

DEL C:
Samlad övergripande analys

II Slutsatser och förslag

Genomgången i det andra kapitlet av denna rapport visar att det oavsett integrationspolitisk modell finns specifika problem som rör integration och invandring i olika länder. Därmed inte sagt att val av politik och modell inte spelar någon roll, men det är också andra faktorer som inverkar. Sammanhanget i form av fenomen som situationen på arbetsmarknaden, ekonomiska konjunkturer, opinionen, föreställningar i massmedia och kultur, tillgång till medborgarskap är svårkontrollerade men viktiga variabler. Politikområdet är det kanske mest känsliga av alla för medial uppmärksamhet, såväl i Sverige som i andra länder. Sverige har en i internationell jämförelse relativt utvecklad integrationspolitik, med en grundstruktur av institutioner för introduktionen av nyanlända invandrare, samt med uppföljning och utvärdering av integrationen. Sverige har haft en omfattande asylinvandring sedan mitten av 1980-talet. Det krävs uthållighet för att anpassa systemet till nya grupper. Målsättningen lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter är knappast förhandlingsbar i en demokrati som vår. Med andra ord är det viktigt att fundera på förutsättningarna och var ribban för arbetet inom integrationsområdet rimligen bör läggas. Detta kapitel innehåller ett sammandrag av indikatorresultat, sektorsövergripande analyser, iakttagelser om systemet för uppföljning och analys, diskussion om vad som krävs för att få systemet mera effektivt, samt förslag inför framtiden.

Resultaten enligt indikatorerna

Inom samtliga studerade samhällsområden så ser läget sämre ut för utrikes födda personer, eller personer med utländsk bakgrund, än vad det gör för personer med svensk bakgrund. Ibland är skillnaderna inte så stora och på vissa punkter är

utvecklingen positiv. Indikatorerna visar generellt sett att personer som inte kommer från västländer är mer sjuka, i högre grad sysslösa, bor sämre, är fattigare och har barn med sämre skolresultat. Myndigheternas analyser av indikatorerna ger inget direkt svar på orsaken till att tillstånden är på detta sätt. Det är dessutom mycket komplicerat och resurskrävande att över huvudtaget göra den typen av analyser, vilket den nuvarande utformningen av detta system för mätning av utveckling och resultat inom integrationspolitiken inte heller tillåter. Resten av detta avsnitt ger en sammanfattning av indikatorresultaten inom de elva samhällsområden som ingår i det samlade systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling.

Rättsväsendet och den statliga arbetsgivarpolitiken: När det gäller de fyra rättsvårdande myndigheterna så är andelen anställda med utländsk bakgrund i paritet med befolkningens sammansättning inom kriminalvårdens klientnära arbetsområden. Inom övriga delar av kriminalvården och de andra rättmyndigheterna är andelen anställda med utländsk bakgrund mycket låg. Mångfalden bland domare och åklagare kan endast öka genom att rekryteringsbasen breddas. Det förutsätter att fler studerande med utländsk bakgrund avlägger juristexamen med tillräckligt höga betyg och intresse för dessa yrken. Polismyndigheten har inte uppnått sitt mål för andelen polisaspiranter med utländsk bakgrund. Både för detta yrke och övriga yrken inom rättsväsendet krävs förändring av rekryteringen om personalsammansättningen ska börja närma sig relationerna i befolkningen. De fyra myndigheterna har redovisat antalet anställda som deltagit i utbildning i diskriminerings och mångfaldsfrågor under år 2006. Det framgår att dessa utbildningar kan ha mycket varierande omfattning och ingå i olika kombinationer med andra utbildningssatsningar. Några av myndigheterna har besvarat frågan hur stor andel av myndighetens alla anställda som sammanlagt deltagit i utbildningarna. Myndigheterna har inte kommenterat betydelsen av dessa utbildningssatsningar och deras plats inom en samlad personalpolitik.

När det gäller de 16 myndigheterna i stort så försämrades mångfalden bland anställda inom Arbetsmarknadsverket, domstolarna, polisväsendet och Åklagarmyndigheten under perioden 1997 till 2004 i relation till befolkningens sammansättning dessa år. Personalsammansättningen inom Kriminalvården, Statens kulturråd och Integrationsverket utvecklades positivt under samma period. För övriga myndigheter var tendensen inte entydig. Den vanliga bilden är att andelen anställda med utländsk bakgrund ökade hos myndigheterna,

men att ökningen skedde i långsammare takt än förändringen av befolkningens sammansättning. Personer med bakgrund i länder utanför Europa är mest underrepresenterade.

Det är inget slutmål i sig att myndigheternas personalsammansättning fullständigt ska avspegla sammansättningen i befolkningen i termer av individernas länderbakgrund. Det hela handlar om olika steg som uppnås på vägen mot målet om staten som förebild. Målet sträcker sig längre än en rent kvantitativ representation. Integrationsverket anser att indikatorerna visar att det finns starka skäl att kvalitetssäkra rekryteringsprocessen. Underrepresentation behöver inte vara ett problem i sig, så länge det finns en tydlig ambition hos myndigheterna att använda kvalitetssäkrad rekrytering som en väg till ökad mångfald och även i övrigt bedriver ett aktivt arbete i samma riktning.

Sysstelsättning: Under det allra senaste årets (2006) starka konjunktur har det skett en förbättring av sysselsättningen. Sysstelsättningsgraden är fortsatt lägre för utrikes födda än för inrikes födda, men andelen sysselsatta bland de utrikes födda har ökat och skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda män har minskat. Genom att följa sysselsättningsutvecklingen under de senaste tjugo åren, framkommer att sysselsättningsgraden för utrikes födda och närmandet eller främjandet till dem som är födda i Sverige huvudsakligen bestäms av den allmänna konjunkturutvecklingen.

När det gäller utrikes födda akademiker med ett arbete i nivå med deras kvalifikationer, är det endast möjligt att följa utvecklingen under en kort period (2001–2004). Under dessa fyra år är andelen utrikes födda akademiker med ett kvalificerat arbete betydligt lägre än vad som är fallet för inrikes födda akademiker. Detta gäller i synnerhet utrikes födda män med akademisk utbildning. Ingen förändring har skett över tid.

Integrationsverket har utvecklat ett mått för att kunna följa ungdomars situation på arbetsmarknaden. Måttet visar andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar och visar mycket höga siffror, i synnerhet för utrikes födda unga män. Trots att de bott minst 10 år i Sverige, så är det mellan 20 och 30 procent av de utrikes födda unga männen som varken arbetar eller studerar. Tendensen är stigande under de tre senaste åren (2002–2004). Uppemot hälften av de ungdomar som varken arbetar eller studerar var aldrig anmälda på Arbetsförmedlingen under år 2004.

I sin nuvarande utformning kan sysselsättningsindikatorerna inte användas för att följa utvecklingen på arbetsmarknaden ur ett integrationsperspektiv. Den kategori som anges – utrikes födda – är alldeles för bred. Möjligheterna på arbetsmarknaden

påverkas av sammansättningen av individer inom denna kategori, främst av individernas vistelsetid i Sverige, ålder, utbildning och födelseregion. Den nuvarande indikatorn avspeglar dessutom främst utvecklingen av den allmänna konjunkturen. Integrationsverket föreslår att en integrationsindikator utvecklas, som tar hänsyn till förändringar i individegenskaper, makroekonomiska förändringar och förändringar i kohortstorlek, det vill säga antalet utrikes födda som invandrar till Sverige ett visst år.

En integrationsindikator av ovan skisserat slag kan dock inte mäta integrationspolitikens *resultat*. För att mäta resultatet och få ett underlag för effektiviseringar av integrationspolitiken behövs gedigna utvärderingar av integrationspolitikens implementering och effekter inom de områden där den genomförs, det vill säga i kommuner och inom sektorsmyndigheterna. Integrationsverket ser det som angeläget att en sådan verksamhet byggs upp.

Inte heller finns det någon direkt koppling mellan indikatorerna och Arbetsmarknadsverkets verksamhet. Styrningen av Arbetsmarknadsverkets insatser för utrikes födda skulle kunna förbättras med ett mer gediget och regelbundet statistiskt underlag över hur utrikes födda prioriterats inom verksamheten och övergångsfrekvenser från inskrivning till arbete. De beskrivningar som nu lämnas från Arbetsmarknadsstyrelsen till Arbetsmarknadsdepartementet (tidigare Näringsdepartementet) måste kompletteras med analyser som tar hänsyn till skillnader mellan individer när det gäller till exempel utbildningsnivå, ålder och tid i Sverige. En översyn av styrningen av Arbetsmarknadsverket ur ett integrationsperspektiv bör också ta upp eventuella effekter av olika finansieringssystem.

Möjligheterna för utrikes födda att få ett arbete skulle förbättras av en omfördelning av hur Arbetsmarknadsverket resurser används för utrikes födda arbets sökande: från utbildningsinsatser till subventionerade anställningar och stöd till start av näringsverksamhet. Forskningen visar entydigt att denna typ av program ger de mest positiva effekterna på chansen att få ett arbete. En omfördelning av de subventionerade anställningarna till förmån för grupper med allmänt svag ställning på arbetsmarknaden kan också motiveras av att man då i större utsträckning kan vara beredd att acceptera de undanträngningseffekter som uppkommer. De personer som är i behov av kompletterande utbildning, värdering av examina, validering och dylikt ska dock naturligtvis erbjudas utbildningsinsatser.

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

För att komma över hinder som är specifika för utrikes födda företagare föreslår NUTEK att man ska utreda möjligheten att erbjuda företagsinformation på flera språk än idag och ägna särskild uppmärksamhet åt marknadsföringen av stödtjänster speciellt till utrikes födda. NUTEK föreslår även ökade satsningar på mentorprogram, nya generella finansieringsåtgärder och fortsatt arbete för att minska risken för diskriminering av utrikes födda företagare

Utrikes födda tar emot ekonomiskt bistånd i större utsträckning än inrikes födda. Socialstyrelsen menar att den främsta orsaken till denna skillnad är att det är vanligare bland utrikes födda, i synnerhet nyanlända invandrare, att man saknar arbete och inte är kvalificerade för arbetslöshetsersättning. Skillnaderna i detta avseende har dock minskat under perioden 1998 – 2005. Antalet personer som tar emot ekonomiskt bistånd har minskat generellt sett under denna tidsperiod, men i större omfattning bland de utrikes födda. Socialstyrelsens undersökning visar också på andra viktiga skillnader i fråga om biståndsmottagande bland inrikes och utrikes födda. Det är exempelvis en betydligt vanligare med sambohushåll bland de utrikes födda biståndsmottagarna. Bland de inrikes födda biståndsmottagarna utgör å andra sidan ensamstående män en betydligt större andel än vad som är fallet bland de utrikes födda.

Boende: Det finns betydande skillnader mellan personer med svensk och utländsk bakgrund i fråga om boende. Medan drygt hälften av befolkningen med svensk bakgrund bor i egna hem är motsvarande andel bland de med utländsk bakgrund bara drygt en fjärdedel. Den vanligaste boendeformen bland de med utländsk bakgrund är hyresrätt. De som bor i egna hem trivs i regel bättre med sitt boende än de som bor i hyresrätt. Över lag tycks dock flertalet boende vara ganska nöjda med sitt boende enligt de undersökningar som Boverket presenterar. Personer med svensk bakgrund trivs dock något bättre än de med utländsk bakgrund, oavsett upplåtelseform. I fråga om trygghet i boendet är skillnaderna större mellan män och kvinnor än mellan olika befolkningskategorier indelade efter ursprung. Generellt sett uppfattar dock personer med svensk bakgrund sitt bostadsområde som tryggt i större utsträckning än personer med utländsk bakgrund. Även i detta fall tycks överrepresentationen av personer med utländskbakgrund i områden med hyresrätter förklara en del av skillnaderna. Boverket kan nämligen konstatera att de som bor i hyresrätt känner sig mest otrygga. De som bor i hyresrätt är dessutom mer trångbodda än de boende i andra upplåtelseformer. Personer med utländsk bakgrund bor också trängre än de med svensk bakgrund. Barn med utländsk bakgrund har dessutom tillgång till eget rum i

mindre utsträckning än barn med inrikes födda föräldrar. Slutligen kan vi konstatera att boendesegregationen efter etniska skiljelinjer har ökat i flertalet av landets större kommuner under perioden 1997–2005.

Utbildning: Målen för ungdomsskolan är att andelen elever med utländsk bakgrund som lämnar grundskolan med fullständiga betyg samt andelen elever med utländsk bakgrund som efter fyra år lämnar gymnasieskolan med avgångsbetyg successivt ska öka.

För de tre senast redovisade läsåren har andelen flickor med utländsk bakgrund som lämnat grundskolan med fullständiga betyg varit 66,3, 65,0 respektive 65,7 procent. Motsvarande tal för flickor med svensk bakgrund var 81,4, 81,0 respektive 81,6 procent. Andelen pojkar med utländsk bakgrund som dessa år lämnade grundskolan med fullständiga betyg var 56,8, 56,7 respektive 57,1 procent.

Motsvarande tal för pojkar med svensk bakgrund var 75,1, 74,8 respektive 75,1 procent. Andelen elever med utländsk bakgrund som de två senast redovisade åren fullföljt gymnasieutbildning med slutbetyg inom 4 år efter studiestart var 60,6 respektive 58,9 procent. Motsvarande tal för elever med svensk bakgrund var 77,9 procent båda åren.

Redovisningen avslöjar att avståndet mellan skolresultatet för flickor med utländsk respektive svensk bakgrund ökade under perioden. För pojkarna minskade under samma skede avståndet något mellan resultatet för dem med utländsk och dem med svensk bakgrund. För gymnasieskolan visar siffrorna en tydligt ökad klyfta vad gäller skolresultat mellan elever med utländsk och elever med svensk bakgrund mellan de två åren. Bakom siffrorna över skolresultat för elever med utländsk bakgrund döljer sig en stor variation. En mycket viktig observation är att sambandet mellan skolresultat och vistelsetid i Sverige är starkt. De individer som anlänt sent till Sverige har större svårigheter att nå goda skolresultat än de som bott en längre tid i landet.

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

att indikatorerna om självskattad hälsa varken är möjliga eller meningsfulla att analysera djupare med det för handen varande datamaterialet. Indikatorn som mäter upplevd hälsa är en bra integrationsindikator i termer av tillståndsmätning i samhället i stort. Den är dock inte meningsfull att använda för att analysera vilka insatser som har betydelse för måluppfyllelse eftersom indikatorn inte kan visa på orsaker till tillståndet.

Socialförsäkring: Den bild som växer fram inom politikområdet »Socialförsäkringar« är – föga förvånande – att socialförsäkringarna i första hand är speglingar av skillnader på arbetsmarknaden. Detta innebär att eftersom utrikes födda har en sämre förankring på arbetsmarknaden så är de också mer beroende av de socialförsäkringar som är bosättningsbaserade än de försäkringar som är inkomstbaserade. Försäkringskassan har en »handlingsplan« som syftar till att anpassa och utveckla verksamheten i förhållande till myndighetens målgrupp i stort. Orsakerna till skillnaderna kommer dock endast marginellt att kunna påverkas genom »Handlingsplanen« och då i form av utbildningsinsatser som strävar mot likartade bedömningar av rätt till ersättning och att alla kan ta del av information.

Försäkringskassans integrationspolitiska mål är att: »Skillnaderna i sjukfrånvaro mellan utrikes födda och inrikes födda skall minska.« Analysen av indikatorerna inom sjukförsäkringen visar att skillnaden är större mellan kvinnor och män än mellan in- och utrikes födda när det gäller användandet av den inkomstbaserade sjukpenningen. Den bosättningsbaserade sjuk- och aktivitetsersättningen visar dock en markant skillnad och då är det framför allt personer från mellanöstern och norra Afrika (MENA) som är överrepresenterade i statistiken. Integrationsverket drar slutsatsen att Försäkringskassans roll skulle kunna vara mer aktiv för att nå måluppfyllelsen genom att inte låta individens ersättningsform vara styrande för individens *möjligheter, rättigheter och skyldigheter* till rehabilitering.

Försäkringskassan bedriver ett målinriktat utvecklingsarbete i integrationspolitisk riktning. Försäkringskassans roll för att kunna påverka målet bör dock klargöras av dem själva i samråd med Regeringskansliet. Ett sådant klargörande skulle rimligen komma att även påverka analysens fokus till att hamna inom ramen för Försäkringskassans handlingsram. Det är exempelvis nämnt som en punkt i »Handlingsplanen« att medverkan i introduktionen skall ingå. Vi vet att behovet av rehabilitering och bedömningar av arbetsförmåga finns inom ramen för introduktionen, men att det är oklart vem som har ansvaret för att se till att detta genomförs. Försäkringskassans sektorsansvar för nyanlända personer som har eller riskerar att få arbetshindrande ohälsa behöver förtydligas.

Demokrati: Kvinnor med utländsk bakgrund blev sämre företrädare i riksdagen genom 2006 års val än de blev 2002. För männen med utländsk bakgrund ledde däremot valet 2006 till en bättre representation i riksdagen än motsvarande läge efter valet 2002. I valet till landstingen 2006 minskade andelen valda kvinnor med utländsk bakgrund medan männens representation blev oförändrad jämfört med föregående val. I valet till kommunerna ökade både andelen valda kvinnor och andelen valda män med utländsk bakgrund jämfört med valet 2002. För alla dessa politiska församlingar gäller att valda med utländsk bakgrund utgör en mindre andel av det totala antalet valda än andelen inom befolkningen som har utländsk bakgrund.

I några andra former av medborgerlig aktivitet som studerats åren 1998 och 2000–2001 har skillnader mellan personer med utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund minskat även om aktivitetsgraden bland personer med utländsk bakgrund fortfarande var lägre än bland personer med svensk bakgrund också vid den senare tidpunkten.

Kultur: Fördelningen av upphovs personer till musik och teaterkonstverk från olika världsdelar var ungefär samma åren 2001 och 2004. Upphovsmän i Sverige, engelskspråkiga länder och övriga Västeuropa är överrepresenterade i förhållande till upphovsmän i Östeuropa och andra länder. Metoden att söka upphovs personers ursprung är osäker. 20–27 procent av verksamma vid kulturinstitutioner har utländsk bakgrund medan 6–8 procent av de verksamma i ledande ställning vid sådana institutioner har utländsk bakgrund. Utbildning och socioekonomisk tillhörighet väger tyngst bland förklaringar till medverkan och deltagande i kulturlivet. Deltagandet inom de flesta kulturområden bland personer med utländsk bakgrund är lika högt eller högre än etniska svenskars deltagande.

Diskriminering: Hållningarna inom detta område har pendlat över tid och inte sällan framstått som uppenbart ideologiska. Tidigare var det vanligt förekommande att helt och hållet bortse från diskriminering, eller betrakta fenomenet som en restförklaring. Under senare tid har det blivit vanligare att betrakta diskriminering närmast som den enda faktorn bakom de iakttagna skillnaderna mellan personer med utländsk bakgrund respektive svensk bakgrund. Våra resultat pekar på att diskriminering finns, men knappast framstår som den enda förklaringen till förekommande skillnader. Arbetsgivarnas kunskap om diskrimineringslagstiftningen behöver öka. Det finns ett behov av att göra fler insatser och utredningar inom området diskriminering. Inte minst så behöver orsakerna bakom

fenomenet diskriminering undersökas närmare. Även undersökningsmetoderna behöver kompletteras och utvecklas. Det är svårt att mäta det självupplevda. När det gäller antidiskrimineringsarbetet så menar vi att det utöver en bra tillämpning av effektiva lagar kan finnas skäl att närmare tydliggöra statens roll inom området.

Nyanlända – Är introduktionen ett verktyg för integrationspolitisk måluppfyllelse?: Resultaten av analysen av nyanländas etablering (introduktionen) visar introduktionen ur ett »myndighetsaktivitetsperspektiv« snarare än ur individens behovsperspektiv. Indikatorerna i sig handlar huvudsakligen om insatser som sker på individnivå och som har förmodade effekter för att öka nyanländas möjligheter till etablering i Sverige. Det är viktigt att notera att de nyanlända som erbjuds en introduktion, som är samordnad av kommunen, är en minoritet av de nyanlända⁶⁰.

Fokus för introduktionen är individen och det stöd och de insatser som individen behöver för att så snabbt som möjligt kunna bli egenförsörjande och/eller på andra sätt delaktig i samhället. Analysen av indikatorerna visar att få aktiviteter sker under introduktionen som kan påverka individens möjligheter till ett socioekonomiskt jämlikt liv i Sverige. Till stor del saknas det dessutom kunskaper om vilka insatser som är effektiva i förhållande till målen och i de fall kunskap finns, så används den inte eftersom den lokala arenan för introduktionen är tvärsektoriell.

Risken är stor att personer som kommer från icke-västländer även fortsättningsvis i negativ mening kommer att vara överrepresenterade i statistik som handlar om hälsa och socioekonomi. Det kan därtill inte uteslutas att det till och med sker färre interventioner kring personer som går i introduktion än för övriga personer i Sverige med liknande behov, som exempelvis arbetslösa.

Det är lockande att dra den enkla slutsatsen att sysselsättningsgraden och antidiskrimineringsarbetet behöver öka för att minska riskerna för en svag ekonomisk och social trygghet bland nyanlända. En djupare analys om utrikes föddas delaktighet och inflytande i samhället behöver också göras. Tillgång till arbete och ett starkt antidiskrimineringsarbete är på många sätt nyckeln till att bli delaktig. Men så länge Sverige har en stor

60 Generellt erbjuder kommunerna bara introduktion till de nyanlända som omfattas av den så kallade ersättningsförordningen. I praktiken kan alltså två personer komma från likartade förhållande och ha likartade behov, men endast den som genererar statlig schablonersättning erbjuds insatser.

asylinvandring får vi inte glömma att en stor andel av dem som får permanent uppehållstillstånd i Sverige står långt borta från arbetsmarknaden av andra skäl än formella eller preferensbase- rade svårigheter att komma in på den. Det gäller barn och ung- domar, äldre personer, samt personer som lider av ohälsa. Man kan utgå från att en stor del av dem som får permanent uppe- hållstillstånd av asylskäl, humanitära skäl eller anknytnings-skäl lider av ohälsa på grund av svåra levnadsvillkor i ursprungsland- et, och på grund av särskilda riskfaktorer som hänger samman med flyktingskap (förföljelse, krig, väntan).

Det finns inga tydliga incitament eller någon tydlig struktur för att kunna utveckla introduktionen, så att den skulle kunna bli ett instrument för att nå måluppfyllelse. Detta syns tydligt i de indikatorer som inbegriper andra myndigheter än kommu- nen. Dessa myndigheter finns inte med i tillräckligt hög grad i introduktionen på grund av att de inte har något uttalat upp- drag att utveckla en verksamhet som möter nyanländas behov. I de fall insatser görs så handlar det inte om någon direkt utveckling inom ramen för den egentliga kärnverksamheten. Det förekommer förmodligen enstaka fall av introduktion där myndigheter går utanför sina ramar för att tillsammans öka möjligheterna för en individ, men de kommunerna är i sådana fall för få för att påverka utfallet i de sammanlagda indikato- rerna.

Kommunen *borde* vara den myndighet som har ett tydligt incitament att utveckla introduktionen. Borde med tanke på att kommunen förlorar om nyanlända inte ges möjlighet att bidra till tillväxten och att kommunen har kostnaden för »det sista skyddsnetet«, det vill säga socialbidraget, i de fall individen inte blir självförsörjande. Indikatorerna styrker att kommu- nen är mer aktiv än övriga myndigheter, men aktivitetsnivån är ändå låg i förhållande till de iakttagna behoven. Det är också anmärkningsvärt att kommunerna inte har ställt högre krav på en starkare styrning av sektorsmyndigheternas insatser under introduktionen, utan i många fall valt att själva utföra verksam- heter som egentligen ligger inom ramen för andra sektorsmynd- igheters ansvar såsom arbetsförmedling, landsting och försä- ringskassa.

Lindencrona & Ekblad (2007) har på uppdrag av bland andra Integrationsverket tagit fram en modell och implemen- teringsplan för en hälsofrämjande introduktion, som bygger på evidens inom folkhälso- och samverkansforskningen.⁶¹ Den innefattar bland annat två samverkansformer – målforum och

61 Lindencrona, Fredrik & Ekblad, Solvig, 2007: »Implementeringsplan för projektet »Hälsofrämjande introduktion«, Norrköping: Integra- tionsverket.

etableringsnätverk – där målforum utvärderats med experimentell ansats och visat sig ha statistiskt signifikanta goda resultat jämfört med kontrollkommunerna, avseende brukarnas upplevelser och bedömningar av delaktighet, måltydighet, stöd och samarbete med handläggare och kvalitet i introduktionen.

Trots att det alltså finns forskning som erbjuder modeller för ökad måluppfyllelse av introduktionen, så finns det ingen kommun eller annan myndighet som visat intresse att aktivt implementera modellen i de fall de själva får stå för kostnaden. Detta förhållningssätt kan tänkas bero på att kommunen i sig är sektoriserad och att introduktionen inte betraktas som ett verktyg för en ökad måluppfyllelse, utan snarare en statlig angelägenhet som kommunen utför åt staten. Att personer i introduktion sällan erbjuds heltidsinsatser och att vuxna människor får »sommarlov« under introduktionen tyder också på att kommunen inte ser introduktionen som ett viktigt redskap för att skapa möjligheter för nyanlända att nå målet så effektivt som möjligt.

I slutändan av en kedja av myndigheter och viljor är det ändå individens incitament för att genomföra introduktionen som *borde* vara en motor för utveckling mot målet. Indikatorerna mäter inte detta, men i analysen framkommer att vissa individer får särskild introduktionsersättning och andra får vanligt »socialbidrag« vid introduktionen. I många fall innebär detta att individen kan komma att förlora ekonomiskt på att ta ett arbete under introduktionen, eftersom socialbidraget minskar i motsvarande grad. Kommunen skulle förmodligen också se det som en kortsiktig ekonomisk förlust om de skulle erbjuda introduktionsinsatser samtidigt som en person försörjde sig själv.

Vissa individer kommer från samma bakgrund och har liknande behov av särinsatser, men erbjuds ofta olika insatser eftersom det inte är säkert att de båda betraktas ha rätt till introduktion. Indikatorerna tyder dock på att de flesta, oavsett om de får introduktion eller inte, erbjuds SFI och egentligen inget mer. Den naturliga frågan blir: Varför skulle individen se introduktionen som ett viktigt redskap för egenförsörjning och delaktighet när samhället kommunicerar något helt annat?

Sektorsövergripande analyser

Systemet för uppföljning och analys innefattar elva samhällsområden och 16 sektorsmyndigheter. Det är inte på något enkelt sätt givet vilka myndigheter och samhällsområden som bör ingå, men vi menar att urvalet är en god början. Det

är inte heller helt klart vilka samband som råder mellan olika samhällsområden och myndigheters respektive verksamheter, även om vi i detta avsnitt försöker sammanfatta och knyta ihop några för oss uppenbara kopplingar. När det gäller modellen eller systemet – med de elva samhällsområdena och de 16 myndigheternas verksamhet samt kopplingarna dem emellan – så vill vi konstatera att problem sannolikt kvarstår, och åtgärder kommer att behövas inom vissa samhällsområden, *även* om målen inom ett eller flera områden uppnås.

Ett av regeringens mål för integrationspolitiken är att sysselsättningsgraden för utrikes födda skall närma sig den för hela befolkningen. Ett annat mål är att bryta segregationen i boendet. Boendesegregationen hänger samman med utvecklingen på arbetsmarknaden. När det finns gott om jobb ökar också möjligheterna att göra bostadskarriär och antalet ekonomiskt utsatta bostadsområden minskar. Segregationen påverkar i sin tur de boendes möjligheter på arbetsmarknaden. Oavsett individuella faktorer som utbildningsnivå och ålder har de som bor i ekonomiskt utsatta områden sämre chanser på arbetsmarknaden än de som bor i mer välmående områden.

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

Det är stora skillnader i hälsotillståndet mellan utrikes och inrikes födda, där de utrikes födda kvinnorna har den sämsta hälsan. Mycket tyder på att det är de ojämlika och ojämsställda villkoren på arbetsmarknaden som ligger bakom dessa skillnader. Även här är sambandet ömsesidigt, dålig hälsa leder till sämre möjligheter på arbetsmarknaden.

Introduktionen under de första åren i Sverige skall lägga en stabil grund för flyktingars och andra invandrades framtida liv i Sverige. Även här finns det starka kopplingar mellan olika områden. Praktik på arbetsplatser underlättar möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden, i synnerhet om praktiken har en anknytning till individens utbildning och yrkeserfarenheter. Möjligheterna att ordna praktikplatser påverkas dock av den allmänna situationen på arbetsmarknaden. Läget på bostadsmarknaden påverkar nyanlända flyktingars bosättning. Om de nyanlända flyktingarna koncentreras till ekonomiskt utsatta »svenskglea« områden försvåras både chanserna på arbetsmarknaden för de vuxna och i skolan för deras barn. Samma sak gäller validering av informell kompetens. Vilka yrken som

valideras bestäms av arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft och av bostadsorten.

Om integrationspolitiken ska göra framsteg behövs det följaktligen insatser på en mängd områden där hänsyn tas till att insatser på ett område även kan ha effekter på andra områden.

Vi ska nu redovisa några iakttagelser utifrån de delrapporter till uppdraget »Samlat system för uppföljning och analyser av integrationspolitikens resultat« som handlar om självs kattad hälsa (Socialstyrelsen), ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen), socialförsäkringar (Försäkringskassan), boende (Boverket), och skolresultat (Skolverket) – i ljuset av det nationella folkhälso-målet om ekonomisk och social trygghet. I regleringsbrevet och instruktionerna till respektive myndighet har redovisning av indikatorer, förklaringar till observationerna samt i vissa fall även redovisning av insatser inom sektorsmyndighetens ansvarsområde med koppling till indikatorerna, efterfrågats. Två gemensamma mönster som framträder när delrapporterna ställs bredvid varandra, är för det första att resultaten på indikatorerna samvarierar med såväl sysselsättningsgrad/anknytning till arbetsmarknaden, och för det andra att de kan förklaras av diskriminering, som man kunnat påvisa i studier och fältexperiment. Syftet med detta avsnitt är att belysa hur social och ekonomisk otrygghet bidrar till ohälsa, men också till att väcka en fördjupande diskussion om faktorer som måste vägas in i analysen.

Socialstyrelsen visar i en delanalys till uppdraget Samlat system för uppföljning och analys av integrationspolitikens resultat att utrikes födda tar emot försörjningsstöd i större utsträckning än inrikes födda. Försäkringskassan (2007) pekar i sin analys på att fler utrikes födda än inrikes födda inte är sjukpenningberättigade, att fler av dem har rätt till ersättningar på enbart garantinivå, att de har lägre uttag av föräldrapenning, och att de förväntas ha lägre ålderspensioner. Dessa mönster förklaras till stor del av svagare anknytning till arbetsmarknaden bland utrikes födda, och att fler av de utrikes födda därmed inte kvalificerar sig för till exempel arbetslöshetsersättning och sjukpenning, som ju är inkomstbaserade bidragsformer. De olikheter som skapas på arbetsmarknaden reproduceras således i socialförsäkringen – med den reservationen att systemet med garantinivåer något förtar effekten av skillnaderna på arbetsmarknaden.

Lindencrona med flera (2006) skriver i en kunskapsöversikt att det generellt finns skillnader mellan inrikes och utrikes födda med avseende på alla rapporterade ekonomiska variabler, till exempel disponibel inkomst under socialbidragsnormen och levnadsstandard, där läget genomgående är sämre för personer födda utanför Sverige. Att ha ett arbete innebär många

fördelar för hälsan (Statens folkhälsoinstitut 2005b) – man får inkomst, man ingår i ett socialt sammanhang, deltar i samhällslivet, och upplever känsla av meningsfullhet. Ur detta perspektiv är det synnerligen oroande att över 50 procent av de utrikes födda männen och över 60 procent av de utrikes födda kvinnorna, som omfattats av ersättningsförordningen, fortfarande saknar arbete efter fem år i Sverige (Integrationsverket 2006d).

Boendet i sig är en grundläggande förutsättning för en god hälsa. En kunskapssammanställning från Statens folkhälsoinstitut (2005b) redogör för sambanden mellan hälsa, tillgång till bostad och bostadsutrymme. Förmågan att klara månatliga boendekostnader samvarierar med både den psykiska och fysiska självskattade hälsan. Bostadsbrist och osäkra boendesituationer för ekonomiskt resurssvaga grupper – som nyanlända ofta tillhör på grund av att de inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden – innebär också ett hot mot hälsan. De små marginalerna leder till stress och gör hushållen sårbara för inkomstbortfall, vilket ytterligare ökar risken för social utslagning. När det gäller trångboddhet finns det evidens för ogynnsamma effekter på hälsan av extrem trångboddhet, vilket definieras som fler än två personer per rum, köket oräknat.

Konsekvenser som påvisats för hälsan av extrem trångboddhet är både fysiska hälsoproblem, som till exempel sömnbrist, stress och besvär med luftvägarna på grund av dålig inomhusluft, och sociala hälsoproblem som ansträngda relationer samt skolproblem och antisocialt beteende bland ungdomar som inte har eget utrymme hemma och som därmed saknar lugn och ro för läxläsning där (ibid). Extrem trångboddhet förekommer i så kallade invandrartäta bostadsområden med många flerbarnsfamiljer. En rapport från Boverket (2006) bekräftar också att trångboddhet är betydligt vanligare bland utrikes födda än bland inrikes födda. Rapporten påpekar att trångboddheten är relaterad till de utrikes föddas svaga etablering på arbetsmarknaden. Trångboddhet enligt SCB:s definition (norm 3, vilket innebär att varje barn och ensamstående vuxen ska ha ett eget rum, kök och ett rum oräknade för att inte klassas som trångbodda) är betydligt vanligare bland utrikes födda i Sverige än bland inrikes födda, men evidensen för att den har någon konsekvens för hälsan är begränsad.⁶²

Förankring på arbetsmarknaden, förhållanden i boendet och

62 Boverket (2007) skriver i sin delanalys att fler av de utrikes födda bor i hyresrätt, och att fler är trångbodda jämfört med de inrikes födda. Trivseln och inflytandet i boendet är också sämre bland de utrikes födda. Även Boverket pekar på skillnader i socioekonomiska förutsättningar och på diskriminering som förklaringar till skillnader i boendet.

förutsättningar för en god hälsa är områden som enligt flera undersökningar visat sig vara beroende av varandra. Förutsättningarna att välja ett boende efter egna preferenser och behov avgörs i stor utsträckning av den enskildes ekonomi. Tillgången till arbete och fast arbetsinkomst blir därmed en avgörande faktor för valmöjligheterna på bostadsmarknaden. Tillgången på bostäder och bostadsutrymme har i sin tur betydelse för människors fysiska och psykiska hälsa. För barn och ungdomar kan boendeförhållandena dessutom vara av betydelse för studieresultaten. Mycket tyder på att extrem trångboddhet samt socioekonomisk och etnisk boendesegregation i sig kan påverka studieresultaten negativt.

Skolverket (2007) redovisar i sitt underlag till Integrationsverket att barn och ungdomar med utländsk bakgrund i lägre grad än de med svensk bakgrund går ut grundskolan och gymnasiet med fullständiga betyg. Den förklarande variabel som ofta lyfts fram är föräldrarnas socioekonomiska status. Statistiska Centralbyrån har dock i en aktuell rapport visat att boendesegregation, efter kontroll av socioekonomiska och demografiska variabler (SCB 2007), påverkar skolresultat i negativ riktning!⁶³

Systemet för uppföljning och analys

Mycket tid och kraft har lagts ned av flera personer inom regeringskansliet och vid de 16 myndigheterna för att få fram det samlade systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens resultat till sitt genomförande. Satsningen är i sitt slag ovanlig i allmänhet och än så länge helt unik inom integrationsområdet. Den omfattande processen har skapat många insikter och erfarenheter på flera händer. Vi finner det rimligt att tala om startpunkten för en ömsesidigt insiktsskapande och verksamhetsutvecklande process.

Systemet togs från början fram centralt inom en interdepartemental arbetsgrupp vid regeringskansliet, på ett närmast

63 En kunskapsöversikt över epidemiologisk forskning från Statens folkhälsoinstitut (2005b) visar att det finns samband mellan låg utbildningsnivå och ökad ohälsa samt ökad dödlighetsrisk. Lågutbildade lider oftare av ohälsa i form av bland annat muskuloskeletal besvär och psykiska problem än högutbildade. Skillnaderna är störst mellan de som har förgymnasial och de som har eftergymnasial utbildning, och forskningen tyder på att dödlighetsrisken minskar ju högre utbildning man har. Det har diskuterats vilka mekanismer som gör att utbildningsnivån bidrar till en bättre hälsa. Forskningen visar dock att de samhälleliga fördelarna som man får del av genom bättre arbete och högre lön, i sin tur skapar bättre förutsättningar för en god hälsa.

förhandlingsliknande sätt, med inslag av täta politikerkontakter. Det var en förutsättning att inte anslå några direkta ekonomiska medel. I linje med det förhandlingsliknande sätt som systemet växte fram på fanns ingen entydig teoretisk tanke bakom valet av målområden, myndigheter och indikatorer, även om de stora dragen var någorlunda givna.

Syftet var från början i första hand att få fram ett indikatorsystem som skulle spegla integrationspolitikens utveckling. Det hela handlar med andra ord mycket om att mäta resultat och tillstånd. Så kom också systemet till stor del att se ut i budgetpropositionen och senare i myndigheternas regleringsbrev. Men inslag fanns av ambitionen att också fånga insatser och prestationer i form av särskilda indikatorer, särskilt inom målområdet introduktionen av nyanlända. De 24 målen som togs fram centralt utgör därtill preciseringar av integrationspolitiken.

Systemet var dock långt ifrån enhetligt eller färdigt när uppdraget kom till Integrationsverket via regleringsbrevet år 2006 och detta tog sig tidigt i uttryck på flera sätt. Det var för det första inte helt klart vilka myndigheter som ingick. Till exempel hade en så central myndighet som AMS inga klara skrivningar om sitt uppdrag inom systemet i sitt regleringsbrev, och det har krävts en hel del gemensamma ansträngningar för att bringa klarhet på denna punkt.

Det rådde för det andra en stor skillnad mellan de initiala ambitionsnivåerna för de ingående myndigheterna. Detta tog sig i uttryck i stora variationer i hur uppdragen var formulerade i de ingående myndigheternas regleringsbrev. Vissa myndigheter hade i uppdrag att utföra både indikatorredovisningar och analyser, medan andra myndigheter fick andra skrivningar och uppgifter i sina regleringsbrev, som till exempel SCB, som (enbart) skulle utreda möjligheter, kostnader och konsekvenser av att oftare ta fram viss statistik. Exempelvis Försäkringskassan gör försök att förklara kausala orsakssamband som går utanför Försäkringskassans egentliga verksamhetsområde. I Integrationsverkets fall så hade myndigheten enligt sitt regleringsbrev – utöver att prestera indikatorredovisningar och analyser – också att pröva vilka insatser som kan tänkas leda till måluppfyllelse, när det gäller de tre sektorsanalyser som organisationen gavs huvudansvaret för (målområdena diskriminering, nyanlända och sysselsättning).

För det tredje så varierade typen av indikatorer till myndigheterna stort. De fyra rättsvårdande myndigheterna – polisen, åklagarmyndigheten, domstolsverket och kriminalvården – hade uteslutande i sina respektive uppdrag att redovisa indikatorer över sin mer interna verksamhet, så som personalsammansättning och internutbildning. För flera andra myndigheter gällde det omvända, det vill säga dessa myndigheter saknar

indikatorer som rör deras interna förhållanden, men har i stället i sina respektive uppdrag att redovisa indikatorer över extern verksamhet och tillstånd i samhället.

När det för det fjärde gäller genomförbarheten och kvalitén på samt logiken mellan de i systemet ingående målen och indikatorerna så är återigen variansen stor. Det finns målområden med indikatorer som inte motsvaras av några formulerade mål. Vissa indikatorer gick inte att omedelbart få fram och ströks i vissa fall på vägen från budgetproposition till regleringsbrev eller ändrades i ett senare led, bland annat efter dialog med Integrationsverket. Andra indikatorer kan med fördel förbättras och utvecklas, på flera sätt som närmare framgår av målområdeskapiteln ovan samt av bilagorna.

Det är förstås naturligt att ett så komplext och omfattande system inte direkt är enhetligt eller färdigt. Redan från början fanns också tanken hos de ansvariga tjänstemännen vid regeringskansliet att det handlade om att ta fram och testa ett försökssystem. Utvecklingstanken är ett utmärkande drag hos försökssystem och vi ser också tecken på att arbetet med indikatorerna och analyserna har satt igång delvis nya lovande processer vid enskilda myndigheter.

Starten på systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat var mycket av en uppifrån-och-ned-process (»top-down«). Integrationsverket kom sedan så att säga in från sidan och spelade en förmedlande, uttolkande och vidareutvecklande roll, som en samtalspart på samma nivå som de ingående sektorsmyndigheterna. På denna grund har dialogen om och utvecklingen av systemet fortsatt.

För att skapa ett system för mätning av integrationspolitikens utveckling och resultat krävs en fortgående process där styrning och mätning syftar till att utveckla respektive samhällssektor/myndighet så att dess verksamhet i alla sina delar och i sitt samlade verksamhetsresultat syftar mot målgruppens aktuella sammansättning. Enkelt uttryckt så är en förutsättning för integrationspolitiskt resultat och genomförande att myndigheter ser sin verksamhet i förhållande till sammansättningen av dagens svenskar. Mångfalden ur detta perspektiv bör ses i bred mening och handlar inte bara om språk och utseende, utan också om vilka verksamhetsmässiga konsekvenser olika skolbakgrund, förhållningssätt till demokrati och liknande som baseras på individens andra erfarenheter.

En idealisk indikator, ur det verksamhetsnära perspektivet, är därför en indikator där utfallet är en så nära spegling som möjligt av på vilket sätt myndighetens kärnverksamhets insatser förhåller sig till mångfaldssamhällets behov. Denna verksamhetsnära indikator och kontextuella analys kan ske mot bakgrund av samhällstillståndet i stort formulerat i ett antal indi-

katorer och myndighetens bedömning av sina möjligheter till att påverka samhällstillståndet inom ramen för befintligt uppdrag. Det tvärssektoriella blir ett sektoriellt ansvar, där utvecklingsprocessen drivs framåt genom att gå mellan myndighetsexpertisens analys och politisk ledning och tillbaks igen.

Introduktionen är en mycket viktig del av integrationspolitiken. Förutsättningarna för introduktionen skiljer sig dock radikalt till sin konstruktion från övriga politikområden, eftersom dess roll är att erbjuda individuella sårlosningar i form av insatser som ger individen möjligheter att bli delaktig och egenförsörjande. Målgrupp för politikområdet är i princip hela världens mångfald under den första tiden i Sverige och det som eftersträvas är en utveckling där varje individs behov samordnas med respektive myndighet inom ramen för deras insatsområde. För varje individ borde därför flera myndigheters insatser behöva samordnas i unika kombinationer av insatser. Integrationsverkets utvecklingsarbete har därför under flera år handlat om att öka myndigheternas beredskap och kunskap för en samordnad samverkan – *introduktionen är i sig tvärssektoriell*. Indikatorerna och även andra uppföljningar har dock visat att det i praktiken inte pågår någon intensiv och effektiv samverkan av olika myndigheter som kretsar kring att åtgärda ett individuellt behov.

Denna rapport visar att det ofta är kommunen som är ensam utförare av insatser, snarare än samordnare av samtliga sektorsmyndigheters insatser. Till skillnad från det generella integrationspolitiska genomförandet, enligt ovan, kräver särpolitiken både att respektive myndighets ansvar inom ramen för särpolitiken pekats ut samtidigt som det skapas utrymme för myndigheten att kunna erbjuda individuella lösningar som går utanför respektive myndighets mål och resultatredovisningar. Det måste både avkrävas aktivitet, men ges någon form av fritt spelrum – ett »wildcard« för att myndigheterna på allvar skall kunna utveckla sin sektor att även fungera inom ramen för särpolitik.

Förslag inför framtiden

Trots de brister och tillkortakommanden som utmärker den första tillämpningen av systemet för uppföljning och analys av integrationspolitikens utveckling och resultat så finner vi för vår del att detta arbete bör fortsätta. Stor möda har redan lagts ned och ett nytt viktigt första steg har tagits i rätt riktning. Vi ser också att flera nyttiga och spännande processer har satts igång vid olika myndigheter. De ingående myndigheterna har på det hela taget gjort ett bra arbete utifrån förutsättningarna och uppdragets formulering.

Vi ser redan nu att systemet spelar en betydande roll och har en stor potential. Systemet är ett bättre alternativ än de kandidater som har funnits och det finns veterligen ingen kö av nya alternativ, i alla fall inte inom ramen för integrationspolitiken och för den regering och riksdag som vill fortsätta att styra, följa upp och analysera utvecklingen inom detta komplexa område

Däremot så bör systemet vidareutvecklas och göras mer enhetligt, konsekvent och stringent. I och med den första tillämpningen finns nu en rad erfarenheter. En god startpunkt på ett fortsatt förbättringsarbete är därför att utifrån den första tillämpningen, och alla dess olika förslag från flera håll, begrunda idén och modellen bakom samt återigen fundera på vilka myndigheter och mål som bör ingå och vilka indikatorer som var och en ska ha – och varför. Politikerna bör ange huvudinriktningen, men knappast delta i själva utvecklingsarbetet.

Samtidigt finns det vid myndigheterna mycket mer idéer och kunskap som bör tas till vara. I en följande fas vore det därför bra att från början betona och komplettera också med ett uttalat nedifrån-och-upp-perspektiv (»bottom-up«), av det slag som präglade Ungdomsstyrelsens år 2005 avrapporterade arbete med indikatorer och myndigheter, eller tidigare arbete utfört av Folkhälsoinstitutet med olika myndigheter inom folkhälsoområdet. Erfarenheten från arbetet med denna rapport visar även att det behövs en koordinerande och stöttande extern kraft för att stödja myndigheterna.

En viktig förbättringspunkt är att formulera uppdraget på ett mera enhetligt sätt i myndigheternas regleringsbrev. För det första bör det klart och tydligt framgå i varje ingående myndighets regleringsbrev att den har ett uppdrag inom ramen för systemet. Där det är möjligt och önskvärt bör siktet för det andra vara inställt på att uttryckligen efterlysa inte bara förankrade redovisningar av väl valda indikatorer, utan också analyser, utifrån siffrorna, men också i förhållande till respektive myndighets verksamhet. Därmed inte sagt att det även i framtiden kan finnas ett visst behov av att variera uppdragets karaktär och formulering till olika myndigheter.

Nästa steg bör inriktas också på att ytterligare utveckla indikatorerna, göra dem mera träffsäkra, enhetligare i definitionerna, och kanske färre. Ambitionen bör exempelvis vara att öka enhetligheten i användandet av begrepp, som till exempel utrikes födda och personer med utländsk bakgrund, som så här långt förekommer på ett omväxlande oklart sätt. Därtill bör systematiken i indikatorernas tillämpning öka, bland annat såtillvida att en myndighet både har att redovisa indikatorer över sin mer interna verksamhet som över extern verksamhet och tillstånd i samhället.

Systemets stora potential har förutsättningar att förverkligas i linje med mål- och resultatstyrningen samt integrationspolitiken i stort. Uppdraget handlar uttryckligen om att ta fram ett samlat system för uppföljning och analys vid 16 statliga myndigheter, men systemet inkluderar redan från början mål och även vissa indikatorer på åtgärder. Med huvudfokus på att mäta hur det *är*, utifrån rätt så tydliga mål för hur det *bör* vara, bär det alltså redan från början spår också av *gör*, eller åtminstone av vissa prestations- eller åtgärdsbeskrivningar.

Vi menar att det med fördel går att bygga in mer av *gör* i systemet, kopplat direkt till de aktuella myndigheterna. Som det nu är har många av de ingående myndigheterna i uppdrag främst att via indikatorer beskriva olika samhällstillstånd, över vilka de råder mer eller mindre över. Det bör vara möjligt att vidareutveckla arbetet med tillståndsbeskrivningarna och samtidigt låta respektive myndighet precisera just sin problemanalys och sina egna befintliga och föreslagna åtgärder på området.

Självklart fordrar denna ökade betoning på *gör* en hel del ytterligare utvecklingsarbete, bland annat i termer av mer verksamhetsnära målformuleringar. Frågan är också om och hur kommunerna kommer in i bilden. De är förstås viktiga aktörer och står för många av åtgärderna på integrationsområdet. Det är å andra sidan tveksamt om systemet i en nästa fas bör byggas ut mer i termer av antal ingående aktörer.⁶⁴

Vi har i nuläget inga självklara svar på frågan hur många och i så fall vilka aktörer som ska vara med, men menar att lösningen också på den frågan står att finna i tillämpningen av det tidigare föreslagna arbetssättet – det vill säga i kombinationen av ett uppifrån-och-ned-perspektiv och ett nedifrån-och-upp-perspektiv.⁶⁵

Vad vi ser som systemets förverkligade potential – med den nära kopplingen mellan *är*, *bör* och *gör* – stöds dels av mål- och resultatstyrningens tanke om att verksamhetsnära mål och resultat är en grund för att ta fram åtgärder, dels av integrationspolitikens huvudidé, att det primärt är institutionerna som ska anpassa sig till ett nytt samhälle, eller med andra ord att samhällets etniska och kulturella mångfald tas som utgångs-

64 En *önskan* kunde vara att en grupp av kommuner, utifrån sina utgångspunkter, ville genomföra ett parallellt uppföljningsarbete av kommunala insatser för mångfald, introduktion, sysselsättning och för att motverka diskriminering.

65 För de myndigheter och andra som inte ingår finns numera också andra metoder för att utveckla sin kärnverksamhet i linje med integrationspolitikens krav. Till stöd för myndigheternas interna och externa verksamhetsutveckling inom området har ett antal redskap tagits fram av Integrationsverket och av andra.

punkt för den generella politikens utformning. Först när detta är fallet kan vi med fog säga att integrationspolitiken har genomförts. Då kan vi på allvar också bedöma om politiken är lyckad eller inte.