

inledning

Rapport Integration ska ge en samlad bild av tillståndet och utvecklingen av integrationen i Sverige. Rapporten ska också bidra med förklarande analyser till varför det ser ut som det gör och peka på en väg framåt för att uppfylla de integrationspolitiska mål som riksdagen beslutat om. I detta inledande kapitel samlar vi de viktigaste resultaten.

Vi inleder med att sätta in rapportens innehåll i ett större sammanhang och pekar på de utmaningar som Sverige står inför när gäller integrationen och integrationspolitiken. En kort redovisning av regeringens initiativ inom integrationsområdet de senaste åren görs också. Därefter sammanfattas innehållet i Rapport Integration kapitel för kapitel. Sveriges integrationspolitik sätts in i ett internationellt sammanhang.

Rapport Integrations övergripande resultat understryker behovet av verkliga förändringar. I en Agenda för integration och mångfald utvecklar vi därför fem insatsområden för ökade möjligheter och minskade klyftor.

Sverige är ett invandringsland

Sverige är ett invandringsland. Av Sveriges befolkning är , procent födda i ett annat land (SCB). Detta är i nivå med länder som USA och Tyskland, en högre andel än i Nederländerna, Frankrike och Storbritannien och betydligt högre än i våra nordiska grannländer Norge, Danmark och Finland (OECD). Ända sedan efterkrigstiden har Sverige, med undantag för några år i början på -talet, haft ett invandringsöverskott. De senaste åren har Sverige i genomsnitt haft en invandring på över personer per år. År var invandringen personer och invandringsöverskottet drygt (SCB).

Andelen utrikes födda i den svenska befolkningen beräknas öka. År kommer, enligt SCB, , procent vara födda utomlands och är procent (SCB b). Till detta kommer den ökade inrikes födda befolkningen med utländsk bakgrund. Frågan om integration och den etniska mångfalden kommer därför att bli ännu viktigare i framtiden.

Migration går hand i hand med globaliseringen – en utveckling som kan gynna ett litet land som Sverige med stor utrikeshandel. Länder som drar fördel av migration och integration på ett bra sätt kan få stora konkurrensfördelar i den globala ekonomin.

Betydelsen av integration kommer att öka ytterligare med tanke på den åldrande befolkningen. Fler invånare behöver komma in på arbetsmarknaden för att möta behoven av arbetskraft och för att finansiera den framtida välfärden.

Att integration är en framtidsfråga har också uppmärksammats av EU, OECD, Europarådet och ILO. Inom EU har frågorna aktualiserats inom såväl EU:s rättsliga som ekonomiska samarbete. Den socioekonomiska agendan för sysselsättning och social inkludering handlar bland annat om invandrades integration. Integrationsfrågan ses som avgörande i arbetet med Lissabonstrategin som syftar till att göra de europeiska ekonomierna till de mest konkurrenskraftiga och kunskapsbaserade med hög och uthållig tillväxt med bättre och fler jobb, och social sammanhållning. EU:s arbete med integration är främst mellanstatligt och bygger på informations- och kunskapsutbyte. Varje år lämnar medlemsländerna information som sammanställs till en årlig rapport om integration (COM()). En handbok för integration har tagits fram på uppdrag av Kommissionen (European Commission).

Genom Likabehandlingsdirektivet år 2000 skapade EU den rättsliga grunden för att bekämpa diskriminering på unionsnivå utifrån kön, ras och etnicitet, religion och tro, handikapp, ålder och sexuell läggning. Senast skulle medlemsländerna göra direktivet till nationell lag. Medlemsstaterna har också bundit sig att garantera vissa rättigheter till så kallade varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare såsom rörelsefrihet mellan medlemsländerna.

Invandring och mångfald kräver förändring inom olika samhällssektorer

Integrationspolitik är en politik för hela den svenska befolkningen, inte bara för dem som invandrat.

Integrationspolitiken ersatte invandrapolitiken efter en stark kritik mot att politiken främst handlade om insatser som riktade sig till invandrade som grupp. Den dåvarande ministern konstaterade i riksdagsdebatten inför beslutet om den nya integrationspolitiken att det behövdes ett perspektivskifte.

Invandrapolitiken, tillsammans med den särskilda administration som byggts upp för att genomföra den, har därigenom kommit att på ett olyckligt sätt förstärka en uppdelning av befolkningen i ett »vi« och ett »dom« och därigenom medverkat till uppkomsten av det utanförskap som många invandrare och deras barn upplever i det svenska samhället.

Invandring och mångfald ställer nya krav på samhället. I integrationspolitiken är frågor om integration en uppgift för den generella politiken och olika samhällssektorer. Det är grunden i den integrationspolitiska propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden* (/ :). Integrationspolitiken ska omfatta och få konsekvenser för flera olika politikområden – som exempelvis arbetsmarknads-, utbildnings-, bostads- och näringspolitik. Det är genom insatser inom dessa områden som möjligheter ska öppnas. Exempelvis kan regler, lagar och praxis behöva anpassas och förändras så att personer som invandrar får möjlighet att bli delaktiga på arbetsmarknad och i samhällsliv. Däremot finns skäl att under en etableringstid rikta insatser till invånare som är nya i ett land. Särskilda insatser riktade till invandrare som grupp ska bara finnas under första tiden i Sverige.

Integrationspolitiken har inte endast som utgångspunkt att ge individer lika rättigheter och möjligheter, utan gäller även lika skyldigheter. Alla samhällsinvånare, oavsett födelse-land, omfattas av en rad skyldigheter. Lagen gäller givetvis alla, men även en medborgerlig skyldighet att exempelvis genom egen försörjning bidra till landets utveckling och välfärd, betala skatter och avgifter och följa olika bestämmelser.

Regeringens integrationspolitiska initiativ

Regeringen har uttalat en hög ambition för integrationen. I regeringsförklaringen angavs två samhällsområden som mandatperiodens »allt annat överskuggande arbetsuppgifter«. Den ena var att göra arbetslivet mänskligare och minska sjukskrivningarna, den andra var att öka de invandrade svenskar- nas tillträde till arbetsmarknaden.

Sedan hösten har två propositioner med anknytning till integrationspolitiken antagits av riksdagen. Skyddet mot diskriminering har utvidgats (prop. / :) och nya initiativ har tagits inom arbetsmarknadspolitiken (prop. / :).

Regeringen har tillsatt flera utredningar, som under mandatperioden presenterat publikationer i statens serie för offentliga utredningar (SOU). Fem SOU har kommit från den första integrationspolitiska maktutredningen. Under tillsattes en ny utredning om makt, integration och strukturell diskriminering som kom ut med två volymer under och två under . Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet presenterade sitt betänkande. Två SOU har gällt Storstads- satsningen och en har gällt tolkförmedling. Nu senast har Diskrimineringskommittén lagt fram förslag till en samlad diskrimineringslagstiftning. Integrations- frågor har också förekommit i flera utgåvor i Departementsserien (Ds).

Två betänkanden presenterades i september : *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU :) och *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv* (SOU :). Den försträmda utredningen tillsattes i december med uppdrag att se över mottagandet av och introduktionen för flyktingar. Enligt direktiven skulle utredningen bland annat identifiera, analysera och förklara hinder för egenförsörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration. Den andra utredningen handlade om svenska för invandrare (sfi).

Regeringen har hösten beslutat att tillsätta en parlamentarisk kommitté (dir. :) med uppdrag att se över integrationspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet.

Flera utredningar har således presenterats, nya utredningar och arbetsgrupper har tillsatts. Förslag på systemförändringar inom introduktionen har lämnats till regeringen. Två propositioner har antagits av riksdagen.

De viktigaste resultaten i *Rapport Integration*

I årets *Rapport Integration* ägnas särskilda kapitel åt utvecklingen inom arbetsmarknad, boende, skola, vuxenutbildning och validering samt folkhälsa. Ungdomars uppväxtvillkor är integrerade i övriga områden. Här görs en sammanfattning av de viktigaste resultaten.

Arbetsmarknad

Regeringens mål är att $\frac{1}{2}$ procent av hela befolkningen i åldern 16 - 24 år ska vara sysselsatt. För utrikes födda gäller att sysselsättningsgraden ska öka och närma sig den för hela befolkningen. Utrikes föddas sysselsättning ökar och närmar sig de inrikes födda under goda tider på arbetsmarknaden och fjärrnar sig när tiderna blir sämre. År 2004 var 20 procent av den inrikes födda befolkningen (16 - 24 år) sysselsatt och 10 procent av dem som var födda utomlands. Detta innebär ett visst närmande mellan inrikes och utrikes födda, i synnerhet för utrikes födda kvinnor. Eftersom Statistiska centralbyrån lagt om sin statistikserie måste dock förändringen år 2004 tolkas med stor försiktighet.

I tidigare utgåvor av *Rapport Integration* har vi redovisat en mängd empiriskt stöd för att diskriminering är en viktig orsak till skillnaderna på arbetsmarknaden. Utöver uppgifter i intervjuundersökningar byggde denna bedömning på resultat från kvantitativa studier, framförallt av adoptivbarn och av infödda ungdomar med utomeuropeisk bakgrund. Även studier av vilka som förlorade sina jobb under början av 2000-talet pekar på att diskriminering är en viktig faktor.

I årets *Rapport Integration* har de tidigare resultaten förstärkts av två nya studier om ungdomar på arbetsmarknaden, som återigen visar samma bild. Den största uppmärksamheten i årets rapport ägnas dock åt att de flesta jobb tillsätts genom informella rekryteringskanaler. Det är därför en tillgång på arbetsmarknaden att ha släktingar, vänner och grannar som kan förmedla kontakter in på arbetsmarknaden. Utrikes födda saknar dessa kontakter i större utsträckning än inrikes födda. När informella rekryteringskanaler används leder de ofta till bättre betalda jobb för inrikes födda än för utrikes födda.

Ungdomars inträde på arbetsmarknaden - tendenser till polarisering

Ungdomar som gått igenom hela det svenska skolsystemet har en sämre situation på arbetsmarknaden,

om de själva eller deras föräldrar är födda utanför Sverige. Särskilt ofördelaktig är situationen för unga män med utomeuropeisk bakgrund. Men det finns också positiva tendenser för dem med högskoleutbildning. Efter ett antal år på arbetsmarknaden har högskoleutbildade ungdomar samma sysselsättningsnivå och inkomster oavsett i vilket land de själva eller deras föräldrar är födda. Skillnaderna mellan ungdomar med svensk och med utländsk bakgrund kvarstår dock för dem som har högst en gymnasieutbildning. Vi kan alltså se en polarisering inom gruppen utrikes födda. De med kortare utbildning möter svårigheter på arbetsmarknaden medan de med högre utbildning klarar sig ungefär lika bra som genomsnittet.

Kan arbetsmarknadspolitiken överbrygga hindren?

Arbetsmarknadspolitiken skulle kunna fungera som en brygga över de hinder som möter personer med utländsk bakgrund. De kontakter som många utrikes födda saknar kan kompenseras med arbetsförmedlarnas kontakter ut i arbetslivet. Arbetsmarknadspolitiska program som subventionerar delar av lönen kan motverka diskriminering i samband med rekrytering till lediga tjänster. Resultaten från utvärderingsforskning visar också att det är den typen av arbetsmarknadspolitiska instrument som är effektiva för såväl inrikes som utrikes födda. Däremot finns det brister i styrningen av arbetsmarknadspolitiken. Tillgången till olika typer av program påverkas inte alltid av den enskilda individens behov och förutsättningar. De som inte har arbetslöshetsförsäkring riskerar att bli hänvisade till mindre effektiva program. Utrikes födda tillhör denna grupp.

De första åren i Sverige

De första åren i Sverige för flyktingar och andra invandrade är av särskilt stort integrationspolitiskt intresse. Nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden är fortsatt långsam. De senaste åren har cirka 20 procent av dem i yrkesaktiv ålder ett arbete efter tre år i Sverige, plus minus några procent beroende på konjunkturen.

Sedan flera år pågår ett förändrings- och utvecklingsarbete i kommunerna som ska underlätta för utrikes födda att få ett arbete där deras resurser tas till vara.

Enligt Integrationsverkets senaste undersökning har det skett förbättringar i introduktionen, men bristerna är fortfarande stora. Undervisningen i svenska varvas med arbetsplatspraktik i större utsträckning än tidigare. Men mer än hälften har fortfarande inte fått någon arbetsplatspraktik under sin introduktion och ännu färre en praktik inom sitt yrkesområde. Varia-

tionerna mellan kommunerna är dock mycket stora.

Utrikes födda akademiker har arbeten i nivå med sin utbildning i betydligt lägre grad än inrikes födda akademiker. Det är viktigt att snabbt komma in i ett arbete, men de utrikes födda akademiker som börjar i ett lågstatusjobb löper stora risker att fastna i sådana jobb.

Eget företagande

Årets rapport innehåller en kartläggning av egenföretagandet. Resultaten visar att egenföretagandet för gruppen utrikes födda är lika stort som för befolkningen i helhet. Utrikes födda företagare har en positiv attityd till eget företagande men uppger att diskriminering är ett hinder.

Andelen företagare bland sysselsatta utrikes födda är knappt nio procent, ungefär 10 procentenheter högre än andelen företagare bland inrikes födda. När vi däremot ser på andelen företagare bland befolkningen är inrikes födda företagare i något större utsträckning. Anledningen till att mätten skiljer sig åt är den lägre sysselsättningsgraden bland utrikes födda.

Personer med utländsk bakgrund startar också företag i samma utsträckning. I dag är var femte nyföretagare en person med utländsk bakgrund.

Omfattningen av egenföretagande skiljer sig åt inom gruppen utrikes födda - mellan olika födelse-regioner och mellan män och kvinnor. Den största andelen företagare finns bland personer födda i Asien och den minsta bland personer födda i Afrika. Andelen företagare bland män är högre än bland kvinnor i alla grupper.

Boende

Den etniska och socioekonomiska boendesegregationen i Sveriges städer är i stor utsträckning en spegel av de ekonomiska klyftor som finns mellan olika befolkningsgrupper. Genom att städerna oftast har en långt driven geografisk uppdelning av olika upplåtelseformer med koncentrationer av hyresrätter i den ena delen av staden och villor och radhus i den andra blir boendet uppdelat efter socioekonomiska skilljelinjer. Därmed är boendesegregationen känslig för hur den ekonomiska konjunkturen utvecklas.

Med den ekonomiska kris som präglade utvecklingen i Sverige under 2000-talet ökade de ekonomiska klyftorna i samhället vilket avspeglade sig i ökade klyftor mellan bostadsområden. Det sena 2000-talets ekonomiska återhämtning med stigande sysselsättning har bidragit till att allt färre bostadsområden kännetecknas av en låg sysselsättningsgrad, men fort-

farande växer avståndet mellan välmående och ekonomiskt utsatta stadsdelar.

Boendesegregationens etniska dimension blir allt tydligare. Inslaget av utrikes födda bland de boende i ekonomiskt utsatta områden ökar, oavsett den ekonomiska konjunkturen.

Bostadsbristen leder till att fastighetsbolagen kan ställa höga krav på presumtiva hyresgäster. Vi visar i Rapport Integration flera tecken på att det finns restriktioner eller diskriminerande strukturer på den svenska bostadsmarknaden som förhindrar eller försvårar för personer med utländsk bakgrund att göra boendekarriär.

Det har gjorts försök att med politiska medel påverka utvecklingen mot en minskad boendesegregation, senast med den s.k. Storstadssatsningen. Få insatser har utvärderats så noggrant som Storstadssatsningen. Den samlade bedömningen hos dem som utvärderat den är att målsättningen från statens sida om att bryta segregationen var realistisk. Däremot har en stor del av insatserna varit viktiga genom att de lindrat delar av segregationens negativa konsekvenser.

Ungdomsskolan

Andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program har minskat

Inom grundskolan kan vi nu följa utvecklingen för olika elevgrupper över en period om sex år, läsaren / till /. Under perioden har andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program minskat med en knapp procentenhet till procent. Andelen behöriga bland elever med utländsk bakgrund uppgick vid samma tidpunkt till drygt procent, en minskning med omkring två procentenheter sedan / . Samtidigt som andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program minskat en aning har det genomsnittliga meritvärdet ökat bland de behöriga. Detta tyder på att vissa elever presterar mycket bra, medan andelen elever som det går sämre för är större.

För unga med utländsk bakgrund har vistelse-tiden i landet stor betydelse för i vilken mån eleven når skolans mål. Det är stora skillnader mellan pojkar och flickor; och flickor med utländsk bakgrund klarar sig mycket bra. Dessa flickor har till och med genomsnittligt högre meritvärde än pojkar med svensk bakgrund.

Andelen unga med utländsk bakgrund växer på det individuella programmet

När allt fler unga med utländsk bakgrund inte är behöriga till de nationella programmen i gymnasie-

skolan så växer deras andel på det gymnasiala individuella programmet, IV. Det individuella programmet är det största programmet för elever med utländsk bakgrund, med ungefär 10 procent av elevgruppen i landet som helhet, och med 15 procent av elevgruppen i storstäderna. Däremot är det individuella programmet bara det tredje största programmet för elever med svensk bakgrund. När det gäller övriga program så skiljer sig inte fördelningen åt i någon större omfattning, men vi noterar att andelen unga med utländsk bakgrund är större än andelen med svensk bakgrund på de studieförberedande programmen.

Drygt hälften av eleverna med utländsk bakgrund fullföljer gymnasiet

Inom gymnasieskolan har vi följt studieresultaten för elever som började på gymnasiet läsåren 2007 / 2008 till 2011 / 2012 genom att mäta andelen som fullföljt studierna fem år senare. Andelen elever som fullföljer gymnasiet inom fem år har ökat något, till knappt 60 procent. Skillnaden mellan elever med svensk och utländsk bakgrund är stor: 70 procent av eleverna med svensk bakgrund har fullföljt gymnasiet men endast 40 procent av dem med utländsk bakgrund. Bland dem som läst på det individuella programmet har bara 30 procent fullföljt gymnasiet efter fem år.

Ungdomsskolan har misslyckats med att bli likvärdig
Grund- och gymnasieskolan kan sägas ha misslyckats i uppdraget om en likvärdig skola. Analyser visar att föräldrarnas socioekonomiska position och utbildningsstatus förklarar stora delar av skillnaderna i elevernas studieresultat. Skolan lyckas alltså inte uppväga vissa elevers sämre sociala och ekonomiska förutsättningar.

Andelen unga med utländsk bakgrund som går vidare till högskolestudier ökar

I en del av elevernas utbildningskarriär kan vi se positiva resultat och det är i högskolan. Regeringens mål är att 80 procent av en årskull elever ska gå vidare till högskolan före 25 års ålder. Unga med utländsk bakgrund är nära det målet. Drygt 70 procent av de unga med utländsk bakgrund som fullföljer gymnasiet börjar i högskolan jämfört med knappt 60 procent för dem med svensk bakgrund. Andelen elever med utländsk bakgrund ökar också bland dem som är nybörjare i högskolan. Det totala antalet nybörjare i högskolan uppgick till 120 000 / 2012. Av dem hade 15 procent utländsk bakgrund.

Boendesegregationens effekter visar sig i skolan

Den rådande boendesegregationen med etniska och sociala förtecken är en av källorna till ojämlika utbildningsvillkor mellan barn och ungdomar i grundskolan. Det finns ett gap mellan elever boende i de »segregerade« storstadsområdena och landet som helhet, när det gäller meritvärden, betyg i svenska och behörighet till gymnasiet nationella program. Gapet avseende andelen elever som är behöriga till gymnasiet nationella program har dessutom vidgats, även under den tid då Storstadssatsningen genomfördes.

Studier visar att elevers betyg påverkas negativt när det finns en koncentration av andra elever i klassen eller på skolan med föräldrar som har svag socioekonomisk position. Förutsättningarna för eleverna att ta till sig undervisningen påverkas också av den stora omsättningen av elever som kännetecknar skolorna i de så kallade utsatta bostadsområdena. Till detta kommer den etniska dimensionen av boendesegregationen. Studier visar att de utrikes födda elevernas betyg påverkas negativt om andelen barn med utländsk bakgrund överstiger cirka 20 procent. De största förlorarna är nyanlända barn som går i skolor där det redan finns många utrikes födda barn.

Valfrihet att välja skola

Valfriheten att välja skola har mycket starka kopplingar till boendesegregationen. I en studie av elevernas omflyttningar i Stockholm konstateras att i genomsnitt var femte grundskoleelev använder sig av valfriheten och byter till en kommunal eller fristående skola i en annan stadsdel. I vissa stadsdelar – Rinkeby, Spånga-Tensta, Skärholmen och Kista – gick 30 procent av eleverna i årskurs 1 till skolor i andra områden.

Valfriheten har både segregerande och integrerande effekter. Den har öppnat möjligheter för elever att bryta med den boendebetingade skolsegregationen. Eleverna från förortsområdena reser ofta långa sträckor till skolor i innerstaden. Samtidigt leder valfriheten till ökad socioekonomisk segregation för dem som »blir kvar« eftersom det är de mest resursstarka eleverna som byter skola.

Bakgrunden till att eleverna väljer bort skolor i utsatta bostadsområden är mångfacetterad. Eleverna väljer i första hand att gå från »bråk och stök« till »svenskhet«. Genom att byta till skolor i innerstaden hoppas eleverna lära sig »rätt« eller »bättre« svenska och att undervisas i »lugnare miljöer«. Enligt eleverna har de fått tillgång till båda. Paradoxalt nog har det för de flesta inte medfört bättre betyg utan tvärtom. Betygsnivåerna har sjunkit för skolbyttarna vilket, enligt eleverna, beror på att det ställs högre studiekraav i de nya skolorna.

Folkhälsa

I Rapport Integration mäter vi hälsa genom två kompletterande mått: sjukfrånvaro från arbete (ohälsotal) och självuppskattad hälsa. Båda mätten ger en likartad bild av hälsostatusen.

Ohälsotal har ökat markant från till . Under åren - fördubblades i stort sett andelen sjukfall i den sysselsatta befolkningen. Antalet personer med långa sjukfall, dvs varit sjukskrivna minst dagar, ökade från cirka år till år . Under de senaste åren har antalet minskat. Skillnaderna i ohälsotal är stora mellan inrikes och utrikes födda, men ännu större mellan män och kvinnor. Utrikes födda kvinnor har generellt sett högst ohälsotal.

Samma bild som för sjukfrånvaron framkommer i undersökningar av den självskattade hälsan. procent av kvinnorna födda utanför Norden uppger att det allmänna hälsotillståndet är dåligt, vilket är fyra gånger fler än bland de inrikes födda kvinnorna. Var tredje utrikes född kvinna har nedsatt psykiskt välbefinnande mot var femte inrikes född kvinna.

Arbetsvillkoren verkar ha mycket stor betydelse för de skillnader vi ser. Allra värst drabbade är kvinnliga arbetare inom både offentlig sektor och industrin.

De som inte inkluderas blir »vuxna utanför«

I kapitlet om folkhälsa uppmärksammar vi också att närmare utrikes födda personer hamnat utanför den generella politiken. De befinner sig utanför arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen och därmed rätten till arbetslivsriktad rehabilitering. De flesta får inte heller sin arbets- eller funktionsförmåga bedömd, vilket gör att välbefinnande insatser aldrig sätts in.

Vi har kallat denna grupp, med försörjningsstöd som enda insats, för »vuxna utanför«. Två tredjedelar av gruppen är utrikes födda. De flesta av dem har kommit hit som flyktingar eller som anhöriga till flyktingar och därmed varit berättigade till insatser inom introduktionen för nyanlända flyktingar. Det handlar inte bara om initiala svårigheter att etablera sig i ett nytt samhälle. procent av de utrikes födda i gruppen »vuxna utanför« har varit i Sverige i minst fem år.

Vuxenutbildning och validering

Under flera år och i en mängd olika rapporter har Integrationsverket konstaterat att vuxna utrikes föddas väg till arbete och egenförsörjning är för lång och för trasslig. I årets Rapport Integration fördjupar vi oss i två insatser som är tänkta att leda till ökade möjligheter på arbetsmarknaden.

Vuxenutbildning

Vi har tidigare i Rapport Integration uppmärksammat att hundratals utrikes födda akademiker studerar åratals i den grundläggande vuxenutbildning (Grundvux) som är avsedd för dem som missat delar av grundskolan.

Årets fördjupade undersökningar visar att de akademiker som läser inom Grundvux inte i första hand är nyanlända flyktingar och invandrare utan de flesta har varit i Sverige - år. Majoriteten hade redan läst kursen svenska för invandrare (sfi) med betyget godkänd innan de kom till grundläggande vuxenutbildning. Dessa personer har alltså efter introduktion och godkänd sfi åter hamnat i skolbänken för att läsa svenska och andra kompletterande kurser.

De främsta orsakerna är att det saknas system som fångar upp högskoleutbildade på ett tidigt stadium, vilket försvårar deras möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Andra hinder är krav på allmän behörighet i svenska och engelska för att få komplettera sin utländska examen samt bristande initial kartläggning av individens behov och målsättningar. Fortsatt utbildning kan också bli ett sätt för kommunen att slippa försörja individen. Arbetsförmedlingens insatser är ofta utom räckhåll för dem. Dessa sammanflätade strukturella hinder i kombination med tjänstemännens ibland negativa föreställningar om utländsk utbildning och utländsk yrkeserfarenhet gör att människor hamnar i en utbildningsfälla som det ibland kan ta flera år att komma ur.

Validering på gymnasienivå

Validering är ett sätt att synliggöra individens utbildning och arbetslivserfarenhet. Den kan öka utrikes föddas möjligheter till ett arbete som motsvarar den egna kompetensen eller till fortsatt utbildning men den kan också leda till en nedgradering och fragmentering av individens reella kompetens. Än så länge saknas det ett nationellt system för att säkerställa kvaliteten i den validering som görs av kompetensförvärd utomlands. Det finns inte heller något kvalitetssäkringssystem för valideringsutförare.

Validering ska göras efter en noggrann kartläggning som visar att det finns ett behov av validering. Den ska göras så tidigt som möjligt för att synliggöra de invandrades medhavda kompetens och eventuella behov av kompletteringar. Detta är en förutsättning för att valideringen ska ge ett bra resultat. Men i verkligheten fungerar det inte så. Ofta låter man nivån på svenskkunskaper avgöra om validering ska ske eller inte. Det finns alltså informella regler som förhindrar en snabb validering. Ett annat hinder kan vara bristande resurser. Validering görs ofta endast som

en arbetsmarknadsåtgärd för att personen ska få ett arbete där det finns en efterfrågan. Det är den aktör som är beredd att finansiera valideringsverksamheten som bestämmer vilket yrke som ska valideras. Konsekvensen av det blir ofta att validering av den »utländska« kompetensen inte blir en validering av den reella kompetensen utan endast av ett fragment av denna. Dessutom kan en högre utbildning degraderas till en angränsande kompetens på lägre nivå för att passa in i de svenska måtten. Lärare kan t.ex. valideras till förskollärare om det råder brist på sådana i en kommun.

Validering av kompetens förvärvat utomlands innebär med andra ord inte alltid ett steg för att fastställa faktiskt kompetens, utan i stället ett eller flera steg nedåt i kompetenshierarkin. Att bedöma individens kompetens mot fastställda kriterier handlar mindre om att synliggöra individens kompetens och mer om att identifiera vilka brister individens kompetens har jämfört med de fastställda kriterierna.

Sverige i internationell belysning

Internationella jämförelser av integration är svåra att genomföra då ländernas statistikredovisning och invandringspolitik skiljer sig så pass mycket åt. Detta har vi beskrivit i tidigare Rapport Integration. Jämförelser kan också vara känsliga eftersom länderna har olika samhällsliga värderingar och politiska mål.

Samtidigt är internationella jämförelser mycket viktiga då de kan bidra till att ge perspektiv på den svenska integrationspolitiken och ge idéer om hur integrationen i samhället kan förbättras. Svensk integrationspolitik har utvecklats och svensk integrationspolitisk debatt förs mycket utifrån ett strikt nationellt perspektiv och utan internationella jämförelser. Vi vill därför uppmärksamma den svenska integrationen och svensk integrationspolitik utifrån några internationella jämförelser:

Invandring genom asylsystemet

Sverige utmärker sig genom en stor andel asylinvandring och en liten andel utomeuropeisk arbetskraftsinvandring. Procent av dem som fått permanent uppehållstillstånd de senaste åren är flyktingar, vilket är högt jämfört med andra OECD länder (OECD).

Stor andel högt utbildade invandrare i Sverige

Internationella jämförelser visar att länder som baserar stora delar av sin invandringspolitik på kvot- eller poängsystem har de mest högt utbildade invandran-

Trots detta hör Sverige, tillsammans med Storbritannien, Irland, Norge, USA, till den grupp länder som kännetecknas av en relativt stor andel högt utbildade invandrare. I dessa länder har över procent av de utländska medborgarna universitets- eller högskoleutbildning. I en sådan OECD-jämförelse kommer Sverige högre än både Australien och Kanada. Till det kommer att många har doktorsutbildning. I USA finns utrikes födda doktorer, vilket är procent av alla doktorerade. I Sverige är också procent av de doktorerade utrikes födda, medan deras andel i Kanada och Australien är ännu högre, respektive procent. Sverige liknar på så sätt länder som aktivt rekryterar högt utbildad arbetskraft. Det avspeglar sig också genom att relativt få invandrade har kort utbildning. I flera OECD-länder har mer än procent av de utländska medborgarna mellan och år en utbildningsnivå under -årig gymnasieutbildning. I Frankrike är siffran procent och i Belgien procent. I Sverige är motsvarande siffra procent.

Goda förutsättningar genom lika rättigheter

Den maktpolitiska utredningen har i en forskarstudie (Ds :) särskilt jämfört i vad mån länder i Europa har anpassat sin lagstiftning så att de politiska, civila och sociala rättigheterna gäller lika för alla medborgare och även de utländska medborgare som bor i landet med uppehållstillstånd (ett år eller mer).

Enligt utredningen har regler och lagstiftning anpassats i Sverige så att lika politiska, civila och sociala rättigheter gäller. Det enda undantaget är att det finns viss öppen diskriminering efter medborgarskap när det gäller rätten till uppehållstillstånd, där nordiska medborgare positivt särbehandlas och när det gäller möjlighet att rösta i kommunalval direkt vid folkbokföring för tredjelandsmedborgare. Övriga sju undersökta länder har betydligt oftare differentierade rättigheter för medborgare och icke-medborgare.

Gemensamt för de undersökta ländernas lagstiftning är att de sociala rättigheterna är begränsade för tredjelandsmedborgare, särskilt om de inte är flyktingar. Det enda landet som sticker ut är Sverige. När en person väl är folkbokförd och bosatt i en kommun finns det inte några större rättsliga olikheter i förhållande till svenska medborgare. Om detta är den svenska lagstiftningen ensam.

Sveriges medborgarskapslagstiftning utmärker sig också i sammanhanget genom att inte ha integrationskrav. I Frankrike krävs att den sökande ska ha assimilerats, i Tyskland att hon ska kunna tyska, i Nederländerna att hon integrerats, i Schweiz att hon är »lämplig« och i Österrike att hon är positivt

inställd till landet. Brittiska regler innehåller ett krav på att den enskilde ska ha för avsikt att stanna i landet, ska kunna ett av de officiella språken och att hon avger ett lojalitets- och trohetslöfte. Därtill krävs att den sökande får en rekommendation från tre brittiska medborgare.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att »den svenska lagstiftningen jämfört med andra länder faktiskt och formellt på många punkter uppfyller regeringsformens bestämmelse om lika rättigheter och integrationsmålen bättre än motsvarande lagstiftning i de andra länderna...« (Ibid., s. 10)

Integrationspolitiken får högt betyg

Enligt European Civic Citizenship and Inclusion Index (Migration Policy Group 2005) rankas Sverige tillsammans med Nederländerna på andra plats i en jämförelse av EU-ländernas politik för integration och inkludering av invandrare, med ett indexvärde på 80. Högst kommer Belgien med indexvärdet 85, lägst Danmark med 75. EU-genomsnitt är i studien 78. Det speglar att Sverige har få formella hinder för deltagande på arbetsmarknaden, goda villkor för familjeåterförening, säkra uppehållstillstånd som i princip ger fulla rättigheter, en inkluderande medborgarskapspolitik samt utbyggd lagstiftning och åtgärder för att bekämpa diskriminering.

Rapporten sammanställs årligen av tankesmedjan Migration Policy Group och är ett sätt att följa upp och jämföra integrationspolitiken inom EU. Indexet är ett systematiskt försök att presentera hur gynnsamma medlemsländernas politik är för inkludering av invandrade. Ländernas politik jämförs med en normativ idealpolitik för rättvisa, social sammanhållning och inkludering. Indexet mäter således inte hur bra integration länderna har, utan i vad mån länderna följer de rekommendationer som arbetats fram av experter och frivilligorganisationer och bygger på de ideal som formuleras inom EU-samarbetet och internationella konventioner.

Fördelaktiga attityder till invandring och mångfald

European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) är en institution inom EU som övervakar förekomsten av rasism och diskriminering i medlemsländerna. EUMC sammanställde år resultatet av två olika serier av attitydundersökningar: Eurobarometer och European Social Survey (EUMC 2005). Undersökningarna visar att den svenska befolkningen, jämfört med andra EU-länder, har en mycket positiv inställning till invandring och mång-

fald. Skillnader i attityder mellan länderna är omfattande och kan inte helt förklaras med faktorer som skillnader i utbildning eller arbetslöshet mellan länderna. Författarna menar att mediaklimatet i samspel med populistiska politiker kan bidra till att förklara varför vissa länder är mer negativa än andra.

World Value Survey är en global undersökning av social, kulturell och politisk utveckling som utför intervjuer med representativa urval av personer i olika länder. När det gäller svenska folkets inställning till invandrare och etnisk mångfald, visade den senaste undersökningen år 2006, att Sverige hade den mest välvilliga inställningen av alla de 60 länder som ingick i studien. Till exempel svarade 70 procent av svenskarna att de inte skulle ha något emot att bo granne med en invandrad – attityder som skapar goda förutsättningar för integration. (World Value Survey 2006)

Stora klyftor på arbetsmarknaden i många länder

Sverige tillhör en grupp länder med stora skillnader i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda. Det gemensamma för dessa länder är att arbetskraftsinvandringen är relativt liten. Statistiken jämför således vad som i förra Rapport Integration kallades »äpplen och stolar« och visar det tämligen självklara att sysselsättningen är hög för invandrade som väljs ut i enlighet med efterfrågan på arbetsmarknaden.

Trots olikheterna mellan länderna kan vi ändå konstatera att sysselsättningsgraden för utrikes födda i Sverige inte är lägre än i flera nägorlunda jämförbara länder: OECD-uppgifter från år 2004 visar att skillnaden i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda var allra störst i Danmark (10 procentenheter), men skillnaden är 15 procent eller mer i Tyskland, Belgien, Danmark, Finland, Nederländerna och Sverige (OECD 2005). Ser vi på skillnaden i arbetslöshet 2004 / 2005 var den högst i Nederländerna. Den var också hög i Belgien, Sverige, Danmark, Norge och Frankrike.

Särskilt utrikes födda kvinnor har en relativt fördelaktig ställning på arbetsmarknaden när vi jämför Sverige med andra länder. Utrikes födda kvinnor har högre sysselsättning i Sverige (65 procent) än i Nederländerna, Finland, Tyskland, Frankrike, Danmark och Belgien. Skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda kvinnor är störst i Danmark, där sysselsättningsgraden är hela 10 procentenheter högre för dem som är födda i Danmark. Därefter följer Tyskland, Nederländerna, Belgien, Finland och Sverige med sysselsättningskillnader på mellan 5 (Tyskland) och 6 (Sverige) procentenheter.

Fyra övergripande resultat framträder i Rapport Integration:

- Arbete och ekonomisk utveckling har avgörande påverkan på övriga integrationsområden som exempelvis boende, skola och hälsa
- Försörjningssystemen ger oavsiktliga effekter och påverkar aktörernas agerande
- Mållkonflikter och motverkande styrinstrument ställer invånare utanför
- Bristen på effektutvärderingar är stor

Arbete och ekonomi har avgörande påverkan

Bakom de ojämlika villkoren mellan utrikes och inrikes födda inom de områden som speglas i Rapport Integration ligger en mängd olika faktorer. Men det märks tydligt att områdena i rapporten hänger samman, utvecklingen inom ett område är beroende av vad som händer inom ett annat.

Sett över tid ger strukturerna förutsättningarna och konjunkturen påverkar utvecklingen. Gemensamt för alla områden är att utrikes födda missgynnas av regelverk, normsystem och rutiner som har diskriminerande effekter. Utvecklingen på arbetsmarknaden och bostadsmarknaden påverkas, när de allmänna ekonomiska förutsättningarna förändras. Detsamma gäller tilldelningen av resurser till skola och folkhälsoarbete, och kommunernas ekonomi. Arbetsmarknaden och den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden har avgörande inverkan på möjligheterna för integration inom andra områden.

De senaste åren har präglats av en stark ekonomisk tillväxt utan att sysselsättningen påverkats i någon nämnvärd utsträckning. Möjligen har det skett en mindre ökning av sysselsättningen under år . Många av de förbättringar och försämringar som beskrivs i *Rapport Integration* är därför inte nödvändigtvis en effekt av integrationspolitiska insatser, utan måste också ses i ljuset av hur konjunkturen förändrats.

Boendesegregationen hänger samman med utvecklingen på arbetsmarknaden. När det finns gott om jobb ökar också möjligheterna att göra bostadskarriär och antalet ekonomiskt utsatta bostadsområden minskar. Segregationen påverkar i sin tur de boendes möjligheter på arbetsmarknaden. Som vi visat i *Rapport Integration* finns det, oavsett individuella faktorer som utbildningsnivå och ålder, mycket som tyder på att de som bor i ekonomiskt utsatta områden har sämre chanser på arbetsmarknaden än de som bor i mer välmående områden.

Liknande kopplingar finns mellan boendesegregationen, ungdomars resultat i skolan och arbets-

marknaden. Ungdomar som går i skolor där ytterst få elever har svensk bakgrund har sämre skolresultat än de som går i andra skolor. Detta samband gäller oavsett föräldrarnas utbildningsnivå och ställning på arbetsmarknaden. Betygen och utbildningsnivån är viktiga för ungdomars möjligheter att konkurrera om lediga jobb och attraktiva utbildningsplatser.

En god folkhälsa förutsätter en jämlik hälsa. Det är stora skillnader i hälsotillståndet mellan utrikes och inrikes födda, där de utrikes födda kvinnorna har den sämsta hälsan. Mycket tyder på att det är de ojämlika och ojämsställda villkoren på arbetsmarknaden som ligger bakom dessa skillnader. Även här finns samband som går i båda riktningarna. Dålig hälsa leder till sämre möjligheter på arbetsmarknaden, och utestängning från arbetsmarknaden ger dålig hälsa.

Introduktionen under de första åren i Sverige ska lägga en stabil grund för flyktingars och andra invandrades framtida liv i Sverige. Även här finns det starka kopplingar mellan olika områden. Arbetsmarknaden påverkar bostadsmarknaden som påverkar nyanlända flyktingars bosättning. Om de nyanlända flyktingarna koncentreras till ekonomiskt utsatta svenskgläsa områden finns det mycket som tyder på att de vuxnas chanser på arbetsmarknaden försämras och deras barn får sämre möjligheter i skolan.

Samma sak gäller validering av informell kompetens. Vilka yrken som valideras bestäms av arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft och av bostadsorten.

Försörjningssystemen påverkar aktörernas agerande

Arbetslösa inrikes födda har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i större utsträckning än utrikes födda. De arbetslösa som är födda utomlands har i stället oftare försörjningsstöd från kommunens socialförvaltning. Arbetslöshetsförsäkringen är betydligt mer ekonomiskt fördelaktig än försörjningsstödet. Därutöver får typen av försörjning också konsekvenser för vilken typ av program som är tillgängliga för de arbetslösa.

Ett exempel är att arbetslösa med arbetslöshetsförsäkring inte får registreras i den kategori "övriga" hos AMS, som innebär att förmedlingen inte ger någon service och att den arbetslöse inte ingår i AMS statistik över antalet arbetslösa. Olika försörjningssystem kan vara en av förklaringarna till att drygt procent i AMS kategori »övriga« är födda utomlands och att så många av dem har en akademisk utbildning. Det finns således tendenser till att de som har försörjningsstöd sorteras bort från den nationella arbets-

marknadspolitiken och i stället hänvisas till de kommunala utbildnings- och arbetsmarknadsprogram, vars effekter är så gott som okända.

Här ligger en del av förklaringen till att så många utrikes födda akademiker tillbringar lång tid i den grundläggande vuxenutbildning som är avsedd för personer som saknar kunskaper på grundskolenivå. Av olika intervjuundersökningar framgår att det finns incitament hos handläggare att försöka överföra arbetslösa till någon annans försörjningssystem. Utrikes födda akademiker i grundläggande vuxenutbildning kan till exempel överföras från kommunalt försörjningsstöd till det statliga studiefinansieringssystemet och i slutändan överflyttas försörjningsansvaret till den enskildes egen plånbok.

Det finns också exempel på att många kommunala arbetsmarknadsprogram inte främst syftar till att underlätta för den enskilde att få ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. I stället finns drivkrafter att genom programmen övertyga Försäkringskassan om att den arbetslöse har så dålig hälsa att något av Försäkringskassans försörjningssystem borde vara tillgängligt. Även det omvända gäller: att genom programmet övertyga Arbetsförmedlingen att den arbetslöse står tillräckligt nära arbetsmarknaden för att få tillträde till något av förmedlingens program och de försörjningssystem som är kopplade till de nationella arbetsmarknadspolitiska programmen.

Typen av arbetslöshetsförsörjning leder således till ett slags Svarte Petterspel där den arbetslöses förutsättningar och behov inte alltid är ledstjärnan. Detta kan ha bidragit till att närmare utrikes födda hamnat i en situation där de får försörjningsstöd som enda åtgärd och där andra insatser är i det närmaste obefintliga.

Mälkonflikter och motverkande styrinstrument

Integrationspolitiken är sektorsövergripande och ansvaret ligger därför på ett stort antal myndigheter. Där blir integrationsfrågorna ibland betraktade som något som ligger litet vid sidan av kärnverksamheten. En stor del av politiken genomförs av och i kommunerna. När många parter är berörda är det svårt att undvika att mälkonflikter uppstår.

Ett exempel är storstadspolitikers övergripande mål att »bryta segregationen«. Detta mål går knappast att uppnå med enbart satsningar på de ekonomiskt utsatta bostadsområdena. Om segregationen ska kunna brytas måste målet införlivas i betydligt bredare politikområden, med satsningar på bostadsbyggande och andra infrastrukturrella aspekter av hela stadens planering och utveckling.

Ett annat exempel är reformen om valfrihet inom grund- och gymnasieskolan, som motverkar de satsningar på att förbättra kvaliteten i ytterstadsområdenas skolor som görs inom storstadspolitiken. Valfriheten leder till en omfattande utflyttning av duktiga elever med utländsk bakgrund från skolorna i storstädernas utsatta bostadsområden. De duktigaste eleverna flyttar även om deras skolor håller en hög kvalitet.

Det finns också mälkonflikter inom enskilda myndigheter. Ett exempel är mål- och resultatstyrningen av Arbetsmarknadsverket. Utrikes födda är en prioriterad grupp i regeringens mål för arbetsmarknadspolitiken. Men de utrikes födda finns inte med när de övergripande målen omsätts i kvantitativa termer för den konkreta verksamheten ute på arbetsförmedlingarna. De kvantitativa målen, till exempel att minska antalet långtidsinskrivna, kan då få till effekt att arbetsförmedlarna prioriterar ned dem som bedöms som mer svårplacerade på arbetsmarknaden för att de riskerar att utsättas för diskriminering. Därmed finns incitament att placera utrikes födda i sökandekategorier som inte räknas in bland de arbetslösa och som inte får någon service från förmedlingarna.

En viktig fråga är således om den nuvarande utformningen av mål- och resultatstyrningen på en mängd politikområden ger incitament till en effektiv integrationspolitik.

Stor brist på effektutvärderingar

Det saknas i stor utsträckning kunskaper om effekterna av olika integrationspolitiska insatser. Bristen på utvärderande analyser och rena utvärderingar gäller från de mer genomgripande integrationspolitiska förändringarna till alla de tillfälliga projekt som kännetecknar många insatser för invandrade.

Under de senaste åren har dock Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) ägnat allt större uppmärksamhet åt de integrationspolitiska aspekterna i sin verksamhet. I IFAU:s uppdrag ingår att analysera de samlade effekterna av arbetsmarknadspolitiken för individ och samhälle. IFAU har dock inget ansvar för att särskilt beakta de integrationspolitiska aspekterna i sina utvärderingar. Det är fortfarande alldeles för få utvärderingar som analyserar effekterna av olika program separat för inrikes och för utrikes födda.

Sedan den omfattande sysselsättningskrisen i början av -talet har kommunerna fått en allt större roll i arbetsmarknadspolitiken. Effekterna av de kommunala arbetsmarknadspolitiska programmen är dock i stort sett okända. Många av dem som deltar i

dessa program är födda utomlands. Kommunalisering av arbetsmarknadspolitiken har således en integrationspolitisk slagsida. Vi saknar också kunskap om effekterna av de »invandrarprojekt» som bedrivs av andra huvudmän. Det finns enstaka undantag, men den samlade bilden är att den typen av projekt inte utvärderas. I den mån utvärderingar förekommer rör det sig inte om effektutvärderingar. Det som värderas är om programmet nått den målgrupp som avsetts, om samarbete skett enligt planerna eller om projektledarna anser att de nått sina mål.

När storstadspolitiken lanserades åtföljdes den av ett mycket ambitiöst utvärderingsprogram. På basis av utvärderingarna går det att dra vissa övergripande slutsatser, som att områdesbaserade insatser inte förmår att bryta segregationen. Trots denna ambitiösa utvärderingsverksamhet är kunskaperna mycket grunda om politikens effekter: vad är en effekt av storstadspolitiken, vad är en effekt av andra satsningar och vad är en effekt av den ekonomiska konjunkturen?

Skolverket och Myndigheten för skolutveckling följer regelbundet upp utvecklingen inom grundskolan och gymnasiet. Det statistiska underlaget är utmärkt och resultaten för barn och ungdomar med utländsk bakgrund uppmärksammas i allt större utsträckning både av myndigheterna själva och av forskarsamhället. Även effekter av institutionella reformer har analyserats från ett integrationspolitiskt perspektiv, till exempel friskolereformen och det fria skolvalet.

Däremot finns inga utvärderingar som skulle kunna förklara varför skolformen Svenska för invandrare är efter år ger så bristande resultat.

Andra viktiga integrationspolitiska områden är folkhälsopolitiken, vuxenutbildningen och validering av reell kompetens. Inom folkhälsoområdet pågår några forskningsprojekt, som har vissa effektutvärderande ansatser. Den övergripande bilden är dock att det finns enstaka beskrivningar och några uppföljningar, men vi har inte funnit några exempel på effektutvärderingar.

Validering av reell kompetens och vuxenutbildning berör många invandrade. Det finns en överrepresentation av utrikes födda inom den kommunala vuxenutbildningens alla nivåer, i synnerhet när det gäller utrikes födda med gymnasial och eftergymnasial utbildning. Här är det en anmärkningsvärt stor brist på utvärderingar.

Slutligen är introduktionen under de första åren i Sverige av stor vikt för nyanlända flyktingars framtida möjligheter. Integrationsverket följer utvecklingen genom regelbundna uppföljningar baserade på enkäter till handläggare och till dem som deltagit i intro-

duktionsprogrammen. Det finns dock för närvarande ingen möjlighet att utvärdera introduktionsprogrammets effekter i stort eller om en viss typ av inriktning ger bättre resultat än andra. Kommunerna saknar i många fall data över vilka som går i programmen och har heller ingen skyldighet att lämna ifrån sig sådana uppgifter.

Insatsområden för integration och mångfald

I årets Rapport Integration uppmärksammar Integrationsverket fem insatsområden för att åstadkomma ett trendbrott med ökade möjligheter och minskade klyftor. Agendan handlar om att utveckla förutsättningarna för lika möjligheter:

Insatsområden i årets Agenda är:

- Skapa en öppnare arbetsmarknad som ger bättre förutsättningar för inträde och avancemang för utlandsfödda
- Utveckla insatserna mot diskriminering byggt på principen om likvärdig behandling
- Utveckla möjligheterna för nyanländas etablering i Sverige i samverkan med arbetsmarknadens aktörer
- Minska boendesegregationen och segregationens negativa effekter för barn och ungdomar i ungdomsskolan
- Ge bättre förutsättningar för kunskapsbaserade beslut

Öppen arbetsmarknad

Årets Rapport Integration visar tydligare än någonsin att arbete är hävstången för integration. Utan arbete och fast inkomst är valmöjligheterna på bostadsmarknaden små. Föräldrarnas position på arbetsmarknaden överförs till barnen då skolan inte lyckas uppväga de socioekonomiska klyftor som finns bland föräldrarna.

Arbetsmarknadsintegration kräver breda insatser

För att åstadkomma bättre integration på arbetsmarknaden räcker det inte att endast fokusera på det som traditionellt brukar räknas till integrationspolitik. Insatser mot diskriminering och en förstärkt arbetsmarknadspolitik har inte lett till att sysselsättningen för utrikes födda har tagit fart. För att sänka arbetslösheten och möjliggöra bättre integration behövs totalt sett fler nya jobb på arbetsmarknaden.

Det kan finnas en osäkerhet hos arbetsgivare om vilka kvalifikationer och färdigheter en ny person på

arbetsmarknaden har. Denna osäkerhet har diskriminerande effekter. I ekonomisk forskning kallas detta statistisk diskriminering dvs arbetsgivare försöker minska kostnader i en rekrytering genom att tillskriva arbets sökande gruppegenskaper i stället för att utgå från de individuella kvalifikationerna.

Osäkerheten hos arbetsgivarna kan minska och trösklarna sänkas genom validering av utbildning och erfarenhet, men också genom praktikplatser och subventionerade anställningar.

Lärdomarna av de utvärderingar som gjorts av arbetsmarknadspolitiken visar också att de mest effektiva programmen är de som mest liknar ett reguljärt jobb, som t.ex rekryteringsstöd och anställningsstöd. Sådana insatser kan bidra till att minska risken för arbetsgivaren att anställa och innebära en snidigare övergång från arbetslöshet till arbete.

Se över trösklarna till arbetsmarknaden

Arbetsmarknadens sätt att fungera påverkar möjligheten att som ny etablera sig på arbetsmarknaden (Arbetslivsinstitutet, SNS, OECD, SOU, Försäkringskassan, IFAU). Hinder som finns i den generella politiken kan därmed bidra till att förklara en mer långsam etablering för invandrade på arbetsmarknaden.

I Rapport Integration har vi uppmärksammat vilka incitament de olika försörjningssystemen skapar för de aktörer som fattar beslut om olika insatser. Den enskilde riskerar att drabbas av inläsningseffekter. Det finns anledning att se över trösklar, incitament och margineffekter också för individer. Det gäller exempelvis de margineffekter som drabbar arbetslösa med a-kassa och försörjningsstöd (SOU, ALI, Proposition / bil. s). På samma sätt gäller det effekterna av beskattning på låga arbetsinkomster (OECD, IFAU, SNS).

Det är avgörande för integrationen att nya invånare snabbt får möjlighet att komma in på arbetsmarknaden. Samtidigt måste det finnas förutsättningar till avancemang, så att utrikes födda inte fastnar i lågt kvalificerade ingångsjobb under deras kvalifikationsnivå. Detta uppmärksammas för akademiker i årets rapport. Fortsatta insatser kan behövas även när individen har ett arbete, såsom exempelvis sker i vissa program för nyanlända i USA. Detta belystes i Rapport Integration.

Sverige särskiljer sig på flera sätt internationellt med utrikes föddas representation inom vissa sektorer på arbetsmarknaden. Sektorer där invandrade är starkt underrepresenterade bör särskilt granskas för att identifiera möjliga hinder.

Insatser mot diskriminering

Varken utbildningsnivå eller eventuella kulturella olikheter kan förklara de stora skillnaderna i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda. Förklaringar går snarare att finna i diskriminering och missgynnande regler som försvarar för nya på arbetsmarknaden. Arbetet med att synliggöra och undanröja diskriminerande strukturer är därför en viktig uppgift i integrationsarbetet.

Fokus på strukturella hinder i den generella politiken

Integrationsverket har i årets Rapport Integration identifierat en rad mekanismer i den generella politiken som riskerar att missgynna utrikes födda. Många av de problem som uppmärksammas grundläggs redan under den första tiden i Sverige. Vi har också visat att det finns ett utbrett bristtänkande som får diskriminerande effekter för individen – tjänstemän tenderar att fokusera på det som avviker från normen snarare än att utgå från individens resurser. Det är alltså viktigt att regelverk och bestämmelser anpassas till befolkningens mångfald. Detsamma gäller myndigheternas rutiner och normer. De får inte förhindra att alla behandlas på ett likvärdigt sätt. Det integrationspolitiska perspektivet i mål- och resultatstyrningen av myndigheterna måste förstärkas, så att inte målkonflikter uppstår.

Riksrevisionen har också påpekat att de integrationspolitiska målen genomslag i myndigheternas verksamhet behöver stärkas (Riksrevisionen). Integrationsverket har därför fått i uppdrag att göra en analys av integrationspolitikens resultat och genomslag utifrån de mål och indikatorer för integrationspolitiken som slagits fast i regeringens budgetproposition för. Denna analys kommer sedan att kunna utgöra underlag för att samordna och stärka regeringens styrning av myndigheterna så att integrationspolitikens genomslag ökar.

Även hur andra mekanismer i den generella politiken drabbar utrikes födda bör ses över. Forskarna är till exempel oeniga om huruvida anställningsskyddet har några effekter på den totala sysselsättningen, medan det är relativt oomstritt att det påverkar arbetsmarknaden för olika grupper av arbetstagare olika (OECD b). Balansen mellan trygghet för dem som har ett jobb och möjligheterna för arbetslösa att bli anställda är en viktig fråga.

Offensivt arbete mot diskriminering

Arbetet mot diskriminering är det område inom integrationspolitiken som ståt mest i fokus under de senaste åren. EU har drivit på ny lagstiftning mot diskriminering och för likabehandling. Den svenska

lagstiftningen har skärpts och breddats (prop / :) och DO har fått ökade resurser. Diskrimineringskommittén har lagt fram ett förslag på en ny sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU :). Regeringen har tillsatt utredningar om strukturell diskriminering och Integrationsverket har fått i uppdrag att genomföra s.k. praktikprövning för att undersöka omfattningen av diskriminering i arbetslivet.

Det finns ett växande erkännande hos samhällets centrala institutioner att diskriminering är ett allvarligt problem. En stor majoritet av den svenska befolkningen menar också att diskriminering förekommer och att det är ett problem. Förnekelsen av att diskriminering förekommer är marginell. Den svenska befolkningen uppvisar också liten acceptans för diskriminering och stödet för lika rättigheter är väl förankrat (Integrationsverket c).

Särbehandling eller likvärdig behandling?

Insatser mot diskriminering bör bygga på principen om likvärdig behandling. Då minskar risken för negativ särbehandling av utrikes födda. Istället för att bryta med principen om likvärdig behandling genom att införa kvotering eller annan form av stark positiv särbehandling bör huvudinsatsen för bättre integration vara att bekämpa negativ särbehandling genom att betona lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Det är i den generella politiken vi bör söka lösningarna, inte genom särlösningar baserade på gruppstillhörighet.

För att likvärdig behandling ska kunna garanteras krävs det insyn i för individen viktiga beslut. Bostadsmarknaden bör därför vara mer öppen för insyn. Bostadsförmedling av hyreslägenheter bör ske efter öppna och icke-diskriminerande principer. Budgetgivning på fastigheter bör också ske på ett mer öppet sätt. Det skulle ge bättre förutsättningar för likvärdig behandling.

Frågan om positiv särbehandling har aktualiserats under året. En samlad lagstiftning mot diskriminering bör vara försiktig med att öppna för undantag från likvärdig behandling. Ett utvecklat arbete mot diskriminering med tydligare mål, aktiva åtgärder och förstärkt uppföljning är centralt i arbetet för att radera barriärer, motverka negativ särbehandling och lägga grund för varje individs faktiska möjligheter. Detta kan göras utan att man utvidgar lagens möjligheter till att omfatta kvotering och starkare former av positiv särbehandling.

Förbättra förutsättningarna för nyanländas etablering

Under den första tiden i Sverige ska individerna ges förutsättningar för inträde på arbetsmarknaden och delaktighet i samhället. Efter avslutad introduktion ska det inte finnas några insatser särskilt riktade till invånare enbart på grund av att de är utrikes födda. Sådan var avsikten med introduktionen men så har det inte blivit. Introduktionen har länge haft en bristande måluppfyllelse, trots att det pågår ett fortlöpande förändrings- och utvecklingsarbete. Etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare är för långsam.

Rapport Integration ger ytterligare exempel på brister under och efter introduktionen. Tillsammans med tidigare uppföljningar och utvärderingar av introduktionen visar rapporten att tiden i kommunal introduktion för många nyanlända invandrare inte ger vägar in i samhället, utan introduktionen riskerar att fungera som ett väntrum. Avsnitten om den grundläggande vuxenutbildningen och validering visar att det efter introduktionen ofta följer en rad andra insatser som riskerar att förlänga tiden i väntrummet.

Behov av systemförändringar under den första tiden i Sverige

Integrationsverket har tidigare påpekat behovet av systemförändringar till regeringen så att introduktionen för nyanlända invandrare får ett ökat fokus på arbete och egenförsörjning. Grunden i en introduktion bör vara någon form av arbetsplatsförlagd insats kombinerad med andra insatser som språk och samhällsinformation samt validering av utbildning och yrkeskunskaper. Introduktionen bör också innefatta rehabiliterande och funktionshöjande åtgärder, t.ex. arbetslivsinriktad rehabilitering av traumatiserade flyktingar. Därför tog Integrationsverket initiativ till den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen mellan berörda statliga myndigheter och kommunernas och landstingens organisationer.

Analysen i Rapport Integration pekar på att bristerna inom introduktionen kan bero på målkonflikter hos de samverkande aktörerna. Aktörer som kommuner och statliga myndigheter behöver tydliga drivkrafter för sina insatser för nyanlända. Till exempel bör statens finansiering av introduktionen organiseras så att drivkrafterna för olika aktörer att påskynda integrationen ökar. Det är också angeläget att tydliggöra ansvar och rollfördelning. Arbetsmarknadsverket måste få en tydligare roll för arbetslivsinriktade aktiviteter för nyanlända invandrare.

Regioner och län bör spela en större roll än i dag både när det gäller planering av mottagandet och utvecklingen av introduktionsinsatser. Samtidigt vet vi att bara ett fåtal kommuner samarbetar med aktörer utanför kommungränsen (Integrationsverket). Ett regionalt arbete behöver samordnas och ha regionala »motorer». I ett inledande skede kommer Integrationsverket ha en sådan roll inom ramen för den försöksverksamhet regeringen gett verket i uppdrag att utföra, under 2007 och 2008, för att utveckla samarbetet inom några utvalda län eller regioner. De centrala, regionala och lokala överenskommelserna om utvecklingen av introduktion har gett struktur och legitimitet åt samverkan mellan inblandade aktörer (Integrationsverket, 2007: b). Detta kommer nu utnyttjas i det fortsatta arbetet. Försöksverksamheten kan sedan lägga grund för en mer omfattande förändring nationellt.

Minska boendesegregationen

Utvärderingarna av Storstadssatsningen visar att det politiska målet att bryta segregationen genom områdesbaserade insatser var realistiskt. Däremot har en stor del av insatserna inom Storstadssatsningen haft viktiga effekter genom att lindra delar av segregationens negativa konsekvenser.

För att en politik som ska bryta segregationen ska vara verksam bör den lyftas från bostadsområden till den kommunala och regionala nivån. Översiktsplaner, planer på ny infrastruktur och bostadsplanering är viktiga inslag i en mer långsiktig och övergripande politik för att bryta segregationen. Koncentrationen av boendeformer måste också motverkas för att undvika isolering och inestängning av det slag vi kan se idag. De övergripande insatserna bör kombineras med insatser som passar ett områdesbaserat arbetssätt, till exempel att kompensera elever i skolan för deras sämre förutsättningar.

Det är också angeläget att förebygga diskriminering på bostadsmarknaden. Ett sätt att göra det är att öka den offentliga insynen i hur hyresbostäder fördelas. Bättre statistik över vilka lägenheter som privata hyresvärdar släpper till bostadsförmedlingen, och vilka man hanterar på egen hand, skulle exempelvis förbättra möjligheten att analysera sorteringsprocesser på bostadsmarknaden.

På kommunal nivå skulle inflytandet över de allmännyttiga bostadsföretagen kunna användas som ett instrument för att förebygga diskriminering. Politiker kan genom direktiv och mål styra en viktig del av kommunens bostadsmarknad, inklusive segregationsutvecklingen inom allmännyttan.

Boendesegregationens effekter visar sig i skolan

Den rådande socioekonomiska och etniska boendesegregationen är en av de största källorna till ojämlika utbildningsvillkor mellan barn och ungdomar i grundskolan.

Insatserna inom skolan, särskilt i större städer, handlar om att förhålla sig till en omgivning som präglas av etnisk- och socioekonomisk boendesegregation. En koncentration av elever där föräldrarna har svag socioekonomisk position påverkar elevernas betyg negativt.

Förutsättningarna för skolan att skapa likvärdiga villkor skulle förbättras avsevärt om boendesegregationen mildrades. Riktade insatser till de områden där en stor del av stadens ekonomiskt och socialt resurs-svaga befolkning bor kan dock bidra till att mildra segregationens negativa effekter.

En viktig insats för att uppväga de negativa effekterna av en social och etnisk boendesegregation är att se till att barn med utländsk bakgrund som nyligen anlänt till Sverige erbjuds möjlighet till skolgång i en miljö med bättre förutsättningar för framgångsrika studier.

Kunskapsbaserade beslut

Integrationspolitikens utveckling måste styras av kunskap om vilka medel i integrationspolitiken som ger faktiska resultat. Annars finns risk för att fältet lämnas vidöppet för mindre välgrundade uppfattningar om vilka som är de bästa lärande exemplen. Uppföljning är också viktigt för att identifiera mekanismer i den generella politiken som missgynnar personer som invandrat till Sverige.

En ambition i Rapport Integration 2007 har därför varit att undersöka vilken roll utvärderingar spelar inom integrationspolitiken och vad utvärderingarna säger om effekterna av olika insatser.

Utvärderingsverksamheten behöver utvecklas

Det finns i dag ett bättre kunskapsunderlag än tidigare men det behövs fler uppföljningar och utvärderingar, särskilt när det gäller effekter av insatser under den första tiden i Sverige, validering grundläggande vuxenutbildning, kommunala arbetsmarknadsinsatser och »projekt för invandrare». Där är effekterna närmast okända.

Den mest utvecklade utvärderingsverksamheten och den bästa metodologiska kunskapen finns hos IFAU, som dock bara utvärderar arbetsmarknadspolitiken. IFAU har inget ansvar för att analysera de samlade effekterna ur ett integrationsperspektiv och inte heller för att vidareutveckla arbetsmarknadspolitiken

ur ett integrationsperspektiv. Integrationsverket har bland annat till uppgift följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv, men har inget uppdrag att initiera utvärderingar. I den mån uppföljningar och utvärderingar görs, saknas i nästa led en samlad strategi för att ta tillvara resultaten och omsätta dem i praktisk politik.

För närvarande saknas således ett genomtänkt integrationsperspektiv på utvärderingsverksamheten och en systematisk utvärderingsstrategi inom såväl den statliga som den kommunala sektorn. Det saknas även ett samlat ansvar för att beställa utvärderingar, ta emot utvärderingarnas resultat och omsätta resultaten för att utveckla insatser inom olika politikområden ur ett integrationsperspektiv.

Samverkan är nödvändig

Integrationsverket har inlett två stora insatser för att utveckla system för att ytterligare öka kunskaperna om integrationsprocesserna och effekterna av integrationsinsatser. Båda kräver stora insatser av andra samverkande aktörer:

Under 2004 har grunden lagts för ett framtida nationellt system för utvärdering av introduktionen för nyanlända flyktingar och invandrare. Integrationsverket har, tillsammans med representanter för sex särskilt utvalda pilotkommuner – Borås, Gävle, Karlskrona, Landskrona, Linköping och Västerås – samt Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetsmarknadsstyrelsen, tagit fram frågor som ska mäta effekterna av insatser under individernas introduktion. Till hösten 2005 planeras systemet kunna tas i bruk av samtliga intresserade kommuner. Systemet kräver kommunernas aktiva medverkan för att fungera.

År 2005 inleder också ett antal centrala myndigheter ett formellt samarbete för att följa upp och analysera hur integrationen utvecklas i Sverige. Berörda myndigheter ska lämna underlag till Integrationsverket om olika indikatorer. Det nya uppföljningssystemet med mätbara mål kommer att ge en mer heltäckande bild av integrationens utveckling i landet. En samlad övergripande analys görs av Integrationsverket som ska lämna en första rapport till Justitiedepartementet den 1 juni 2005.

Källor:

- Arbetslivsinstitutet, 2004, *Vägar till en öppnare arbetsmarknad*, årsbok
- COM(2004) 106 : *A Common Agenda for Integration*
- Direktiv 2003/71 : *Översyn av integrationspolitiken*
- DS 2004:10 : *Svensk rätt i integrationspolitisk belysning*
- EUMC, 2004, *Majorities' Attitudes Towards Minorities Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey*
- European Commission, 2004, Directorate-General Justice, *Freedom and Security, Handbook on integration for Policymakers and practitioners*
- Försäkringskassan, 2005, *Försäkringskassan analyserar 2005:24 Utrikesfödd och sjukskriven*
- IFAU, 2004, *Hur höga är minimilönerna? IFAU Rapport 2004:1*
- Integrationsverket, 2004, *Hur togs de emot, Integrationsverkets rapportserie 2004:1*
- Integrationsverket, 2004, *Integration var god dröj, Integrationsverkets rapportserie 2004:2*
- Integrationsverket, 2004, *Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004, Integrationsverkets rapportserie 2004:3*
- Integrationsverket, 2004, b, *Utvärdering av den centrala överenskommen, delrapport*
- Integrationsverket, 2004, c, *Integrationsbarometer 2004*
- Migration Policy Group, British Council Brussels, Foreign Policy Centre, 2004, *The European Citizenship and Inclusion Index*, British Council
- OECD, 2004, *Taxing Wages*
- OECD, 2004, b, *Employment Outlook*, OECD, Paris
- OECD, 2004, c, *The integration of immigrants into the labour market: The case of Sweden*
- OECD, 2004, *Trends in International Migration, Annual Report edition*
- Proposition 2004/05:1 / : *Arbetsmarknadspolitiken förstärks*
- Proposition 2004/05:2 / : *Ett utvidgat skydd mot diskriminering*
- Proposition 2004/05:3 / : *Budgetpropositionen för 2005*
- Riksdagen, 2004, *Från invandarpolitik till invandrapolitik*
- SCB, 2004, *Beskrivning av Sveriges befolkning 2004*
- SCB, 2004, b, *Sveriges framtida befolkning 2005-2050. Reviderad befolkningsprognos från SCB*, Statistiska meddelanden BE SM
- SNS, 2004, *NBER-rapporten : Att reformera välfärdstaten – amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*
- SOU 2004:1 : *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle*
- SOU 2004:2 : *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*
- SOU 2004:3 : *Bil. 1, Finansdepartementet*
- SOU 2004:4 : *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*
- World Value Survey, 2004, www.worldvaluessurvey.org