

## **Integration och indikatorer**

*Integration och indikatorer. Några teoretiska och metodologiska utgångspunkter  
för användandet av indikatorer*

Integrationsverkets rapportserie 2004:03

© Integrationsverket 2004

ISSN 1404-5370

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Tryck: Elanders Berlings Malmö, 2004

# **Integration och indikatorer**

Några teoretiska och metodologiska utgångspunkter  
för användandet av indikatorer



# Innehåll

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| Förord                                                          | 7  |
| Sammanfattning                                                  | 9  |
| Summary                                                         | 13 |
| 1 Inledning                                                     | 17 |
| Syfte                                                           | 17 |
| Integrationsverkets arbete med indikatorer                      | 18 |
| 2 Integrationsbegreppet                                         | 21 |
| Integration och samhällsforskning                               | 22 |
| Integration i svensk integrationspolitik                        | 25 |
| Sammanfattning                                                  | 30 |
| 3 Några internationella erfarenheter                            | 32 |
| FN:s indikatorer för human development                          | 33 |
| OECD:s sociala indikatorer                                      | 34 |
| EU:s indikatorer för social integration och<br>»benchmarking«   | 35 |
| Europarådets rapport om integrationsindikatorer                 | 36 |
| Indikatorer och minoritetsundersökningar                        | 38 |
| Sammanfattande kommentar                                        | 41 |
| 4 Indikatorbildning – kriterierna                               | 43 |
| Vad är en indikator?                                            | 44 |
| Olika indikatorer för olika funktioner                          | 45 |
| OECD:s indikatormodell: tillstånd, insatser och kontext         | 49 |
| Sammanfattande förslag till differentierad<br>indikatorbildning | 52 |
| Sammanfattning                                                  | 54 |
| 5 Att mäta integration                                          | 56 |
| Komplex integration – flera indikatornivåer                     | 57 |
| Processkomplexitet – fem delprocesser                           | 58 |
| Operationalisering av integrationsdimensioner                   | 61 |
| Tillgång till arbete och inkomst –<br>arbetsmarknadsintegration | 63 |
| Tillgång till bostad på egna villkor – boendeintegration        | 70 |
| Tillgång till sociala nätverk – social integration              | 74 |
| Tillgång till makt och inflytande–                              |    |

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| medborgerlig integration                            | 79 |
| De invandrades perspektiv – subjektiv integration   | 85 |
| 6 Avslutande kommentarer och problemställningar     | 89 |
| Underlag för det fortsatta arbetet.                 | 89 |
| Attitydindikatorer som samhällskontextindikatorer   | 90 |
| Indikatorer med minoritetsperspektiv                | 90 |
| Internationellt arbete                              | 91 |
| Behov av prestationsindikatorer                     | 92 |
| Två särskilda problemställningar                    | 93 |
| Förslag till stegvis strategi för indikatorbildning | 96 |
| Referenser                                          | 98 |

# Förord

Denna rapport handlar om integration och indikatorer och avser att bidra till Integrationsverkets arbete med att ta fram strategiska indikatorer inom integrationsområdet.

Integrationsverkets uppdrag att följa upp »samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv« kräver ett kontinuerligt utvecklingsarbete vad gäller analysverktyg och systematiska dataresurser. Framtagandet av indikatorer inom flera integrationsområden är ett viktigt led i detta arbete.

Verkets arbete med integrationsindikatorer har förstärkts med ett särskilt internt uppdrag under 2002–2003. Experten och sociologen Jose Alberto Diaz var ansvarig för detta uppdrag, som var inriktat på tre arbetsområden: indikatorer för attityder, värderingar och föreställningar som avspeglar majoritetssamhällets reaktioner på integration och etnisk mångfald, indikatorer som avspeglar de berörda minoritetsgruppernas perspektiv och indikatorer som kännetecknar en mångdimensionell integrationsprocess

Föreliggande rapport är resultatet av den tredje arbetsinriktningen. Syftet har varit att lägga fram en sammanställning av teoretiska och metodologiska utgångspunkter och ett antal överväganden och vägval som är av vikt för att ta fram relevanta indikatorer för en mångdimensionell integrationsprocess. Rapporten redovisar också en sammanställning av ett flertal förslag till empiriska indikatorer inom fem integrationsområden.

Rapporten är författad av Jose Alberto Diaz, som ansvarar för de teoretiska och metodologiska överväganden samt de konkreta förslagen som redovisas i detta arbete. Flera experter på Integrationsverket har lämnat synpunkter om olika delar av rapporten, bland andra Andreas Sandberg, Lena Schröder, Mats Hedlin och Monir Dastserri. Även Anna-Sofia Quensel har läst tidigare versioner och lämnat synpunkter. Professor Masoud

Kamali vid Multietniskt centrum i Uppsala har fungerat som extern sakkunnig.

Rapporten ska ses som ett underlag för ett fortsatt arbete inom ett viktigt område där det finns många frågor och få entydiga svar. Rapporten strävar efter att identifiera både möjligheter och svårigheter som förknippas med integrationsindikatorer. Det handlar om ett utpräglat utvecklingsarbete som är både tentativt och utforskande.

Vi hoppas att de överväganden, synpunkter och förslag som redovisas här hjälper oss att komma en bit på vägen i det långsiktiga arbetet med att utveckla ett effektivt metodverktyg för indikatorbildning inom integrationsområdet.

Vår förhoppning är också att denna rapport ska vara av intresse för andra integrationspolitiska aktörer som reflekterar över analysverktyg för uppföljningen av den faktiska integrationsprocessen och för utvärderingen av den politik som förs inom området.

Norrköping i juni 2004

Andreas Carlgren  
Generaldirektör  
Integrationsverket

Jose Alberto Diaz  
Forskningsledare  
Integrationsverket



# Sammanfattning

## Integration och indikatorer

Denna rapport handlar om integration och indikatorer och avser att bidra till Integrationsverkets arbete med att ta fram strategiska indikatorer inom integrationsområdet.

Integrationsverket som nationell myndighet med ansvar för uppföljningen av integrationspolitiken har behov att utveckla indikatorer inom flera områden. En del insatser har gjort t.ex. vad gäller indikatorer för att följa myndighetsinsatser inom området integration av nyanlända invandrare.

Verket har också tagit fram förslag till indikatorer på lokal nivå som kan belysa utvecklingen i de stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal i storstadspolitiken. Ett arbete pågår för att i samråd med berörda sektorsmyndigheter utveckla indikatorer för utbildning, boende och för uppväxtvillkoren för barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

På uppdrag av Integrationsverkets ledning har ett internt utredningsarbete initierats för att ta fram strategiska integrationsindikatorer. Inom ramen för detta arbete har verket hittills tagit fram tre rapporter, som med olika mål och perspektiv, gör ett försök att bidra till verkets indikatorarbete.

Föreliggande rapport som tagits fram inom detta interna uppdrag är föreliggande arbete. Rapporten syftar till att lägga fram ett underlag med teoretiska och metodologiska utgångspunkter och ett antal överväganden och vägval som förknippas med arbetet med att ta fram integrationsindikatorer. Rapporten redovisar också ett antal förslag till indikatorer inom flera integrationsområden.

Kapitel 2 i rapporten ger en kortfattad bakgrund av begreppet integration. I syfte att bidra till en bättre förståelse av begreppet redogör kapitlet för en diskussion av flera grundläggande aspekter som det omfattar. Detta kapitel belyser definitionsfrågan i den officiella integrationspolitiken. Den integra-

tionspolitiska propositionen som antogs av riksdagen 1998 redovisar en uppfattning av integration som preciserar flera viktiga aspekter som sammantaget ger en tämligen konsistent definitionsansats. Kärnan i denna uppfattning är föreställningen om integration som en ömsesidig process som berör både de invandrade och det mottagande samhället. I det perspektivet omfattar integration en medverkan från hela samhället: organisationer, myndigheter, näringslivet och enskilda.

Kapitel 3 redovisar en del av de internationella erfarenheter som fungerar som referenspunkter inom flera sakområden och som varit inspirationskällor för den föreliggande rapporten. Här redovisas kortfattat flera internationella erfarenheter av arbete med framtagandet av indikatorer som är relevanta att ta tillvara ur ett svenskt perspektiv. Flera av dessa har varit inspirerande och informativa vid framtagandet av föreliggande rapport. Flera erfarenheter som redovisas i detta kapitel har sitt fokus på andra samhällsområden än enbart mångetnisk integration. Även i de fallen är det relevant att ta del av metodologiska erfarenheter och sakområden som i flera fall har nära koppling till integrationsfrågor.

I kapitel 4 redovisas en del utgångspunkter och antaganden vad gäller arbetet med att ta fram indikatorer som analys- och uppföljningsredskap inom integrationsområdet. Detta kapitel beskriver vad en indikator är, vilka olika typer av indikatorer som finns, redovisar en del problemställningar, samt föreslår en framkomlig strategi för att identifiera en uppsättning operativa integrationsindikatorer

### Att mäta integration

Kapitel 5 föreslår en modell av integration som bygger på antagandet att deldimensionerna i ett väsentligt avseende är tydliga, dvs. skiljer sig från varandra och är jämförbara över tid. Det senare innebär att de antas vara betingade av sociala strukturer och sociala relationer som består under en relativt lång tid.

I sista hand finner denna mångdimensionalitet sin bas i hur integrationsprocesserna utformas på viktiga samhällsområden genom samspelet mellan institutioner, organisationer och enskilda i mottagarsamhället och de nyanlända invandrade.

Denna typ av mångdimensionalitet utgör grunden för den övergripande definitionen av integration som redovisat i denna rapport. I enlighet med denna definition kan följande *fem dimensioner av integration* pekas ut som relevanta.

- Arbetsmarknadsintegration definieras i termer av inlemmande i arbetslivet, främst via arbetsmarknaden och företagande. Ur ett individperspektiv innebär detta tillgång till inkomster och socioekonomiska positioner via ett inlemmande i arbets- och näringslivet.

- Social integration innebär tillgång till ett svenskt socialt nätverk genom vilket invandrarna utvecklar kontakter med infödda svenskar i olika miljöer.
- Medborgerlig integration omfattar medborgerlig och politisk delaktighet i det nya samhällets institutioner och civila organisationer. Denna delaktighet möjliggörs genom att individen har tillgång till fullständiga politiska rättigheter via naturalisering, och utövande av politiska medborgarroller.
- Boendeintegration definieras i relation till utvecklingen av etniskt blandade sociala nätverk i bostadsområden och tillgång till boende på egna villkor. Förhållanden som rör bostadsområdets etniska sammansättning och boendekarriärer är av central betydelse för att studera denna form av integration.
- Subjektiv integration är en dimension som till sin karaktär avviker från de andra som nämns ovan. Subjektiv integration har sin sociologiska utgångspunkt, inte i ett samhällsområde, utan kopplas till en mikrodimension där individuella faktorer antas avspegla och interagera med strukturella och sociala integrationsrelaterade faktorer.

En grundläggande tes i denna rapport är att alla dessa integrationsdimensioner tillsammans kan lägga grunden till en relevant beskrivning av integration som en komplex process som berör flera samhällsområden. Denna karakterisering av en mångdimensionell process utgör en konsistent utgångspunkt för en diskussion av lämpliga indikatorer och mätningmetoder i alla de berörda dimensioner av integration som modellen väljer att fokusera.

Rapporten redovisar sina förslag till indikatorer enligt den ovan skissade integrationsmodellen med de fem delprocesserna. Redovisningen följer följande disposition. För var och en av de fem dimensionerna redovisar jag en kortfattad diskussion kring begreppet integration, som omfattar en operativ definition, några kommentarer om analysperspektiv och vissa problemställningar.

Efter den korta diskussionen redovisar jag en sammanställning av ett antal förslag till indikatorer för varje dimension. Vissa av indikatorerna är indelade i ett par domäner eller delområden. Exempelvis är arbetsmarknadsintegration indelat i tre domäner: sysselsättning, ekonomiska resurser och företagande.

Ett antal indikatorer redovisas inom varje domän, och för varje indikator redovisas en måttbeskrivning, dvs. en kvantifierbar operationalisering. Vidare redogör jag för ett huvudargument som motiverar varför indikatorn är inkluderad i sammanställningen. Sist redovisas den aktuella svenska datakällan.

I kapitel 6 finns en sammanfattning av centrala problem-

ställningar i rapporten och redovisas också ett antal avslutande kommentarer och förslag. Kapitlet redovisar en sammanställning av teoretiska resonemang och metodologiska överväganden som jag hoppas kan fungera som underlag för Integrationsverkets fortsatta arbete med integrationsindikatorer.

# Summary

## Integration and indicators

Some methodological and theoretical guidelines for building integration indicators

This report deals with integration and indicators and is intended to contribute to the efforts of the Swedish Integration Board to develop strategic indicators in the integration field. The mission of the Integration Board to follow up “societal trends from the integration policy perspective” requires continuous development of analytical tools and data resources. The production of indicators in several areas of the integration field is an important aspect of that effort.

The purpose of this report is to contribute to the effort to develop strategic indicators for measuring integration of immigrants, primarily as a methodological tool for follow-up and analysis performed by the Integration Board. I hope that this work will lead to a more systematic description of integration processes and efficient follow-up of progress in promoting the integration of immigrant groups.

### The Swedish Integration Board's work with indicators

As a national agency responsible for following up the integration policy, the Integration Board needs to develop indicators in several areas. Some work has been done, e.g., with respect to indicators for following up government initiatives aimed at the integration of newly arrived immigrants. The Board has also produced proposals for indicators at the local level that can shed light on trends in city districts included in local development agreements under the metropolitan policy. A current project in cooperation with relevant sector agencies is aimed at developing indicators for education, housing and childhood conditions for children and adolescents of foreign background. At the request of executive management board of the Swedish Integration Board, an internal project was initiated aimed at

developing strategic integration indicators. Within the framework of that project, the Board has so far produced three reports based on varying objectives and perspectives that attempt to contribute to the Board's work with indicators.

The first report was carried out to develop a didactic indicator tool focused on discrimination and xenophobia. The report includes a secondary analysis of statistical data at the county level (*Rasismen i länen*, Swedish Integration Board 2002).

Another key area of the project has focused on attitude analysis. The purpose has been to build indicators for the attitudes, values and beliefs that manifest themselves in the social milieu that has an impact on integration. One result of this effort is the national survey Integration Barometer, whose purpose has been to arrive at an indicator method for describing and tracking the public's attitudes towards the integration process and integration policy objectives and initiatives. The analysis for 2002 was presented in a special report, along with a comparison with earlier surveys in 2000 and 1999 that used the same indicator model (*Integration Barometer 2002*, Swedish Integration Board 2002).

This report is the third produced within the framework of the internal indicator project. The mayor aim of the report is to present theoretical and methodological points of departure and a number of deliberations and choices associated with the effort to develop integration indicators. The report also presents a number of proposed indicators within several areas of the integration field.

Chapter 2 of this report provides a brief background of the concept of integration. Aimed at contributing to better understanding of the term, the chapter presents a discussion of several fundamental aspects encompassed by it.

Chapter 3 reports on some of the international experiences that function as points of reference in several fields and which have been sources of inspiration for this report. There are several international experiences with building indicators in the social sector that are of informative and educational value for Swedish efforts with integration indicators. Even within the integration field, there are several policy-oriented experiences, which from various perspectives, address the issue of measurement and indicators in a way pertinent to Swedish initiatives.

In chapter 4, I present points of departure and assumptions related to the work to build indicators as tools for analysis and follow-up in the integration field. This chapter describes what an indicator is and what types of indicators there are, presents certain problems and proposes a feasible strategy for identifying a set of operational integration indicators.

## Measuring five dimensions of integration

Chapter 5 of the report proposes an integration model based on the assumption that the sub-dimensions are distinct in a significant respect, i.e., differ from one another and are comparable over time. The latter means that they are presumed to be dependent on relatively enduring social structures and social relationships.

The multidimensionality of integration finds its base in how integration processes are designed in important social sectors through the interaction among institutions, organisations and individuals in the receiving society and newly arrived immigrants. This type of multidimensionality is the basis for the overarching definition of integration given in this report. In accordance with that definition, the following *five dimensions of integration* may be pointed out as relevant.

- Labour market integration is defined in terms of incorporation in working life, primarily via the job market and entrepreneurship. From an individual perspective, this entails access to income and socio-economic status via incorporation into working life and the business community.
- Social integration entails access to a Swedish social network through which immigrants develop relationships with native-born Swedes in a variety of milieus.
- Civil integration includes civil and political participation in the new society's institutions and civil organisations. This participation is made possible through the individual's access to full political rights via naturalisation and the exercise of political civil roles.
- Housing integration is defined in relation to the development of ethnically mixed social networks in neighbourhoods and access to housing on the individual's own terms. Conditions that concern the ethnic composition of the neighbourhood and progression up the housing ladder are of central importance to the study of this form of integration.
- Subjective integration is a dimension whose nature differs from the others mentioned above. The sociological basis of subjective integration is not a social sector; it is rather connected to a microdimension in which individual factors are presumed to reflect and interact with structural and social integration-related factors.

A fundamental assumption of this report is that all of these dimensions of integration can together lay the foundation for a relevant description of integration as a complex process that concerns multiple societal sectors. This characterisation of a multidimensional process constitutes a consistent point of departure for a discussion of appropriate indicators and mea-

surement methods in all of the pertinent dimensions of integration upon which the model chooses to focus.

The chapter discusses also the proposed indicators according to the integration model outlined in the report, which identifies the five sub-processes mentioned above, that are considered relevant dimensions of integration.

The indicators are presented as follows. For each of the five dimensions, I provide a brief discussion of the term integration that includes a definition of the related particular dimension of integration, remarks on the analytical perspective and statement of certain problems.

After the brief discussion, I present a summary of a number of proposed indicators for each dimension. Some of the indicators are divided into a couple of domains or sub-fields, e.g., labour market integration is divided into three domains: employment, financial resources, and entrepreneurship.

A number of indicators are presented within every domain and a measurement description is presented for every indicator, i.e., a quantifiable operationalisation. I also provide a principal argument that justifies inclusion of the indicator in the summary. Finally, I present the available data sources.

Finally, chapter 6 includes a summary of central problems in the report and presents a number of concluding remarks and recommendations. This chapter includes a short summary of theoretical arguments and methodological suggestions, which I hope may contribute to the Swedish Integration Board's continued effort to build up operative indicator models.



# I Inledning

Vilka är de tillförlitliga och konsistenta indikatorerna för integration av invandrade personer och grupper i det mottagande samhället? Kan man mäta en så pass komplex och mångsidig process som integration med kvantitativa mått? Är det överhuvudtaget möjligt att identifiera och använda sig av indikatorer för integration?

Dessa och andra problemställningar ligger till grund för alla försök att utarbeta indikatorer inte bara för integration utan även inom andra samhällsområden. Många svarar nej på frågan om det är möjligt att mäta integration och följaktligen ställer man sig också skeptiska till indikatorer. För dem som vill svara jakande på den frågan är uppgiften inte lätt.

Utgångspunkten för föreliggande rapport, som utarbetats inom ramen för Integrationsverkets arbete med integrationsindikatorer, är därför tentativ. Det handlar om att undersöka både teoretiska och metodologiska utgångspunkter och dataempiriska möjligheter för ett sådant arbete.

## Syfte

Syftet med denna rapport är att bidra till arbetet med att utveckla strategiska indikatorer för mätning av integration av invandrade i det svenska samhället, i första hand som ett metodologiskt redskap för integrationsmyndighetens uppföljning och analyser. Förhoppningen är att detta arbete kommer att leda till en mer systematisk beskrivning av integrationsprocesserna och effektivare uppföljning av framstegen när det gäller att främja mångkulturell integration.

*En central utgångspunkt har varit den att arbetet med att ta fram integrationsindikatorer i första hand bör handla om att uppmärksamma och följa samhällsliga företeelser och tendenser som visar hur integrationsprocessen utformas och eventuellt utvecklas. Indikatorerna bör också bidra till att uppmärksamma de signaler*

som tyder på motsatsen, t.ex. att utanförskap och social marginalisering breder ut sig. Men fokus bör ligga på integrationsdynamiken.

Arbetet med integrationsindikatorer bör också bidra till en bättre uppföljning av de faktiska processerna och effektivare utvärdering av de politiska insatserna inom området. Detta borde leda till bättre beslutsfattande inom den integrationspolitiska sektorn som den svenska regeringen uttalat att de vill prioritera under den närmaste framtiden.

*I samband med behovet av indikatorer för uppföljning av integrationspolitiska insatser påvisar denna rapport på flera ställen betydelsen av att differentiera indikatorer med hänsyn till vilken huvudfunktion de tilldelas.*

I det perspektivet är det nödvändigt att särskilja minst två typer av indikatorer. Dels indikatorer som fokuserar på *beskrivningen av tillståndet* och som kan leverera underlag för uppföljning av integrationsprocesser inom olika områden. Dels indikatorer som fokuserar på *uppföljning av insatserna* inom ramen för den nationella integrationspolitiken, med betoning på de insatser som myndigheter gör.

Den diskussion av teori- och metodfrågor samt de konkreta förslag som redovisas i denna rapport omfattar endast den första typen av indikatorer, nämligen indikatorer för beskrivning och uppföljning av integrationstillståndet.

Denna rapport är inte tänkt att fungera som en litteraturöversikt av den omfattande vetenskapliga integrationslitteraturen med koppling till operationaliseringar och indikatorer som producerats i Sverige och internationellt. Litteraturreferenserna i rapporten är därför mycket selektiva och urvalet har styrts av deras ändamålsenlighet för rapportens ansats.

Termen minoritet används i denna rapport i vissa sammanhang t.ex i formuleringar »minoritetsundersökningar«, »minoritetsperspektiv« bl.a. i avsnittet »Indikatorer och minoritetsundersökningar« och »Indikatorer med minoritetsperspektiv«. Begreppet används inte i en juridisk mening, utan i ett sociologiskt perspektiv och avser en generell och metodologisk kategorisering av invandrade personer och grupper som objektivt sett utgör faktiska minoriteter i relation till mottagarsamhället.

## Integrationsverkets arbete med indikatorer

Integrationsverket som nationell myndighet med ansvar för uppföljningen av integrationspolitiken har behov att utveckla indikatorer inom flera områden. En del insatser har gjorts t.ex. vad gäller indikatorer för att följa myndighetsinsatser inom området integration av nyanlända invandrare. Verket har också

tagit fram förslag till indikatorer på lokal nivå som kan belysa utvecklingen i de stadsdelar som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen i storstadspolitiken. Ett arbete pågår för att i samråd med berörda sektorsmyndigheter utveckla indikatorer för utbildning, boende, arbetsmarknad, hälsa och för uppväxtvillkoren för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Detta arbete redovisas i Integrationsverkets *Rapport Integration*.

På uppdrag av Integrationsverkets ledning har ett internt utredningsarbete initierats för att ta fram strategiska integrationsindikatorer. Inom ramen för detta arbete har verket hittills tagit fram tre rapporter som med olika mål och perspektiv gör ett försök att bidra till verkets indikatorarbete.

En första insats gjordes för att utarbeta ett pedagogiskt indikatorverktyg inom området diskriminering och främlingsfientlighet. En sekundäranalys redovisar en sammanställning av statistiska datauppgifter på länsnivå (*Rasismen i länen*, Integrationsverket 2002a).

Ett annat viktigt område har fokuserat på attitydanalyser. Syftet har varit att utarbeta indikatorer för de attityder, värderingar och föreställningar som gör sig gällande i den samhällsomgivning som påverkar integration. Ett resultat av detta arbete är verkets Integrationsbarometer, där syfte har varit att arbeta fram en indikatormetodik för att beskriva och följa allmänhetens inställning till integrationsprocessen och integrationspolitikens mål och insatser. I en särskild rapport redovisas analysen för 2002 samt en jämförelse med tidigare undersökningar 2000 och 1999 som använder sig av samma indikatormodell (*Integrationsbarometer 2002*, Integrationsverket 2002b).

Den tredje rapporten som tagits fram inom ramen för detta interna uppdrag är föreliggande arbete. Rapporten syftar till att lägga fram ett underlag med teoretiska och metodologiska utgångspunkter och ett antal överväganden och vägval som förknippas med arbetet att ta fram integrationsindikatorer. Rapporten redovisar också ett antal förslag till indikatorer inom flera integrationsområden.

## Disposition

Efter det första inledande kapitlet följer kapitel 2 som behandlar integrationsbegreppet. Syftet med kapitlet är att redovisa grundläggande aspekter som karakteriserar hur begreppen mestadels hanteras i samhällsvetenskaplig forskning, främst inom den sociologiska traditionen. Kapitel 2 redovisar också hur den svenska integrationspolitiken har arbetat fram en bestämd och ganska konsistent uppfattning om integration.

Kapitel 3 redovisar ett urval av erfarenheter av internationellt arbete med indikatorer inom det sociala området som kan

inspirerar det svenska arbetet med integrationsindikatorer.

Kapitel 4 definierar vad en indikator är för något, de olika typer av indikatorer som används i litteraturen, och de kriterier som gäller för att ta fram goda och tillförlitliga indikatorer.

Kapitel 5 redovisar de dimensioner av integration som denna rapport identifierar som relevanta för integrationsbildningen, och de operationaliserade indikatorer som rapporten föreslår för att bygga upp en indikatormodell i Sverige.

Kapitel 6 fungerar som sammanfattning med ett antal avslutande kommentarer, rekommendationer och ett par problemställningar.

## 2 Integrationsbegreppet

Detta kapitel ger en kortfattad bakgrund till begreppet integration. I syfte att bidra till en bättre förståelse av begreppet redogör kapitlet för en diskussion av flera grundläggande aspekter som det omfattar.

Jag gör denna begreppsorientering med stöd av en selektiv sammanfattning av grundläggande uppfattningar om integration i samhällsvetenskaplig litteratur (se »Integration och samhällsforskning« nedan). I detta kapitel närmar jag mig en förståelse av begreppet integration inte bara med hjälp av grundläggande akademiska diskussioner.

Utgångspunkten är också en annan, nämligen de officiella styrdokumenterna inom området, främst den integrationspolitiska propositionen (1997/98:16) vilken styr den politik som tillämpas inom området (se »Integration i svensk integrationspolitik« nedan).

### Begreppspessimismen

Det hävdas ibland i debatten att det inte är möjligt att uppnå konsensus om *en* definition av integration, och av detta följer att det inte är möjligt att komma överens om vilka indikatorer kan mäta integration.

Mitt intryck är att dessa uttryck för *begreppspessimistiska* övervägande alltför ofta görs mot bakgrund av policyrelaterade frågor, t.ex. om en viss nationell politik kan kopplas till en explicit föreställning om integration. Diskussionen präglas av bedömningar av bestämda policymål, olämpliga metoder för uppföljning eller bedömning av misslyckade policytillämpningar.

Vad gäller den akademiska diskussionen står denna begreppspessimism i kontrast till en omfattande teoritradition och aktuell forskningsproduktion inom samhällsvetenskapen. Denna tradition har ett substantiellt teori- och metodunderlag för att

beskriva och analysera etniska relationer ur ett integrationsperspektiv.

### Många problemställningar

Ett pragmatiskt förhållningssätt till begreppet integration som analytiskt redskap för att beskriva och förstå etniska relationer i moderna industrisamhällen bör inte dölja det faktum att det finns viktiga problemställningar som är långt ifrån lösta och om vilka det finns delade meningar i akademisk och offentlig debatt.

Dessa frågor skapar en polemik, men utgör framför allt en källa till analytiska utmaningar i forskarsamhället. Exempelvis hur integrationsbegreppen och -modellerna förhåller sig till tidsaspekter eller generationsskillnader i det integrationsrelaterade förloppet i det nya landet. Är integrationen för de berörda individerna en tidsbegränsad process eller en livslång process?

Gäller samma integrationsprocess för nyanlända invandrare som för de som bott i landet en längre tid? Gäller samma integrationsprocess för ungdomar som för äldre personer som invandrat till ett nytt samhälle? Är det samma integrationsprocess för flyktingar som för arbetskraftsinvandrare? Och vidare: står alla i fokus för den integrationsrelaterade problemställningen och därmed föremål för den därpå följande policyn? Handlar integration om invandrade individer eller om grupper?

Det är många frågor som söker ett svar inom ramen för integrationsforskning och som är relevanta att ställa för att rikta in indikatorbildningen inom integrationsområdet. Mot denna bakgrund är utgångspunkten i denna rapport att arbetet med att ta fram bättre analytiska redskap inom detta område inte bör paralyseras av alltför abstrakta definitionsinriktade debatter, som dras i akademisk långbänk. Allra minst bör behovet av insatser för processuppföljning och policyutveckling låta sig lamslås av begreppsdebatter som ibland lever sitt eget liv i seminariesalarna.

## Integration och samhällsforskning

Begreppet integration har en lång tradition inom samhällsvetenskapen både vad gäller teoribildning och empirisk forskning. Denna tradition är särskilt stark inom sociologin. Klassiska tänkare inom sociologin har lämnat viktiga bidrag till teoribildningen inom integrationsområdet. Social integration är exempelvis ett nyckelbegrepp i den klassiska samhällsteorin som formulerats av sociologins grundare, Émile Durkheim. Denna bakgrund visar att långt innan begreppet integra-

tion blev populärt i debatten och politiken om migration och invandrare hade begreppet en solid teoretisk och empirisk tradition inom samhällsvetenskaplig forskning.

I en viss mening är begreppet integration ett »gammalt« begrepp. Kanske till och med ett gammalmodigt begrepp, som genom åren utsatts för en del kritik beroende på hur det använts i teorier som bygger på konservativa och funktionalistiska utgångspunkter. I klassiska teorier kopplas begreppet integration till frågeställningar om bevarandet av samhällssystemet och om »social ordning«, där det finns lite utrymme för social förändring och social konflikt.

Behovet av systematiskt teoriarbete kring integration uppstod inom den tidiga samhällsvetenskapen i samband med samhällsteorins centrala uppgift, nämligen att förklara varför och hur de olika komponenterna i moderna samhällen bildar en samhällsgemenskap som trots många påfrestningar består och håller ihop.

Viktiga problemställningar analyserades i samband med det moderna samhällets integration i en kontext av de omfattande förändringar som följde på en intensiv urbanisering, industrialisering, migrationsströmmar och social differentiering och stratifiering.

Från olika utgångspunkter analyserades samhället som ett resultat av grundläggande integrationsmekanismer, vilka förklarar att moderna samhällen trots sin kulturella, sociala, geografiska komplexitet håller ihop. Kulturen är för flera klassiska samhällstänkare en central mekanism för integration i det moderna samhället. Det ledde till en viktig teoribildning kring begreppet »kulturell integration« eller »normativ integration«, dvs. hur människor knyter band till varandra genom delade föreställningar i form av system av gemensamma normer, värderingar, symboler, språk.

### Integration som komplex företeelse

Teorier som förklarade och beskrev integrationsprocesser i termer av delade värde- och normsystem hade under en längre tid stort inflytande i modern samhällsforskning.

I den aktuella akademiska debatten om integration inom det etniska området uppfattas denna företeelse som en central mekanism för samhällelig sammanhållning. En etablerad utgångspunkt i aktuella forskningsbidrag är uppfattningen att integration är en flerdimensionell process. Detta innebär att integrationen inte är en företeelse som karakteriseras av endast en typ av sociala förhållanden och relationer mellan människorna, exempelvis de som sker på arbetsmarknaden.

Inom modern samhällsforskning har det föreslagits flera

ansatser för att få grepp om denna flerdimensionalitet. Flera teorianSATser försöker definiera flerdimensionaliteten i relation till olika samhällsområden där det sker en någorlunda avskiljbart typ av sociala relationer.

### Typologier på integrationsprocesser

Dessa typologier identifierar en serie delprocesser i den allmänna integrationsprocessen, som bygger på strategiska och funktionellt fokuserade samhällsprocesser. Till en del kan dessa delprocesser uppfattas som resultat av en intern differentiering av både system- och socialintegration.

Det finns flera analysmodeller i aktuell forskning som redovisar bestämda *typologier*, dvs. en klassificering av olika aspekter av integrationsprocessen efter bestämda kriterier. En del enkla distinktioner skiljer mellan individuell och samhällelig integration och lägger i dessa kategoriseringar in en del underområden som berör arbetsmarknaden, boende, m.m. Andra identifierar olika dimensioner i relation till centrala och strategiska samhällsstrukturer. Andra betonar villkor för tillgången till rättigheter och samhällsnyttigheter av olika slag inom olika områden.

En sådan nyanserad typologi omfattas av den flerdimensionella definitionen av integration som redovisas av den österrikiske forskaren Rainer Bauböck (1994) som särskiljer rättlig, social och kulturell integration, eller den ledande kanadensiske forskaren Will Kymlicka (2001) som inkluderar institutionell integration och språklig integration. Ett annat exempel är den mångdimensionella modell för integration som den tyske sociologen Hartmut Esser (1980) formulerade och som använts i många tyska undersökningar och även tillämpats i Sverige (Diaz 1993, 1996). Den typologi av dimensioner av integration som föreligger i denna rapport och som ligger till grund för de redovisade förslagen till indikatorbildning i kapitel 5 följer delvis den senare metodologiska utgångspunkten.

### Integrationsbegreppets normativa betydelse

Sist men inte minst är det viktigt att ta upp en normativ aspekt i denna summariska sammanställning av begreppet integration. Begreppets primära funktion inom forskningen är att bidra till att beskriva och förklara de centrala aspekterna i det moderna samhället. Begreppet integration kan ligga till grund för en bestämd normativ uppfattning om etniska relationer som gör anspråk på att vara vägledande och orienterande för mänskligt handlande och politisk praktik.

I det perspektivet överförs en uppfattning om social integration till ett samhällsprojekt, som syftar till att göra etniska



eller invandrade minoriteter delaktiga i majoritetssamhället på samma villkor och med samma rättigheter och skyldigheter som majoritetsbefolkningen.

EU-kommissionen lanserade exempelvis begreppet civil integration som innebär att invandrarna ges rättigheter och skyldigheter och tillgång till samhällsnyttigheter och –service samt instrument för civil delaktighet på samma villkor som den övriga befolkningen. Denna definition av integration innefattar idén om politiska insatser som har till syfte att uppnå målet med att verkligen ge invandrarna samma villkor för en fullständig civil integration.

Samhällsdeltagande på samma villkor bör ske utan att minoriteterna ska behöva göra avkall på sina kulturella identiteter. Denna normativa uppfattning om integration har etablerats som en ledande princip i politiska och akademiska debatter. Uppfattningen utgör även kärnan i de politiska program inom området som tillämpas i flera europeiska länder och inom EU-institutionerna.

## Integration i svensk integrationspolitik

Flera centrala dokument har på senare tid bidragit till att skapa en referensram i vilken begreppet integration får en generell tolkning, och även en viss substantiell innebörd som är konsistent – åtminstone i teorin – med politikens verksamhetsinriktningar.

Den integrationspolitiska propositionen från 1997 är fortfarande det ledande styrdokumentet inom integrationsområdet (prop. 97/98:16). Även om politiken har tydliggjorts på en del områden i senare ledande styrdokument är det de programmatiska och ideologiska utgångspunkterna från propositionen som fortfarande gäller.

Inledningsvis måste konstateras att propositionen inte redovisar en utpräglad och profilerad definition av begreppet integration. Detta kan ses som underligt i en proposition som redan med sin undertitel signalerar att integration har en central plats för att slå fast de nya politiska förändringarna inom området. På vissa ställen i propositionen återfinns dessutom en viss tveksamhet om begreppet integration vad gäller dess entydighet och konsistens.

Det vore dock olyckligt om man missar att propositionen visar, om inte en renodlad definition av integrationsbegreppet, så en bestämd *uppfattning* om integration som är distinkt och kommunicerbar och som är konsistent med de inriktningar som statsmakterna vill markera med det nya styrdokumentet.

*I propositionen återfinns alltså en bestämd uppfattning om*

*integration som inte funnits tidigare och som fungerar som en central referenspunkt för den nya politiken. Denna uppfattning bygger på föreställningar, idéer och antaganden som förtydligas på flera ställen i propositionen. Tillsammans ger alla dessa idékomponenter en tillräckligt sammanhängande och konsistent föreställning om vad man menar med integration som en fundamental samhällsprocess i dagens målnetniska Sverige.*

I det som följer återges en del av dessa idékomponenter med stöd av direkta citat från regeringens integrationsproposition 1997/98:16.

### Integration är inte kulturell assimilering

Den officiella uppfattningen av integration såsom den formuleras i propositionen tar avstånd från assimileringstanken. Propositionen betonar en uppfattning där integration omfattar tillträde på arbetsmarknaden, egenförsörjning och delaktighet i samhällslivet, och avvisar att detta innebär en kulturell assimilering, dvs. förnekande av kulturell bakgrund och etnisk identitet.

Följande text tydliggör ett klart avståndstagande från assimilering:

Uppifrånperspektivet förutsätter [...] ofta en ensidig anpassning till majoritetssamhället, dvs. i praktiken en assimilation. Assimilation är sedan länge en otänkbar politisk strategi i Sverige. Människor kan inte påtvingas svenskhet. Däremot kan assimilation bli följden av människors egna och frivilliga ställningstaganden (sid. 22).

Intressant i detta stycke är att man kategoriskt tar avstånd från kulturell assimilering som ett ställningstagande från majoritetssamhällets sida. Men, integrationspolitiken slår fast att kulturell assimilering är ett helt legitimt mål när det är resultatet av individernas egna val. Propositionen är också inne på tanken att staten bör se till att individerna verkligen kan utnyttja denna valfrihet.

### Integration har olika dimensioner

I anslutning till synen på integrationen som en process redovisar propositionen också tanken på integration som en mångsidig process, dvs. en process som har flera olika dimensioner. I följande stycke kommer detta fram:

Man kan tala om integrationsprocesser på den individuella nivån och på samhällsnivå. Integrationsprocesserna kan också knytas till t.ex. kulturella, sociala och ekonomiska aspekter (sid. 22).

Integration är en samhällsprocess, och samtidigt en process

på individnivå. Vad gäller samhällsnivån är det viktigt att notera att propositionen talar om integrationsprocesserna, alltså i plural form. I citatet ovan nämns tre aspekter som kopplas till några av de differentierade delprocesserna som omfattas av den allmänna integrationsprocessen i ett mångtmskt samhälle.

### Integration – både samhällets och individens ansvar

Ställningstagandet att integration har både en individuell och en samhällelig dimension är en annan viktig aspekt i propositionen. Den återkommer på flera ställen till den roll och det ansvar som både individen och samhället bör tillskrivas i integrationsprocessen. I citatet nedan definieras ansvarfördelningen på följande sätt:

På den individuella nivån bör integration betraktas som ett livsprojekt vars innehåll och mål endast kan bestämmas av individen själv. Däremot kan staten sätta upp mål för vad som bör uppnås inom olika samhällsområden med hjälp av arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik osv. och stödja den individuella integrationsprocessen genom att föra en politik som ger individen möjligheter att förverkliga sina mål i livet (sid. 22).

För individen är integration ett livsprojekt med egna uppsatta mål. Vad gäller samhället ankommer det på staten att definiera mål för en sorts strukturell integration som sker i bestämda samhällssektorer där sociala relationer är institutionaliserade genom regelverk och policyinsatser som exempelvis på arbetsmarknaden.

Propositionen betonar också den individuella dimensionen av integration. *Om* integrationen ska fungera måste individen sätta upp egna mål och aktivera sina egna driftkrafter. Propositionen slår fast att det inte är statens uppgift att fastställa mål för enskilda individers integration. Detta är individens ansvar och är troligen beroende av motivation, bedömning av möjligheter och hinder kopplade till olika integrationsmål.

Så här beskrivs exempelvis hur individuella faktorer påverkar egenförsörjning, ett centralt mål för integrationspolitiken.

Den enskilda individens egna förutsättningar, önskemål och ambitioner spelar liksom möjligheterna till egen försörjning en stor roll (sid. 23).

I linje med denna tanke slår propositionen fast att det är också individens ansvar att arbeta fram de strategier som kan leda till att individen uppnår sina mål.

## Integration – motsatsen till ett segregerat samhälle

På flera ställen framgår det i propositionen att integration är motsatsen till segregation och utanförskap som har etniska förtecken. Till exempel i stycket nedan:

Segregation, självvald eller påtvingad, är därför lika lite önskvärd som påtvingad assimilation (sid. 23).

Propositionen menar att integration handlar om att vara delaktig i samma samhällsbygge. Att vara med och ta del på lika villkor (dvs. utan diskriminering) av alla möjligheter som finns t.ex. inom samhällets skol- och utbildningssystem, att komma in på en arbetsmarknad med samma regler för alla, att ha tillgång till samma service i den offentliga sektorn.

I följande mening ges uttryck för denna grundläggande uppfattning om vad integration är för något ur ett större samhällsperspektiv. Begreppet «samhällsgemenskap» används i propositionen för att definiera denna större samhälleliga helhet.

Som process handlar integration om hur skilda delar kan förenas i en större helhet (sid. 23).

## Integration – omfattar respekt för kulturell särart

Propositionen slår fast att integration inte är kulturell assimilering. Integration omfattar därför rätten att behålla sin kulturella särart. Men, menar man, en viss funktionell anpassning måste ske. I följande stycke formuleras denna uppfattning:

Integration måste därför handla om möjligheterna att ingå i en större helhet utan att behöva göra våld på sin kulturella och etniska identitet. En viss anpassning måste emellertid alltid ske i mötet mellan människor (sid. 23).

Enligt propositionen är det viktigt att denna anpassning är ömsesidig. Även om konkreta beskrivningar tenderar att fokusera på minoriteternas anpassning, finns det också ett antal referenser till majoritetssamhällets skyldigheter på den punkten. (Det principiella ställningstagandet för en ömsesidig anpassning – något av en brytpunkt i svensk politik – är dock tydlig.)

Frågan om acceptansen av etnisk mångfald har inte varit okontroversiell och har lett till flera förtydliganden i flera integrationspolitiska dokument. Den senaste omformuleringen berör ett av de tre integrationspolitiska målen som bejakar de invandrades kulturella identiteter och särart.

Målformuleringen »en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans« har fr.o.m. 2003 ändrats av riksdagen genom att begreppet »tolerans« togs bort och ersat-

tes av en annan formulering, som betonar samhällets »gränser« för en acceptans av det mångkulturella.

### Kulturell identitet och individuell valfrihet

Under avsnittet om integrationspolitiska mål preciseras på ett principiellt plan det individuella ansvaret vad gäller minoriteternas situation. Propositionen menar att hur mycket som de enskilda individerna ska bevara av sin kulturella särart eller vilken grad av strategisk anpassning de ska göra är frågor som de själva får avgöra.

Individens rätt och lika värde innehåller även rätten att vara olik. Hur man väljer att förhålla sig till och utveckla den egna etniska och kulturella identiteten är i första hand en fråga för den enskilda individen (sid. 23).

Vilka åtaganden har majoritetssamhället genom politiken i denna process? Svaret är att samhällsinstitutionerna bör vara garantier för individernas frihet att välja. Samhället bör även understödja individerna i denna valsituation.

Samhället bör därför underlätta för individen att integrera gamla och nya livsmönster och livsstilar på det sätt hon själv önskar. Detta är en förutsättning för att människan skall utveckla en hel identitet och vara stolt över sin bakgrund (sid. 23).

### Integration som ömsesidig process

Propositionens banbrytande ställningstagande i svensk politik handlar om föreställningen av integration som process som berör hela samhället – inte bara invandrarna. I linje med etablerade internationella forsknings- och policydiskussioner slår propositionen fast att:

Integrationsprocesserna är ömsesidiga i den bemärkelsen att alla är delaktiga och medansvariga i dem och alla måste bidra. Integration är inte endast en fråga om och för invandrare (sid. 23).

Med uppfattningen om integration som en ömsesidig process sker en brytning med den tidigare officiella uppfattningen om statens ansvar för integrationen.

Integration är alltså en process som påverkar det samhälle som genom invandringen präglas av etnisk mångfald. Integration involverar och förpliktar på olika sätt ett engagemang från alla samhällssektorer och -aktörer.

## Sammanfattning

Uppgiften att utarbeta indikatorer för integration präglas av flera utmaningar och problem. Ett första problem är själva definitionen av integration. Överlag är många inom forskningen och debatten överens om att integration på det etniska området omfattar en process och ett tillstånd som har att göra med invandrade personers och grupper gradvisa deltagande i det mottagande samhällets institutioner och sociala strukturer.

Inom forskningen utarbetas mer eller mindre invecklade teorimodeller som preciserar komplexiteten och lägger tonvikten på bestämda förklaringsfaktorer. Flera förslag till flerdimensionella definitioner av integration som komplex samhällsprocess har utarbetats och använts i praktisk forskning.

I denna rapport har jag velat belysa definitionsfrågan i den officiella integrationspolitiken. Den integrationspolitiska propositionen som antogs av riksdagen 1998 redovisar en uppfattning av integration som preciserar flera viktiga aspekter som sammantaget ger en tämligen konsistent definitionsansats. I ett historiskt perspektiv är det uppenbart att denna ansats utgör en ambitiös och konstruktiv politisk utgångspunkt för att förstå etniska relationer i dagens Sverige.

I den gällande integrationspolitiken redovisas en uppfattning om integration som innebär delaktighet i samhällslivets olika sfärer, utan krav på att individen ska behöva göra avkall på sin etniska och kulturella särart. En grundtanke är att integration innebär delaktighet som ger de invandrade tillgång till arbetsmarknaden eller deltagande i politiken, boende, utbildning och olika sociala relationer med infödda.

### Flerdimensionell samhällsföreteelse

Mot bakgrund av forskningsbidrag och den ledande integrationspolitiska uppfattningen är det konsistent och relevant att definiera integration som *ett i huvudsak socialt fenomen* som kan kopplas till kvaliteten på invandrarnas deltagande i olika typer av sociala relationer i mottagarsamhället. Med andra ord:

*Integration är en process genom vilken invandraren blir en fungerande del i viktiga samhällssfärer där en fördelning äger rum av eftertraktade resurser (arbete, inkomster, sociala resurser, rättigheter, information).*

Integration bör därför uppfattas som en mångfacetterad social företeelse, vars olika *dimensioner* kan definieras och analyseras i förhållande till både strukturell komplexitet i det sociala samspelet och de resursfördelande samhällsområdena där integrationsrelaterade relationer utformas.

Integration betyder alltså tillgång (»access«) till samhällsfaltet där ekonomisk verksamhet, utbildningsmöjligheter, bostä-

der, välfärdsfördelar, etc., finns. Av fundamental betydelse för både samhället och invandrarna är att de nyanlända inlemmas i olika typer av sociala relationer som t.ex. ekonomiska relationer (arbets-, näringsliv), maktrelationer (byråkrati, politik), sociala nätverk (familjen, på arbetsplatsen, i grannskapet, i vänskapskretsar).

*Integration är både tillstånd och process.* Integration är en (långsiktig) process genom vilken invandrade personer uppnår en stegvis jämlikhet med infödda individer i termer av deltagande i olika typer av sociala relationer som arbetsliv, boendeförhållanden, politiskt deltagande och tillgång till sociala nätverk.

Integration är ett tillstånd i denna process i den mening att den beskriver en bestämd partiell grad av jämlikhet vad gäller att vara delaktig i de ovannämnda typerna av sociala relationer. Här kan man exempelvis följa upp och analysera vilka förändringar som inträffar, eller i vilken grad förändringar uppvisar varierande intensitet.

## Begreppskärna – integration som ömsesidig process

*Den viktigaste aspekten i den svenska integrationspolitikens uppfattning om integration är föreställningen om integration som en ömsesidig process som berör både de invandrade och det mottagande samhället.*

I det perspektivet omfattar integration en medverkan från hela samhället: organisationer, myndigheter, näringslivet och enskilda. Det senare är av central betydelse för de åtagande som behövs för policyinsatser.

Integration som en ömsesidig tvåvägsprocess som involverar de invandrade och mottagarsamhället är en etablerad uppfattning inom svensk forskning och policybildning. Detta hindrar inte att det är motiverat att ställa kritiska frågor när det gäller huruvida forskningsmetodologier och policytillämpningar verkligen anstränger sig för att följa detta principiella ställningstagande.

## 3 Några internationella erfarenheter

Det finns flera internationella erfarenheter av bildandet av indikatorer inom det sociala området som är av informativt och pedagogiskt värde för det svenska arbetet med integrationsindikatorer. Även inom det som generellt kan kallas integrationsområdet finns det flera policyinriktade erfarenheter som från olika perspektiv berör frågan om mätning och indikatorer på ett sätt som är av intresse för svenska initiativ.

I det följande redovisar jag en del av dessa internationella erfarenheter som fungerar som referenspunkter inom flera sakområden och som varit inspirationskällor för den föreliggande rapporten.

Exemplen på internationellt indikatorarbete nedan utgör ett urval och är givetvis en ofullständig förteckning över bidrag som är relevanta för indikatorarbetet inom området integration. Jag redovisar en del exempel som är mer etablerade och kända i debatten, och andra som är mindre kända men som jag tror kan inspirera det fortsatta arbetet med indikatorer i Sverige.

I den följande sammanställningen inkluderar jag indikatorarbeten som inte har det explicita syftet att fokusera på mång-etnisk integration, men som jag bedömer har metodologiskt intresse för arbetet med integrationsindikatorer. Andra exempel är undersökningar utan indikatorsyfte, men som är relevanta som exempel på uppföljningsmetoder, som kan utvecklas ur ett indikatorperspektiv. Exemplen i sammanställningen är:

- FN:s indikatorer för *human development*
- OECD:s sociala indikatorer
- EU:s arbete med indikatorer för social integration
- Europarådets arbete med integrationsindikatorer
- Minoritetsundersökningar.



## FN:s indikatorer för human development

The *Human Development Reports* (HDR) är på flera sätt något av ett paradigm vad gäller internationella indikatorer inom samhällsområdet. Det handlar om en serie publikationer som arbetas fram inom ramen för ett av FN:s mest framgångsrika utvecklingsprogram utanför det ekonomiska området.

Arbetet genomförs med stöd av en omfattande internationell samverkan. Rapportens analysredskap, som syftar till att inrikta politiska beslut för att främja utvecklingsarbete, redovisar på ett föredömligt sätt brukarvänliga indikatorer för den nationella analysen av mänsklig utveckling på olika nivåer (internationell, nationell och subnationell). Med pedagogisk skicklighet bidrar rapporterna till att kartlägga situationer, tendenser och klyftan mellan länderna.

HD rapporterna har sitt fokus på människornas livsvillkor och valmöjligheter. Den centrala teorigrunden för HDR är uppfattningen om en samhällsprocess som ökar och utvidgar människornas valmöjligheter. Fokuseringen ligger på »the process of enlarging people's choices«.

De viktigaste valsituationer som fokuseras har att göra med möjligheter att välja ett långt och hälsosamt liv, att kunna utbilda sig och att ha tillgång till resurser som möjliggör en anständig levnadsstandard. Ytterligare valmöjligheter omfattar politisk frihet, garanterade mänskliga rättigheter och personlig självrespekt. Samhällsutvecklingen bör göra det möjligt för individen att använda dessa valmöjligheter och utveckla sin potential.

HD-rapporterna handlar alltså om individerna och hur samhällsutvecklingen ökar deras valmöjligheter. FN-programmet inom området har utarbetat egna mätningmetoder som omfattar flera indikatorer för att analysera *human development*. Resultatet av detta arbete är en av de mest framgångsrika indexkonstruktioner som lyckats etablera sig internationellt inom det sociala området, nämligen *The Human Development Index* (HDI). Det finns också andra aspekter av HD som analyseras inom FN-programmet t.ex. kompletterande metoder som *The human poverty index* och metoder med fokus på kvinnornas situation.

*The Human Development Index* introducerades i början av 1990-talet med den första rapporten om *Human Development* som mäter människans utveckling genom en indexkombination av tre indikatorer: 1) förväntad livslängd (life expectancy), 2) utbildning och 3) inkomster. Syfte med HDI är att ta fram kunskap som underlättar beslutsfattandet om prioriterade satsningar för policysatsningar och utvärderingen av förändringar över tiden. Indexet fungerar som ett effektivt redskap för uppföljning och jämförelser mellan länderna.

## OECD:s sociala indikatorer

OECD är en av de stora internationella samarbetsorganisationerna som tagit initiativ till ett ambitiöst arbete att utveckla sociala indikatorer som instrument för policyuppföljning och jämförelse mellan medlemsländerna. Inom ramen för delområdet social sammanhållning (*social cohesion*) berör dessa indikatorer integrationsfrågorna. I rapporten *Society at a Glance – OECD Social indicators 2001* (OECD 2001) redovisas en indikatormodell som används i analyser inom det sociala området. Rapporten beskriver de indikatorer som ingår i modellen och redovisar konkreta operativa definitioner.

Rapporten motiverar behovet av sociala indikatorer med två skäl. Dels behovet att kartlägga *social development* i OECD länder och dels behovet att göra bedömningar som är relevanta för de insatser som regeringar borde rikta mot sociala problem. Eftersom den sociala utvecklingen består av många olika aspekter måste de sociala indikatorerna som utarbetas också avspeglas i flera dimensioner.

OECD:s sociala indikatorer fokuserar på fyra områden, vilka i rapporten 2001 väljs ut i förhållande till fyra större policyområden.

- Egenförsörjning, strävan efter ekonomiskt oberoende som bör främjas genom aktiv delaktighet i samhället och arbetslivet.
- Jämlikhet (Equity) som syftar till att försöka övervinna individuella nackdelar på arbetsmarknaden genom främjandet av lika rättigheter.
- Hälsa som syftar till att beskriva och förbättra befolkningens hälsa.
- Social sammanhållning som syftar till att identifiera flera sociala patologier som orsakas av bristen på sammanhållning och som blir föremål för policysatsningar.

Vad gäller integration är det det fjärde indikatorområdet inom OECD:s modell som är relevant, nämligen social sammanhållning. Detta begrepp som ibland beskrivs som social integration, berör viktiga policyområden som syftar till att bekämpa social exkludering och att främja samhällssammanhållning inom flera OECD-länder.

Arbetet med att ta fram indikatorer för exkludering och sammanhållning kompliceras av det faktum att det inte finns etablerade definitioner som alla medlemsländerna accepterar. Som exempel på indikatorer för tillståndet inom området social sammanhållning definieras drogmissbruk och tillhörande dödsfall, självmord, brott, medlemskap i gäng och även valdeltagande.

När man beskriver bakgrunden till OECD:s indikatorarbete

växer bilden fram av ett långsiktigt arbete där många aktörer ansträngt sig för att ta fram och förbättra flera typer av indikatorer som kan fylla olika funktioner.

Det är ett imponerande metodarbete som ligger bakom OECD:s komplexa indikatormodell. I ett sådant omfattande arbete uppstår en hel del problem med avgränsningar och operationaliseringar, vilket ganska utförligt redovisas i rapporten.

## EU:s indikatorer för social integration och »benchmarking«

Intresset för indikatorer inom det sociala området har på senare tid tilltagit inom EU. I *Gemensam rapport om social integration* (dec. 2001, svensk titel) godkänner det Europeiska rådet för första gången ett policydokument om social integration (termen *social cohesion* används i den engelska versionen). Rapporten ska ses mot bakgrund av rådets ambitioner att arbeta fram en samordningsmetod inom området social integrering, något man kom överens om vid toppmötet i Lissabon i mars 2000.

I rapporten konstateras att en rad strukturförändringar som återfinns inom hela EU kan innebära potentiella risker för fattigdom och social utslagning för särskilt utsatta grupper – om man inte vidtar lämpliga politiska åtgärder.

Några av dessa förändringar berör arbetsmarknaden, det växande kunskapssamhället, sjunkande nativitet och även ökad etnisk, kulturell och religiös mångfald till följd av invandring. Rapporten visar att flertalet medlemsstater anser att etniska minoriteter och invandrare löper stor risk att drabbas av social utslagning.

Rapporten fyller funktionen att visa att kommissionen och medlemsstaterna är engagerade i frågeställningar, och att det finns ett indikatorarbete på gång inom vissa områden. Förhoppningen är att detta arbete skall leda till en mer rigorös och effektiv uppföljning av de insatser man gör inom områdena fattigdom och social utslagning.

Rapporten redovisar ett antal exempel på relevanta statistikområden i medlemsländerna, problematiserar vissa metodfrågor och redovisar ett antal indikatorer för social utslagning och indikatorer för riskfaktorer som används redan idag. För att kunna följa upp policystrategierna för social integration på ett effektivt sätt måste ta fram ett nationellt statistikunderlag, konstaterar rapporten. Idag är det uppenbart att det på nationell nivå finns avsevärda luckor i befintlig statistik, särskilt vad gäller data som identifierar utsatta grupper.

Än så länge handlar EU:s rapportering om social integration inte så mycket om integration, utan fokuserar snarare på fattigdom och social utslagning.

## Tre typer av indikatorer

Ett konkret och genomarbetat förslag till indikator inom dessa områden finns i en rapport som Kommittén för social trygghet har tagit fram i oktober 2001 (se EU 2001b). Med utgångspunkten att det behövs många indikatorer för att bedöma olika aspekter av social utslagning föreslår rapporten tre typer av indikatorer:

- *Primära indikatorer* som är ett begränsat antal indikatorer som täcker de områden som anses vara de viktigaste faktorer som leder till social utslagning. Exempel: långtidsarbetslöshet, andel låginkomsttagare efter transfereringar, inkomstfördelning, självupplevt hälsotillstånd.
- *Sekundära indikatorer* som stödjer de centrala indikatorerna och beskriver andra sidor av problemet. Exempel: andel låginkomsttagare vid viss tidpunkt, personer med låg utbildning.
- En tredje nivå med indikatorer som medlemsstaterna själva beslutar om att inkludera i sina nationella handlingsplaner för social integrering. Denna typ av indikatorer behöver inte harmoniseras på europeisk nivå.

Den senaste utvecklingen tyder på att kommissionens arbete med indikatorer för integration ges en annan inriktning. Det som prioriteras idag är framtagandet av indikatorer för *benchmarking* inom integrationsområdet. Kommissionen har inrättat en grupp (*National contact points for integration*) vars uppgift är att underlätta informationsutbyte på integrationsområdet mellan EU:s medlemsstater.

Inom ramen för gruppens arbete har kommissionen uppdragit åt en forskare att ta fram en rapport om jämförbara indikatorer för integration, s.k. *benchmarking*. Rapporten skall läggas fram under 2004 och förväntas utgöra underlag för det framtida arbetet med att ta fram av indikatorer som gör det möjligt att göra jämförelser på integrationsområdet mellan medlemsstaterna.

Av preliminära underlag framgår att arbetsgruppens insatser ur metodsynpunkt kommer ha ganska mycket gemensamt med arbetet att ta fram konventionella integrationsindikatorer.

## Europarådets rapport om integrationsindikatorer

Europarådet har sedan flera år identifierat integration av invandrargrupper som ett av de viktigaste målen för policyarbetet i medlemsländerna med en större population av utländskt ursprung. Under rubriken *community relations* har Europarådet tagit flera initiativ för att främja arbetet för integration av invandrare i medlemsländerna.

Rådet lanserade bl.a. ett projekt som syftade till att främja erfarenhetsutbyte mellan aktörer som arbetade för att främja relationerna mellan etniska eller invandrade minoriteter och mottagarsamhällena. Ett initiativ inom projektet var en rapport om indikatorer (Europarådet 1997) som redovisar delar av detta arbete och som var resultatet av ett expertmöte med företrädare från alla medlemsländer.

I denna rapport finns ett antal bidrag från flera länder, som från lite olika teoretiska och nationella perspektiv tar upp en utvärderande diskussion om möjligheten att mäta invandrarernas integration genom att använda sig av indikatorer som mätninginstrument. Rapporten har också som syfte att diskutera utarbetandet av »guidelines« för medlemsländernas arbete med integrationsindikatorer.

En generell slutsats i rapporten är att gemensamma indikatorer för integration som används i alla medlemsländerna kan vara till hjälp för att bättre följa upp utvecklingen av lika möjligheter, och för policyplanering.

Mer konkret drar rapporten flera slutsatser om vilka typer av indikatorer som rekommenderas samt behovet av systematiskt och kontinuerligt insamlad statistik. Rapporten understryker att insamlade data som berör olika dimensioner av integrationsprocessen (bl.a. individuella och strukturella aspekter) måste jämföras över tid och med referensgrupper för att avgöra om förändringar har verkligen ägt rum. Vissa risker vad gäller jämförelser mellan länderna uppmärksammas också.

### Tre grupper av indikatorer rekommenderas

Intressant är rekommendationen som understryker relevansen av de särskilda dimensionerna av integration. Rapporten rekommenderar medlemsländerna att arbeta utifrån tre grupper av indikatorer.

- Den första gruppen består av »indicators of accessibility« och härrör till de rättsliga referensramar som påverkar invandrarernas tillgång till olika samhällssektorer. Lite förenklat kan man kalla dem för »legala indikatorer«.
- En andra grupp av indikatorer som rapporten rekommenderar handlar om »klassiska« indikatorer om bl.a. arbetsmarknaden, boende, välfärd.
- Den tredje gruppen av indikatorer som rekommenderas fokuserar på:

*the attitudes of the migrants towards their host society, their personal expectations concerning their situation and their participation in social and political processes. But since integration also involves and concerns the host society, one also needs to examine*

*the attitudes of the majority (indigenous) population.* The basis for both analyses is opinion polls and surveys. They, too, have their flaws, but they are indispensable (Europarådet 1997, sid. 190, mina kursiveringar).

Denna slutsats i Europarådets indikatorrapport är intressant för det svenska utvecklingsarbetet med indikatorer inom integrationsområdet. Här förespråkar rapporten en ansats som generellt sett ligger i linje med en av de inriktningar som Integrationsverket har valt i sitt eget pågående arbete med indikatorer. Verkets arbete med *Integrationsbarometer* (Integrationsverket 2002a) är exempelvis ett initiativ som ligger helt i linje med rapportens rekommendationer. Integrationsbarometern har sitt fokus på majoritetsbefolkningens attityder till och även föreställningar om integration och etnisk mångfald. Den första delen av rekommendationen i det ovan citerade stycket, som avser indikatorer med fokus på minoriteterna, sätter fokus på en dimension som logiskt kompletterar det tidigare nämnda majoritetsperspektivet.

## Indikatorer och minoritetsundersökningar

Systematiska uppföljningar av minoriteternas integrationsvillkor är av central betydelse när man ska analysera integrationsprocesserna och utvärdera de integrationspolitiska insatserna.

Integrationsindikatorer kan vara ett funktionellt redskap som förklarar detta uppföljningsarbete. I detta avsnitt redovisas kortfattad information om tre undersökningsmodeller som riktas mot minoritetsgrupper. Den första är ett arbete som genomförs i England och som har ett explicit syfte att ta fram indikatorer. De två andra är en national enkätundersökning med fokus på nyanlända (Kanada) och en lokal minoritetsundersökning (Berlin), vars ansats är relevant att beskriva här – även om de inte har en uttrycklig indikatormetodik.

### Indikatorer för »community cohesion« i England

Under sommaren 2001 ägde flera allvarliga etniska konflikter rum i flera städer runt om i England, vilka ledde till omfattande materiell förstörelse, våldsamheter mellan etniska grupper och mellan dem och polisen. Regeringens svar blev att inleda ett utredningsarbete i syfte att skaffa fram underlag för att främja det som kallades »community cohesion«, dvs. en sorts social integration på lokal nivå och som bygger på delade värderingar och bejakandet av etnisk mångfald.

En särskild interdepartemental arbetsgrupp (*Community Cohesion Review Team*, CCRT) tillsattes med uppdrag att analysera lokala förhållanden och samla synpunkter från de boende

och community-ledare i flera städer. CCRT överlämnade förra året sin rapport till den brittiska regeringen med en redovisning av intervjuarbetet och en rad rekommendationer och förslag (Home Office 2002). Rapporten föreslår att regeringen utarbetar en national »community strategy« som bland annat inkluderar en plan för »local community cohesion«. Rapporten framför en rad konkreta förslag inom ett antal områden i syfte att främja *community cohesion*.

Vad gäller definitionen av *community cohesion* betonar rapporten att det handlar om individer och grupper som delar en social och kulturell gemenskap. Rapporten lånar följande definition från facklitteraturen, »/.../ groups who live in a local area getting together to promote or defend some common local interest« (Home Office 2002, sid. 14). Definitionen fokuserar på lokalsamhällen som är splittrade bland annat efter etniska skiljelinjer. *Community cohesion* handlar om att integrera alla grupp-gemenskaper i en större lokal gemenskap där alla kan känna delaktighet.

I denna policyinriktning betonar man frågan om indikatorer för att mäta och följa upp *community cohesion*. Även lokala handlingsplaner som utarbetas av lokala aktörer bör sträva efter att ta fram mätbara resultat. I en nyligen offentliggjord skrift (Home Office 2003) redovisas ett antal indikatorer med inriktning på social sammanhållning i ett lokalt samhälle.

Några exempel av indikatorer för *community cohesion* som rekommenderas av departementet är följande:

- Andelen personer från olika bakgrunder som interagerar med andra personer med annan bakgrund i vardagssituationer.
- Antal rasistiska incidenter som registrerats av polismyndigheten per 100 000 invånare.
- Andel personer som anser att etniska skillnader i lokalområdet respekteras.
- Andel vuxna som anser att de kan påverka beslut som rör deras lokalområde.

Vad gäller datakällor rekommenderar departementet att man ska använda befintlig statistik och undersökningar, inom de områden där detta låter sig göras. För att samla in andra uppgifter behövs »a local residents' survey«.

Notera att med den engelska *community-ansatsen* är det den interna integrationsprocessen i hela lokalsamhället som står i centrum. Det handlar alltså inte om ett renodlat etniskt projekt.

## Kanadas Longitudinal Survey of Immigrants to Canada (LSIC)

En undersökningsmodell med fokus på invandrade minoriteter, med en annan ansats än den engelska community-model-

len, genomförs i andra länder på nationell nivå, t.ex. i Kanada och Australien. Det handlar om omfattande enkätundersökningar av longitudinell karaktär, riktade till minoritetsgrupperna i syfte att samla kunskap för att förbättra service, policy- och myndighetsarbetet.

Ett av dessa exempel, Longitudinal Survey of Immigrants to Canada (LSIC), är en nationell minoritetsundersökning som genomförs av *Citizenship and Immigration Canada*, den federala myndigheten med ansvar för frågor motsvarande det som i Europa betecknas integration.

Syfte med den omfattande undersökningen är att analysera och följa upp hur nyanlända invandrade grupper integreras i det kanadensiska samhället. Cirka 12 000 personer som invandrade till Kanada mellan oktober 2000 och september 2001 intervjuas vid tre tillfällen. Mellan 2001 och 2002 ägde den första undersökningen rum. De två andra ska genomföras fram till år 2005. En första mer detaljerad rapport från den första undersökningen offentliggjordes i början av 2004.

Resultaten av dessa surveyundersökningar förväntas lämna relevant och tillförlitlig information om hur invandrare möter olika utmaningar i förhållande till deras integration och om vilka resurser är mest användbara för att komma in i det kanadensiska samhället. De större områden man undersöker är boende, utbildning, validering av utländska yrkeskvalifikationer, sysselsättning, inkomster, sociala nätverk, språkfärdigheter, hälsa, värderingar och attityder och tillfredsställelse med »the settlement experience«.

Resultaten från den första undersökningen visar att nästan hälften av de nyanlända hittar arbete 6 månader efter invandringen. Av dem som fått jobb är det 8 av 10 som arbetar heltid. Cirka 60 procent är verksamma i andra yrken än det som de hade i hemlandet. Att endast 18 procent inte kunde kommunicera på ett av Kanadas officiella språk vid ankomsten visar på en stor skillnad i förhållande till förutsättningar i många EU-länder. Sju av tio uppger att de är nöjda med sina liv i Kanada.

### Berlins Umfrage 2001

Delstaten Berlin genomförde 2001 en representativ enkätundersökning om livssituationen för turkiska invandrade i Berlin (*Umfrage zur Lebenssituation türkischer Berlinerinnen und Berliner*). Denna undersökning är delvis jämförbar med två andra som genomfördes 1993 och 1999. Undersökningarna har beställts av den utlänningsmyndighet som har huvudansvaret för integrationsfrågor. Undersökningsansatsen är en fokuserad analys som riktats till en stor minoritetsgrupp och turkarna är den i särklass största minoritetsgruppen i Berlin. I Berlin har



13 procent en annan nationalitet än den tyska, och turkarna är den största gruppen med nästan 130 000 personer.

Berlinundersökningen har till syfte att analysera viktiga aspekter av turkarnas integrationsprocess som berör bl.a. arbetsmarknad, utbildning och diskriminering. Undersökningen ställer också frågor om deras livssituation, tillfredställelse med livssituationen i Berlin, bedömning av den personliga situationen i framtiden och inställningen i religionsrelaterade frågor.

Ett intressant resultat av de båda undersökningarna är att man dokumenterar en ökning av positiva attityder gentemot det tyska samhället. För de flesta inom den turkiska minoriteten i Berlin tycks en tillflykt till en sorts etnisk nisch inte vara ett alternativ. Det lär finnas belägg för denna tolkning i analysen av flera frågeområden, som t.ex. mediekonsumtion, konsumentbeteende och förvärvande av medborgarskap. I linje med samma tendens redovisas i den senaste analysen av *Umfrage 2001* att den turkiska minoriteten i Berlin »visar en växande vilja till integration och inga spår av parallellsamhällen«.

## Sammanfattande kommentar

Det finns flera internationella erfarenheter av arbetet med att ta fram indikatorer som är relevanta att ta tillvara ur ett svenskt perspektiv. Flera av dessa har varit inspirerande och informativa för föreliggande rapport.

Flera erfarenheter som redovisas i detta avsnitt har sitt fokus på andra samhällsområden än enbart mångetnisk integration. Även i de fallen är det relevant att ta del av metodologiska erfarenheter och sakområden som i flera fall har en nära koppling till integrationsfrågor.

FN:s indikatorer för *Human Development*, kanske den mest framgångsrika av alla internationella indikatorer inom det sociala området, fungerar som inspirerande paradig. Med en förträfflig enkelhet och logisk struktur uppfyller denna modell kraven på att vara brukarvänlig och pedagogisk i meningen enkel att förstå.

## Långsiktigt arbete och internationell samverkan

En viktig lärdom av flera av erfarenheterna är att en lyckad och komplex indikatormodell, dvs. som omfattar flera indexkonstruktioner, är ett resultat av långsiktigt arbete och flera aktörers samverkan – under ramen för en institutionell aktör som har huvudansvaret.

Erfarenheterna visar också att ett lyckat indikatorarbete, som t.ex. bygger på bestämda indexkonstruktioner, behöver fortlö-

pande omprövas innan arbetet anses färdigt. I regel är inte en indikatormodell given en gång för alla redan vid första början.

Implementeringen av internationella indikatorer kräver insamling av datauppgifter från många länder. Detta arbete förutsätter ett effektivt samarbete mellan expertis från flera sakområden. En lyckad internationell indikatormodell är resultatet av flera personers gemensamma arbete och samverkan från flera organisationer och länder.

### Minoritetsperspektivet

Ett par av de redovisade internationella erfarenheterna fokuserar på lite olika sätt på minoritetsgrupperna. Vi har kortfattat redovisat hur man i England genomför ett arbete för att ta fram indikatorer för *community cohesion*. Kanadas *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada* och Berlins *Umfrage 2001* har ett annat perspektiv. Dessa är exempel på enkätundersökningar som syftar till att ta fram en systematisk beskrivning av integrationsrelaterade förhållanden ur ett minoritetsperspektiv. Båda erfarenheterna ger en viktig input att ta med sig i de svenska insatserna att bygga upp integrationsindikatorer.

Det är av central betydelse att integrationsindikatorerna byggs upp på ett sätt som möjliggör insamlandet av information från de berörda invandrade minoriteternas perspektiv. Dvs. samlar in information om minoriteternas synsätt, bedömningar och uppfattningar om integrationstillståndet, förväntningar och uppfattningar om hinder mot och möjligheter för integration.

En uppföljningsansats som kombinerar denna typ av periodiska minoritetsundersökningar med en fokuserad samhällsstrukturell och sammansatt indikatormodell tycks vara ett mycket viktigt kunskapsstödjande redskap för processuppföljningen och policyutvecklingen inom integrationsområdet.

### Funktionell differentiering

De redovisade erfarenheterna visar att det finns grundläggande skäl att skilja mellan olika typer av indikatorer som uppfyller olika funktioner. Det är viktigt att utvecklingsarbetet vad gäller integrationsindikatorer i Sverige kan tillvarata detta perspektiv.

Det är viktigt att definiera ett slags funktionell differentiering som ger olika typer av indikatorer olika roller i samband med exempelvis integrationsprocessen, integrationspolitiken, individuella och kontextuella aspekter i mångetnisk integration. I detta perspektiv finns en hel del att lära exempelvis från OECD:s arbete med sociala indikatorer. Vi återkommer till detta i nästa kapitel.

## 4 Indikatorbildning – kriterierna

I detta kapitel redovisar jag en del utgångspunkter och antaganden vad gäller arbetet med att ta fram indikatorer som analys- och uppföljningsredskap inom integrationsområdet.

Kapitlet beskriver vad en indikator är, ger några exempel på olika typer av indikatorer som finns, redovisar en del problemställningar, samt föreslår en framkomlig strategi för att ta fram en uppsättning operativa integrationsindikatorer.

### Internationell renässans för indikatorer

På senare tid har en rad faktorer sannolikt lett till en internationell renässans för intresset att använda indikatorer inom det sociala området, särskilt i samband med frågor som jämlikhet, välfärd, social integration eller *social cohesion*.

Denna tendens har att göra med dramatiska förändringar inom välfärdstaten, näringslivet och socialpolitiken. En ökad etnisk mångfald i samhället som resultat av invandringen är en annan utmaning för de gamla välfärdssamhällena i Europa.

Denna delvis nya situation ställer frågan om utvecklingen inom den närmaste framtiden kommer att minska eller öka tendenserna till inkomstklyftor, social exkludering och ojämlig fördelning av möjligheter mellan olika grupper i samhället. I denna situation ökar behovet av tillförlitliga mätverktyg för att följa samhällsutvecklingen inom vissa sektorer samt följa effekter av policyimplementering.

### Ökat intresse för indikatorer inom integrationsområdet

Även inom integrationsområdet ökar intresse i många länder för att identifiera indikatorer som stöd för uppföljning av både tendenser i samhället och effekter av policyinsatser. Olika initiativ som har betydelse för indikatorbildningen inom området integration har tagits inom ramen för bestämda verksamheter inom Europarådet och EU kommissionen.

Det finns två grundläggande skäl för detta intresse. Dels för

att man på ett systematiskt sätt skall ta reda på vad som händer, vilka tendenser, vilken utveckling som finns inom särskilda integrationsområden. Dels för att få underlag för bedömningar om det behövs åtgärder från samhällets sida för att påverka utvecklingen och hantera hinder och andra problem inom dessa områden.

Arbetet med att bygga upp integrationsindikatorer är svårt. I grunden handlar det om problemet med att mäta integration som en komplex samhällsföreteelse med många uttrycksformer på olika nivåer, som även förknippas med många problem av olika slag.

## Vad är en indikator?

En indikator är ett statistiskt mått som inom ett bestämt område ger en övergripande och för de berörda befolkningsgrupperna representativ utsaga över ett dokumenterat tillstånd inom ett bestämt samhällsområde.

En indikator är ett instrument för att beskriva en relevant samhällsföreteelse, som konsistent definieras i etablerad teori-bildning. Denna företeelse kan beskrivas i empiriskt kvantifierbara termer, så att det blir möjligt att beskriva:

- grader eller nivåer inom bestämda samhällsområden
- uttrycksformer och spridning över bestämda befolkningskategorier, t.ex. personer som är utrikes födda
- utveckling och förändringar över tiden.

Vad gäller nivåer och grader av mångetnisk integration bör en indikator funktionellt anpassas till att beskriva en verklighet som består av institutioner sociala strukturer, sociala grupper och även en individuell dimension.

Dessutom är utgångspunkten att integration är en långsiktig process som sker över längre tidsperioder och som progressivt och kontinuerligt kan omprövas genom olika slags förändringar. Processen kan också råka ut för bakslag och tillbakagång. I båda fallen bör operativa indikatorer kunna illustrera dessa förändringar.

## Vilka kvaliteter krävs av en integrationsindikator?

Följande kriterier kan definieras som centrala förutsättningar för att ta fram indikatorer för komplexa integrationsprocesser, dvs. processer bestående av olika dimensioner:

- Varje indikator för sig ger en informativ och karakteristisk beskrivning av tillståndet inom det fokuserade integrationsområdet. Flera indikatorer tillsammans bör ge en informativ, representativ beskrivning av de komplexa integrationsförhållanden som beskrivs och analyseras.

- Indikatorer är statistiska mått som gör jämförelser i tid och rum. I regel ingår indikatorer i ett system som sammanställer olika statistiska mått i olika dimensioner av en bestämd företeelse.
- När det handlar om flera integrerade indikatorer bör deras inbördes relationer sinsemellan kännetecknas av komplementaritet och inte av ett motsatsförhållande.
- Fokusering. Det är dessutom viktigt att indikatorer ger uttryck för kärnan i en problemställning inom ett bestämt integrationsområde.
- Indikatorer måste bygga på ett klart normativt antagande eller ha en tydlig normativ betydelse i samband med den i samhället ledande och legitimerade föreställningen om integration, så att det inte uppstår kontroversiella tolkningar om vad ett indikatorresultat innebär.
- Det är också relevant att indikatorbildning är inriktad på *internationell jämförbarhet*. En indikator för integrationsförhållanden i Sverige bör kunna förstås av intresserade granskande aktörer i andra länder. Man bör också så långt det går ta till sig den internationella standard som utarbetas inom ramen för exempelvis EU.

## Olika indikatorer för olika funktioner

I litteraturen används många olika typer av indikatorer för olika ändamål. Indikatorerna kan exempelvis grupperas efter centrala temaområden: sociala indikatorer, ekonomiska indikatorer, miljöindikatorer eller indikatorer för teknologier. Indikatorerna inom miljöområdet har under senaste åren uppvisat en enorm utveckling beroende på ett växande miljöengagemang i politiken och debatten.

Internationellt används ofta sociala indikatorer i nära koppling till offentliga insatser som vill påverka sociala processer. Vissa typer av indikatorer betecknas exempelvis *policy response indicators* eller *outcome indicators* och är kopplade till bestämda myndighetsinsatser.

I det som följer ges ett antal exempel på olika typer av indikatorer som används för skilda ändamål inom många olika samhällsområden.

### Normativa och deskriptiva indikatorer

Normativa indikatorer har en direkt relation till politiskt uppsatta mål. Exempelvis bestämda mättningsnivåer som referenspunkter för bedömning inom det sociala området (t.ex. normer för försörjningsstöd).

Motsatsen är deskriptiva indikatorer som beskriver sakför-

hållanden. Medan normativa indikatorer har ett borde-vara perspektiv, har de deskriptiva ett vad-gäller-nu perspektiv.

### Sociala indikatorer

Det engelska begreppet *social indicators* lanserades under 1960-talet och etablerades ganska snabbt som ett viktigt instrument för datainsamling och uppföljning av sociala effekter av den ekonomiska utvecklingen i de mer utvecklade länderna. På 1970-talet fick begreppet en enorm spridning vilket bland annat kom till uttryck i en mängd publikationer och i flera länder etablerades sociala indikatorer som akademiskt forskningsfält och även som ett institutionaliserat instrument för nationell uppföljning och rapportering. Under den tiden skapades också i flera länder metoder och dataresurser i form av nationella undersökningar som fokuserade på *living conditions* (levnadsvillkor) och *quality of life* (livskvalité). I Sverige faller SCB:s Undersökningar om levnadsförhållande (ULF) och Levnadsnivåundersökningarna (LNU) vid Institutet för social forskning inom denna typ av indikatoransatser.

Sociala indikatorer omfattar många temaområden t.ex. fattigdom, befolkningsutveckling, utbildning, hälsa, boende, livskvalitet, deltagande, välfärd, trygghet.

### Ekonomiska indikatorer

Indikatorer som avspeglar den ekonomiska utvecklingen. Den konkreta definitionen av denna typ av indikatorer varierar beroende på fokuseringar och inriktningar av de indikatorsystemen eller -koncept, i vilka indikatorerna ingår.

### Tillståndsindikatorer

(state indicators, indicators of conditions)

Statusindikatorer används bl.a. inom miljöområdet för att beskriva situationen eller tillståndet inom ett bestämt temaområde. Denna typ av miljöindikatorer omfattar flera temaområden som miljö kvalitet, ekosystem och har många kvalitativa och kvantitativa, strukturella, funktionella dimensioner. OECD har gjort en tillämpning av statusindikatorer inom det sociala området. I det fallet har statusindikatorer funktionen att beskriva sociala situationer av relevans och är av högsta prioritet för aktuella policyfrågor.

### Belastningsindikatorer (pressure indicators)

Termen betecknar en typ av miljöindikatorer som avser mäta den belastning på miljön som skapas av mänskliga aktiviteter.

Det kan vara frågan om direkta effekter av t.ex. förorenande utsläpp av olika slag eller andra mer strukturella effekter. Inom miljöområdet spelar denna typ av indikatorer en central roll för miljöpolitiska handlingsplan som t.ex. syftar till att reducera en viss typ av utsläpp inom en bestämd tid.

### Makroindikatorer

Termen omfattar i regel aggregerade indikatorer på den nationella nivån.

### Kvalitetsindikatorer

En typ av indikatorer som används inom vården för att registrera viktiga aspekter av vårdkvalitet som risk för trycksår och risk för fallskador. Med hjälp av dessa indikatorer kan man identifiera förhållanden och områden som bör granskas närmare vad gäller t.ex. orsaksfaktorer. Arbetet med kvalitetsindikatorer syftar till att åstadkomma förbättringar inom vården. Kvalitetsindikatorer är ett etablerat begrepp inom svensk forskning inom vården (t.ex. Idvall 1996).

### Prestationsindikatorer (performance indicators)

Prestationsindikatorernas funktion är att bedöma de effekter av en aktivitet, t.ex. bestämda offentliga insatser leder till inom de utvalda områdena. Prestationsindikatorer mäter volym och kvalitet på offentliga tjänster, mål- eller kostnadseffektivitet, speglar den förda politikens resultat och de framsteg som gjorts med att hantera viktiga sociala problem på ett effektivt sätt. Till exempel insatser för att påverka andelen fattiga, antal avhopp från skolan.

Ett aktuellt exempel på införandet av prestationsindikatorerna inom det integrationspolitiska området hittar vi i England. CRE (Commission for Racial Equality), ett nationellt organ med ansvar för antidiskrimineringsinsatser har lanserat ett projekt som syftar till att arbeta fram »Race equality indicators« som inkluderas i systemen för *performance measurement* som används av offentliga aktörer i England (se CRE 2002). För användandet av *performance indicators* på lokal myndighetsnivå se Europarådet (1997b).

### Kontextindikatorer

Policyimplementeringen som riktas mot bestämda målgrupper eller -områden påverkas av samhälleliga sammanhang. En annan typ av indikatorer, som ibland betecknas kontextindikatorer, används för att placera in policyinsatserna i ett mer

generellt ekonomiskt och socialt sammanhang. Denna typ av indikatorer avser att mäta kontextuella faktorer som anses ha betydelse för att bedöma hur de direkta insatserna fungerar inom ett visst område. Till exempel andelen av BNP som går till de sociala trygghetsystemen.

### Politiska indikatorer

I en EU rapport om social utslagning görs en distinktion mellan prestationsindikatorer och politiska indikatorer. Medan prestationsindikatorer mäter den förda politikens resultat och de framsteg som gjorts i att hantera viktiga sociala problem, handlar politiska indikatorer om att följa upp aktuella politiska satsningarna. De senare ger i regel uttryck för en bestämd (hög) ambitionsnivå, t.ex. mer ambitiösa mål för utgiftsnivåer för socialhjälp och för antalet bostadslösa som bör få hjälp.

Prestationsindikatorerna är mer kopplade till traditionella uppföljningar av existerande mål medan de politiska indikatorerna visar en aktuell och offensiv ansats. Man kan tolka den svenska regeringens aktuella mål för att öka andelen invandrare som kommer in på arbetsmarknaden som ett exempel på politiska indikatorer.

### Indikatorsystem, Indikatormodell

Termerna åsyftar en systematisering och strukturerad samanställning av ett flertal indikatorer efter ett bestämt koncept. Det finns indikatormodeller som utformas efter temaområden. Flera relevanta policyområden inom miljöområdet och även det sociala området har egna indikatorsystem.

FN:s indikatorindex för *human development* är ett framgångsrikt exempel inom det sociala området på en indikatormodell som bygger på en bestämd policyansats. Inom miljöområdet finns ett antal indikatormodeller, t.ex. den s.k. CSD-modellen som har sina utgångspunkter i Agenda 21.

### PSR – indikatormodellen inom miljöområdet

Inom miljöområdet fungerar PSR-ansatsen som en referensram för att ta fram mångdimensionella indikatormodeller där ett större antal indikatorer med olika funktioner tillämpas inom olika områden. I denna PSR ansats står P för pressure, S för state och R för response.

I följande stycke redovisas exempel av denna modell för indikatorstrukturen från miljöområdet:

Examples of pressures include indirect *pressures* (indicators of sectorial activities such as energy, transport, industry, agriculture, etc.) and direct pressures (pollutant and waste generation, resource use).



Examples of the *state* of the environment are measures of air, water, land quality, ecosystem, health, etc. Examples of *responses* include various measures of the extent of policy interventions for environmental purposes (such as expenditure, environmental taxes, etc.). OECD *Social Indicator Report* 2001, sid. 10.

I modifierade versioner använder OECD denna modell för tillämpningar inom andra områden. I avsnittet nedan finns en närmare beskrivning.

## OECD:s indikatormodell: tillstånd, insatser och kontext

Med inspiration från PSR-modellen utvecklar OECD en modell som delar in sociala indikatorer i tre grupper. I denna modell skiljer man indikatorer i relation till social context, social situation (status) och samhällelig reaktion (*societal response*).

Med *kontextindikatorer* fokuseras på aspekter som inte är direkta föremål för policypåverkan, men är av central betydelse för att förstå den kontext i vilken policypåverkan äger rum, t.ex. befolkningsgruppernas storlek och demografiska egenskaper, ålderssammansättning, etc.

*Statusindikatorer* eller tillståndindikatorer har som funktion att beskriva sociala *situationer* av relevans och är av högsta prioritet för aktuella policyfrågor. Indikatorerna innehåller operationella variabler som är enkla att tolka (t.ex. low poverty rates) som beskriver ett tillstånd, en tidsbestämd bild av en bestämd aspekt i en social process.

*Reaktionsindikatorer* har till syfte att visa på vilket sätt samhället kan påverka ett bestämt skeende genom att påverka statusindikatorer (se ovan). Denna typ av indikatorer innebär en reaktion från samhällets sida i form av exempelvis en policyinsats, dvs. det är fråga om en institutionell reaktion i form av myndighetsinsatser.

Men det kan också röra sig om samhällsreaktioner i vidare mening, vilket kan omfatta det civila samhällets reaktioner i form av insatser som har som avsikt att påverka en företeelse i positiv riktning. Det kan också omfatta enskilda medborgare som reagerar på ett bestämt tillstånd i en samhällsprocess.

## Funktionsdifferentierade indikatorer på integrationsområdet

OECD:s tredimensionella modell för sociala indikatorer ser ut att vara ett i högsta grad relevant och inspirerande bidrag för det fortsatta arbetet att ta fram strategiska integrationsindikatorer i Sverige.

En indikatoransats som differentierar indikatorer på detta sätt har större möjligheter att uppnå syftet att »följa utvecklingen inom integrationsområdet«, ett av de nationella målen för integrationspolitiken. Denna indikatoransats bör rimligen inte bara omfatta sektoriella tillståndsbeskrivningar, utan bör även inkludera en bedömning av hur olika typer av samhällsinsatser som syftar till främja integration verkligen uppnår avsedda effekter eller ej.

#### *Tillståndsindikatorer*

Denna typ av indikatorer kan fungera som måttstock för specifika situationer eller tillstånd inom bestämda områden, inom ramen för en integrationsprocess som omfattar flera dimensioner. Tillståndsindikatorer avser att mäta tillståndet vid en bestämd tidpunkt på bestämda integrationsförhållanden, som exempelvis delaktighet, sociala nätverk eller tillträde till arbetsmarknad.

Indikatorer avser i detta fall att mäta nivåer eller »status« av dessa sektoriella integrationsförhållanden, genom förslagsvis en beskrivning av andelen utrikes födda som kommer in och avancerar på arbetsmarknaden.

#### *Prestationsindikatorer*

En negativ integrationsutveckling kan leda till olika slags reaktioner från det mottagande samhällets sida. En del är negativa i form av främlingsfientlighet och ökad diskriminering. Andra reaktioner tar institutionella uttryck i form av myndighetsinsatser som avser att påverka denna utveckling.

Indikatorer för denna typ av reaktioner består alltså till en viktig del av insatser och prestationer från offentliga aktörer som syftar till att påverka integrationen. Indikatorerna som avser att följa de institutionella insatser från samhällets sida kan avgränsas till det som i litteraturen kallas *prestationsindikatorer* eller *insatsindikatorer*.

En relevant problemställning i detta sammanhang är bedömningen av huruvida en bestämd påverkans effekt är resultatet av en särskild åtgärd eller av flera insatser som ingår i ett bestämt policyprogram. Eller om påverkans effekter kan bero på generella välfärdsinsatser eller riktade integrationsinsatser.

Prestationsindikatorer handlar inte enbart om insatser från myndigheterna. Samhällets reaktioner på integration kan också omfatta ett civilt engagemang som vill påverka integrationsförhållanden i positiv riktning. Det senare är av särskilt intresse för arbetet med integrationsindikatorer mot bakgrund av den i Sverige etablerade uppfattningen att integrationen är en process som berör alla samhällssektorer – alltså inte bara myndigheterna eller minoriteterna.

*På det sättet är det relevant att identifiera indikatorer som har till funktion att mäta och följa upp det civila samhällets insatser för etnisk mångfald och integration – t.ex. i form av NGO-aktiviteter eller individuellt medborgarengagemang. Även om det finns flera problem med indikatorarbetet på detta område – bl.a. tillgång till statistik – är det viktigt att ambitionen att dokumentera och följa upp de civila insatserna utmynnar i försök att pröva och testa mätningssinstrument med tillgängliga metod- och dataresurser.*

#### *Kontextindikatorer*

Tillståndsförändringar som fångas av dessa prestations- eller insatsindikatorer kan vara direkt eller indirekt relaterade till kontextuella faktorer. Av det skälet fyller kontextindikatorer en viktig analytisk funktion för att placera in ett visst integrations-skeende i en mer generell kontext av ekonomisk, social, politisk, kulturell eller massmedial karaktär.

Denna kontext spelar i regel en viktig roll för förståelse och beskrivning av hur bestämda integrationsförhållande (dvs. ett tillstånd) förändras. En samhällskontext påverkar också hur bestämda samhällsreaktioner (t.ex. policyinsatser) avsedda att ha effekt på integrationsförhållanden leder respektive inte leder till avsett resultat.

Ett område inom vilket det kan vara meningsfullt och realistiskt att utarbeta kontextindikatorer handlar om värderingar, attityder och inställningar hos allmänheten inom området etnisk mångfald och integration. Här kan man fånga värderings- och attitydstrukturer som kan fungera som kontextuella faktorer som påverkar integrationsrelaterade förhållanden.

En konferensrapport om integrationsindikatorer från Europarådets *community relations* rekommenderar medlemsländerna att utarbeta denna typ av indikatorer (se Europarådet 1997). Integrationsverkets arbete med återkommande opinions- och attitydanalyser är ett exempel på hur detta arbete kan genomföras med hjälp av en uppsättning indikatorer för attitydstrukturer inom flera integrationsrelaterade områden (se Integrationsverket 2002a).

*Det är relevant att i denna diskussion uppmärksamma den svenska integrationspolitikens uppfattning att integration är en ömsesidig process i vilken minoriteterna interagerar med institutioner och människor i en mottagande omgivning. Metodologiskt är det rimligt att tänka sig att flera aspekter i denna samhällsomgivning kanske låter sig definieras och beskrivas i termer av kontextindikatorer.*

Distinktionen mellan en kontextindikator som antas fungera som bakgrundsfaktor och påverka ett visst integrations-skeende och en statusindikator som mäter mål för policyinsatser kan ibland vara svår att precisera. Det som kan vara bakgrund

i det ena fallet, kan vara status och policymål i det andra. Ett exempel på en indikator med ambivalent status är familjesplittning som ofta förekommer i vissa minoritetsgrupper. Handlar det om en familjefaktor som utgör en kontexteffekt med negativa påverkan på integration (t.ex. leder till att ökad ekonomisk sårbarhet). Och just därför kan samma familjefaktor också vara ett mål för policyinsatser.

## Sammanfattande förslag till differentierad indikatorbildning

Mot bakgrund av denna diskussion är det angeläget att det fortsatta arbetet med indikatorbildningen i Sverige finner en av sina grundläggande metodologiska inriktningar i en funktionell indikatordifferentiering av den typen som diskuteras ovan.

*Integrationsverkets indikatorarbete bör alltså sikta till att differentiera mellan typer av indikatorer, och utifrån det perspektivet, definiera prioriteringar för det konkreta arbetet med indikatorbildning som initierats.*

Kort sammanfattat: de tre typer av indikatorer som bör ingå i ett ambitiöst och genomgripande indikatorbildningsprogram kan beskrivas på följande sätt:

- Tillståndsindikatorer, dvs. indikatorer som beskriver integrationstillståndet vid en bestämd tidpunkt, och som vid mätning jämförelser mellan olika tidpunkter beskriver tillståndsförändringar.
- Prestationsindikatorer, dvs. indikatorer som följer upp och beskriver effekter av policyinsatser från institutionella aktörer inom integrationsområden.
- Kontextindikatorer, dvs. indikatorer som beskriver relevanta faktorer i den samhälleliga kontexten för ett visst integrations skeende. Dvs. avser att identifiera indirekta kontexteffekter som kan antas påverka tillståndsförändringar och policyprestationer.

Figuren på nästa sida ger exempel inom två områden som visar hur en indikatormodell med tre funktionellt differentierade indikatorer (med hänvisning till status, prestation och kontext) kan tillämpas. Exempelen rör områdena sysselsättning och delaktighet.

I den mån den svenska integrationspolitiken har använt sig av genomtänkta och ändamålsenliga indikatorer har det i regel varit fråga om indikatorer som enligt typologin ovan betecknas som »tillståndsindikatorer«.

Som exempel kan nämnas det analysarbete som Integrationsverket kontinuerligt rapporterar inom ramen för verkets uppdrag att följa »samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv«. Verkets uppföljningsarbete använder sig av

| <b>Integrationsområdet</b> | <b>Tillståndsindikatorer</b>                          | <b>Prestationsindikatorer</b>                                          | <b>Kontextindikatorer</b>           |
|----------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Sysselsättning</b>      | Andel sysselsatta utrikes födda                       | Rekryteringsstöd – insats avsedd att öka sysselsättning                | Lågkonjunktur med ökad arbetslöshet |
| <b>Delaktighet</b>         | Andel utländska medborgare som röstar – valdeltagande | Informationskampanj för att öka valdeltagandet i invandrartäta områden | Minskat förtroende för politiker    |

status- eller tillståndsindikatorer för att fokusera analysen och beskrivningen av bestämda integrationsförhållanden. Detta är fallet exempelvis med uppföljningarna av inkomst- och arbetsmarknadsstatistiken.

De tentativa förslagen till differentierade indikatorer som redovisas i kapitel 5 nedan har också samma funktion. De relativt många indikatorerna som föreslås och diskuteras i avsnittet är statusindikatorer, dvs. är avsedda att kvantitativt beskriva tillståndet inom ett antal integrationsområden.

### Prioritering av prestationsindikatorer

Integrationspolitiska aktörer har flera skäl till att börja prioritera arbetet med att ta fram det som internationellt och i avsnittet om OECD:s indikatormodell ovan betecknas som prestationsindikatorer. Behovet av denna typ av indikatorer inom integrationsområdet är påtagligt i den svenska integrationspolitiken. Kravet på att öka effektivitet inom det integrationspolitiska området ökar mot bakgrund av en kritisk politisk debatt och regeringens egen ambition om mer effektiva politiska insatser. Ett stöd i detta arbete är en effektiv verksamhetsuppföljning.

Med hjälp av en uppsättning prövade och kvalitetssäkrade prestationsindikatorer underlättas Integrationsverkets arbete med att följa integrationspolitiska insatser och olika aktörers ansvar i relation till de mål som regeringen och riksdag ställt upp inom integrationsområdet. En operativ modell med prestationsindikatorer är därför en oundgänglig uppföljnings- och granskningsresurs i arbetet med att följa upp och värdera vilka som är de mest verkningsfulla åtgärderna för att främja integration och etnisk mångfald i det svenska samhället.

*Den goda tillgången på offentlig statistik och administrativa datauppgifter inom de offentliga policyansvariga myndigheterna i Sverige skapar mycket goda förutsättningar för arbetet med att konstruera prestationsindikatorer.*

Dessa indikatorer ska mäta och följa upp effekterna av generella och riktade insatser som genomförs av en mängd institutionella aktörer inom ramen för den nationella integrationspolitiken. Arbetet med att ta fram prestationsindikatorer för området offentligt finansierade integrationsinsatser som genomförs inom den civila sektorn kan bli svårare då där det inte finns samma statistiska och administrativa förutsättningar.

## Sammanfattning

En indikator är en metodologisk konstruktion som bygger på en viss typ av teoretiska antaganden och som konkretiseras i empiriska underlag i statistiken, dvs. tar sig uttryck i konkreta datauppgifter.

Det senare kan innebära en enkel statistisk uppgift, eller en mer eller mindre sofistikerad sammanställning av flera datauppgifter, vilket ofta omfattar framtagandet av indexkonstruktioner.

Inom samhällsområdet används indikatorer för att försöka mäta företeelser som är svåra att empiriskt kvantifiera. Därför behövs en teorigrundad motivering och en genomtänkt process av databearbetning som bygger på den. Frågan om hur man mäter fattigdom exempelvis är ett klassiskt exempel på en komplex samhällsföreteelse som forskare och policyskapare ägnat mycket energi åt att definiera och analysera i syfte att samläsa kunskap för att kunna motverka densamma.

Första steget är att utarbeta ett bestämt begrepp om fattigdom, som preciserar och avgränsar det som man vill sätta fokus på vad gäller fattigdom. Nästa steg är att identifiera en uppsättning indikatorer som täcker viktiga aspekter av relativ inkomstfattigdom. En viktig utgångspunkt är att fattigdom som komplex företeelse omfattar flera aspekter eller dimensioner än endast en inkomstbaserad mätning. Detta är vad som ofta betecknas som »*the multidimensional aspect*« i en begreppsansats. Detta innebär att det finns andra aspekter som bör räknas in som t.ex. sysselsättning, boende, hälsa, utbildning, etc. Inom alla dessa områden bör rimligen en teoretisk definition av vad som är fattigdom utarbetas och därefter bör det ske en identifiering av lämpliga empiriska indikatorer. I analyser som har profilerat policyintresse framhävs starkt att en uppsättning indikatorer bör vara av relevans vad gäller eventuella handlingsplaner (information, utvärdering, utvecklingsarbete).

I denna rapport anammas en strategi för framtagandet av integrationsindikatorer som i princip följer samma metodologiska logik som i exempel med fattigdom. Vi utgår ifrån en i teori grundad uppfattning om integration som en komplex

företeelse. Här handlar det om en grundläggande och specifik definition av integration. Denna definition sätter ramen för identifiering av de viktiga aspekterna i företeelsen integration. En uppsättning indikatorer identifieras i syfte att täcka alla dessa viktiga aspekter eller dimensioner. Dessa indikatorer bör kunna brytas ner i kön, ålder, och subnationella nivåer.

### Sammanfattande kriterier för en god indikator

Avslutningsvis föreslås i detta kapitel ett antal kriterier som bör vara vägvisande vid valet av integrationsindikatorer. Dessa kriterier bygger på ett lätt modifierat urval av de metodologiska principerna som föreslås i en EU rapport om indikatorer för fattigdom och social utslagning (EU 2001b).

I teorin kan hela kriterielistan ge bilden av de optimala villkor som kan garantera valet av goda indikatorer. I praktiken är det omöjligt och orimligt att tänka sig krav på full kriterieuppfyllelse.

- *Tydlighet.*

Indikatorerna ska fånga kärnan av en bestämd områdesrelaterad integrationsprocess och ha en tydlig och vedertagen normativ tolkning.

- *Statistikkvalitet.*

Indikatorerna ska vara robusta och statistiskt validerade.

- *Validitet.*

Indikatorerna ska mäta det som man avser att mäta.

- *Policyeffekter.*

Vissa typer av indikatorer, insats- eller prestationsindikatorer, ska sträva efter att avspegla effekter av integrationspolitiska insatser

- *Nedbrytbarhet.*

Indikatorerna ska kunna mätas på ett enhetligt sätt på nationell och undernationell (=regional och kommunal) nivå.

- *Jämförbarhet.*

Indikatorerna bör sträva efter internationell jämförbarhet och så långt det är praktiskt möjligt kunna jämföras med europeisk standard.

- *Tidskänslighet.*

Indikatorerna skall kunna användas för mätbarhet över tiden. En integrationsindikator ska vara tidsenlig och kunna revideras i tid.

- *Användbarhet.*

Indikatorerna skall vara operativa i meningen att mätningen av en indikator bör kunna hanteras smidigt och verkningsfullt av användarna. Tillämpningar på olika nivåer ska inte vara för komplicerade för myndigheter, organisationer eller andra aktörer som vill ta del av informationen.

# 5 Att mäta integration

Av diskussionen ovan framgår att det är teoretiskt tveksamt att analysera integrationen med endast enkla mått inom ett bestämt område – exempelvis inom området arbetsmarknaden och med mått som sysselsättning eller inkomster. Resultatet av en sådan mätning kan sannolikt förutsägas.

Det är däremot relevant att försöka analysera och följa upp en komplex integrationsprocess, med flera dimensioner som antas kunna förändras över tid, eller som skiljer sig mellan grupper med olika bakgrund och förutsättningar.

Vilka egenskaper skall då en indikator ha för att vara ett lämpligt mätverktyg vid komplexa integrationsprocesser? Minst två egenskaper är viktiga:

- att indikatorerna omfattar flera statistiska mått som på basis av teoretiska antaganden är relaterade till en relevant integrationsdimension.
- att indikatorerna förmår registrera kvantifierbara förändringar i de studerade förhållandena.

## Tydliga avskiljbara integrationsdimensioner

*I denna rapport föreslås en modell av integration som bygger på antagandet att deldimensionerna i ett väsentligt avseende är tydliga, dvs. skiljer sig från varandra och är jämförbara över tid. Det senare innebär att de antas vara betingade av sociala strukturer och sociala relationer som består under en relativt lång tid.*

Även om bestämda samhällsförhållanden förändras t.ex. under en period av lågkonjunktur, kan man anta att centrala mekanismer, som är grundläggande för de av modellen definierade delprocesserna, i grunden förändras ganska litet. Det är exempelvis svårt att tänka sig att förvärvandet av de i modellen definierade resurserna (t.ex. tillgång till sociala kontakter, yrkes- och statuspositioner, politiska rättigheter) inte kommer att ha samma typ av jämförbara integrationsfrämjande effekter inom den närmaste framtiden.

En annan viktig utgångspunkt för denna sammanställning är ambitionen att identifiera en subjektiv mikrodimension i



integrationsprocessen, som fångar de berörda invandrade aktörernas perspektiv. Även här har det funnits intressanta inspirationskällor i facklitteraturen.

## Komplex integration – flera indikatornivåer

Jag har tidigare i rapporten slagit fast att det behövs flera indikatorer för att kunna beskriva och följa upp en komplex integrationsprocess. Mot denna bakgrund föreslår jag att indikatorerna ska klassificeras på två differentieringsnivåer (Diaz 1996)

I dels i relation till en *strukturkomplexitet* som omfattar a) institutionella nivåer, nationella och övernationella processer, b) grupp nivåer och sociala strukturer på lokal nivå samt c) en dimension för individen och den privata sfären, som ur integrationsperspektiv, uppfattas som att de uppkommit ur ett samspel med de strukturella nivåerna.

II dels i relation till en *processkomplexitet* i relation relevanta och någorlunda avgränsade samhällsområden, där flera *dimensioner av integration* utgör de facto delprocesser av samhällets mångtals integration.

## Strukturkomplexitet – tre dimensionsnivåer

Det handlar om en strukturell komplexitet som kan illustreras med en terminologi lånad från samhällsvetenskapliga diskussioner. En nationell nivå av institutioner och regelverk definierar en makrodimension, en lokal nivå definierar en meso-dimension (meso, förled som betyder mitt) och en individnivå karakteriserar en mikrodimension av integrationsprocessen.

### *Makrodimension av nationella normsystem*

Makrodimensionen kan närmare beskrivas i relation till de aspekter av integration som påverkas av samhällsinstitutioner, regelverk, organisationer, lagstiftning och en mängd myndighets- och regelstyrda verksamheter.

Arbetsmarknaden och -politiken är typiska exempel på makrostrukturella system som till stora delar styrs av centrala regelverk och normsystem. Viktiga dimensioner av integration har många av sina grundläggande betingelser där.

Det är dock viktigt att notera att integrationsprocessen har en övernationell aspekt, både vad gäller invandrade personer som ingår i sociala och ekonomiska nätverksrelationer med människor i andra länder, och vad gäller institutionella normsystem.

Rainer Bauböck, namnkunnig österrikiske migrationsforskare, är en av dem som betonar den integrationsfrämjande roll som lagstiftning och rättsnormer kan spela i en regional integration som EU. Han ger som exempel att olika former »of

*extending citizenship rights to the transnational levels*» är en viktig faktor för att stödja transnational rörlighet och garantera lika rättigheter inom det civila och sociala området (Bauböck 1994).

#### *Lokalnivå av gemenskaper och institutioner*

Mesodimensionen kan kopplas till integrationsrelaterade delprocesser, som sker på den lokala nivån av sociala gemenskaper eller samhällsinstitutioner. Framförallt kopplas mesodimensionen till sociala grupper eller gemenskaper, som skapar lokala interaktionsprocesser som påverkar integrationen.

Ett relevant exempel på denna typ av process är grannskapsinteraktion, interaktion i närsamhället, exempelvis stadsdelen.. Ett annat exempel är lokala etniska gemenskaper som skapar interna sociala och ekonomiska mekanismer som producerar och reproducerar resurser med vissa integrationsfrämjande effekter.

#### *Mikrodimensionens betydelse.*

En mikrodimension i integrationsprocessen fokuserar på den subjektiva dimensionen av integration. Även familjesfären kan anses tillhöra denna nivå. Viktiga faktorer som beskriver integration på denna nivå är individens egna drivkrafter i form av motivation, kompetens, resurser och målsättningar.

Utän kunskap från en rad viktiga faktorer på den subjektiva nivån är det inte möjligt att beskriva samhällets verkliga integrationstillstånd. Och det är självklart att utan ett subjektivt minoritetsperspektiv går det inte att förklara många skeenden i integrationsprocessen.

Dessutom är det svårt att tänka sig policyplanering och -utveckling utan systematisk kunskap från de individrelaterade faktorerna, vars interaktion med omgivningsfaktorerna är avgörande för att förklara hur samhällsintegration fungerar.

*Nedan kommer jag att fokusera indikatorarbetet på det som kallas processkomplexitet och som består av flera sektoriella delprocesser. Även en subjektiv dimension av integration inkluderas.*

## Processkomplexitet – fem delprocesser

Processkomplexiteten har att göra med olika delprocesser av integration som äger rum inom strategiskt relevanta samhällsområden. Till skillnad från den tidigare redovisade strukturkomplexiteten med fokus på en »vertikal« makro-, meso-, och mikrodimension handlar det i detta fall om en form av »horisontell« komplexitet i relation till de olika samhällsområdena, inom vilka särskilt integrationsfrämjande processer äger rum.

Egentligen finner denna mångdimensionalitet sin bas i hur integrationsprocesserna utformas på viktiga samhällsområ-

den genom samspelet mellan institutioner, organisationer och enskilda i mottagarsamhället och de nyanlända invandrade.

Denna typ av mångdimensionalitet utgör grunden för den övergripande definitionen av integration som jag hittills redovisat i denna rapport. I enlighet med denna definition kan följande *fem dimensioner av integration* pekas ut som relevanta.

- Arbetsmarknadsintegration definieras i termer av inlemmande i arbetslivet, främst via arbetsmarknaden och företagande. Ur ett individperspektiv innebär detta tillgång till inkomster och en socioekonomisk position.
- Social integration innebär tillgång till ett svenskt socialt nätverk genom vilket invandrarna utvecklar kontakter med infödda svenskar i olika miljöer.
- Medborgerlig integration omfattar medborgerlig och politisk delaktighet i det nya samhällets institutioner och civila organisationer. Denna delaktighet blir möjlig genom att individen har tillgång till fullständiga politiska rättigheter via naturalisering, och möjligheter till utövandet av aktiva medborgarroller.
- Boendeintegration definieras i relation till utvecklingen av etniskt blandade sociala nätverk i bostadsområden och tillgång till boende på egna villkor. Förhållanden som rör bostadsområdets etniska sammansättning och boendekarriärer är av central betydelse när man studerar denna form av integration.
- Subjektiv integration är en dimension som till sin karaktär avviker från de andra som nämns ovan. Subjektiv integration har sin sociologiska utgångspunkt, inte i en samhällstruktur, utan kopplas till en mikrodimension där individuella faktorer antas avspegla och interagera med strukturella och sociala integrationsrelaterade faktorer.

*Sammanfattningsvis:*

*En grundläggande tes i rapporten är att alla dessa integrationsdimensioner tillsammans kan lägga grunden till en relevant beskrivning av mellanetnisk integration som en komplex process som berör flera samhällsområden. Denna karakterisering av en mångdimensionell process utgör en konsistent utgångspunkt för en diskussion av lämpliga indikatorer och mätningmetoder i alla de berörda dimensioner av integration som modellen väljer att fokusera.*

### Koppling till integrationspolitiken?

Som framgår av redovisningen nedan har flera av dessa integrationsdimensioner definierats på olika sätt i facklitteraturen. Flera av dem har även empiriskt analyserats i tidigare studier med olika metodologier och teoretiska utgångspunkter.

*Frågan som inställer sig här är huruvida dessa fem dimensioner är relevanta för den uppfattning av integration som finns i den svenska integrationspolitiken?*

Svaret på denna fråga är att flertalet av dimensionerna kan kopplas till den uppfattning om integration som statsmakterna har formulerat i de styrande policydokumenten (se kapitel 2).

Den integrationspolitiska propositionen omfattar en föreställning om att integration sker inom flera samhällssektorer och arbetsmarknaden och arbetslivet beskrivs som ett område av central betydelse för att påverka den nationella integrationsutvecklingen. Integration inom boendeområdet problematiseras på flera sätt och samma sak gäller för integration inom det sociala området med betoning på föreningslivet. Delaktighet i politiken är ett annat område som propositionen lyfter fram och utvecklar ett policyperspektiv på.

Propositionen använder givetvis inte samma fackterminologi som denna rapport gör och redovisar ingen preciserad beskrivning eller definition av de olika integrationsdimensionerna. Men det är dock rimligt att anta att konceptet om mångdimensionalitet som beskrivs i denna rapport överensstämmer med den uppfattning av integration inom flera samhällssektorer som finns i propositionen.

Exempel på integrationsaspekter som inte nämns i propositionen är de som i denna rapport betecknas som subjektiv integration och den dimension av social integration som kopplas till blandade familjerelationer.

## Jämställdhetsdimension

Jämställdheten är en av de viktiga inriktningarna i den nationella integrationspolitiken. Enligt riksdagsbeslutet bör det integrationspolitiska arbetet särskilt arbeta för att skapa förutsättningar för egen försörjning och delaktighet i mottagarsamhället, förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism samt värna om grundläggande demokratiska värden. Till dessa hör jämställdhet mellan könen. Målen och ambitionerna att öka jämställdheten gäller alla oavsett bakgrund och härkomst.

Att integrationspolitiken beaktar jämställdhet bör rimligen kopplas till de mål som gäller för politiken inom integrationsområdet. En samhällsutveckling som bejaktar etnisk och kulturell mångfald ska ge både invandrade män och kvinnor lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter gentemot det mottagande samhället. Som noterats tidigare i denna rapport har ett av de integrationspolitiska målen som avser grundläggande värden reviderats av riksdagen nyligen med särskild hänsyn till just jämställdhetsfrågan.

Det är därför viktigt att analytiska underlag som kan ligga till grund för en uppföljning av den gällande integrationspolitiken beaktar jämställdhetsaspekten så att bristerna i detta avseende tidigt kan uppmärksammas i analysen. Detta är en förutsättning för att påverka inriktning och fokusering av politiska insatser i de fall detta anses vara nödvändigt.

Ett sätt att beakta jämställdheten vid tillämpningen av indikatorer innebär exempelvis att datauppgifter särredovisas efter kön. Det är också viktigt att de empiriska resultaten av indikatortillämpningen som redovisar könsskillnader säranalyseras och har en problematiserad tolkning. När det är motiverat på grund av exempelvis relevanta skillnader bör man också överväga könsdifferentierade indikatorer för tillståndsbeskrivningar eller uppföljningar av policyinsatser.

Det är också viktigt att man vid framtagandet av indikatorer gör en kritisk problematisering som avser bedömningen av tänkbara problematiska jämställdhetsaspekter som kan omfattas av de utvalda indikatorerna. Frågor som bör ställas i denna problematisering är huruvida en bestämd indikator innebär en risk för en könsbias i den verklighetsbeskrivning som följer av dess empiriska tillämpning.

## Operationalisering av integrationsdimensioner

I den ovan skissade integrationsmodellen har jag identifierat ett antal delprocesser som relevanta integrationsdimensioner. I det som följer redovisar jag en sammanställning av förslag till indikatorer för dessa fem dimensioner av integration.

### Disposition för redovisningen av indikatorförslag

Redovisningen av indikatorerna nedan följer följande disposition. För var och en av de fem dimensionerna redovisar jag en kortfattad diskussion kring begreppet integration, som omfattar en operativ definition, några kommentarer om analysperspektiv och vissa problemställningar.

Efter den korta diskussionen redovisar jag en sammanställning av ett antal förslag till indikatorer för varje dimension. Vissa indikatorer är indelade i ett par domäner eller delområden. Exempelvis är arbetsmarknadsintegration indelat i 3 domäner: sysselsättning, ekonomiska resurser och företagande.

Ett antal indikatorer redovisas inom varje domän, och för varje indikator redovisas en måttbeskrivning, dvs. en kvantifierbar operationalisering. Vidare redogör jag för ett huvudargument som motiverar varför indikatorn är inkluderad i sammanställningen. Sist redovisar jag den aktuella svenska datakällan.

## Begränsningar i redovisningen av indikatorförslag

Flera aspekter som tas upp i varje förslag presenteras endast mycket kortfattat i denna sammanställning. Flera av förslagen kan innebära vissa problem för bl.a. metodhanteringen, men jag har tyvärr inte kunnat belysa dessa inom ramen för denna sammanställning.

Det är svårt att mäta flera av de indikatorförslag som redovisas med existerande källor. Trots dessa begränsningar har jag valt att uppge de nuvarande källorna som är tillgängliga inom respektive område.

Datakällorna är definitivt en aspekt där denna rapport hade kunnat fördjupa sig i flera dataoperativa frågor och alternativa möjligheter. Mot bakgrund av att det inte alltid finns datakällor som samlar in aktuella och systematiska uppgifter om de redovisade indikatorerna är det angeläget att fundera på vilket sätt man skulle kunna kompensera bristerna. Vad kan berörda myndighetsaktörer exempelvis göra? Vilka initiativ skulle man kunna ta för att garantera att arbetet med integrationsindikatorer inom detta område kan utvecklas?

Kanske bör en viktig del av indikatorarbetet inom integrationsområdet bygga på särskilda minoritetsundersökningar, t.ex. av den typ som redovisats i avsnittet om Indikatorer och minoritetsundersökningar där man samlar in den information som behövs direkt från de berörda minoritetsgrupperna.

## Aggregeringsproblematiken

En annan begränsning i sammanställningen är att aggregeringsproblematiken inte har kunnat diskuteras. Alla förslag till indikatorer bygger på individdata och är kopplade till individens egna positioner, resurser, handlingar och föreställningar. Denna typ av individbaserade uppgifter kan i många fall aggregeras lokalt och regionalt samt på grupp nivå. Det är dock angeläget att fundera på vilka andra former av aggregeringsnivåer, som inte bygger på individdata, som kan vara relevanta för att identifiera integrationsindikatorer.

En ytterligare begränsning i sammanställningen är att det inte inom ramen för denna rapport varit syftet att illustrera de föreslagna indikatorerna med empiriska data. I flertalet av de förslag som redovisas är det möjligt att göra denna illustration med befintliga datakällor. För några av de föreslagna indikatorerna finns längre tidsserier i Integrationsverkets *Rapport Integration*.

## Tillgång till arbete och inkomst – arbetsmarknadsintegration

*Arbetsmarknadsintegrationen omfattar de invandrades inlemmande i mottagarsamhällets arbets- och näringsliv. Genom avlönat arbete och företagande skaffat sig invandrade personer tillgång till ekonomiska resurser (inkomster, materiella tillgångar) och socioekonomiska resurser (yrkesstatus).*

Den svenska integrationspolitiken framhåller på flera sätt vikten av arbete som grundläggande för integrationen. Inom forskningen har också integration i mottagarsamhällets arbetsmarknad och arbetsliv en central roll i integrationsprocessen. Termerna ekonomisk integration, arbetsmarknadsintegration eller det nationalekonomiska begreppet inkomstassimilering används för att beteckna olika aspekter i denna delprocess.

Genom delaktighet i arbetslivet kan de invandrade bli självförsörjande och får större möjligheten till mellanetniska sociala kontakter. Det innebär också en förstärkning av socialpsykologiska resurser som självbekräftelse och identiteter.

Termen ekonomisk integration har ofta sitt fokus på inkomster, ekonomiska resurser och egendom. Andra termer som arbetsmarknadsintegration har ett bredare perspektiv och inkluderar inkomst, sysselsättning, socioekonomisk status och yrkesmobilitet.

Det är rimligt att tänka sig att flera av dessa definitionsansatser kompletterar och överlappar varandra. Exempelvis kan tillgång till ekonomiska resurser i vanliga fall vara en funktion av uppnådda positioner på arbetsmarknaden. En fördelaktig yrkesposition på arbetsmarknaden under en viss tid är troligen kopplad till stabila inkomster som i sin tur utgör en grund för investeringar i bostad, bil eller besparingar.

Med tanke på att det handlar om två relevanta aspekter som inte riktigt kan reduceras till varandra kommer denna rapport att redovisa indikatorer inom arbetsmarknadsområdet som omfattar båda nivåerna.

Företagandet inkluderas också som indikator mot bakgrund av dess viktiga inkomst- och statusförvärvande funktion. Enligt Ali B. Najib, profilerad svensk forskare inom området, är etniskt entreprenörskap och invandrades företagande av betydelse inte bara som ett instrument för individuell försörjning, utan också som en väg till social integration för de enskilda entreprenörerna och deras familjer. Han menar också att det finns risker för segregering, t.ex. när kunderna och anställda begränsas till den egna gruppen.

## Ekonomiska resurser

Begreppet »ekonomiska resurser« används i Sverige i SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden. Det handlar om flera mått på materiell standard som inkomster, förvärvande av egen- dom (t.ex. husägande), investeringar i kapitalvaror, bilar, fritidshus, bostadsutrustning (frys, tvätt-, diskmaskin), tillgång till medieresurser (tidning, tv, video). SCB använder också »sociala indikatorer på ekonomiska resurser« som konsumtion och ekonomiska problem.

Det senare kan drabba grupper som invandrare med svag förankring på arbetsmarknaden och låga inkomster. Vad gäller indikatorer på ekonomiska problem använder SCB bl.a. tillgång till kontantmarginal, betalningsproblem och svårigheter att klara löpande uppgifter. Flera av dessa indikatorer är av betydelse när man ska identifiera en materiell standard som kan kopplas till arbetsmarknadsintegration.

Det är rimligt att anta att högre materiell standard hör samman med ackumulerade inkomster från avlönat arbete eller företagande. En annan inkomstkälla, välfärdstransfereringarna, som många invandrades utsatta ekonomiska ställning ger dem rätt till, bör rimligen kopplas till grundläggande behov, inte till högre materiell standard.

Eftersom välfärdssystemets transfereringar ändå utgör en viktig komponent av medborgarnas finansiella resurser är det viktigt att ta hänsyn till både positiva transfereringar (bidrag) och negativa transfereringar (skatt) som kan påverka individernas faktiska resursstruktur. Det är därför viktigt att uppskatta individernas s.k. totalinkomst, dvs. summan av nettoinkomster plus olika typer av bidrag. Nationalekonomisk forskning som analyserar de invandrades ekonomiska förhållanden analyserar denna typ av uppgiftsberäkningar.

De invandrades del av den informella ekonomin skapar ett metodproblem för analysen av arbetsmarknadsintegration. Det blir svårt att beskriva och uppskatta reella inkomster och faktisk sysselsättningsstatus. Här finns ett stort mörkertal när det gäller icke-deklarerade inkomster från t.ex. okvalificerade servicejobb och egenföretagande, dvs. svartjobb.

## Yrkesrörlighet på arbetsmarknaden

En annan typ av relevanta indikatorer på arbetsmarknadsintegration är den yrkesposition som de invandrade förvärvat i mottagarsamhället. Datauppgifter om yrkespositioner och yrkesstratifiering ger ett lämpligt underlag för denna beskrivning.

Det är också viktigt att i analysen inkludera indikatorer som mäter förändringar av de första yrkespositionerna som de invandrade förvärvat på arbetsmarknaden.



Är andelen personer i olika typer av yrkespositioner större eller mindre beroende av om man är född i Sverige eller utomlands? Ökar skillnaderna eller minskar de över tid? Det senare berör behovet av indikatorer på rörlighet i yrkeslivet. Efter en viss tid i det nya landet bör en del invandrade som skaffar sig kvalifikationer uppvisa en rörlighet uppåt vad gäller yrkesstatus och socioekonomiska positioner.

Möjligen kan lyckade investeringar i utbildning och språkkunskaper skapa chanser till avancemang eller yrkesbyte, som innebär att de invandrades första yrkespositioner under deras första år i det nya landet förändras.

Ledande forskning i USA har sedan länge utvecklat teorier och analysmetoder för att tolka och följa yrkesmobilitet och ekonomisk framgång för invandrade som i början av integrationsprocessen har lägre inkomster än infödda personer med motsvarande utbildning och ålder. Välkänd forskning har visat att beroende av extra motivation och ambition som drivkrafter minskar inkomstklyftan efter ett antal år i USA.

Det är önskvärt att den svenska integrationspolitiken utvecklar en pedagogisk och enkel uppföljningsmetodik för analysen av denna typ av dynamiska integrationsaspekter vad gäller inte bara förändringar i inkomster och sysselsättning, utan också förändringar i yrkespositioner. Idag finns det endast fragmentariska bilder som beskriver t.ex. den statussänkning som drabbar många invandrade med hög utbildning som tvingas arbeta på okvalificerade arbeten i Sverige (se t.ex. *Rapport Integration 2003*, avsnittet Kompetenslöseri ).

## Förslag till indikatorer för arbetsmarknadsintegration

### 1) Domän: sysselsättning

#### Indikator: Sysselsättningsgraden

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda personer sysselsatta någon gång under mätperioden på den öppna arbetsmarknaden i förhållande till andel sysselsatta infödda svenskar. Redovisas totalt och inom ett antal sektorer.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Argument</b>    | Uppfattningen att arbete och egenförsörjning är en drivkraft i integrationsprocessen är ett grundläggande antagande i integrationspolitiken och stämmer överens med internationell forskning. Sysselsättningsgraden ger en viktig information om de invandrades ställning på arbetsmarknaden. Viktigt är att ta hänsyn till hur lång tid de invandrade vistats i landet. Redovisningen bör därför helst ske vistelsetidsrelaterad. Ett validitetsproblem är att den officiella statistiken räknar som sysselsatt alla som under mätningsveckan utför minst en timmes avlönade arbete. |
| <b>Datakälla</b>   | Månads, kvartals eller årsstatistik från SCB:s AKU. Registerbaserade uppgifter tillgängliga genom Integrationsverkets databas, STATIV.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

**Indikator: Sysselsättningsstatus I**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Procentuell andel utrikes födda personer med tillsvidare anställning och visstidsanställning.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Argument</b>    | Indikatorn fokuserar på en kvalitativ aspekt som kompletterar informationen om sysselsättningsgraden och har att göra med förankring och trygghet på arbetsmarknaden, t.ex. det faktum att man är tillsvidare anställd. Det är relevant att beskriva och följa upp anställningsstatus som innebär en högre grad av rättigheter och trygghet på arbetsmarknaden. Det vore också önskvärt att ta med tidsaspekten i analysen; en längre tillsvidareanställning innebär sannolikt en högre grad av integration. |
| <b>Datakälla</b>   | SCB:s Arbetskraftsundersökningar (bygger på urval) omfattar uppgiften om tillsvidare anställning.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

**Indikator: Sysselsättningsstatus II**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Fördelning av utrikes födda personer efter socioekonomisk status enligt etablerat socioekonomiskt index.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Argument</b>    | Ett normalt utslag i en fungerande process av integration på arbetsmarknaden är spridningen av invandrade personer inom olika yrkesgrupper. Spridningen sker efter kompetens och utbildning och påverkas givetvis av vistelsetiden. Sysselsättningsstatus är en indikator som ger en beskrivning av denna fördelning i ett antal socioekonomiska kategorier. Denna information bidrar med sitt kvalitativa perspektiv till att beskriva en viktig aspekt av arbetsmarknadsintegrationen. |
| <b>Datakälla</b>   | Yrkesfördelningsdata från AKU. Registerbaserade uppgifter tillgängliga genom Integrationsverkets databas, STATIV.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

**Indikator: Sårbar sysselsättning**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda med deltids- och tidsbegränsade anställningar uppdelat på bl.a. vikariat, korttids-, prov- eller projektanställning.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Argument</b>    | Det är viktigt att en indikator på sårbarhet inkluderas i beskrivningen av de invandrades sysselsättningsgrad. En tidsbegränsad korttidsanställning, som oftast inte är ett frivilligt val, är uttryck för en svag förankring på arbetsmarknaden, och kopplad till mindre rättigheter och mindre ekonomisk stabilitet. För många är deltidsarbetet också en annan form av otrygg sysselsättning. Samtidigt ger denna typ av anställningar, t.ex. prov- och projektanställning, en position på arbetsmarknaden som kan leda till fast arbete. |
| <b>Datakälla</b>   | SCB:s Arbetskraftsundersökningar omfattar frågor om tidsbegränsade anställningar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

**Indikator: Sysselsättning inom kvalificerade yrkesområden**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel högutbildade utrikes födda som har sysselsättning inom ett antal kvalificerade yrkesområdena, t.ex. läkare, ingenjörer.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Argument</b>    | Denna indikator betonar kvalitativa aspekter i arbetsmarknadsintegrationen, dvs. att sysselsättningen omfattar arbete som motsvarar de invandrades kompetenser och kvalifikationer. Många högutbildade har idag problem för att hitta ett sådant arbete. Olika slags hinder leder till att en kvalificerad utbildning inte alltid ger utdelning på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att beskriva och följa sysselsättningsgraden för utrikes födda inom ett antal akademiska yrken. Att välja vilka av de många kvalificerade yrkesområden som är av intresse kan bli ett problem. Det kan finnas skäl att variera urvalet över tid, vilket isåfall gör jämförbarheten problematiskt. |
| <b>Datakälla</b>   | Uppgifter tillgängliga genom Integrationsverkets databas, STATIV.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

**Indikator: Arbetslöshetsrisk**

- Beskrivning** Andel och antal utrikes födda som varit öppet arbetslösa under en bestämd tidsperiod.
- Argument** Arbetslöshet är ett uttryck för bristande integration på arbetsmarknaden. Ett kvantitativt mått på denna brist fungerar som en »negativ indikator« på integration. Att beskriva risken för arbetslöshet som drabbar utrikes födda personer som tillhör olika födelseländer kan tolkas som en potentiell sårbarhet vid en bestämd grad av aktuell förankring på arbetsmarknaden.
- Datakälla** SCB:s AKU. Registerbaserade uppgifter tillgängliga genom Integrationsverkets databas, STATIV. Även AMS:s statistik på kommunal nivå.

**Indikator: Positiv yrkesmobilitet**

- Beskrivning** Andel utrikes födda, som vid en jämförelse mellan två tidpunkter, uppvisar en yrkesrörlighet uppåt, dvs. byter till ett bättre jobb.
- Argument** En annan indikator på kvalitativa aspekter av integration på arbetsmarknaden är yrkesrörlighet uppåt. Denna rörlighet som sker mellan yrkeskategorier hänger ihop med rörlighet mellan socioekonomiska status och påverkar bl.a. inkomster och social position. Yrkesrörlighet uppåt, som effekt av utbildningsinvesteringar från individens sida, skapar en viktig integrationsdynamik med positiva effekter för hela integrationsprocessen.
- Datakälla** SCB:s nya bearbetning av registerbaserade yrkesfördelningsdata tillgänglig från 2001. Saknas longitudinella uppgifter under 1990-talet.

*II) Domän: Ekonomiska resurser***Indikator: Höginkomsttagare med invandrarbakgrund**

- Beskrivning** Andel utrikes födda personer som under det senaste året deklarerar en arbets- och kapitalinkomst som är 30 procent högre än nationella medianinkomster.
- Argument** Bristen på inkomst eller en alltför låg inkomstnivå kan tolkas som ett mått på svag integration på arbetsmarknaden. Motsatsen bör gälla för personer som skaffar sig en relativt hög inkomstnivå. Denna indikator vänder på perspektivet som är vanlig i många integrationsanalyser. Istället för att redovisa bidragsberoende eller låga inkomster fokuseras på utrikes födda, som troligen genom utbildningsinvesteringar och arbetslivserfarenhet, hittar vägar till en framgångsrik integration och ökar sina inkomster. Hur många finns i de olika grupperna? Blir de fler eller färre?
- Datakälla** Registerbaserade uppgifter tillgängliga genom Integrationsverkets databas, STATIV. Inkomststatistik från SCB.

**Indikator: Välbeställda hushåll med invandrarbakgrund**

- Beskrivning** Procentuell andel utrikes födda som under en bestämd tidsperiod (t.ex. det senaste halvåret) levit i hushåll där inkomsterna överstiger förslagsvis 30 procent av medianen för den nationella hushållsinkomsten.
- Argument** Denna indikator ger ett annat perspektiv på inkomstresurser. Den lägger fokus på inkomster i hela hushållet, inte bara individens. Det är rimligt att anta att en effekt av en framgångsrik integration på arbetsmarknaden ökar hushållets chanser till relativt ekonomiskt välstånd. I den mån det finns flera i hushållet som klarar sin integration och skaffar sig växande inkomstnivåer från arbete eller företag kommer detta välstånd att stabiliseras eller öka.
- Datakälla** Hushållsinkomster i Inkomststatistik från SCB.

**Indikator: Ekonomisk beredskap**

- Beskrivning** Andel utrikes födda som kan skaffa fram en viss summa pengar (14 000 kr) inom en vecka om det behövs.
- Argument** Det faktum att invandrade personer har tillgång till en trygg nivå av kontantmarginal kan generellt tolkas som uttryck för en god materiell standard. Möjlighet att disponera en buffertfond vid behov i en oförutsedd situation kan också vara kopplad till en stabil arbetslivsposition. Eventuellt kan också andra faktorer spela in, t.ex. ett stödjande nätverk som hjälper till. Men även den situationen ger exempel på ett ekonomiskt handlingsutrymme genom att individen gjort sig förtjänt av nätverksstödet.
- Datakälla** Tillförlitlig uppgift ej tillgänglig. SCB:s ULF-statistik som redovisar officiella mått har bristfälligt underlag i meningen för få observationer.

**Indikator: Ekonomisk sårbarhet**

- Beskrivning** Andel utrikes födda a) med inkomster lägre än försörjnings-stödssnorm, b) som har svårt att klara löpande uppgifter för bl.a. mat, hyra, räkningar.
- Argument** För många personer med invandrarbakgrund med svag förankring på arbetsmarknaden är tillgång till ekonomiska resurser otillräcklig och osäkert. Även om det finns en integration på arbetsmarknaden i form av en avlönad sysselsättning räcker inkomsterna inte till de nödvändiga uppgifterna. Det kan också vara fråga om misslyckad integration. Men, i många fall kan det handla om en låg grad av integration, som innebär en påfrestande ekonomisk sårbarhet för de berörda individerna.
- Datakälla** a) socialbidragsstatistik (Socialstyrelsen/SCB). Registerbaserade uppgifter tillgängliga genom Integrationsverkets databas, STATIV; b) tillförlitlig uppgift ej tillgänglig. SCB:s ULF-statistik som redovisar officiella mått har bristfälligt underlag.

**Indikator: Investeringsförmåga**

- Beskrivning** Index som beskriver andel utrikes födda som investerar i fasta tillgångar som fritidshus, bil, husvagn, och kapitalvaror som bostadsutrustning (tvättmaskin, frys).
- Argument** En fungerande integration i arbetslivet innebär tillgång till stabila inkomster och en potentiell ackumulering av ekonomiska resurser. Det senare skapar valmöjligheten att investera i fasta tillgångar och kapitalvaror i syfte att öka livskvalitet, social status och möjligheter att öka den materiella standarden.
- Datakälla** Tillförlitlig uppgift ej tillgänglig. SCB:s ULF-statistik som redovisar officiella mått har bristfälligt underlag.

*Domän: Företagandet***Indikator: Enskild företagare med invandrarbakgrund**

- Beskrivning** Andel utrikes födda registrerade som näringsidkare med enskild firma och som redovisat inkomster under de senaste 3 åren.
- Argument** Många invandrade har svårt att få fotfäste på den etablerade arbetsmarknaden och söker alternativa vägar in i arbetslivet genom företagandet, främst självständighet och enmansföretag. Antalet utrikes födda som startar olika former av företag är relativt stort i Sverige inom vissa grupper. Därmed är företagandet en viktig indikator på inkomstförvärvande sysselsättning med socioekonomisk status effekter och andra integrationsfrämjande effekter. Dessutom stimulerar regeringen företagandet som en del av den officiella sysselsättningsstrategin.
- Datakälla** Bearbetning av officiell företagarsstatistik.

**Indikator: Nyföretagare med invandrarbakgrund**

- Beskrivning** Antal »genuint nya företag« (SCB:s statistikbegrepp) ägda av utrikes födda som registreras som verksamhetsdrivande i RSV och Patent och registreringsverket.
- Argument** Ökar eller minskar antalet utrikes födda som väljer att starta olika former av företag? År 2000 var andelen nyföretagare med invandrarbakgrund 12 procent, lite större än nyföretagare i den övriga populationen. Har andelen ökat 2003? Finns det någon skillnad i olika invandrargrupper? Det är angeläget att följa upp hur mycket och på vilket sätt som nyföretagandet förändras bland utrikes födda. En selektiv beskrivning efter vissa branscher är också relevant. Detta ger relevant information för att förstå hur arbetslivsintegration genom företagandet fungerar.
- Datakälla** Uppgifter tillgänglig genom SCB:s nyföretagarstatistik.

**Indikator: Mikroföretag ägda av utrikes födda personer**

- Beskrivning** Registrerade företag med mindre än 5 anställda ägda av utrikes födda personer. En beskrivning av underintervall (t.ex. 1, 2-3, 4-5) bör övervägas.
- Argument** Mikroföretag ägda av invandrade personer har ökat väsentligt under senare år i Sverige, liksom i andra länder som USA och UK. Men bara en mindre andel har anställda. Utvecklingen av verksamheter hindras ofta av svårigheter att låna pengar. Det faktum att fler småföretag ägda av invandrare har anställda medarbetare tyder på tillgång till kapital och en lovande företagsidé. Det är även ett av många uttryck för en integrationsprocess som fungerar – åtminstone inom arbetslivsområdet.
- Datakälla** Bearbetning av officiell företagarstatistik. Uppgifter tillgängliga genom Integrationsverkets databas för år 2001.

**Indikator: Aktiebolag ägda av utrikes födda personer**

- Beskrivning** Antal registrerade aktiebolag ägda av utrikes födda personer.
- Argument** Bland invandrarföretagare finns en stor potential för att utveckla sina företagsplaner. En del har värdefulla språkkunskaper och internationella kontakter, utbildningen är ofta hög, och många har innovativa idéer. När dessa planer fungerar kan företagsverksamheten vinna i stabilitet och finansiell styrka. Företagandet som utvecklas till aktiebolag är bra exempel på en sådan utvecklig. Därför kan en ökning av aktiebolagen bland invandrarföretagare tolkas som en indikator för en fungerande arbetslivsintegration.
- Datakälla** Bearbetning av officiell företagarstatistik.

## Tillgång till bostad på egna villkor – boendeintegration

*Boendeintegration omfattar dels tillgång till boende med etniskt blandad sammansättning vilket ger bredare möjligheter till mellanetniska sociala kontakter, dels valmöjligheten att välja boendeform efter egna prioriteringar och förutsättningar.*

I migrationslitteraturen definieras invandrarnas möjligheter att skaffa sig en egen bostad som en central faktor för deras integration i det nya samhället. I många amerikanska studier analyseras exempelvis »homeownership« som en viktig indikator för integration. Antagandet är att beslutet att investera sina ekonomiska resurser i ett köp av en bostad visar på en vilja att bosätta sig permanent och att man redan börjat rota sig i det nya landet. Detta beslut har en särskild ekonomisk betydelse i marknadsekonomier, där den privata bostadsmarknaden styr tillgången på bostäder.

En central problemställning för integration i många europeiska länder uppstår med koncentrationen av personer med invandrarbakgrund i bostadsområden med uppväxt- eller levnadsvillkor som förhindrar integrationen på arbetsmarknaden och delaktigheten i övrigt samhällsliv. Under dessa villkor tenderar utanförskapet och marginaliseringen bland nyanlända och resurssvaga grupper att förstärkas.

I Sverige har segregeringsforskningen visat att det finns ett samband mellan sysselsättningsmönstret och boendet så att de invandrargrupper som har lägre sysselsättningsfrekvens än majoritetsbefolkningen eller än genomsnittet uppvisar boendemönster som avviker från majoritetsgruppen.

I Sverige har forskningen och debatten kring boendefrågan och integrationen fokuserat väldigt mycket på negativa tendenser som marginalisering och segregation, vilket har satt sin prägel på den offentliga bilden av utvecklingen under det senaste decenniet. Segregationsforskningen använder sig exempelvis av olika typer av kvantitativa och kvalitativa indikatorer för att beskriva oroväckande tendenser till en etnisk boendesegregation, som enligt rapporter uppvisar ett samband med socioekonomisk utsatthet.

*Det är viktigt att beskriva och analysera missförhållanden inom boendeområdet. Men den ambitionen bör inte dölja det faktum att det också finns en integrationsdynamik som sätter sina spår inom boendeområdet, som i denna rapport definieras som en arena, ett samhällsfält där en viktig dimension av integrationsprocessen äger rum.*

## Definition av boendeintegration

I internationell facklitteratur används begreppen »residential integration« eller »residential assimilation« och »neighbourhood integration« för att beteckna en dimension av integration kopplad till boendeförhållanden. I denna rapport väljs termen boendeintegration i relation till utvecklingen av etniskt blandade sociala nätverk och sociala relationer i bostadsområden, samt möjligheten att välja boendeform efter egna prioriteringar och förutsättningar.

Två aspekter är relevanta enligt denna definition. Å ena sidan förhållanden som rör bostadsområdets etniska sammansättning som kan eller inte kan öppna möjligheter för etniskt blandade sociala relationer. Å andra sidan möjligheten att välja boendeform efter egna prioriteringar och resurskraft. Denna valmöjlighet kan givetvis endast konkretiseras på de villkor och regler som formellt gäller för alla på bostadsmarknaden. Dessa regler kan tyvärr många gånger åsidosättas av diskriminerande normer av informell och strukturell karaktär.

## Boendemobilitet – ett led i integrationsprocessen

I dagens Sverige styrs tillgången på bostäder i allt växande grad av marknadsekonomiska villkor. Detta innebär att målet att skaffa sig ett attraktivt boende kräver en substantiell finansiell investering, som inte alla klarar att göra.

Tillgång till bostäder på den privata marknaden påverkas också på flera sätt av det offentliga agerande. I likhet med de flesta industriländer förekommer i Sverige politiskt och socialt motiverat stöd till boendet i form av subventioner. Men de marknadsekonomiska villkoren är avgörande när det gäller att skaffa sig en egen bostad. Subventionerna i Sverige är både generella, dvs. utgår oberoende av hushållens inkomster och andra personliga förhållanden (t.ex. statliga ränteavdrag) och selektiva, dvs. utgår till bestämda grupper som anses ha särskilda behov (t.ex. bostadsbidrag för hushåll med låga inkomster, bostadstillägg för pensionärer).

Perioder av bostadsbrist och stor efterfrågan på bostadsmarknaden, särskilt inom storstadsområdena, leder till avsevärda problem för invandrarnas mål att skaffa sig bostad på egna villkor. Ett annat problem, som tyvärr inte dokumenteras systematiskt i Sverige, är förekomsten av etnisk diskriminering på bostadsmarknaden, som utgör hinder för boendemobilitet. Trots dessa strukturella hinder kan många »boendekarriärer« dokumenteras i många invandrargrupper efter ett antal år i Sverige.

## Etnisk boendesegregering

En boendesituation som präglas av en avsevärt låg nivå av mångetnisk blandning kan rimligen karakteriseras som etnisk boendesegregering. Det kan bli en empirisk fråga att identifiera de kvantitativa gränsdragningarna. Etnisk boendesegregering, som ibland kan sammanfalla med socioekonomisk boendesegregering (Rapport Integration 2002), innebär en åtskillnad, en separation av befolkningsgrupper efter etniska kännetecken.

Denna segregering skapar en dynamik som ibland gör det svårt att skaffa sig möjligheten att välja en annan typ av boende. Även om frivillig boendesegregering också kan vara en valmöjlighet för en del invandrade i vissa grupper, är det fel att generalisera. Denna typ av boendepreferenser berör inte flertalet invandrare.

*I linje med den metodologiska ansatsen som jag rekommenderar i denna rapport bör indikatorer för boendeintegration särskiljas från det som är dess motsats, nämligen boendesegregering.*

## Förslag till indikatorer för boendeintegration

### Indikator: Bostadsägande bland utrikes födda

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda som bor i bostadsrätt eller äger sin bostad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Argument</b>    | Det faktum att invandrade investerar i att äga sin bostad är ett mått på både tillgången till ekonomiska resurser (mått på lyckad ekonomisk integration) och en vilja att skaffa sig en mer stabil förankring i det nya landet. Tillgång till de aktuella upplåtelseformer är kopplad till kvalitetsstandard, rättigheter och skyldigheter som innebär ett större individuellt ansvar för boendet och dess relaterade normsystem. Det senare kan tas för att vara en god indikator på en viss anknytning till samhällsgemenskapen på lokalnivå. |
| <b>Datakälla</b>   | Registerbaserade uppgifter tillgängliga genom Integrationsverkets databas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

### Indikator: Småhusboende

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda som bor i antingen hyrda eller köpta småhus och villor.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Argument</b>    | Olika typer av boendeformer indikerar skilda standard och individuella preferenser kopplade till prioriteringar och ekonomiska resurser. Tillgång till småhusboende är ett uttryck för investeringar av ekonomiska resurser som förstärker individens valmöjligheter på bostadsmarknaden. Andel småhusboende ökar i Sverige varje år. Ökar det i jämförbar grad för utrikes födda personer? |
| <b>Datakälla</b>   | Registerbaserade uppgifter tillgängliga genom Integrationsverkets databas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

### Indikator: Låg trångboddhet

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda som redovisar låg trångboddhet enligt lämpligt val av normkriterier.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Argument</b>    | Det grundläggande mönstret som gäller för invandrade grupper är att de är mer trångbodda än infödda svenskar. Förutsättningar för att bryta detta mönster skapas genom stabil samsättning och inkomster som ger möjligheter till boenderörlighet, att man flyttar till bättre boende. I många fall kan man tänka sig att minskad trångboddhet är en effekt av en karriär på bostadsmarknaden som för med sig ett högre kvalitativt boende. |
| <b>Datakälla</b>   | Tillförlitlig uppgift ej tillgänglig. SCB:s ULF-statistik som redovisar officiella mått för trångboddhet (norm 3) har bristfälligt underlag.                                                                                                                                                                                                                                                                                               |



**Indikator: Upplevelse av boendetrygghet**

- Beskrivning** Andel utrikes födda som rapporterar att de känner sig trygga i sina bostadsområden.
- Argument** Ett boende i ett s.k. utsatt område präglas ofta av upplevelser av otrygghet och risk för att bli utsatt för brott i det egna bostadsområdet. Ett mått på mer kvalitativa boendeförhållanden bör rimligen präglas av motsatsen, nämligen erfarenheter av ett tryggt bostadsområde.
- Datakälla** Uppgiften om invandrade upplevelser av trygghet i bostadsområden är tillgänglig med viss periodicitet genom SCB-ULF. Bygger dock på bristfälligt underlag.

**Indikator: Infödda svenskar boende i utsatta områden**

- Beskrivning** Andel infödda svenskar som bor i ett antal utsatta bostadsområden i större städer. (Områdena identifieras med hjälp av en konsistent indexering av ett antal preciserade faktorer som anses vara utmärkande för »social utsatthet«).
- Argument** Att leva i ett socialt och ekonomiskt missgynnat område påverkar möjligheterna till integration negativt, och förstärker sannolikt tendenser till utanförskap och marginalisering. Andelen infödda svenskar som är bosatta inom dessa områden skapar en social och kulturell mångfald som bidrar till att förstärka omgivningens integrationsfrämjande potentialer. En förhållandevis högre andel inrikes födda personer med svensk bakgrund i ett utsatt område leder till att omgivningens integrationsfrämjande resurser (t.ex. av social karaktär) ökar. Och motsatsen gäller om andelen födda i Sverige är låg, eller minskar över tid.
- Datakälla** Ingen lämplig indexkategorisering är tillgänglig. Basstatistik är tillgänglig genom Integrationsverkets databas.

**Indikator: Positiv boenderörlighet**

- Beskrivning** Andel utrikes födda som flyttar från ett boende i hyreshus till ett boende under bostadsrätts- eller äganderättsformer.
- Argument** Denna form av boenderörlighet är ett uttryck för det som boendeforskningen betecknar som »housing careers«. En sådan boendekarriär på bostadsmarknaden äger rum när man flyttar från hyreshus till eget boende. Förutsättningar för denna boenderörlighet »uppåt«, dvs. att man flyttar till bättre boende, skapas bl.a. genom stabil sysselsättning och inkomstnivåer som ger denna typ av valmöjligheter. Denna rörlighet är alltså ett utfall av en fungerande integration och har troligen positiva effekter för andra integrationsområdet.
- Datakälla** Datauppgifter finns tillgängliga genom bearbetning av statistik från Integrationsverkets databas.

**Indikator: Desegregerande boenderörlighet**

- Beskrivning** Andel utrikes födda personer som flyttar från ett etniskt segregerat bostadsområde till områden med blandad etnisk sammansättning.
- Argument** Individerna kan välja att flytta från hyreshus till eget boende, utan att flytta till ett annat område, med en annan segregeringsprofil. Det behövs en annan indikator för att fånga rörlighetens desegregerande effekt. T.ex. en som sätter fokus på individuella preferenser för ett boende med etniskt blandad sammansättning. I de fallen där strukturella och andra faktorer inte lägger hinder i vägen klarar många resursstarka invandrare att komma bort från ett segregerat boende. Hur många uppvisar denna integrationsfrämjande rörlighet? Finns det konjunkturförändringar i denna rörlighet?
- Datakälla** Datauppgifter finns tillgängliga genom bearbetning av statistik från Integrationsverkets databas.

## Tillgång till sociala nätverk – social integration

*Social integration innebär etablerandet av sociala kontakter av primärgruppskaraktär mellan personer från majoritetssamhället och invandrade med annan etnisk bakgrund. Mer konkret gestaltas social integration i kontakter mellan invandrade och infödda inom ramen för grannskap, arbetsplatser, vänkrets och inom familjesfären.*

En annan viktig dimension av integration som behandlas i internationell facklitteratur har att göra med de sociala relationer som invandrade etablerar i det nya samhället. Social integration är det begrepp som ofta används i migrationslitteraturen för att beteckna olika slags sociala relationer mellan majoritetsbefolkningen och invandrade personer med annan etnisk bakgrund.

### Definition av social integration

I klassisk migrationsfacklitteratur har sociala relationer som berör de s.k. primärgrupper (familjen, vänggruppen eller grupper på arbetsplatser) en central betydelse i processen av inlemmandet av de invandrade i det nya samhället. Den amerikanske sociologen Milton Gordons (1964) klassiska modell definierar det som han kallar »strukturell assimilering«, som »large-scale entrance into cliches, clubs and institutions of host society, on primary group level«.

I Sverige väljer SCB:s integrationsanalys av sociala relationer att fokusera på tre »perspektiv«; socialt umgänge, deltagande i organisationer och »viktisering«. Det senare innebär exponering för våld och skadegörelse i bostadsområdet (SCB, 2002, sid. 113ff).

I den föreliggande diskussionen omfattar social integration etablerandet av sociala kontakter av primärgruppskaraktär mellan infödda personer och invandrade. Social integration gestaltas i nätverkskontakter inom ramen för grannskap, arbetsplatser, vänkrets och inom familjesfären.

### »Social capital«

På kort tid har begreppet socialt kapital (»social capital«) skapat en omfattande diskussion inom samhällsforskningen och ett växande intresse för begreppet har spridit sig till politiken och samhällsdebatten. Begreppet bygger på sociala relationer som skapar normer, attityder och tillit mellan individerna. Den dimension av social integration som fokuseras här skulle också kunna definieras i termer av tillgång till sociala nätverk som en

särskild form av socialt kapital som skapas i etniskt blandade sociala relationer.

I länder som Kanada och UK kan på senare tid konstateras ett växande politiskt intresse för socialt kapital, som ett led i en strategi för att utveckla ett socialt perspektiv på integrationen. En enkel och användbar definition, som kanadensiska regeringsorgan arbetar med, betonar att »*social capital involves networks of social relations that can facilitate outcomes.*« (Social Capital Workshop June 2003). I denna ansats ser man normer och tillit kopplade till sociala nätverk. Noteras bör att den vetenskapliga litteraturen redovisar ett antal relevanta definitioner som inkluderar flera aspekter som sociala resurser, medborgerligt engagemang, inflytande, tillit och social trygghet. En svensk diskussion och problematisering av socialt kapital samt indikatorförslag från ett folkhälsoperspektiv redovisas av folkhälsoforskaren Sarah Wamala (2003).

Indikatorarbetet kan fokusera på kvantitativa aspekter som storleken på det personliga sociala nätverket, t.ex. antal personer i grannskapet man umgås med, eller antal arbetskollegor man har kontakt eller umgänge med privat. Det är viktigt att också klargöra kvalitativa aspekter i social integration, som t.ex. intensiteten i de sociala kontakterna, vilket kan analyseras bl.a. med information om hur ofta man träffar svenskar, och vilka personer man har kontakt med.

### Etniskt blandade familjerelationer

Indikatormodellen identifierar ytterligare en dimension av sociala relationer av primärgruppskaraktär, nämligen familjerelationer. Ur ett integrationsperspektiv innebär denna typ av sociala relationer tillgång till sociala nätverk som skapas genom etniskt blandade familjerelationer, t.ex. samboförhållanden eller äktenskap mellan invandrade och infödda.

I en omfattande litteratur används begreppet *intermarriage* (etniskt blandade äktenskap) för att beskriva denna aspekt av social integration. Flera forskare särskilt i den amerikanska traditionen har betonat betydelsen av etniskt blandade familjerelationer som en indikator för det som i USA betecknas assimilering, dvs. att skillnader mellan invandrade och infödda upphör att vara relevanta.

I Milton Gordons klassiska modell definieras en dimension av »marital assimilation« som »large-scale intermarriage« mellan invandrade och infödda (Gordon 1964). En omfattande aktuell litteratur dokumenterar att etniskt blandade familjerelationer ökar i USA.

Mot denna bakgrund gör jag i denna rapport antagandet att etniskt blandade familjerelationer är ett utslag av integrations-

relationer mellan majoritet och minoriteter och kan karakteriseras som en aspekt av social integration.

Det kan riktas invändningar mot uppfattningen om *intermarriage* som indikator för integration. En relevant invändning är att hävda att integration genom blandade familjerelationer inte är ett lämpligt mått på integration i mottagarländer med pluralistiska integrationsideologier, som innebär att etniska skillnader (t.ex. som resultat av parrelationer inom en etnisk grupp) uppfattas som positiva och även önskvärda inslag i samhällslivet.

Avgörande för mitt ställningstagande här är dock det faktum att *invandrade personer som ingår i familjerelationer av etnisk blandad karaktär har större tillgång till sociala nätverk av primärgruppskaraktär än de som inte gör det. Tillgång till denna typ av nätverk innebär troligen ökad tillgång till andra integrationsfrämjande resurser.*

### Intern social integration

Det finns en annan aspekt av minoriteternas sociala integration som är relevant att få med i arbetet med integrationsindikatorer. Det handlar om den form av social integration som sker inom den egna invandrade minoriteten. Det finns forskning som tillskriver denna form av »intern integration« en positiv stödande och resursskapande funktion. Antagandet görs att de sociala nätverken som bildas inom den egna minoritetsgruppen kan spela en positiv roll för integration.

Empiriska indikatorer för denna interna sociala integration kan vara antalet minoritetsfamiljer man umgås med och antalet arbetskamrater från samma grupp man umgås med på sin fritid. Man kan också fokusera på intensitet i den sociala interaktionen inom minoritetsgruppen.

I förslagen nedan väljer jag att inkludera indikatorer för denna form av intern integration. Skälet till att lyfta fram denna aspekt av gruppintegrationen är att den de facto existerar i de invandrades sociala verklighet. Det handlar om en process som faktiskt sker i många grupper, särskilt under de första åren i det nya landet.

*I den mån det inte har visat sig att denna gruppintegration fungerar som ett distinkt parallellsamhälle, som alternativ till en delaktighet i det svenska samhället, bör den betecknas som en delprocess i den bredare samhällsprocessen av mellanetnisk integration. Det kan inte uteslutas att denna delprocess har potentiella positiva effekter för mellanetnisk integration. Det återstår dock att analysera den specifika rollen som denna gruppintegration spelar för den bredare processen av mellanetnisk integration.*

## Förslag till indikatorer för social integration

Domän: interetnisk interaktion

### Indikator: Tillgång till mellanetniskt socialt nätverk

- Beskrivning** Andel utrikes födda som har tillgång till ett socialt nätverk av en viss storlek – utanför invandrargrupperna.
- Argument** Invandrarnas tillgång till ett socialt nätverk utanför minoritetsgrupperna skapar sociala, informativa och andra resurser som stödjer integrationsinriktade handlingar. Denna kontaktbyggande process är också en källa för interkulturell inlärning och potential byte av referensgrupp och identitetsförändringar kopplade till en integrationsdynamik. Ett genomtänkt val av ett bestämt kriterium för nätverkets storlek bidrar till en mer preciserad bedömning av dessa potentialer.
- Datakälla** Inga systematiska uppgifter tillgängliga.

### Indikator: Interaktion i mellanetniskt socialt nätverk

- Beskrivning** Andel utrikes födda som umgås privat med viss regelbundenhet och intensitet med ett antal personer i ett nätverk – utanför den egna invandrargruppen.
- Argument** Former och grader av de invandrades umgänge inom ett socialt nätverk utanför minoritetsgrupperna är viktigt för att bedöma kvalitet på denna typ sociala kontakter. Intensiteten i mellanetniskt umgänge, t.ex. att man umgås ett antal gånger per veckan, är viktigt för att bedöma utvecklingen av social integrationen.
- Datakälla** Inga systematiska uppgifter tillgängliga.

### Indikator: Interetnisk kontakt i närområdet

- Beskrivning** Andel invandrade personer som umgås regelbundet (ett par gånger i veckan) med infödda svenskar som bor i närområdet.
- Argument** Vad gäller sociala nätverk finns det främst två arenor där viktiga kontakter äger rum: på de platser man arbetar och på de platser man bor. Invandrade personer tycks mer bundna till sin bostad och dess närområde än andra. För dem kan grannkontakt och andra typer av kontakter (i föreningar, affärer) vara av stor betydelse. De flesta uppskattar troligen kontakter av interetnisk karaktär, även om det inte alltid är lätt. När umgänge med andra utanför den egna gruppen fungerar är det uttryck för en mera stabil förankring i näringslivet och kan innebära tillgång till resurser som information och sociala nätverk.
- Datakälla** Tillförlitlig uppgift ej tillgänglig. SCB:s ULF-statistik som redovisar officiella mått har bristfälligt underlag.

### Indikator: Etniskt blandad familjeförhållanden

- Beskrivning** Andel utrikes födda personer som ingår äktenskap med infödda svenska personer.
- Argument** Omfattande internationell kunskap tolkar etniskt blandade familjerelationer som en indikator för integration. Det är motiverat. Förekomsten av en viss nivå av etniskt blandade parrelationer är uttryck för positiva och kanske långvariga relationer mellan minoritets- och majoritetsgrupperna. Genom en infödd partner skapas möjligheter till mellanetniska kontakter med flera andra personer i de berörda familjegrupperna.
- Datakälla** SCB:s befolkningsstatistik. Uppgifter kommer att finnas i Integrationsverkets databas från oktober 2004.

**Indikator: Etniskt blandad nativitet**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel barn som föds varje år med en förälder som är infödd svensk.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Argument</b>    | Etniskt blandade parrelationer som skaffar barn bör rimligen tolkas som en effekt av att en viktig grad av relationer över etniska gränserna sker i ett samhälle med många personer med annan etnisk bakgrund. Även i de fallen där barnet är oplanerat och föds utanför formella äktenskap. Motsatsen, barnafödelsen som nästan uteslutande sker i etniskt endogamiska parrelationer, kan vara tecken på en samhällsuppdelning med etniska förtecken. |
| <b>Datakälla</b>   | SCB:s årliga statistik om nyfödda barn.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

**Indikator: Etniskt blandad nativitet inom äktenskap**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel nyfödda barn födda i etniskt blandat äktenskap (en förälder är infödd svensk)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Argument</b>    | I ett samhälle som präglas av mångfald bör en ökning av antalet etniskt blandade äktenskapsrelationer som väljer att skaffa barn tolkas som en indikator för ökad integration mellan grupperna. Det faktum att många av dessa barn med denna bakgrund föds i äktenskapsrelationer, kan också tolkas som indikator för mer stabila mellanetniska relationer, som innebär en större potentiell tillgång till familjenätverk och sociala resurser bland infödda personer. |
| <b>Datakälla</b>   | Tillgänglig SCB statistik om nyfödda barn med utrikes födda gifta mödrar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

*Domän: Intern gruppintegration***Indikator: Etniskt socialt nätverk**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Storlek på det sociala nätverket som den invandrade har tillgång till inom den egna invandrargruppen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Argument</b>    | Tillgång till etniskt nätverk kan ge trygghet i tillvaron i det nya samhället, särskilt när man saknar andra kontakter. Ger också möjlighet att utbyta erfarenheter med andra och få hjälp och stöd i olika frågor. Etniska nätverk har dock en uppenbart tvetydig funktion i integrationsprocessen. Ibland kan de främja etnisk segregering, men de kan också skapa sociala, psykologiska och andra resurser som kan användas för att uppnå integrationsfrämjande mål t.ex. inom företagandet eller i form av föreningsbaserat inflytande |
| <b>Datakälla</b>   | Inga systematiska uppgifter tillgängliga.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## Tillgång till makt och inflytande – medborgerlig integration

*Medborgerlig integration omfattar de invandrades delaktighet i mottagarsamhället genom medborgarroller, inflytande och aktiva roller i det politiska livet. Denna definition omfattar förvärvande av svenskt medborgarskap, valdeltagande, representation av invandrade grupper i politiska institutioner samt deltagande i det civila samhällets organisationer och föreningar.*

Att främja integration och bryta etnisk segregationen handlar inte bara om inkomstfördelning och lika trygghetsrättigheter. Det handlar också om makt och inflytande. Integration är också en rättvisefråga och en demokratifråga. Det handlar om människors rättigheter och möjligheter att kunna delta i arbets- och samhällslivets alla delar och på alla nivåer. Denna grundläggande uppfattning har stöd i den svenska integrationspolitiken som lyfter upp delaktighet i det demokratiska systemet som ett viktigt mål.

Deltagande i mottagarsamhällets politiska liv är en viktig dimension av integration som identifieras och analyseras i facklitteraturen inom området. »Politisk integration« eller »political participation« är begrepp som ibland används för att beteckna denna process. Termen »institutionell integration« används av den ledande kanadensiske forskare Will Kymlicka (2001) för att karakterisera en jämförbar integrationsdimension.

### Definition av medborgerlig integration

I Sverige menar integrationspolitiken att delaktighet är en viktig del av integrationsprocessen. I den officiella definitionen handlar delaktighet både om »deltagande i den formella demokratin och om makt och ansvar i vardagslivet« (SOU 1997/98:16 sid. 30). Vidare slår regeringen fast att delaktigheten handlar om individuellt ansvar i meningen medborgarnas möjligheter att vara delaktiga i samhällsutvecklingen. Men det handlar också om att de politiska strukturerna måste öppna sig för mångfalden.

I denna rapport definieras medborgerlig integration som de invandrades delaktighet i det svenska samhället genom aktiva medborgarroller, samt tillgång till inflytande och aktiva roller i det politiska livet. Mer konkret innebär medborgerlig integration förvärvande av svenskt medborgarskap, valdeltagande, representation av invandrade minoriteter i politiska institutioner samt deltagande i det civila samhällets organisationer och föreningar.

Jag inkluderar den senare aspekten eftersom organisationer i det civila samhället – vid sidan av ändamålsensliga praktiska

aktiviteter– ger de invandrade medborgarna möjligheter att kanalisera synpunkter och gruppintresse gentemot myndigheter, politiker eller andra grupper.

I facklitteraturen analyseras invandrarnas förvärvande av mottagarlandets medborgarskap som intäkt för att samhällsintegrationen fungerar. Det finns skäl att tro att förvärvat medborgarskap i många situationer kan förknippas med viss identitet och engagemang för det nya samhället. Men det är också sant att många andra har påtagliga instrumentella skäl kopplade till en rad praktiska fördelar som underlättar rörlighet mellan länderna.

I Sverige har statsvetarna traditionellt analyserat flera aspekter kopplade till det som här betecknas medborgerlig integration. Forskningsinitiativ har fokuserat bl.a. på participation, valdeltagande på olika nivåer och valperioder, invandrargruppers förhållande till samhället och politik, ibland med utgångspunkt i frågan om den »politiska resocialiseringen av invandrare«.

### Medborgarskap, valdeltagande och representation

I flera definitioner i litteraturen karakteriseras *politisk integration* som tillgång till politiska rättigheter genom förvärvandet av mottagarsamhällets medborgarskap och utövande av sociala och politiska medborgarroller, och representation av minoriteterna i det politiska systemet. Relevanta indikatorer kopplas till datauppgifter om naturalisering, valdeltagande och representation i det politiska systemet.

Det är viktigt att understryka att ett mått på politisk integration inte kan begränsas till att gälla formell tillgång till fullvärdiga rättigheter (naturalisering) eller dess formella utövning (valdeltagande). Frågan om maktförhållanden som berör samhällets politiska institutioner bör också omfattas. Ett enkelt sätt att göra det är att fokusera på hur personer med annan etnisk bakgrund finns företrädda i dessa institutioner. Empiriskt kan denna fråga belysas med data om utländska och utrikes födda medborgare som har politiska uppdrag i ett antal politiska institutioner.

### *Delaktighet i det civila samhällets organisationer*

Sverige har en mycket föreningsaktiv tradition i sitt civila samhälle. Drygt hälften av befolkningen är aktiva i minst en förening. Det är därför viktigt att måttet på de invandrades delaktighet utvecklas till att omfatta roller och aktiviteter kopplade till organisationslivet och s.k. sekundärgrupper (dvs. grupper med opersonliga och formella relationer som t.ex. fack- och intresseföreningar; motsatsen till primärgrupper).



Medlemskap och deltagande i föreningar och organisationer av sekundärgruppskaraktär är en viktig aspekt i denna delaktighetsdimension av integration. Generellt sett är det oklart hur mycket inflytande denna delaktighet ger. Men för invandrade personer är föreningslivet, särskilt den som bygger på etnisk grund, ett instrument för att kanalisera åsikter och söka inflytande.

Nedanredovisas ett antal förslag till indikatorer för medborgerlig integration efter den ansats som sammanfattats ovan.

## Förslag till indikatorer för medborgerlig integration

### 1) Domän: politisk delaktighet

#### Indikator: Förvärvandet av svenskt medborgarskap

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Antal utrikes födda personer som förvärvat svenskt medborgarskap                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Argument</b>    | Integration handlar om inte bara om arbetsmarknaden och ekonomisk trygghet. Det handlar också om makt och inflytande, vilket förutsätter att de invandrade har tillgång till rättigheter för att kunna delta i samhällslivets alla delar. Svenskt medborgarskap, som ger fullständiga politiska rättigheter och kanske vissa identitetskänslor med de svenska politiska institutionerna, underlättar denna process. |
| <b>Datakälla</b>   | Registerbaserade uppgifter tillgängliga genom Integrationsverkets databas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

#### Indikator: Valdeltagande

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utländska medborgare som röstar i kommunal- och landstingsval.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Argument</b>    | Ett problem som hindrar politisk delaktighet är förtroendeklyftan mellan de invandrade och de representativa politiska institutionerna. Genom att utöva sin rösträtt visar de invandrade sitt förtroende för det nya samhällets institutioner. Att visa en valpreferens för ett politiskt parti är ett enkelt men viktigt sätt att känna politisk delaktighet i den nya samhällsgemenskapen. |
| <b>Datakälla</b>   | Valmyndighetens datauppgifter.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

#### Indikator: Medlemskap i politiskt parti

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda som är medlemmar i något svenskt politiskt parti.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Argument</b>    | Medlemskap i ett svenskt politiskt parti är ett uttryck för ett förtroende för ett demokratiskt samhällssystem som bygger på partipolitisk representativitet. Partimedlemskapet kan också fungera som ett inslag i en process av identitetsutveckling som har sina referenspunkter i det nya samhället. I båda fallen handlar det om positiva former av delaktighet i de politiska institutionerna. |
| <b>Datakälla</b>   | SCB-ULF statistik om delaktighet. Bristfälligt underlag.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

**Indikator: Aktivt politiskt deltagande**

- Beskrivning** Index för utrikes föddas politiska deltagande i svensk politik som omfattar flera aspekter, t.ex. aktivt partipolitiskt arbete, deltagande i demonstration, i en politisk kampanj, under tecknandet av uppdrag.
- Argument** Eftersom integration inte bara är inkomster och arbete, utan också handlar om makt är ett aktivt deltagande i svensk politik en dimension av att vara fullt delaktig i samhället. Detta deltagande bör inte avgränsas till partimedlemskap utan måste omfatta andra aspekter som visar på aktiva roller genom vilka man utövar inflytande i den demokratiska processen och visar sin uppfattning i politiska frågor.
- Datakälla** Vissa uppgifter finns i SCB:s ULF-statistik om delaktighet. Bristfälligt underlag.

**Indikator: Utrikes födda som kandiderar till folkvalt förtroendeuppdrag**

- Beskrivning** Antal utrikes födda som kandiderar till folkvalt förtroendeuppdrag i politiska församlingar, dvs. riksdagen, landsting, kommuner. Redovisas efter politiskt parti.
- Argument** Det faktum att svenska politiska partier inkluderar ett ökande antal utrikes födda medlemmar i sina listor till politiska uppdrag bör tolkas som tecken på strukturell öppenhet för etnisk mångfald. Från ett individperspektiv är en sådan nominering resultat av ett aktivt engagemang som uppmärksammas och som lett till ett erkännande och ett förtroende. I båda fallen handlar det om en positiv grad av integration i politiken.
- Datakälla** Valmyndighetens datauppgifter.

**Indikator: Utrikes födda med folkvalt förtroendeuppdrag**

- Beskrivning** Antal personer utrikes födda som blir valda till förtroendeuppdrag i riksdagen, landsting och kommuner.
- Argument** Det faktum att det finns få personer med invandrarbakgrund i de politiska församlingarna tolkas av många som ett tecken på bristande integration. Insatser som motverkar strukturella barriärer, och ökad kompetens hos de invandrade för politiskt handlande har börjat ge resultat i form av ett växande antal politiska aktörer som sitter i olika församlingar. Här har vi ett ööverträffat mått på delaktighet i det politiska systemet. De invandrade har möjlighet till makt och inflytande, och samhällssystemet vinner legitimitet och nya kompetenser.
- Datakälla** Valmyndighetens datauppgifter (omfattar endast personer som blir valda – ej förändringar som inträffar efter ett val).

**Indikator: Utrikes födda med icke folkvalt politiskt uppdrag**

- Beskrivning** Antal personer utrikes födda som har politiskt uppdrag på kommun- och landstingsnivå utan att vara folkvalda.
- Argument** Utrikes födda personer som är aktiva i politiken har svårt att hamna på valbart plats till politiska församlingar. Många har ofta möjligheter att sitta på politiska uppdrag som partierna tillsätter. Det kan handla om uppdrag i nämnder och politiskt tillsatta styrelser i kommuner och landsting. Dessa politiska uppdrag bör inte underskattas ur ett integrationsperspektiv. Det har i sig en mindre maktposition, men kan vara ett steg på vägen till ett mer betydelsefullt inflytande i politiken.
- Datakälla** Ingen insamlad datakälla.

**Indikator: Styrelseuppdrag inom den statliga sektorn**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Antal utrikes födda och personer med utländsk bakgrund som sitter i statliga styrelser och andra organ.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Argument</b>    | En indikator på en fungerande integration inom området makt och inflytande är att meriterade personer med invandrarbakgrund finns representerade i den offentliga makten, som styr av demokratiska principer och integrationsfrämjande mål. Statliga myndigheter, och andra statliga organ av tillfällig karaktär (t.ex. kommittéer av olika slag) har politiskt tillsatta styrelser. Detta bör skapa goda möjligheter att öka invandrarnas delaktighet i de statliga institutionerna. |
| <b>Datakälla</b>   | Ingen datasetsamling tillgänglig.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

**Indikator: Förmåga att överklaga beslut**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda som tror sig på egen hand kunna författa en skrivelse och överklaga ett myndighetsbeslut                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Argument</b>    | Att anse sig bli orättvist behandlad av myndigheter, kanske på grund att man har en annan etnisk bakgrund, är en allvarlig brist i en integrationsprocess som bör kännetecknas av lika möjligheter. Individuell förmåga att reagera mot orättvis behandling och ta vara på sina rättigheter är ett tecken på att invandrade klarar att ta del av de normer om lika behandling som styr det politiska systemet. Detta är i grunden ett sätt att vara delaktig i den nya politiska gemenskapen. SCB:s uppgifter visar på att det här finns en klyfta mellan utrikes födda och infödda svenskar vad gäller förmåga att skriftligt överklaga ett beslut. Har klyftan ökat? Är det större i vissa grupper? |
| <b>Datakälla</b>   | SCB:s ULF undersökningar omfattar en fråga om detta . Bristfälligt underlag pga. för få antal individer i urvalet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

*Domän: delaktighet i föreningslivet***Indikator: Medlemskap i icke minoritetsföreningar**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda personer som är medlemmar i frivilliga organisationer som inte bildas på etnisk minoritetsbakgrund.                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Argument</b>    | Sverige är ett mycket föreningsaktivt civilsamhälle. Drygt hälften av medborgarna är medlemmar i minst en förening. Många är medlemmar i flera och få (8 procent) är helt utanför. För invandrade personer öppnar föreningsmedlemskap dörrar till en viktig arena för sociala kontakter och samarbete kring gemensamma intressen. |
| <b>Datakälla</b>   | Inga systematiska uppgifter tillgänglig.                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

**Indikator: Aktiv delaktighet i icke minoritetsföreningar**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda som sitter i styrelsen för etablerade frivilligorganisationer (har funnit i mer än 3 år).                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Argument</b>    | Endast medlemskap i föreningar betyder kanske inte mycket om man inte är aktiv i föreningslivet. Det är ett aktivt arbete i föreningar som kan innebära tillgång till sociala nätverk, och kanske leda till större inflytande eller delaktighet. Med andra ord: ett aktivt föreningsmedlemskap är ett annat sätt att känna sig delaktig i den nya samhällsgemenskapen. |
| <b>Datakälla</b>   | Uppgift ej tillgänglig.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

**Indikator: Medlemskap i minoritetsföreningar**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda som är medlemmar i etablerade föreningar (har funnits i mer än 3 år) som bildats på etnisk grund.                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Argument</b>    | För många invandrade personer är kontakten med dem som kommer från samma land, eller kulturområde av stor betydelse både känslomässigt och praktiskt under den första tiden i Sverige. Medlemskap i organisationer som bildats på etnisk grund kan ge trygghet i den nya tillvaron och till att underlätta orienteringen i samhället. |
| <b>Dataälla</b>    | Uppgift är ej tillgänglig.                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

**Indikator: Aktiv delaktighet i minoritetsföreningar**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel personer med utländsk bakgrund som sitter i styrelsen för en etablerad förening (har funnits i mer än 3 år) som bygger på etnisk minoritetsbakgrund.                                                                                                                                        |
| <b>Argument</b>    | Ett aktivt arbete i organisationer som bildats på etnisk grund, och som fyller en funktion för många invandrade, kan bli starten för att känna delaktigheten i det nya samhället. Organisationer blir ofta ett instrument för att kanalisera åsikter, gruppintresse och kontakter med myndigheter |
| <b>Dataälla</b>    | Uppgift är ej tillgänglig.                                                                                                                                                                                                                                                                        |

## De invandrades perspektiv – subjektiv integration

*Subjektiv integration är en dimension av integrationsprocessen som omfattar de invandrades föreställningar om sin egen integration, om känslor av identitet och samhörighet med det nya samhället och föreställningar om hinder för integration.*

En grundläggande drivkraft i integrationsprocessen är individens egna resurser och motivation för att satsa på integrationsinriktade handlingsstrategier. Det är därför angeläget att arbetet med indikatorbildningen tar som en av sina utgångspunkter de berörda minoriteternas föreställningar om hur deras integration utformas, utvecklas eller motverkas.

Minoriteternas uppfattningar om hur integrationen fungerar och om sina egna integrationsprestationer kan vara väl så relevanta som de objektiva yttringarna av den faktiska integrationsprocessen.

### Definition av subjektiv integration

Begreppet subjektiv integration har använts i svensk forskning av Anders Lange med fokus på invandrarnas kulturella samhörighet med Sverige eller ursprungslandet (Lange 2000 sid. 43). Denna definition inkluderar också andra relaterade aspekter som »rädsla för att bli diskriminerad« om man bevarar sin kulturella särprägel, och om man anser det vara viktigt »att smälta in« i det svenska samhället (sid. 48). En annan svensk studie använder termen »upplevd integration« som omfattar upplevelser av samhörighet, hemkänsla och framtidsplaner (Aytar 1999).

I denna rapport definieras subjektiv integration på ett annat sätt. Denna subjektiva dimension av integrationen omfattar de invandrades uppfattningar om deras egna integrationsrelaterade livssituationer, levnadsvillkor och subjektiv (integrationsrelaterad) måluppfyllelse i det nya samhället. Dessa subjektiva uppfattningar tar sig uttryck bl.a. genom *individens självdeklarerade grad av tillfredsställelse med sin integrationen* inom olika områden.

Det är rimligt att anta att en lyckad integration avspeglas i individens upplevelser av en viss grad av tillfredsställelse med livet i det nya landet. Det är också möjligt att en fungerande integration skapar känslor av förtroende för samhällsinstitutioner och leder till förändringar av kulturella identiteter som påverkats av sociala och kulturella referenspunkter i det nya samhället. Av de skälen är det rimligt att definiera förtroende för samhällsinstitutioner och kulturella identitetsförändringar som indikatorer för subjektiv integration.

En fungerande integration, som tar sig uttryck i en viss grad av subjektiv tillfredsställelse med livet i det nya landet, förutsätter att individen klarar att hantera de barriärer av olika slag som reser hinder mot deras integrationsinriktade handlingar. Ur det subjektiva perspektivet kan dessa uppfattningar av diskriminerande barriärer tolkas som en del av den totala föreställningen om den egna ställningen i majoritetssamhället. Det är därför rimligt att anta att subjektiv integration tar sig i uttryck i en låg grad av upplevd diskriminering. Men även i fall med personer med en fungerande integration kommer det troligen alltid att finnas vissa inslag av diskrimineringsupplevelser.

### Nöjd med uppnådd integration?

Tesen i detta rapportavsnitt är att subjektiv integration, som individuell föreställning om den egna integrationen, är ett annat sätt att närma sig en bedömning av hur integration fungerar i mottagarsamhället. Med en analys av subjektiv integration får man exempelvis ett mått, ur individernas perspektiv, på hur långt man har kommit i sin strävan att uppnå en tillfredställande grad av delaktighet i det nya samhället.

I det perspektivet kan relevant information samlas in med hjälp av indikatorer på graden av tillfredsställelse med uppnådda positioner på arbets- eller bostadsmarknaden, med delaktighet i politiken, eller med etniskt blandat umgänge.

Datakällor för att mäta denna subjektiva dimension av integration är i huvudsak representativa enkätundersökningar. Det är därför angeläget att prioritera arbetet för att ta fram empiriska indikatorer med hjälp av enkätfrågor. Förslag till frågor och indexkonstruktion kan hämta inspiration från etablerad psykologisk forskning om välbefinnande och tillfredsställelse med livet (*life satisfaction*).

Vad gäller arbetsmarknadsintegration kan man exempelvis analysera huruvida invandrade personer upplever en tillfredsställelse med sitt arbete, inkomster, arbetsmiljö eller karriärmöjligheter. Vad gäller social integration är det relevant att använda indikatorer för individuell tillfredsställelse som exempelvis omfattning av eller intensitet på socialt umgänge med infödda eller invandrade personer.

### Integration och identitetsförändringar

En annan indikator som bör inkluderas i en beskrivning av den subjektiva dimensionen av integration är förändringar av identiteten som effekt av en interaktion med det mottagande samhället. I sociologisk litteratur inom det tyskspråkiga området definieras denna aspekt som en särskild dimension av integration och betecknas »identifikativ integration«.

Kulturella eller sociala identitetsförändringar kan växa fram som resultatet av en individuell integration inom bestämda områden, t.ex. arbetsmarknaden, organisationslivet eller nätverksrelationer. Positiv interaktion med infödda aktörer inom dessa områden kan påverka identitetsförändringar. Exempelvis förändringar som resultat av en identifikation med det som sociologerna kallar en *referensgrupp* (gruppen med vilken individen vill identifiera sig) utanför den egna etniska gruppen.

Det kan också vara fråga om känslor av identitet och tillhörighet med den nationella samhällsgemenskapen i mottagarlandet, dvs. känslor av tillhörighet och identitet med nationen Sverige. Det kan också handla om känslor av identifikation med andra samhällsgemenskaper, som en stadsdel, en kommun eller en region.

### Förslag till indikatorer för subjektiv integration

#### Indikator: Tillfredsställelse med uppnådd integration

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Utrikes födda personers grad av självdeklarerad tillfredsställelse med sin integration inom ett antal områden. Mäts med index som omfattar flera attitydpåståenden i lämpligt skalformat.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Argument</b>    | Som subjektiv dimension av integration handlar subjektiv integration om de invandrades uppfattningar om sin egna integrationsrelaterade livssituation, levnadsvillkor och subjektiv måluppfyllelse i det nya samhället. Dessa subjektiva uppfattningar kommer till uttryck genom individens självdeklarerade grad av tillfredsställelse eller otillfredsställelse med den uppnådda integrationen inom olika områden. Det senare innebär att denna indikator bör preciseras för de flera områden, som t.ex. arbetslivet, boendet, delaktighet i politiken m.m. |
| <b>Datakälla</b>   | Ingen systematiskt datakälla tillgänglig.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

#### Indikator: Förtroende för samhällsinstitutioner

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Andel utrikes födda som uppger att de har förtroende för ett antal samhällsinstitutioner. Mäts med index som omfattar flera attitydpåståenden i lämpligt skalformat.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Argument</b>    | En lyckad integration kan ta sig uttryck i individuella grader av tillfredsställelse med livet i det nya landet. Ett annat uttryck kan vara att de invandrade känner förtroende för olika samhällsinstitutioner. En hög grad av tillfredsställelse med den egna integrationen medför troligen ett högre förtroende för samhällsinstitutioner. Och tvärtom. Det är relevant att granska graden av korrespondens mellan individens objektiva integration inom ett visst område och graden av förtroende för samhällsinstitutioner som hör ihop med samma område. |
| <b>Datakälla</b>   | Ingen aktuell systematisk datakälla tillgänglig.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

**Indikator: Identitetsförändringar med referenspunkter i mottagande samhället**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Attitydpåståenden som mäter kulturella och sociala identitetsförändringar hos utrikes födda personer.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Argument</b>    | Förändringar av kulturella eller sociala identiteter kan växa fram som resultat av individuell integration inom bestämda områden, t.ex. arbetsmarknaden, politiken eller sociala relationer. Förändringarna har sina referenspunkter i det mottagande samhället, dvs. kan tolkas som effekt av integrationen. Det kan vara fråga om identitetsförändring i relation till en bestämd referensgrupp i majoritetssamhället som den invandrade börjar identifiera sig med. Det kan också vara fråga om känslor av identitet och tillhörighet med den nationella samhällsgemenskapen i mottagarlandet, eller med andra gemenskaper, som en stad eller en region. |
| <b>Datakälla</b>   | Ingen systematisk datakälla är tillgänglig.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

**Indikator: Upplevelser av diskriminering**

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beskrivning</b> | Attitydpåståenden i lämpligt skalformat som uppskattar de utrikes föddas subjektiva upplevelser av diskriminering inom ett antal områden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Argument</b>    | Upplevelser av diskriminering har betydelse för hur individerna uppfattar både interaktionen med samhällsnormer och –villkor, och den egna graden av integration. Det är rimligt att anta att en hög grad av upplevelse av diskriminering är associerad med en låg grad av tillfredsställelse med den egna integrationen. Detta kan ske även i en situation där graden av objektiv integration (som mätts genom sysselsättning, sociala nätverk, boende) kan vara relativt hög. Från ett individperspektiv är ofta upplevelser av diskriminering en viktig del av en invandrads generella föreställning om sin egen integration. I det perspektivet kan dessa upplevelser karakteriseras som en indikator för subjektiv integration. |
| <b>Datakälla</b>   | Ingen systematisk och periodisk datakälla är tillgänglig.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |



## 6 Avslutande kommentarer och problemställningar

Denna rapport tar sin utgångspunkt i en svår frågeställning: Är det möjligt att mäta integration av invandrade grupper genom en uppsättning statistiska indikatorer?

Fråga är förknippad med komplicerade teoretiska och metodologiska överväganden. Ett enkelt förfaringsätt vore att ge ett nekande svar och därmed lämna hela problemställningen åt sidan. Det är dock inte den vägen jag väljer i den föreliggande rapporten.

I rapporten anstränger jag mig att behandla frågan om integrationsindikatorer ur ett positivt perspektiv. Rapporten avser att bidra till det fortsatta arbetet med att utveckla indikatorer för att mäta en komplex integrationsprocess av invandrade grupper. Indikatorer som kan fungera som operativt redskap för processbeskrivning och strategisk uppföljning.

### Underlag för det fortsatta arbetet.

Rapporten redovisar en sammanställning av teoretiska resonemang och metodologiska överväganden som jag hoppas kan fungera som underlag för Integrationsverkets fortsatta arbete med integrationsindikatorer.

*Rapporten innehåller också en sammanställning av en rad problemställningar i indikatorbildningsarbetet och lägger fram förslag på indikatorer inom fem dimensioner av integration.*

Inom dessa fem dimensioner (arbetsmarknad, boende, nätverksrelationer, delaktighet och subjektiv integration) redovisas ett flertal förslag till indikatorer. För varje indikator redovisar rapporten en konkret beskrivning av ett empiriskt mått, en motivering till varför indikatorn är inkluderad i modellen samt en referens till datakällor.

I rapporten har jag strävat efter att identifiera både möjlig-

heter och svårigheter som förknippas med indikatorbildningen inom integrationsområdet.

Jag hoppas att vi, med de överväganden, synpunkter och förslag som här redovisas, har kommit en bit på vägen med att utveckla ett effektivt metodverktyg för indikatorbildning inom integrationsområdet.

## Attitydindikatorer som samhällskontextindikatorer

Det finns flera skäl att sträva efter att utveckla gemensamma synsätt och komplementaritet i fråga om attityd- och processindikatorer för integration. Ett skäl, som framkommer som resultat av denna rapport, är att arbetet med attityd- och opinionsindikatorer kan bidra med värdefullt underlag för att göra bedömningar av hur det omgivande samhället reagerar gentemot integrationsprocessen och samhällsinstitutionernas roll i densamma.

*Kunskap om allmänhetens attityder till integration och integrationspolitiken är en värdefull analysresurs mot bakgrund av den grundläggande uppfattningen om integration som en ömsesidig process som involverar hela det mottagande samhället. Attityd- och opinionsanalyser som bygger på riksrepresentativt urval bidrar med en viktig kunskap för att belysa ömsesidigheten i denna process.*

Integrationsverkets opinions- och attitydanalyser utgör därför ett oundgängligt underlag för att analysera hur olika sociala segment i mottagarsamhället reagerar och eventuellt medverkar i integrationsprocessen.

I facklitteraturen har migrationens effekter på integration och etniska konflikter tidigare analyserats genom enkätundersökningar. Negativa attityder till migration tolkas som uttryck för fördomar och intolerans i det mottagande samhället och utgör hinder för en lyckad integration.

På liknande sätt innebär en uppföljning av t.ex. negativa attityder mot etnisk mångfald, attityder till ett integrationsfrämjande personligt engagemang eller attityder till politiska insatser, en viktig kunskap för att bedöma hur de svenska integrationspolitiska målen i perspektivet att »mobilisera hela samhället« för integrationsarbetet uppnåtts.

## Indikatorer med minoritetsperspektiv

Integrationsindikatorer som funktionellt metodologiskt redskap för analysen och uppföljningen av integration kan inte utesluta erfarenheterna från dem som i första hand berörs. I denna rapport har jag redovisat kortfattad information om

undersökningsmodeller som riktas till minoritetsgrupper (avsnitt »Indikatorer och minoritetsundersökningar«).

En slutsats som jag drar i denna rapport är att riktade ansträngningar måste göras för att utarbeta indikatorer som baseras på systematiska uppföljningar och kontinuerliga undersökningar av minoriteternas upplevelser och erfarenheter av integrationsvillkor.

*Det är exempelvis av central betydelse att minoritetsindikatorerna byggs upp på ett sätt som gör det möjligt att samla in information om minoriteternas motivationer, attityder och värderingar, bedömningar och uppfattningar om de egna och andras integrationsprestationer, integrationsförväntningar samt deras uppfattningar om möjligheter och hinder.*

Systematiska uppföljningar av minoriteternas integrationsvillkor är också av central betydelse när man ska utvärdera de integrationspolitiska insatserna. De invandrades egna uppfattningar om de offentliga insatsernas lämplighet, effektivitet och kvalitet ger värdefull information för policyuppföljning och -utveckling.

Denna typ av indikatorer har en central betydelse för insamlandet av sådant kunskapsunderlag, som är en absolut förutsättning för både analysen av integrationsprocesserna och utvärderingen av integrationspolitiska insatser.

## Internationellt arbete

En annan slutsats som ska understrykas i denna rapport är betydelsen av internationellt samarbete för att utveckla indikatorer inom integrationsområdet. En del initiativ har redan tagits på EU nivå och inom flera medlemsländer, där det finns intressanta försök som med olika ansatser arbetar med frågan om integrationsindikatorer.

Sverige bör spela en mer aktiv roll för utbyte av internationella erfarenheter vad gäller försök att utveckla indikatorer och andra uppföljningsmetoder för att mäta de framsteg som gjorts i förhållande till nationella och europeiska uppställda mål.

Målet att komma överens om internationella indikatorer för att mäta integration bör ses som ett resultat av ett långsiktigt arbete. Många svårigheter som har att göra med olika frågor (t.ex. integrationspolitiska uppfattningar, statistiska resurser) bör först övervinnas innan länderna på allvar kan närma sig varandra i fråga om ett gemensamt indikatorverktyg.

I syfte att göra det möjligt att följa upp dels nyckelområden i integrationsprocessen och dels politiska insatser som fastställts genom nationella initiativ bör Sverige aktivt delta i EU processer som syftar till att stödja och uppmuntra medlemsstaterna att utveckla indikatorer och andra uppföljningsmetoder för att mäta de framsteg som görs inom integrationsområdet.

Det är viktigt att Integrationsverkets arbete med integrationsindikatorer leder till framtagandet av konsistenta indikatorer inom ett antal områden för att dessa ska kunna användas för en relevant och balanserad beskrivning av de integrationsområden som anses viktiga i Sverige. Detta arbete kan ge Sverige en bra utgångspunkt i det internationella samarbetet inom ramen för EU angående de dimensioner av integration som anses viktiga för medlemsländerna.

Sverige bör ta ett offensivt initiativ till att utveckla det internationella samarbetet inom indikatorområdet. Vid sidan av existerande EU samarbete bör Sverige hitta former för kompletterande utbyte av erfarenheter som hjälper nationella sektorsorgan som Integrationsverket att utveckla sitt arbete med indikatorer.

## Behov av prestationsindikatorer

I litteraturen har prestationsindikatorer (*performance indicators*) funktionen att bedöma de effekter som bestämda offentliga insatser leder till inom de berörda områdena. Prestationsindikatorer mäter företeelsens egenskaper, speglar den förda politikens resultat och de framsteg som gjorts med att hantera viktiga sociala problem på ett effektivt sätt.

I den mån den svenska integrationspolitiken har använt sig av genomtänkta och ändamålsenliga indikatorer handlar det om »tillståndsindikatorer«, som används för att rikta in analysen eller uppföljningar av arbetsmarknadsförhållanden som t.ex. inkomstfördelning och sysselsättning.

I denna rapport dras slutsatsen att det är dags att de integrationspolitiska aktörerna börjar prioritera arbetet med att ta fram prestationsindikatorer inom integrationsområdet. Med hjälp av prestationsindikatorer underlättas det offentliga arbetet att följa integrationspolitiska insatser och myndighetsaktörers ansvar i relation till de mål som regeringen och riksdag ställt upp inom integrationsområdet.

En operativ modell med prestationsindikatorer är därför en oundgänglig uppföljnings- och granskningsresurs i arbetet för att följa upp och värdera vilka som är de mest verkningsfulla åtgärderna för att främja integration och etnisk mångfald i det svenska samhället.

### Arbetsgrupp om uppföljningsindikatorer

– ett steg åt rätt håll

Mot denna bakgrund är tillsättningen av en arbetsgrupp inom regeringen med uppgift att se över mål och uppföljning av integrationspolitiken en angelägen prioritering.

I syfte att förbättra resultat inom den nationella integrationspolitiken har regeringen nyligen tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp med uppdrag att »se över hur genomförandet och uppföljningen av integrationspolitiken kan förtydligas« inom ett antal områden.

Arbetsgruppen ska föreslå indikatorer som möjliggör en uppföljning av myndigheternas insatser för att uppnå de integrationspolitiska dessa mål.

Det handlar om en angelägen prioritering. Det är uppenbart att regeringen behöver bättre instrument för att följa upp och utvärdera hur myndigheterna omsätter de integrationspolitiska målen till effektiva policyinsatser inom respektive ansvarsområden. Arbetsgruppen som består av företrädare för bl.a. Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Näringsdepartementet och Integrationsverket skall lämna sin slutrapport i juni 2005.

## Två särskilda problemställningar

Frågan om huruvida statistik om bidragsberoende, arbetslöshet kan anses vara indikatorer för integration (vilket är ett synsätt som avspeglas i officiella redovisningar), bör få ett konsistent svar som utgår ifrån de teoretiska grundantaganden som definierar integration.

Integration som samhällstillstånd karakteriseras av ett deltagande av invandrade personer i mottagarsamhällets sociala och institutionella sfärer där en viktig fördelning av resurser för de invandrade äger rum. Det handlar om delaktighet på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden, i sociala grupper, organisationer och politiken.

Det handlar om en fortskridande process som går i riktning mot ökad delaktighet och ökad jämlikhet mellan invandrade och infödda medborgare. Integrationsindikatorer bör därför rimligen mäta grader av delaktighet t.ex. på arbetsmarknaden, eller grader av delaktighet i politiken.

### I) Integration och marginalisering

– olika indikatoransatser.

I en normativ mening syftar arbetet med integrationsindikatorer till att identifiera »positiva indikatorer«, dvs. strävan efter att fånga grader, nivåer av integration som sker inom olika områden, t.ex. olika grader av arbetsmarknadsintegration.

Om man utgår från denna uppfattning ställs krav på att indikatorer ska kunna fungera funktionellt så att man kan tolka statistiken i termer av grader av integration inom ett bestämt område. Indikatorer kan också dokumentera bristen på inte-

gration. Lämpligt utformade kvantifierbara indikatorer bör också ge underlag för att tolka integrationstillstånd inom ett visst område vid bestämd tidpunkt i termer av lägre och högre grader av integration.

Ett metodproblem med teoretiska implikationer uppstår vad gäller statistiska uppgifter som dokumenterar avsaknaden av integration. Hur tolkar man arbetslöshet och utebliven arbetsmarknadsintegration? Det handlar inte om en låg grad av integration som kanske mäts med låga inkomster, låg statusjobb och otrygga arbetsförhållanden.

#### *Bidragsberoende – en indikator för integration?*

Bristen på integration på arbetsmarknaden kan vara kopplad till en försörjning som bygger på att man uppbär olika former av samhällsstöd (t.ex. arbetslöshetsstöd, försörjningsstöd). Rimligen är ett tillstånd av bidragsberoende, arbetslöshet eller brist på interpersonella sociala kontakter inget utfall av en integrationsprocess, inte ens en låg grad av integration, utan är ett uttryck för att integrationsprocessen inte fungerar. Det handlar alltså om icke integration, eller ett uteblivet integrationstillstånd.

*Teoretiskt bör denna typ av företeelser (arbetslöshet, försörjningsstödsberoende, social utsatthet) karakteriseras med en annan teoribildning och andra begrepp. Teoribildning kring marginalisering och desintegration är en lämplig utgångspunkt för en helt annan metodologisk process. Det handlar om en annan process av indikatorbildning.*

## II) Förklaringar eller indikatorer?

Det är många faktorer som påverkar integrationsprocessen. Integrationsforskningen har visat att en mängd olika faktorer har betydelse för integration: vistelsetiden i landet, språkkunskaper, myndigheternas insatser och regelverk, hindrande barriärer som diskriminering, distans mellan ursprungs- och mottagarlandet, familjenätverk, etc.

En grundläggande förutsättning för forskningsarbetet är att särskilja mellan företeelser som ska förklaras och de faktorer som antas påverka och förklara en viss företeelse. Med andra ord bör man skilja mellan »komponenter« som kan fungera som indikatorer och »determinanter« som fungerar som förklaringsfaktorer. Mot bakgrund av tidigare teorier och forskning formuleras i regel hypoteser om vilka faktorer man väljer att analysera som relevanta förklaringsfaktorer.

*Ett viktigt metodologiskt beslut bör därför tas vad gäller att bestämma om integrationsindikatorer skall handla om faktorer som påverkar integrationen eller om faktorer som antas vara*

*uttryck för integration. Man kan tänka sig att det inte alltid är lätt att göra en skarp distinktion. Det kan finnas faktorer som väver ihop båda aspekterna.*

Ett område där det kan finnas skäl att fundera på denna metodfråga är kopplingen mellan integration och språkinläring och utbildning.

#### *Språket – komponent eller determinant?*

Alla är överens om att kunskaper i mottagarsamhällets dominerande språk är en primär förutsättning för att integrationen skall lyckas. Samma sak gäller för utbildning. I båda fallen kan man tala om *viktiga förutsättningar för integration – inte om ett integrationsresultat*. Vare sig utbildning eller språkinläring är i sig uttryck för en lyckad integration. Många exempel visar att personer med utländsk bakgrund med tillräcklig språkkunskap och utbildning har svårt att klara sig på arbetsmarknaden.

Det är därför av central betydelse att särskilja mellan orsak och verkan och skaffa sig ett konsistent kriterium för att bedöma vad som verkligen är en indikator för integration.

Om man fokuserar indikatormodellen på faktorer som påverkar eller förklarar integration är det i så fall logiskt att man inkluderar språkkunskaper och utbildning. Om man däremot väljer indikatorer som lägger tonvikten på *det som är mått på konkreta integrationsföreteelser* är det inte lika självklart att språkkunskaper och utbildning är lämpliga indikatorfaktorer.

I denna rapport föreslår jag att en klar distinktion bör göras mellan indikatorer och förklaringar. Jag föreslår att orsaks- och förklaringsfaktorer därför bör särskiljas från indikatorfaktorerna. Med andra ord: *en indikatormodell är inte samma sak som en förklaringsmodell*.

#### *Utbildning – indikator eller förklaringsfaktor?*

Av detta följer två avgränsningar. En modell för integrationsindikatorer bör inte omfatta språkkunskaper och utbildning eftersom dessa inte är utfall av integrationsprocessen. Språkinläring och förvärvandet av utbildning är i sig inget mått på integration – utan en investering som ökar individens möjligheter till framgångsrik konkurrens om integrationsfrämjande resurser.

Avslutningsvis kan man invända mot min tolkning av utbildning att invandrade personer som deltar i en utbildning har tillgång till sociala kontakter av interetnisk karaktär, de har ofta möjlighet att öka sin disponibla inkomst och får en viss känsla av uppnådd integration. Dessa effekter är konsistenta med de mått på integration som föreslås i denna rapport. Denna invändning är intressant, men inte tillräckligt relevant för att ändra på den principiella metodologiska indelningen som

föreslås ovan. Denna och andra invändningar som kan riktas mot metodansatsen i denna rapport är goda exempel på att det behövs mera systematiska diskussioner för att ta fram konsistenta indikatormodeller.

## Förslag till stegvis strategi för indikatorbildning

Jag har ovan redovisat flera utgångspunkter, bl.a. en del problem, som uppstår när man arbetar med indikatorer inom området integration. En del förslag har lagts fram i tidigare avsnitt vad gäller konkreta definitioner av indikatorer för flera dimensioner av integration. Men arbetet med att ta fram en tillförlitlig och genomarbetad modell för integrationsindikatorer måste ses som ett långsiktigt arbete som förutsätter tillgång till expertis inom olika sakområden, samt samverkan och förankring hos utvalda nyckelaktörer.

Det är därför viktigt att använda sig av ett stegvis tillvägagångssätt som täcker helheten i den något mödosamma arbetsprocessen som syftar till att identifiera en balanserad och funktionell modell för integrationsindikatorer. I det föreliggande arbetet har jag tänkt mig en flerstegs strategi för att fullfölja indikatorarbetet.

Jag föreslår därför en strategi som består av följande åtta steg:

- 1 Definition av teoretiska grundvalar. Definition av en mångdimensionell integrationsprocess, definitioner av de relevanta dimensioner som indikatoransatsen prioriterar.
- 2 Definition av indikatorstrukturen. Här definieras vilken typ av indikatorer som skall användas, hur de skall avgränsas, vilka metodproblem som finns och hur de skall lösas.
- 3 Urval av integrationsindikatorer, som bygger på 1) och 2) ovan.
- 4 Teknisk dataoperationalisering. Detta omfattar identifiering av relevanta och tillgängliga datakällor, vilken typ av datauppgifter och var de finns, konkret operativ datahantering, samt dataaggregering och indexkonstruktion.
- 5 Utvärdering av integrationsindikatorer.
- 6 Nationell implementering och institutionalisering av indikatormodellen. Detta innebär att ett antal interrelaterade integrationsindikatorer accepteras som norm av de offentliga aktörer som berörs av det nationella integrationspolitiska arbetet.
- 7 Samråd och samverkan med nationella myndighetsaktörer med relevanta uppdrag och policyansvar inom integrationsområdet.



8 Det är viktigt med internationell samverkan dels genom en aktiv roll i ett samarbete med EU-institutioner i syfte att utveckla det svenska indikatorarbetet och sträva efter gemensamma indikatoransatser, dels via erfarenhetsutbyte med särskilda medlemsländer som gjort intressanta insatser inom området.

Det bör inte finnas ett strikt tidsförlopp i denna strategisekvens. Inslag av samråd med institutionella aktörer eller internationell samverkan kan givetvis komma tidigare. Egentligen är det önskvärt med internationell samverkan under flera steg i denna process.

Denna rapport omfattar de tre första stegen, och delvis också det fjärde, i det strategiska arbetet med indikatorbildning. Jag hoppas att rapporten ger Integrationsverket ett underlag för att fortsätta utveckla ett indikatorarbete och därefter komplettera de delar där så behövs.

Förhoppningen är att detta arbete kommer att leda till en mer systematisk och effektiv beskrivning och uppföljning av den utveckling som faktiskt sker inom flera integrationsområden. Det handlar bl.a. om att uppmärksamma och följa upp de problem som är kopplade till tendenser av utanförskap och social utslagning.

Arbetet med integrationsindikatorer kommer också att bidra till bättre metoder för utvärdering av den politik som förs och till en mer nyanserad bedömning av dess effektivitet. Detta borde sammantaget leda till bättre beslutsfattande inom det integrationspolitiska området i framtiden.

# Referenser

- Aytar, Osman (1999) *Integration i mångfald – en studie av sex invandrargrupperns upplevda integration i Sverige*. Jina Nu förlag. Stockholm.
- Breton, Raymond (1992) *Indicators of Integration – report of the academic advisory panel on the social and cultural impacts of immigration* (paper/stencil)
- Cagiano de Azevedo, Raimondo; Rita Di Prospero, Paola Di Santo (ed) 1992 *Measuring Migrants Integration*. Università degli studi di Roma «La Sapienza». (Seminarierapport från ett europeiskt seminarium som ägde rum i Rom 1991).
- CRE 2002, Commission for Racial Equality, *Measuring Success Report*. (stencil).
- Diaz, Jose Alberto (1993), *Choosing integration. A theoretical and empirical study of the process of integration of immigrants in Sweden*. Doktorsavhandling, Sociologiska inst., Uppsala universitet.
- Diaz, Jose Alberto (1995) »Integration: A basic definition and methodological strategy«, i *Multiculturalism in the Nordic societies*, (ed.) Jan Hjarbo, Nordiska ministerrådet, 1995:516.
- Diaz, Jose Alberto (1996), »Invandrarnas integration – några teoretiska och metodologiska utgångspunkter« ingår i: *Vägar in i Sverige. Bilaga till Invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande* (SOU 1996:55).
- Esser, Hartmut (1980) *Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten*, Darmstadt, Luchterhand.
- Europarådet 1997. *Measurement and indicators of integration*. Community relations, Council of Europe.
- Europarådet (1997b) *The use of performance indicators in local public services*. Council of Europe.
- EU 2001a *Gemensam rapport om social integration*, Europeiska unionens råd, december 2001.
- EU 2001b *Rapport om indikatorer för fattigdom och social utslag*

- ning. Kommittén för social trygghet, oktober 2001.
- EU 2000 COM (2000) 757. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament on a Community Immigration Policy.
- Gordon, Milton (1964). *Assimilation in American life*. Oxford University Press.
- Home Office (2002) *Community Cohesion: A report of the Independent Review Team*, chaired by Ted Cattle.
- Home Office (2003). *Building a picture of Community Cohesion. A guide for Local Authorities and their partners*.
- Hogstedt, Christer (2003) (red.) *Välfärd, jämlikhet och folkhälsa – vetenskapligt underlag för begrepp, mått och indikatorer*. Statens folkhälsoinstitut 2003:12.
- Iddvall, Ewa (1996) *Kvalitetsindikatorer inom omvårdnad*, Svensk sjuksköterskeförening. (SSF) och Vårdförb. (SHSTF).
- Integrationsverket 2002, *Integrationsbarometer 2002. En rapport om allmänhetens inställning till integration samt en jämförelse med undersökningar 1999 och 2000*. Integrationsverkets skriftserie.
- Integrationsverket 2002b, *Rasismen i länen. Sammanställning av länsvisa statistiska uppgifter angående rasism och etnisk diskriminering*. Integrationsverkets skriftserie.
- Integrationsverket 2003, *Rapport Integration 2002*
- Integrationsverket 2004, *Rapport Integration 2003*
- Kymlicka, Will (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford University press.
- OECD 2001 *Society at a Glance – OECD social indicators 2001*.
- Lange, Anders (2000). *Diskriminering, integration och etniska relationer*. Integrationsverket.
- Rainer Bauböck (1994) *The integration of Immigrants*. Council of Europe. Dokument CDMG (94) 25E.
- Regeringens proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*.
- Social Capital Workshop June 2003 – Concept, Measurement and Policy Implications. Rapport från en interdepartemental workshop arrangerad av Policy Research Initiativ (ett kanadensiskt regeringsorgan) den 19 juni 2003.
- SCB (2002). *Integration till svensk välfärd? Om invandrares välfärd på 60-talet*. Joakim Vogel m. fl. SCB och Arbetslivsinstitutet. Rapport 96.
- Wamala, Sarah (2003) *Socialt kapital och hälsa – begrepp och indikatorer* ingår i Christer Hogstedt (2003).









