erbjuds SFI och egentligen inget mer. Den naturliga frågan blir: Varför skulle individen se introduktionen som ett viktigt redskap för egenförsörjning och delaktighet när samhället kommunicerar något helt annat?

## Sektorsövergripande analyser

Systemet för uppföljning och analys innefattar elva samhällsområden och 16 sektorsmyndigheter. Det är inte på något enkelt sätt givet vilka myndigheter och samhällsområden som bör ingå, men vi menar att urvalet är en god början. Det

är inte heller helt klart vilka samband som råder mellan olika samhällsområden och myndigheters respektive verksamheter, även om vi i detta avsnitt försöker sammanfatta och knyta ihop några för oss uppenbara kopplingar. När det gäller modellen eller systemet – med de elva samhällsområdena och de 16 myndigheternas verksamhet samt kopplingarna dem emellan – så vill vi konstatera att problem sannolikt kvarstår, och åtgärder kommer att behövas inom vissa samhällsområden, *även* om målen inom ett eller flera områden uppnås.

Ett av regeringens mål för integrationspolitiken är att sysselsättningsgraden för utrikes födda skall närma sig den för hela befolkningen. Ett annat mål är att bryta segregationen i boendet. Boendesegregationen hänger samman med utvecklingen på arbetsmarknaden. När det finns gott om jobb ökar också möjligheterna att göra bostadskarriär och antalet ekonomiskt utsatta bostadsområden minskar. Segregationen påverkar i sin tur de boendes möjligheter på arbetsmarknaden. Oavsett individuella faktorer som utbildningsnivå och ålder har de som bor i ekonomiskt utsatta områden sämre chanser på arbetsmarknaden än de som bor i mer välmående områden.

Liknande kopplingar finns mellan boendesegregationen, ungdomars resultat i skolan och arbetsmarknaden. Ungdomar som går i skolor där ytterst få elever har svensk bakgrund har sämre skolresultat än de som går i andra skolor. Detta samband gäller oavsett föräldrarnas utbildningsnivå och ställning på arbetsmarknaden. Betygen och utbildningsnivån är viktiga för ungdomars möjligheter att konkurrera om lediga jobb och attraktiva utbildningsplatser.

Det är stora skillnader i hälsotillståndet mellan utrikes och inrikes födda, där de utrikes födda kvinnorna har den sämsta hälsan. Mycket tyder på att det är de ojämlika och ojämsställda villkoren på arbetsmarknaden som ligger bakom dessa skillnader. Även här är sambandet ömsesidigt, dålig hälsa leder till sämre möjligheter på arbetsmarknaden.

Introduktionen under de första åren i Sverige skall lägga en stabil grund för flyktingars och andra invandrades framtida liv i Sverige. Även här finns det starka kopplingar mellan olika områden. Praktik på arbetsplatser underlättar möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden, i synnerhet om praktiken har en anknytning till individens utbildning och yrkeserfarenheter. Möjligheterna att ordna praktikplatser påverkas dock av den allmänna situationen på arbetsmarknaden. Läget på bostadsmarknaden påverkar nyanlända flyktingars bosättning. Om de nyanlända flyktingarna koncentreras till ekonomiskt utsatta »svenskglea« områden försvåras både chanserna på arbetsmarknaden för de vuxna och i skolan för deras barn. Samma sak gäller validering av informell kompetens. Vilka yrken som

valideras bestäms av arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft och av bostadsorten.

Om integrationspolitiken ska göra framsteg behövs det följaktligen insatser på en mängd områden där hänsyn tas till att insatser på ett område även kan ha effekter på andra områden.

Vi ska nu redovisa några iakttagelser utifrån de delrapporter till uppdraget »Samlat system för uppföljning och analyser av integrationspolitikens resultat« som handlar om självs kattad hälsa (Socialstyrelsen), ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen), socialförsäkringar (Försäkringskassan), boende (Boverket), och skolresultat (Skolverket) – i ljuset av det nationella folkhälso-målet om ekonomisk och social trygghet. I regleringsbrevet och instruktionerna till respektive myndighet har redovisning av indikatorer, förklaringar till observationerna samt i vissa fall även redovisning av insatser inom sektorsmyndighetens ansvarsområde med koppling till indikatorerna, efterfrågats. Två gemensamma mönster som framträder när delrapporterna ställs bredvid varandra, är för det första att resultaten på indikatorerna samvarierar med såväl sysselsättningsgrad/anknytning till arbetsmarknaden, och för det andra att de kan förklaras av diskriminering, som man kunnat påvisa i studier och fältexperiment. Syftet med detta avsnitt är att belysa hur social och ekonomisk otrygghet bidrar till ohälsa, men också till att väcka en fördjupande diskussion om faktorer som måste vägas in i analysen.

Socialstyrelsen visar i en delanalys till uppdraget Samlat system för uppföljning och analys av integrationspolitikens resultat att utrikes födda tar emot försörjningsstöd i större utsträckning än inrikes födda. Försäkringskassan (2007) pekar i sin analys på att fler utrikes födda än inrikes födda inte är sjukpenningberättigade, att fler av dem har rätt till ersättningar på enbart garantinivå, att de har lägre uttag av föräldrapenning, och att de förväntas ha lägre ålderspensioner. Dessa mönster förklaras till stor del av svagare anknytning till arbetsmarknaden bland utrikes födda, och att fler av de utrikes födda därmed inte kvalificerar sig för till exempel arbetslöshetsersättning och sjukpenning, som ju är inkomstbaserade bidragsformer. De olikheter som skapas på arbetsmarknaden reproduceras således i socialförsäkringen – med den reservationen att systemet med garantinivåer något förtar effekten av skillnaderna på arbetsmarknaden.

Lindencrona med flera (2006) skriver i en kunskapsöversikt att det generellt finns skillnader mellan inrikes och utrikes födda med avseende på alla rapporterade ekonomiska variabler, till exempel disponibel inkomst under socialbidragsnormen och levnadsstandard, där läget genomgående är sämre för personer födda utanför Sverige. Att ha ett arbete innebär många

fördelar för hälsan (Statens folkhälsoinstitut 2005b) – man får inkomst, man ingår i ett socialt sammanhang, deltar i samhällslivet, och upplever känsla av meningsfullhet. Ur detta perspektiv är det synnerligen oroande att över 50 procent av de utrikes födda männen och över 60 procent av de utrikes födda kvinnorna, som omfattats av ersättningsförordningen, fortfarande saknar arbete efter fem år i Sverige (Integrationsverket 2006d).

Boendet i sig är en grundläggande förutsättning för en god hälsa. En kunskapssammanställning från Statens folkhälsoinstitut (2005b) redogör för sambanden mellan hälsa, tillgång till bostad och bostadsutrymme. Förmågan att klara månatliga boendekostnader samvarierar med både den psykiska och fysiska självskattade hälsan. Bostadsbrist och osäkra boendesituationer för ekonomiskt resurssvaga grupper – som nyanlända ofta tillhör på grund av att de inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden – innebär också ett hot mot hälsan. De små marginalerna leder till stress och gör hushållen sårbara för inkomstbortfall, vilket ytterligare ökar risken för social utslagning. När det gäller trångboddhet finns det evidens för ogynnsamma effekter på hälsan av extrem trångboddhet, vilket definieras som fler än två personer per rum, köket oräknat.

Konsekvenser som påvisats för hälsan av extrem trångboddhet är både fysiska hälsoproblem, som till exempel sömnbrist, stress och besvär med luftvägarna på grund av dålig inomhusluft, och sociala hälsoproblem som ansträngda relationer samt skolproblem och antisocialt beteende bland ungdomar som inte har eget utrymme hemma och som därmed saknar lugn och ro för läxläsning där (ibid). Extrem trångboddhet förekommer i så kallade invandrartäta bostadsområden med många flerbarnsfamiljer. En rapport från Boverket (2006) bekräftar också att trångboddhet är betydligt vanligare bland utrikes födda än bland inrikes födda. Rapporten påpekar att trångboddheten är relaterad till de utrikes föddas svaga etablering på arbetsmarknaden. Trångboddhet enligt SCB:s definition (norm 3, vilket innebär att varje barn och ensamstående vuxen ska ha ett eget rum, kök och ett rum oräknade för att inte klassas som trångbodda) är betydligt vanligare bland utrikes födda i Sverige än bland inrikes födda, men evidensen för att den har någon konsekvens för hälsan är begränsad.<sup>62</sup>

Förankring på arbetsmarknaden, förhållanden i boendet och

---

62 Boverket (2007) skriver i sin delanalys att fler av de utrikes födda bor i hyresrätt, och att fler är trångbodda jämfört med de inrikes födda. Trivseln och inflytandet i boendet är också sämre bland de utrikes födda. Även Boverket pekar på skillnader i socioekonomiska förutsättningar och på diskriminering som förklaringar till skillnader i boendet.



förutsättningar för en god hälsa är områden som enligt flera undersökningar visat sig vara beroende av varandra. Förutsättningarna att välja ett boende efter egna preferenser och behov avgörs i stor utsträckning av den enskildes ekonomi. Tillgången till arbete och fast arbetsinkomst blir därmed en avgörande faktor för valmöjligheterna på bostadsmarknaden. Tillgången på bostäder och bostadsutrymme har i sin tur betydelse för människors fysiska och psykiska hälsa. För barn och ungdomar kan boendeförhållandena dessutom vara av betydelse för studieresultaten. Mycket tyder på att extrem trångboddhet samt socioekonomisk och etnisk boendesegregation i sig kan påverka studieresultaten negativt.

Skolverket (2007) redovisar i sitt underlag till Integrationsverket att barn och ungdomar med utländsk bakgrund i lägre grad än de med svensk bakgrund går ut grundskolan och gymnasiet med fullständiga betyg. Den förklarande variabel som ofta lyfts fram är föräldrarnas socioekonomiska status. Statistiska Centralbyrån har dock i en aktuell rapport visat att boendesegregation, efter kontroll av socioekonomiska och demografiska variabler (SCB 2007), påverkar skolresultat i negativ riktning!<sup>63</sup>

## Systemet för uppföljning och analys

Mycket tid och kraft har lagts ned av flera personer inom regeringskansliet och vid de 16 myndigheterna för att få fram det samlade systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens resultat till sitt genomförande. Satsningen är i sitt slag ovanlig i allmänhet och än så länge helt unik inom integrationsområdet. Den omfattande processen har skapat många insikter och erfarenheter på flera händer. Vi finner det rimligt att tala om startpunkten för en ömsesidigt insiktsskapande och verksamhetsutvecklande process.

Systemet togs från början fram centralt inom en interdepartemental arbetsgrupp vid regeringskansliet, på ett närmast

---

63 En kunskapsöversikt över epidemiologisk forskning från Statens folkhälsoinstitut (2005b) visar att det finns samband mellan låg utbildningsnivå och ökad ohälsa samt ökad dödlighetsrisk. Lågutbildade lider oftare av ohälsa i form av bland annat muskuloskeletal besvär och psykiska problem än högutbildade. Skillnaderna är störst mellan de som har förgymnasial och de som har eftergymnasial utbildning, och forskningen tyder på att dödlighetsrisken minskar ju högre utbildning man har. Det har diskuterats vilka mekanismer som gör att utbildningsnivån bidrar till en bättre hälsa. Forskningen visar dock att de samhälleliga fördelarna som man får del av genom bättre arbete och högre lön, i sin tur skapar bättre förutsättningar för en god hälsa.

förhandlingsliknande sätt, med inslag av täta politikerkontakter. Det var en förutsättning att inte anslå några direkta ekonomiska medel. I linje med det förhandlingsliknande sätt som systemet växte fram på fanns ingen entydig teoretisk tanke bakom valet av målområden, myndigheter och indikatorer, även om de stora dragen var någorlunda givna.

Syftet var från början i första hand att få fram ett indikatorsystem som skulle spegla integrationspolitikens utveckling. Det hela handlar med andra ord mycket om att mäta resultat och tillstånd. Så kom också systemet till stor del att se ut i budgetpropositionen och senare i myndigheternas regleringsbrev. Men inslag fanns av ambitionen att också fånga insatser och prestationer i form av särskilda indikatorer, särskilt inom målområdet introduktionen av nyanlända. De 24 målen som togs fram centralt utgör därtill preciseringar av integrationspolitiken.

Systemet var dock långt ifrån enhetligt eller färdigt när uppdraget kom till Integrationsverket via regleringsbrevet år 2006 och detta tog sig tidigt i uttryck på flera sätt. Det var för det första inte helt klart vilka myndigheter som ingick. Till exempel hade en så central myndighet som AMS inga klara skrivningar om sitt uppdrag inom systemet i sitt regleringsbrev, och det har krävts en hel del gemensamma ansträngningar för att bringa klarhet på denna punkt.

Det rådde för det andra en stor skillnad mellan de initiala ambitionsnivåerna för de ingående myndigheterna. Detta tog sig i uttryck i stora variationer i hur uppdragen var formulerade i de ingående myndigheternas regleringsbrev. Vissa myndigheter hade i uppdrag att utföra både indikatorredovisningar och analyser, medan andra myndigheter fick andra skrivningar och uppgifter i sina regleringsbrev, som till exempel SCB, som (enbart) skulle utreda möjligheter, kostnader och konsekvenser av att oftare ta fram viss statistik. Exempelvis Försäkringskassan gör försök att förklara kausala orsakssamband som går utanför Försäkringskassans egentliga verksamhetsområde. I Integrationsverkets fall så hade myndigheten enligt sitt regleringsbrev – utöver att prestera indikatorredovisningar och analyser – också att pröva vilka insatser som kan tänkas leda till måluppfyllelse, när det gäller de tre sektorsanalyser som organisationen gavs huvudansvaret för (målområdena diskriminering, nyanlända och sysselsättning).

För det tredje så varierade typen av indikatorer till myndigheterna stort. De fyra rättsvårdande myndigheterna – polisen, åklagarmyndigheten, domstolsverket och kriminalvården – hade uteslutande i sina respektive uppdrag att redovisa indikatorer över sin mer interna verksamhet, så som personalsammansättning och internutbildning. För flera andra myndigheter gällde det omvända, det vill säga dessa myndigheter saknar

indikatorer som rör deras interna förhållanden, men har i stället i sina respektive uppdrag att redovisa indikatorer över extern verksamhet och tillstånd i samhället.

När det för det fjärde gäller genomförbarheten och kvalitén på samt logiken mellan de i systemet ingående målen och indikatorerna så är återigen variansen stor. Det finns målområden med indikatorer som inte motsvaras av några formulerade mål. Vissa indikatorer gick inte att omedelbart få fram och ströks i vissa fall på vägen från budgetproposition till regleringsbrev eller ändrades i ett senare led, bland annat efter dialog med Integrationsverket. Andra indikatorer kan med fördel förbättras och utvecklas, på flera sätt som närmare framgår av målområdeskapiteln ovan samt av bilagorna.

Det är förstås naturligt att ett så komplext och omfattande system inte direkt är enhetligt eller färdigt. Redan från början fanns också tanken hos de ansvariga tjänstemännen vid regeringskansliet att det handlade om att ta fram och testa ett försökssystem. Utvecklingstanken är ett utmärkande drag hos försökssystem och vi ser också tecken på att arbetet med indikatorerna och analyserna har satt igång delvis nya lovande processer vid enskilda myndigheter.

Starten på systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat var mycket av en uppifrån-och-ned-process (»top-down«). Integrationsverket kom sedan så att säga in från sidan och spelade en förmedlande, uttolkande och vidareutvecklande roll, som en samtalspart på samma nivå som de ingående sektorsmyndigheterna. På denna grund har dialogen om och utvecklingen av systemet fortsatt.

För att skapa ett system för mätning av integrationspolitikens utveckling och resultat krävs en fortgående process där styrning och mätning syftar till att utveckla respektive samhällssektor/myndighet så att dess verksamhet i alla sina delar och i sitt samlade verksamhetsresultat syftar mot målgruppens aktuella sammansättning. Enkelt uttryckt så är en förutsättning för integrationspolitiskt resultat och genomförande att myndigheter ser sin verksamhet i förhållande till sammansättningen av dagens svenskar. Mångfalden ur detta perspektiv bör ses i bred mening och handlar inte bara om språk och utseende, utan också om vilka verksamhetsmässiga konsekvenser olika skolbakgrund, förhållningssätt till demokrati och liknande som baseras på individens andra erfarenheter.

En idealisk indikator, ur det verksamhetsnära perspektivet, är därför en indikator där utfallet är en så nära spegling som möjligt av på vilket sätt myndighetens kärnverksamhets insatser förhåller sig till mångfaldssamhällets behov. Denna verksamhetsnära indikator och kontextuella analys kan ske mot bakgrund av samhällstillståndet i stort formulerat i ett antal indi-

katorer och myndighetens bedömning av sina möjligheter till att påverka samhällstillståndet inom ramen för befintligt uppdrag. Det tvärssektoriella blir ett sektoriellt ansvar, där utvecklingsprocessen drivs framåt genom att gå mellan myndighetsexpertisens analys och politisk ledning och tillbaks igen.

Introduktionen är en mycket viktig del av integrationspolitiken. Förutsättningarna för introduktionen skiljer sig dock radikalt till sin konstruktion från övriga politikområden, eftersom dess roll är att erbjuda individuella särlosningar i form av insatser som ger individen möjligheter att bli delaktig och egenförsörjande. Målgrupp för politikområdet är i princip hela världens mångfald under den första tiden i Sverige och det som eftersträvas är en utveckling där varje individs behov samordnas med respektive myndighet inom ramen för deras insatsområde. För varje individ borde därför flera myndigheters insatser behöva samordnas i unika kombinationer av insatser. Integrationsverkets utvecklingsarbete har därför under flera år handlat om att öka myndigheternas beredskap och kunskap för en samordnad samverkan – *introduktionen är i sig tvärssektoriell*. Indikatorerna och även andra uppföljningar har dock visat att det i praktiken inte pågår någon intensiv och effektiv samverkan av olika myndigheter som kretsar kring att åtgärda ett individuellt behov.

Denna rapport visar att det ofta är kommunen som är ensam utförare av insatser, snarare än samordnare av samtliga sektorsmyndigheters insatser. Till skillnad från det generella integrationspolitiska genomförandet, enligt ovan, kräver särpolitiken både att respektive myndighets ansvar inom ramen för särpolitiken pekats ut samtidigt som det skapas utrymme för myndigheten att kunna erbjuda individuella lösningar som går utanför respektive myndighets mål och resultatredovisningar. Det måste både avkrävas aktivitet, men ges någon form av fritt spelrum – ett »wildcard« för att myndigheterna på allvar skall kunna utveckla sin sektor att även fungera inom ramen för särpolitik.

## Förslag inför framtiden

Trots de brister och tillkortakommanden som utmärker den första tillämpningen av systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat så finner vi för vår del att detta arbete bör fortsätta. Stor möda har redan lagts ned och ett nytt viktigt första steg har tagits i rätt riktning. Vi ser också att flera nyttiga och spännande processer har satts igång vid olika myndigheter. De ingående myndigheterna har på det hela taget gjort ett bra arbete utifrån förutsättningarna och uppdragets formulering.

Vi ser redan nu att systemet spelar en betydande roll och har en stor potential. Systemet är ett bättre alternativ än de kandidater som har funnits och det finns veterligen ingen kö av nya alternativ, i alla fall inte inom ramen för integrationspolitiken och för den regering och riksdag som vill fortsätta att styra, följa upp och analysera utvecklingen inom detta komplexa område

Däremot så bör systemet vidareutvecklas och göras mer enhetligt, konsekvent och stringent. I och med den första tillämpningen finns nu en rad erfarenheter. En god startpunkt på ett fortsatt förbättringsarbete är därför att utifrån den första tillämpningen, och alla dess olika förslag från flera håll, begrunda idén och modellen bakom samt återigen fundera på vilka myndigheter och mål som bör ingå och vilka indikatorer som var och en ska ha – och varför. Politikerna bör ange huvudinriktningen, men knappast delta i själva utvecklingsarbetet.

Samtidigt finns det vid myndigheterna mycket mer idéer och kunskap som bör tas till vara. I en följande fas vore det därför bra att från början betona och komplettera också med ett uttalat nedifrån-och-upp-perspektiv (»bottom-up«), av det slag som präglade Ungdomsstyrelsens år 2005 avrapporterade arbete med indikatorer och myndigheter, eller tidigare arbete utfört av Folkhälsoinstitutet med olika myndigheter inom folkhälsoområdet. Erfarenheten från arbetet med denna rapport visar även att det behövs en koordinerande och stöttande extern kraft för att stödja myndigheterna.

En viktig förbättringspunkt är att formulera uppdraget på ett mera enhetligt sätt i myndigheternas regleringsbrev. För det första bör det klart och tydligt framgå i varje ingående myndighets regleringsbrev att den har ett uppdrag inom ramen för systemet. Där det är möjligt och önskvärt bör siktet för det andra vara inställt på att uttryckligen efterlysa inte bara förankrade redovisningar av väl valda indikatorer, utan också analyser, utifrån siffrorna, men också i förhållande till respektive myndighets verksamhet. Därmed inte sagt att det även i framtiden kan finnas ett visst behov av att variera uppdragets karaktär och formulering till olika myndigheter.

Nästa steg bör inriktas också på att ytterligare utveckla indikatorerna, göra dem mera träffsäkra, enhetligare i definitionerna, och kanske färre. Ambitionen bör exempelvis vara att öka enhetligheten i användandet av begrepp, som till exempel utrikes födda och personer med utländsk bakgrund, som så här långt förekommer på ett omväxlande oklart sätt. Därtill bör systematiken i indikatorernas tillämpning öka, bland annat såtillvida att en myndighet både har att redovisa indikatorer över sin mer interna verksamhet som över extern verksamhet och tillstånd i samhället.

Systemets stora potential har förutsättningar att förverkligas i linje med mål- och resultatstyrningen samt integrationspolitiken i stort. Uppdraget handlar uttryckligen om att ta fram ett samlat system för uppföljning och analys vid 16 statliga myndigheter, men systemet inkluderar redan från början mål och även vissa indikatorer på åtgärder. Med huvudfokus på att mäta hur det *är*, utifrån rätt så tydliga mål för hur det *bör* vara, bär det alltså redan från början spår också av *gör*, eller åtminstone av vissa prestations- eller åtgärdsbeskrivningar.

Vi menar att det med fördel går att bygga in mer av *gör* i systemet, kopplat direkt till de aktuella myndigheterna. Som det nu är har många av de ingående myndigheterna i uppdrag främst att via indikatorer beskriva olika samhällstillstånd, över vilka de råder mer eller mindre över. Det bör vara möjligt att vidareutveckla arbetet med tillståndsbeskrivningarna och samtidigt låta respektive myndighet precisera just sin problemanalys och sina egna befintliga och föreslagna åtgärder på området.

Självklart fordrar denna ökade betoning på *gör* en hel del ytterligare utvecklingsarbete, bland annat i termer av mer verksamhetsnära målformuleringar. Frågan är också om och hur kommunerna kommer in i bilden. De är förstås viktiga aktörer och står för många av åtgärderna på integrationsområdet. Det är å andra sidan tveksamt om systemet i en nästa fas bör byggas ut mer i termer av antal ingående aktörer.<sup>64</sup>

Vi har i nuläget inga självklara svar på frågan hur många och i så fall vilka aktörer som ska vara med, men menar att lösningen också på den frågan står att finna i tillämpningen av det tidigare föreslagna arbetssättet – det vill säga i kombinationen av ett uppifrån-och-ned-perspektiv och ett nedifrån-och-upp-perspektiv.<sup>65</sup>

Vad vi ser som systemets förverkligade potential – med den nära kopplingen mellan *är*, *bör* och *gör* – stöds dels av mål- och resultatstyrningens tanke om att verksamhetsnära mål och resultat är en grund för att ta fram åtgärder, dels av integrationspolitikens huvudidé, att det primärt är institutionerna som ska anpassa sig till ett nytt samhälle, eller med andra ord att samhällets etniska och kulturella mångfald tas som utgångs-

64 En *önskan* kunde vara att en grupp av kommuner, utifrån sina utgångspunkter, ville genomföra ett parallellt uppföljningsarbete av kommunala insatser för mångfald, introduktion, sysselsättning och för att motverka diskriminering.

65 För de myndigheter och andra som inte ingår finns numera också andra metoder för att utveckla sin kärnverksamhet i linje med integrationspolitikens krav. Till stöd för myndigheternas interna och externa verksamhetsutveckling inom området har ett antal redskap tagits fram av Integrationsverket och av andra.

punkt för den generella politikens utformning. Först när detta är fallet kan vi med fog säga att integrationspolitiken har genomförts. Då kan vi på allvar också bedöma om politiken är lyckad eller inte.





# Referenser

## Tryckta källor

- Arbetslivsinstitutet Syd (2001): *Samverkan med individen i fokus – En processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Malmö*.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2007): *Åtterrapportering Integrationspolitik enligt AMV:s regleringsbrev för 2006*. Stencil.
- Arbetsmarknadsstyrelsen/Integrationsverket (2007): *Närmar sig och fjärrar sig. Uppföljning av indikatorerna för utrikes föddas sysselsättning*.
- Bengtsson, Tommy & Scott, Kirk (2006): *Ursprungsland och sjukskrivning. Sjukpenninganvändning bland invandrare och svenskfödda, 1981–1991*. Lunds Universitet.
- Bergh, Lise: Brev från Justitiedepartementet, statssekreterare Lise Bergh till berörda statsekreterare, daterat 2003-04-11, Ju2003/3318/IM
- Blomqvist, Rodrigo (2000): *Utanför demokratin. Personvalets betydelse för valdeltagandet*. Integrationsverket.
- Blomqvist, Rodrigo (2005a): *Närvarons politik och det mångetniska Sverige*. Integrationsverket.
- Blomqvist, Paula Rodrigo (2005b): *Närvarons politik och det mångetniska Sverige: Om att ta plats i demokratin*, Göteborgs Universitet .
- Boverket (2006): *Var finns rum för våra barn? – en rapport om trångboddhet i Sverige*.
- Boverket (2007): *Etniska hierarkier i boende – lägesrapport om integration*. Karlskrona: Boverket.
- Bäck, Henry/Soininen, Maritta (2004): *Politisk annonsering eller nätverkande? Uppföljning och utvärdering av partiernas särskilda informationsinsatser till invandrarväljare vid 2002 års val*. Förvaltningshögskolan, Göteborg.

- Dahlstedt, Magnus (2005): *Reserverad demokrati: representation i ett mångkulturellt Sverige.*
- Dahlström, Carl (2004): *Nästan välkomna: Invandrarpolitikens retorik och praktik*, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborg.
- DO (2006): *Välkommen till staten? En granskning 2005 av hur statliga myndigheter förebygger etnisk och religiös diskriminering på arbetsplatsen.*
- ILO (2006): *Discrimination against native Swedes of foreign origin in access to employment. Research study on Stockholm, Malmö and Gothenburg, utilizing the ILO discrimination practice testing approach.*
- Ekonomistyrningsverket (1999): *Myndigheternas syn på resultatstyrningen.* ESV 1999:20
- Ekonomistyrningsverket (2003): *Att styra med generella krav i staten.* ESV 2003:30
- Ersättningsförordningen, SFS 1990:927
- Finansdepartementet (2007): *Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund. En kunskapsöversikt.* Ds 2007:4.
- Förordning 1986:856 *Om de statliga myndigheternas ansvar för att genomföra integrationspolitiken.*
- Försäkringskassan (2005): *Socialförsäkringsboken 2005. På gränsen till trygghet.*
- Försäkringskassan (2007): *Försäkringskassans kartläggning samt analys om det integrationspolitiska genomslaget inom socialförsäkringen.*
- Hjern, A.; Wicks, S. & Dalman, C. (2004): »Social adversity contributes to high morbidity in psychoses in immigrants – a national cohort study in two generations of Swedish residents«. *Psychological Medicine* 24: 1025–1033.
- Holmberg/Oscarsson (2004): *Väljare.*
- Human Rights Council (2007): *Implementation of general assembly resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled »Human Rights Council«. Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt. Addendum. Mission to Sweden.*
- ILO (2006): *Discrimination against native Swedes of foreign origin in access to employment. Research study on Stockholm, Malmö and Gothenburg, utilizing the ILO discrimination practice testing approach.*
- Integrationsverket (2000a): *Utanför demokratin.*
- Integrationsverket (2000b). *Kommunernas introduktion för nyanlända invandrare.* Integrationsverkets rapportserie 2000:5.

- Integrationsverket (2000c). *Beroende av bidrag? Socialbidragsberoendet 1998 bland ett urval av 1995 års mottagna flyktingar*. Integrationsverkets rapportserie 2000:21.
- Integrationsverket (2000d). *Räcker ersättningen? Täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1995 respektive år 1996?* Integrationsverkets rapportserie 2000:13.
- Integrationsverket (2001a). *Utveckling av introduktionen år 2001*. Integrationsverkets rapportserie 2002:03
- Integrationsverket (2001b). *Trenden vänder. Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottogs år 1997*. Integrationsverkets rapportserie 2001:04.
- Integrationsverket (2002a). *Hur togs de emot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999*. Integrationsverkets rapportserie 2002:04.
- Integrationsverket (2002b). *Ett steg bakåt? Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottogs år 1998*. Integrationsverkets rapportserie 2002:07.
- Integrationsverket (2003a): *Rapport Integration 2002*.
- Integrationsverket (2003b). *Systemfel! Ett ersättningssystem i obalans. Uppföljning av kommunernas kostnader för försörjningsstöd för 1999 års mottagna flyktingar*. Integrationsverkets rapportserie 2003:05.
- Integrationsverket (2003c). *Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002*. Integrationsverkets rapportserie 2003:02.
- Integrationsverket (2004a) *Gemensam värdegrund i mångfaldens demokrati*. Integrationsverkets rapportserie 2004:06
- Integrationsverket (2004b): *Staten som förebild? Om planer, insatser och utfall i 17 myndigheters arbete med etnisk mångfald*. Integrationsverkets rapportserie 2004:04.
- Integrationsverket (2004c). *Integration – var god dröj! Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet*. Integrationsverkets rapportserie 2004:01.
- Integrationsverket (2004d). *Introduktion – men inte för alla. Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2003*. Integrationsverkets rapportserie 2004:02.
- Integrationsverket (2004e): *Rapport Integration 2003*.
- Integrationsverket (2005a): *Främja mångfald och motverka diskriminering. En studie av styrning i Kanada, Norge, Portugal, Storbritannien och Holland*.
- Integrationsverket (2005b). *Introduktionen för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004*. Integrationsverkets rapportserie 2005:01.

- Integrationsverket (2005c). *Nationell samsyn kring hälsa och den första tiden i Sverige – Samverkande parter insatser 2004 och förslag till utvecklingsområden.*
- Integrationsverket (2006a): *Arbetsgivarundersökningen 2005.*
- Integrationsverket (2006b): *Integrationsbarometern 2005.*
- Integrationsverket (2006c): *Organisering av integrationspolitiken. Översikt av politiken och de viktigaste aktörerna i några olika länder.*
- Integrationsverket (2006d): *Rapport Integration 2005.*
- Integrationsverket (2006e): *Upplevelser av etnisk diskriminering hos utrikes födda personer i Sverige 2005.*
- Integrationsverket (2006f): *Mål för nyanländas introduktion.*
- Integrationsverket (2006g): *Överenskommelse om utveckling av introduktionsinsatser för nyanlända invandrare i Sverige. Integrationsverket dnr INT-23-06-696.*
- Integrationsverket (2006h): *Den aktive deltagaren. Integrationsverkets rapportserie 2006:03.*
- Integrationsverket (2006i): *Sett med viktiga aktörers ögon. Integrationsverket dnr INT-37-05-887.*
- Integrationsverket (2006j): *Organisering av integrationspolitiken – översikt av politiken i några olika länder. Integrationsverket, Dnr INT-11-06-917.*
- Integrationsverket (2006k): *Verksamhetsintegrerat mångfaldsarbete. Integrationsverkets rapportserie 2006:01.*
- Integrationsverket (2007a): *Ett förlorat år. Analys av insatser och resultat för en nyanländ i förhållande till de integrationspolitiska målen.*
- Integrationsverket (2007b): *Mångkulturalism ifrågasatt. Jämförande studie av integrationspolitiken i fem länder.*
- Integrationsverket (2007c). *Nyanländ efter flera år? – En intervjustudie bland barnfamiljer som fått uppehållstillstånd efter att ha vistats i Sverige under lång tid. Integrationsverkets rapportserie 2007:02.*
- Integrationsverket (2007d): *Redovisning AF handläggare. Stencil.*
- Integrationsverket (2007e). *Dokumentanalys av arbetet med nyanländas etablering.*
- Integrationsverket (2007f): *Redovisning AF brukare. Stencil.*
- Integrationsverket (2007g). *Diskriminering dröjer kvar. Integrationsverkets rapportserie 2007:06.*
- Integrationsverket (2007h): *Statistikrapport 2007. Uppdatering av aktuella siffror, relevanta nyckeltal och indikatorer om integration.*

- Integrationsverket (2007i): *Antidiskriminering – var god dröj*.
- Janlert, Urban (2000): *Folkhälsovetenskapligt lexikon*. Stockholm: Natur och Kultur i samarbete med Statens Folkhälsoinstitut.
- Johansson & Åslund (2006): *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter*, Rapport 2006:6, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, (IFAU).
- Justitiedepartementet, Ju2003/3318/IM: *Arbetsgrupp med uppgift att se över genomförandet och uppföljningen av integrationspolitiken inom ett antal politikområden*. (Arbetsgruppens direktiv, Arbetsgruppens förslag)
- Justitiedepartementet: PM 2005: *Uppdrag i regleringsbrev för 2006 för en sammanhållen redovisning av integrationspolitikens resultat*.
- Kristensen, Jens K., Groszyk, Walter S., Bühler, Bernd (2002): »Outcome-focused Management and Budgeting«, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 2, OECD, Paris.
- Lagen (1999:130) *Om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning*
- Lagen (1999:131) *Om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*
- Lagen (2001:1286) *Om likabehandling av studenter i högskolan*
- Lagen (2003:307) *Om förbud mot diskriminering*
- Lindencrona, Fredrik; Ekblad, Solvig & Johansson Blight, Karin (2006): *Integration och folkhälsa – en kunskapsöversikt*. Integrationsverket.
- Lindencrona, Fredrik & Ekblad, Solvig: »Implementeringsplan« för projektet »hälsofrämjande introduktion«, Integrationsverket.
- Lundqvist, L. (1992): *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund.
- Murphy, Maria (2007): *Hälsa och livskvalitet i Storstadsstatsningens 24 bostadsområden år 2001*. Linköpings universitet.
- Myndigheten för skolutveckling (2005). *Vid sidan av eller mitt i? Om undervisningen för sent anlända elever i grund- och gymnasieskolan*. MSU dnr.2004:282.
- Myrberg, Gunnar (2004): »Föreningsliv och politiskt deltagande«, Föreningsliv, makt och integration, Ds 2004:49.
- Nilsson, Maria (2006): »Sjukfrånvaro bland invandrare i Sverige. Utvecklingen under perioden 1981–91«, Arbetsmarknad & Arbetsliv, årg 12, nr 1: 17–26.

- Nilsson, Maria (2005): *Differences and similarities in work absence behavior. Empirical evidence from micro data*, Växjö University Press.
- NUTEK (2007): *Invandrades företagande i Sverige. Kartläggning och analys av utlandsföddas företagande*.
- Proposition (1989/90:105). *Om samordnat flyktningmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.*
- Proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* (bet 1997/98: SfU6, rskr 1997/98:68).
- Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (bet 1997/98:KU 31, rskr 1997/98:294)
- Proposition 2003/04:1 Utgiftsområde 8
- Proposition 2004/05:1 Utgiftsområde 8
- Proposition 2005/06:1 Utgiftsområde 8
- Proposition 2006/07:1 Utgiftsområde 13
- Regeringsbeslut (Ku1999/2927/IM) *Om uppdrag till statliga myndigheter att upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda*.
- Regeringsformen, SFS 1974:152)
- Regeringsförklaringen 2002
- Regeringens protokoll, Protokoll vid regeringssammanträde 2003-04-10, Ju2003/3318/IM
- Regeringskansliets ordlista , [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)
- Regeringsskrivelse 2001/02:129 *Integrationspolitik för 2000-talet*
- Regeringsskrivelse 2005/06:95 *Nationell handlingsplanen för mänskliga rättigheter*
- Riksdagens revisorer, Rapport 2002/03:14 *Främja och förklara – kan Integrationsverket förändra?*
- Riksrevisionen, RiR 2005:5 *Från invandrapolitik till invandrapolitik*
- Riksrevisionen, RiR 2006:19 *Statliga insatser för nyanlända invandrare*
- Rikspolisstyrelsen: Heli Purje (2007): *PM 2007-03-16*
- Statistiska Centralbyrån (SCB): *AKU*
- Statistiska Centralbyrån (SCB): *Statistiska meddelanden Valdeltagandet vid de allmänna valen 2002*
- Statistiska Centralbyrån (SCB): *Statistiska meddelanden Valdeltagandet vid de allmänna valen 2006*
- Statistiska Centralbyrån (SCB): *Undersökningen av levnadsförhållanden, ULF*
- Scheffer, Paul: *Den mångkulturella katastrofen*

- Schick, Allen (2002), »Agencies in Search of Principles«, OECD Journal of Budgeting, Vol. 2, No.1
- Sibbmark, Kristina & Åslund, Olof (2006): *Vad för vem och hur gick det sen?*, Rapport 2006:11, Institutet för arbetsmarknadspolitiskt utvärdering (IFAU).
- Skolverket (2004): *Elever med utländsk bakgrund*.
- Skolverket (2007): *Årsredovisning 2006*.
- Socialstyrelsen (2005): *Folkhälsorapport 2005*.
- Socialstyrelsen (2006a): *Social Rapport 2006*.
- Socialstyrelsen (2006b): *Årsredovisning 2006*.
- Socialstyrelsen (2007a):. *Folkhälsa. Lägesrapporter 2006*.
- Socialstyrelsen (2007b): *Självrapporterad ohälsa hos personer med utländsk bakgrund – underlag till samlad redovisning av integrationspolitikens resultat*.
- Socialstyrelsen (2007c): *Ekonomiskt bistånd för inrikes och utrikes födda 1998–2005*.
- Socialstyrelsen (2007d). *Ekonomiskt bistånd kvartal 1–4 2006*. pdf-fil på myndighetens hemsida.
- Sohlman, Åsa (2006), »Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration«, Expertbilaga till Rapport Integration 2005.
- Soininen och Etzler: *Partierna nominerar*.
- SOU (2003:75). *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle. Betänkande av utredningen av flyktingmottagande och introduktion*.
- SOU (2005:56). *Det blågula glashuset: Strukturell diskriminering i Sverige*.
- SOU (2006:53)
- SOU (2006:79). *Integrationens svarta bok: agenda för jämlikhet och social sammanhållning*.
- Statens Folkhälsoinstitut (2005a): *Folkhälsopolitisk rapport 2005*.
- Statens Folkhälsoinstitut, (2005b): *Kunskapsunderlag till Folkhälsopolitisk, rapport 2005. Målområde 2: Ekonomisk och social trygghet*.
- Statens Folkhälsoinstitut, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen & Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (2006): *Diskriminering – ett hot mot folkhälsan. Slutrapport från projektet Diskriminering och hälsa*.
- Statens kulturråd (2007): *Uppföljning av de integrationspolitiska målen*. Rapportering av regeringsuppdrag, PM 2007-03-09.
- Statistiska Centralbyrån (2007): *Barn, boendesegregation och skolresultat*.

- Statskontoret (2006a): *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringssproblemet*. Statskontoret rapport 2006:3
- Statskontoret (2006b): *På tvären – Styrning av tvärsektoriella frågor*, Statskontoret 2006:13
- Svantesson, E. och Aranki, T. (2005): *Vilka introduktionsinsatser påverkar sannolikheten att få jobb*. Örebro universitet.
- Svenska Kommunförbundet (1999): Integrationsberedningens slutrapport: *Fördel mångfald. En sammanhållen strategi för ökad integration*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2006): *Integration i arbetslivet. Introduktion – ett sätt att göra nyanlända delaktiga i svenskt arbets- och samhällsliv?*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007a): Sjukvård åt asylsökande – omfattning och kostnader år 2005.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007b): *Yrkesidentitet före etnicitet*.
- Valideringsdelegationens kansli (2006): *Delrapport från valideringsdelegationen*.
- Vedung, Evert (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund. Verksförordningen 1995:1322

## Webbsidor

- [www.ekh.lu.se/pdf/BengtssonScottSjukpenning.pdf](http://www.ekh.lu.se/pdf/BengtssonScottSjukpenning.pdf)
- [www.manskligarattigheter.gov.se](http://www.manskligarattigheter.gov.se)
- [www.esv.se](http://www.esv.se)
- [www.fhi.se](http://www.fhi.se)
- [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)
- [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)
- [www.scb.se](http://www.scb.se)
- [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

## Intervjuer

- Eva Cederholm Cars*, ämnesråd, Integrations- och jämställdhetsdepartementet
- José Alberto Diaz*, forskningsledare, Integrationsverket
- Mats Hedlin*, ämnessakkunnig, Integrations- och jämställdhetsdepartementet
- Sven-Ove Johansson*, expert, Integrationsverket
- Anders Nilsson*, analytiker, Integrationsverket



# **Bilagor**



## Bilaga I

I denna tabell presenteras en översiktlig bild av resultaten av respektive indikator. Indikatorerna 1 till 20 gäller nyanlända kvinnor och män, och indikatorerna 1 till 18 gäller deras etablering 12 månader efter folkbokföringsdatum. Redovisning i procent.

Område	Indikator	Kvinnor	Män	Totalt
Sysselsättning	(1) Andelen sysselsatta.	29,2	38,9	34,0
	(2) Andelen sysselsatta som egna företagare.	1,5	2,9	2,2
	(3) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och är sysselsatta.	7,0	20,8	13,9
	(4) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och har ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.	6,0	16,4	11,2
Validering	(5) Andelen med högskoleutbildning eller eftergymnasial utbildning eller motsvarande erfarenhet förvärvad utomlands, som deltagit i kommunernas introduktion och som fått sin utbildning bedömd av ansvarig myndighet eller validerad samt fått vägledning för ev. kompletterande utbildning.	Validering 22,6 Vägledning 41,8	Validering 22,5 Vägledning 48,9	Validering 24,0 Vägledning 45,4
	(6) Andelen med tidigare utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller med motsvarande erfarenheter, som deltagit i kommunernas introduktion och som fått sin kunskap och kompetens validerad.	2,9	6,7	4,9
	(7) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och som fått sin reella kompetens validerad i nära samverkan med arbetslivet.	2,7	5,4	4,0
	(8) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i en av AMV initierad yrkesbedömning.	4,3	12,1	8,2
Utbildning i svenska	(9) Andelen som erhållit minst godkänd betygsnivå i sfi-kurs.	24,5	17,6	21,2
	(10) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och som erhållit minst godkänd betygsnivå i sfi-kurs.	23,3	30,6	27,0
	(11) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och som avslutat någon annan typ av utbildning i svenska.	7,0	14,5	10,7
Praktik	(12) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i arbetspraktik (inkl. prova-på-plats) som initierats av AMV.	2,0	6,4	4,2
	(13) Andelen som deltagit i någon form av arbetspraktik, initierad av AMV, där praktiken genomförs parallellt med sfi eller med annan utbildning i svenska.	1,0	1,4	1,2
	(14) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i arbetsmarknadspraktik som initierats av kommunen.	20,0	29,1	24,5
	(15) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i någon form av arbetsmarknadspraktik som initierats av kommunerna där praktiken genomförs parallellt med sfi eller med annan utbildning i svenska.	19,7	25,7	22,7
Yrkesinriktade utbildningar <sup>57</sup>	(17) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i en arbetsmarknadsutbildning som initierats av AMV.	1,7	4,7	3,2
Hälsa	(18) Andelen med rehabiliteringsbehov som deltagit i kommunernas introduktion och i en arbetslivsinriktad rehabilitering.	1,0	2,0	1,5
	(19) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och som senast två månader efter folkbokföring genomgått en hälsoundersökning.	40,0	39,4	39,6
	(20) Andelen som fått riktad information om hälso- och sjukvården på sitt eget språk senast en månad efter folkbokföringen.	39,0	42,5	40,7
Barn och ungdomar	(21) Andelen nyanlända flickor och pojkar som deltar i språkförskoleverksamhet.	26,7	13,7	19,8
	(22) Andelen nyanlända flickor och pojkar som deltar i ämnesbaserad undervisning på sitt modersmål i skolan.	23,1	26,8	25,3

<sup>58</sup>Indikator 16 lyder: Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i en yrkesinriktad utbildning. Denna indikator föll bort i enkätstudien och därför saknas svar på nämnda indikator.

## Bilaga 2

Integrationsverkets förslag rörande indikatorerna om snabb etablering och integration.

Område	Indikator.	Kommentar
	Förslag till nya skrivningar är kursiverade. Skrivningar som bör raderas har kursiverats och satts inom parentes.	
Sysselsättning	(1) Andelen nyanlända kvinnor och män som är sysselsatta 12 månader efter folkbokföringsdatum.	a) Sysselsättning bör få en tydlig definition så att samma sak mäts år från år. Den definition som används vid SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) har använts i vår undersökning. Här räknas deltagande i vissa arbetsmarknadspolitiska program som sysselsättning, och regeringen bör återkomma med om detta ska vara fallet.
	(2) Andelen nyanlända kvinnor och män som är sysselsatta som egna företagare 12 månader efter folkbokföringsdatum.	b) dessa två indikatorer gäller samtliga nyanlända och mäts genom registerdata, STATIV; vilket inte gör det möjligt att redovisa sysselsättning exakt 12 månader efter folkbokföring. c) det skulle också vara intressant med ytterligare en indikator som mäter andelen nyanlända i <i>nystartsjobb</i> . Den bör delas upp i två, en som mäter samtliga nyanlända och som mäter dem som deltar i introduktion.
	(3) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion och är sysselsatta 12 månader efter folkbokföringsdatum.	En tydlig definition för sysselsättning behövs, enligt ovan.
	(4) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion och har ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden 12 månader efter folkbokföringsdatum.	
Validering	(5) Andelen nyanlända kvinnor och män, med högskoleutbildning eller eftergymnasial utbildning (eller motsvarande erfarenhet förvärvat utomlands), som deltagit i kommunernas introduktion och som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum fått sin utbildning bedömd av ansvarig myndighet (eller validerad samt fått vägledning för ev. kompletterande utbildning). <i>Ytterligare indikator med samma lydelse i början avslutas med: ..i behov av kompletterande utbildning som fått vägledning för detta.</i>	a) Vi har valt att redovisa indikatorn enbart för dem som hade utbildning eftersom det är svårt att fastställa vilka som har »motsvarande erfarenhet». b) Här mäts tre variabler i en indikator; bedömning av ansvarig myndighet, validering samt vägledning. Vi valde att redovisa bedömning/validering för sig och vägledning för sig, alltså som två indikatorer. Validering handlar alltid om den samlade kompetensen, och mäts i indikator nr 6, därför bör validering inte nämnas i indikator nr 5.
	(6) Andelen nyanlända kvinnor och män, med tidigare utbildning på grundläggande (eller gymnasial) nivå (eller med motsvarande erfarenheter), som deltagit i kommunernas introduktion och som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum fått sin kunskap och kompetens validerad.  <i>Ytterligare indikator: Andelen nyanlända kvinnor och män, med tidigare utbildning på gymnasial nivå, som deltagit i kommunernas introduktion och som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum fått sin kunskap och kompetens validerad.</i>	a) Vi har valt att redovisa indikatorn enbart för dem som hade utbildning eftersom det är svårt att fastställa vilka som har »motsvarande erfarenhet». b) Grundläggande och gymnasial nivå bör inte mätas i samma indikator. Som det nu är räknas personer med en eller två års grundskola tillsammans med personer med gymnasieutbildning. Antingen förs de med utbildning på gymnasial nivå över till indikator nr 5, eller så delas indikator nr 6 upp på två.

	(7) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion och som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum fått sin ( <i>reella</i> ) kunskap och kompetens validerad i nära samverkan med arbetslivet.	a) Indikator 7) handlar om validering av reell kompetens, vilket bör vara samma sak som validering av kunskap och kompetens i indikatorn 6). Det som skiljer 6) och 7) tycks vara att 6) mäter validering i allmänhet och 7) validering i nära samverkan med arbetslivet. Samma terminologi bör användas. b) Vi har tolkat »nära samverkan med arbetslivet« så att samverkan ska ske med arbetsgivare eller branschorganisation eller annan näringslivsorganisation. Detta bör ges en tydlig definition för att tillförsäkra validiteten i framtida mätningar.
	(8) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum har deltagit i en av AMV ( <i>initierad</i> ) utförd yrkesbedömning.	Att yrkesbedömningen ska vara initierad av AMV ger en föreställning om en passiv deltagare i motsats till en aktiv myndigheter. Individens ska vara ansvarig för sin introduktion och kan och bör många gånger vara den som tar initiativ till olika insatser.
Utbildning i svenska	(9) Andelen nyanlända kvinnor och män som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum erhållit minst godkänd betygsnivå i sfi kurs (den högsta nivån om deltagande skett i flera kurser).	Mätningen gäller samtliga nyanlända och görs genom att använda registerdata kring sfi från STATIV. Detta gör det inte möjligt att svara på vad som skett exakt 12 månader efter folkbokföringsdatum. Vi valde att titta på samtliga nyanlända som kom under ett år och om de senast vårterminen påföljande år erhållit något betyg i sfi.
	(10) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum erhållit minst godkänd betygsnivå i sfi kurs (den högsta nivån om deltagande skett i flera kurser).	Detta gäller enbart dem som deltagit i kommunens introduktion och mättes genom enkätundersökningen. Därför kunde vi få fram exaktare svar på vad som skett tolv månader efter folkbokföring än i indikator nr 9. Bör i fortsättningen mätas löpande genom ett system som SUNE.
	(11) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion och som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum avslutat någon annan typ av utbildning i svenska.	Samma kommentar som till indikator nr 10.
Praktik	(12) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion och som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum har deltagit i arbetspraktik (inkl. prova-på-plats) ( <i>som initierats av</i> ) <i>förmedlad av</i> AMV.	Indikatorerna för praktik ska bland annat ge svar på i vilken grad arbetsförmedling respektive kommun ansvarar för praktiken. Vi anser att ordvalet <i>initierad</i> är olyckligt, eftersom det indikerar en passiv individ, där kommun och af är de aktiva som initierar insatser. Många gånger är det - och bör vara - individen själv som tar initiativ till insatserna. Vi föreslår istället en skrivning med <i>förmedlad av</i> .
	(13) Andelen som deltagit i någon form av arbetspraktik, ( <i>initierad</i> ) <i>förmedlad av</i> AMV, där praktiken genomförs parallellt med sfi eller med annan utbildning i svenska	
	(14) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion och som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum deltagit i arbetsmarknadspraktik som ( <i>initierats</i> ) <i>förmedlats av</i> kommunen.	
	(15) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion och som deltagit i någon form av arbetsmarknadspraktik som ( <i>initierats</i> ) <i>förmedlats av</i> kommunerna där praktiken genomförs parallellt med sfi eller med annan utbildning i svenska.	

<b>Yrkesinriktade utbildningar</b>	(16) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion och som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum har deltagit i en yrkesinriktad utbildning.	Det behövs en tydlig definition på vad yrkesinriktad utbildning innebär. Ingår akademiska yrkesutbildningar eller inte? Hur avgränsas i så fall vilka akademiska utbildningar som är yrkesutbildningar? Termen bör kanske bytas ut till något som är mer tydligt avgränsat och därför möjligt att mäta, t.ex. Kvalificerad Yrkesutbildning, KY.
	(17) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion och som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum har deltagit i en arbetsmarknadsutbildning som ( <i>initierats</i> ) genomförts av AMV.	a) För att få rätt att delta i arbetsmarknadsutbildning ska man ha yrkeskunskaper. Därför bör mätningen gälla andelen som får sådan utbildning bland dem som har ett yrke vid ankomsten till Sverige. b) Det bör också definieras om mätningen ska gälla enbart dem med yrkeserfarenhet eller också innefatta dem som har en yrkesutbildning, men ännu inte har yrkeserfarenhet. Hur definieras då yrkesutbildning? Ska samtliga som har gymnasial och eftergymnasial utbildning innefattas i mätningen, eller enbart om utbildningen är yrkesinriktad? c) För termen <i>initierat</i> gäller tidigare kommentarer
<b>Hälsa</b>	(18) Andelen nyanlända kvinnor och män med rehabiliteringsbehov som deltagit i kommunernas introduktion och som senast 12 månader efter folkbokföringsdatum deltagit i en arbetslivsinriktad rehabilitering.	a) Bedömning om rehabiliteringsbehov och om en person faktiskt fått arbetslivsinriktad rehabilitering bör göras av kunnig personal. Idag är sjukvård och försäkringskassa i alldeles för liten grad delaktiga i introduktionen för att en säker bedömning av behov och insatser på det här området kan göras. Indikatorn bör mätas av försäkringskassa som också bör föreslå eventuella förändringar. b) Personuppgiftslagen gör det inte möjligt att samla in information om hälsa utan personens samtycke, vilket gör det svårt att samla in denna information via enkäter till handläggare. Detsamma gäller SUNE, som ju innebär att en enkät besvaras av handläggare.
	(19) Andelen nyanlända kvinnor och män som deltagit i kommunernas introduktion och som <i>antingen under asyltiden</i> eller senast två månader efter folkbokföring genomgått en hälsoundersökning.	a) Många asylsökande genomgår hälsoundersökning under asyltiden. Sekretessregler och organisation inom sjukvården hindrar att uppgifter om hälsoundersökning lämnas vidare till sjukvården i mottagande kommun och till kommunala introduktionshandläggare. Därför känner handläggarna i många fall inte till om hälsoundersökning gjorts redan under asyltiden. Som indikatorn är formulerad kan den dock tolkas som att hälsoundersökning under asyltiden inte ska räknas med, utan enbart hälsoundersökning efter folkbokföring. b) Landstingen bör åläggas ett tydligare ansvar för detta, och bör också genomföra mätningen och föreslå ev. ytterligare ändringar.
	(20) Andelen nyanlända kvinnor och män som fått riktad information om hälso- och sjukvården på sitt eget språk senast en månad efter folkbokföringen.	Det är oklart vem som har ansvaret för sådan information. Landstingen bör åläggas ett tydligare ansvar för detta, och bör också mäta indikatorn och föreslå eventuella ändringar.

<b>Barn och ungdomar</b>	<p>(21) Andelen (nyanlända) flickor och pojkar som (deltar) deltagit regelbundet i språkförskoleverksamhet som påbörjats under de första 12 månaderna efter folkbokföring av de nyanlända flickor och pojkar som deltar i förskoleverksamhet.</p>	<p>a) Omfattningen bör preciseras: regelbundet eller mer precist; minst en gång i veckan etc. Det bör också ges en tidsangivelse; under de första 12 månaderna efter folkbokföring, eller senast 12 månader efter folkbokföring, etc.</p> <p>b) Mätningen bör omfatta andel som deltar i språkförskoleverksamhet av dem som deltar i förskoleverksamhet.</p> <p>b) Skolverket bör få i uppdrag att mäta denna indikator, eftersom den inte enbart gäller dem som deltar i kommunernas introduktion, vilket gör att introduktionshandläggare inte kan tillhandahålla svar på indikatorn.</p>
	<p>(22) Andelen (nyanlända) flickor och pojkar som regelbundet (deltar) deltagit i ämnesbaserad undervisning på sitt modersmål i skolan som påbörjats under de första 12 månaderna efter folkbokföring.</p>	<p>a) Omfattningen och tidsangivelse bör preciseras enligt indikator nr 21 ovan. Intressant är också vilka ämnen som omfattas.</p> <p>b) Åldersgruppen bör preciseras, gäller det enbart grundskola eller också gymnasium.</p> <p>c) Skolverket bör få i uppdrag att mäta denna indikator, enligt ovan.</p>

