

# Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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