

Bilaga 5-12 till RiR 2005:5

Från invandrapolitik till invandrapolitik

Innehåll

Bilaga 5	Granskningens upplägg och metod	5
Bilaga 6	Statens avslutade offentliga utredningar under år 2003	11
Bilaga 7	Regeringens återrapportering till riksdagen 1997–2003 angående integrationspolitik (utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar)	13
Bilaga 8	Från invandrapolitik till integrationspolitik	35
Bilaga 9	Från invandrapolitik till integrationspolitik: En statistisk utgångspunkt	39
Bilaga 10	Förordningar	45
Bilaga 11	Tabell över myndigheter	49
Bilaga 12.	Sammanfattning av tidigare undersökningar	51

Bilaga 5 Granskningens upplägg och metod

För att besvara granskningsfrågorna har ett antal metoder använts, såsom dokumentstudier, kartläggning, intervjuer samt två enkätundersökningar.

Källor

Granskningen baseras på följande källor:

- Riksdagstryck
- Regleringsbrev, verksamhetsplaner samt årsredovisningar för nio utvalda myndigheter¹
- Dokumentation från myndighetsdialogen mellan myndighet och ansvarigt departement
- Direktiv och betänkande från samtliga offentliga utredningar som avslutades under år 2003
- Intervjuer med företrädare för de nio ovannämnda myndigheterna
- Intervjuer med myndighetshandläggare inom Regeringskansliet för de nio utvalda myndigheterna
- Webbaserade enkätsvar från 50 utvalda myndigheter
- Webbaserade enkätsvar från Regeringskansliet

Dokumentationsanalys

Regleringsbrev och årsredovisningar

Regleringsbrev och årsredovisningar för integrationspolitiken nio strategiska myndigheter har analyserats för åren 1998–2003. Syftet var att granska om och i sådant fall i vilken utsträckning regeringen ger myndigheterna i uppdrag att ge säråtgärder utifrån invandrarskap, uttrycka mål som anger önskvärda effekter för de med utländsk bakgrund, uppföljningar/utvärderingar om måluppfyllelse av de

¹ Arbetsmarknadsverket, Statens folkhälsoinstitut, Högskoleverket, Myndigheten för skolutveckling, Riksförsäkringsverket, Rikspolisstyrelsen, Verket för näringslivsutveckling, Skolverket och Socialstyrelsen.

integrationspolitiska målen, generellt formulerade uppdrag om att beakta mångfalden, särskilda uppdrag för att motverka rasism, främlingsfientlighet och diskriminering samt uppdrag riktade till nyanlända. Därefter har dessa krav sorterats in i olika kategorier utifrån syftet med själva kraven. De olika krav som identifierades är:

- **kartlägga** skillnader i utfall utifrån etnisk eller kulturell bakgrund,
- **säråtgärder till flyktingar** och andra nyanlända invandrade,
- **säråtgärder** riktade utifrån invandrarskap, bevilja **projektstöd** till s.k. invandrarorganisationer,
- **uppnå effekter** för gruppen invandrare/utländsk bakgrund/utlandsfödda genom t.ex. att minska ojämlikheter av olika slag mellan gruppen utlandsfödda och övriga,
- **motverka diskriminering**, rasism eller främlingsfientlighet,
- eller generella krav om att **beakta mångfalden** vid utformningen och genomförandet av den interna och externa verksamheten.

Dessa nio myndigheter har av regeringen och Integrationsverket pekats ut som viktiga för integrationspolitiken. Utgångspunkten är att Riksrevisionen genom att studera dessa nio myndigheter kan återspegla en bild av regeringens styrning för att verka för de integrationspolitiska målen.

För att identifiera ovanstående kraven/målen har ett antal sökord använts: *flykting, nyanlända, sfi, introduktion, integration, mångfald, invandrare, utländsk bakgrund, etnisk eller kulturell bakgrund, rasism, främlingsfientlighet, diskriminering samt lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter*. Generella uppdrag som på något sätt bidrar till de integrationspolitiska målen har inte kunnat identifieras med hjälp av denna metod. Däremot visar enkäten ställd till Regeringskansliet de krav som Regeringskansliet bedömer bidrar till de integrationspolitiska målen, såväl generella åtgärder som säråtgärder.

Regleringsbrev för år 2003 har varit föremål för en djupare granskning. Samtliga myndigheter som, enligt enkätsvaren från Regeringskansliet, har fått krav inom ramen för integrationspolitiken har studerats. Syftet har varit att kartlägga huruvida krav med bäring på integrationspolitiken förekommit inom myndighetens verksamhetsgrenar/verksamhetsområden, under rubriken "Övriga återrapporteringskrav", "Generell myndighetsstyrning" eller som särskilda uppdrag. Syftet med kartläggningen av regleringsbrevet avseende år 2003 är att få en bild av huruvida integrationsperspektivet ligger som en del i den löpande verksamheten eller som övrigt generellt krav.

Årsredovisningar för åren 1998-2003 för de nio utvalda myndigheterna har analyserats utifrån samma metod som användes för att

analysera regleringsbrev. Förekomsten av de ovannämnda nyckelorden har identifierats i syfte att kartlägga huruvida myndigheterna har, utöver krav i regleringsbrev, verkat utifrån förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken (1986:856), eller om det finns en hänvisning till verksförordningen (1995:1322 7 § 4 fjärde stycket).

Dessutom har krav som identifierades i regleringsbrev följts upp i årsredovisningen i avsikten att kartlägga myndigheternas tolkning och implementering.

Andra tvärsektoriella uppdrag

Regleringsbrev för år 2003 har också analyserats i syfte att jämföra styrning av ett annat av de tvärsektoriella uppdragen. Det tvärsektoriella politikområde som har varit i fokus har varit jämställdhetspolitiken. Nyckelord som *kön, gender, genderperspektiv, man och kvinna, och handlingsplan* har identifierats i rapporterna och därefter grupperats efter syftet med kraven. De syften som har identifierats har varit kartläggningsuppdrag, analysera effekter av olika insatser/åtgärder, uppnå särskilda effekter eller genomföra särskilda såråtgärder utifrån könstillhörighet eller funktionshinder.

Utredningar

Utredningar är en del av regeringens styrinstrument. I syfte att se i vilken utsträckning en integrationspolitisk analys har förekommit har, utöver regleringsbrev och årsredovisningarna, alla utredningar som lämnade sitt betänkande under år 2003 analyserats. Utgångspunkten för Riksrevisionens kartläggning är att utredningar behöver genomföra en bedömning av huruvida utredningsförslag kan tänkas ge upphov till effekter som har bäring på de integrationspolitiska målen. Om det integrationspolitiska perspektivet inte har nämnts i utredningarnas betänkanden är sannolikheten liten att perspektivet har beaktats.

Om det inte finns redovisad någon analys, eller någon diskussion av hur förslagen påverkar integrationspolitiken har Riksrevisionen tolkat det som om att utredningen inte har gjort någon sådan.

Riksrevisionens analys har bedrivits i två steg. I det första steget har direktiven studerats för att se om det förekommer ett explicit uppdrag om att utredningens förslag ska granskas ur ett integrationspolitiskt perspektiv. I det andra steget har betänkanden lästs i syfte att identifiera nyckelord, såsom integration, flykting, mångfald, invandrare,

utländsk bakgrund, etnisk eller kulturell bakgrund, handlingsplan samt lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter. Därefter har en bedömning gjorts av såväl den kvantitativa som kvalitativa omfattningen av de texter där nyckelorden förekommer. Syftet med analysen är att kartlägga existensen och omfattningen av det integrationspolitiska perspektivet i dessa betänkanden.

Intervjuer

Intervjuer som har genomförts inom ramen för granskningen har syftat till att komplettera den bild som enkätundersökningarna ger. Intervjuerna har genomförts med myndighetshandläggare, inom Regeringskansliet, för de nio myndigheter som har specialgranskats². Intervjufrågorna har i förväg skickats till respondenterna. Då Regeringskansliet är den primära målgruppen för granskningen har intervjuerna spelats in på bandspelare och därefter skrivits ut. Dokumentationen har skickats till intervjuobjekten för faktagranskning.

Interjuer har också genomförts med företrädare för de nio utvalda myndigheterna i syfte att få en bild av hur myndigheten upplever regeringens styrning av den integrationspolitiken samt hur förordningen 1986:856 och verksförordningens (1995:1322) 5 § har beaktats i den löpande verksamheten. Intervjufrågorna har skickats i förväg till samtliga respondenter. Intervjuerna har dokumenterats och skickats för faktagranskning till respondenterna.

Enkäter

I syfte att se om och i så fall hur regeringen förverkligar de integrationspolitiska målen har en enkät skickats till Regeringskansliet. Enkäten har skickats för att ge en bild av den myndighetsstyrning som sker på de olika departementen. Regeringskansliet skulle lämna ett unikt enkätsvar per myndighet som är föremål för styrning via mål- och resultatstyrningsprocessen (regleringsbrev). Bedömningen om vem som skulle besvara enkäten gjordes av Regeringskansliet. Av möjliga 167 svar har 136 svar inkommit. Detta ger en svarsfrekvens på 81 %. Av dessa 136 svar har Regeringskansliet ansett att 73 svar bidrar till integrationspolitiken. De svar som gäller för myndigheter bildade under 2004 har ej

² Myndighetshandläggaren för NUTEK har ej gått att nå.

tagits med i analysen. Kulturdepartementet har lämnat ett aggregerat enkätsvar för samtliga myndigheter och finns inte redovisat i diagrammen då det inte går att urskilja styrningen av de enskilda myndigheterna.

En enkät har också skickats till de 30 största, årsarbetskraftsmässigt sett, och 20 slumpvist framtagna mindre myndigheterna. Bland de största myndigheterna valdes ett antal myndigheter bort eftersom deras verksamhet inte bedömdes bidra till de integrationspolitiska målen. Myndigheterna återfinns i bilaga 10. Enkäten var ställd till den/de personer som ansvarar för/ medverkar i processen med verksamhetsplanering. Syftet med myndighetsenkäten har varit att klarlägga hur myndigheterna lever upp till förordning 1986:85 i den löpande verksamheten. Även myndigheternas uppfattning om hur kommunikationen har fungerat mellan myndigheterna och de ansvariga departementen har inhämtats via enkäten. Av 50 möjliga svar har 48 inkommit, vilket ger en svarsfrekvens på 96 %. Enkäten till myndigheterna avsåg år 2003 när det gällde externa och andra insatser. När det gällde övriga frågor om samarbete och kommunikation med departementet fanns ingen direkt tidsaspekt given. Tidsaspekten för enkäten till Regeringskansliet var i första hand 2003, men för frågor som ber Regeringskansliet specificera svar för olika insatser avses 1998–2003. Enkätsvaren för de myndigheter som bildades 2004 har inte tagits med i analysen.

Kvalitetssäkring

Till granskningen har lektörer och såväl en intern som extern referensgrupp knutits, som löpande har bistått projektgruppen med synpunkter på skrivet material och analysen av det inkomna materialet från intervjuer och enkäter.

Den externa referensgruppen har bestått av två personer, utan koppling till Riksrevisionen men med anknytning till integrationspolitiken, som har lämnat synpunkter på granskningens inriktning. Riksrevisionen har även haft externa kontakter i syfte att faktagranska materialet.

Bilaga 6 Statens avslutade offentliga utredningar under år 2003

I bilagan presenteras en genomgång av några av de utredningar som avslutades under 2003.

Avslutande utredningar under år 2003

Departement	Antal avslutade utredningar	Krav finns i direktiv	Bedömt att en integrationspolitisk analys inte är relevant	Integrationspolitisk analys förekom
Justitiedepartementet (Ju)	4	2	2	2
Utrikesdepartementet (UD)	2	0	0	0
Försvarsdepartementet (F)	4	0	0	0
Socialdepartementet (S)	5	1	0	0
Finansdepartementet (Fi)	3	0	2	1
Utbildningsdepartementet (U)	6	0	1	2
Jordbruksdepartementet (Jo)	3	0	0	0
Miljödepartementet (M)	0	0	0	0
Kulturdepartementet (K)	0	0	0	0
Näringsdepartementet (N)	3	0	0	0
Summa	30	3	5	5
Procent	100 %	10 %	17 %	17 %

Källa: Riksrevisionen.

Avslutande utredningar under år 2003

Departement	Finns i direktiv	Bedömningen att det ej är relevant	Redovisat integrationspolitisk analys
JU	Utredningen om Brottsoffermyndigheten (SOU 2004:61)	Utredningen om Brottsoffermyndigheten (SOU 2004:61)	Nationaldagen - ny helgdag (SOU 2004:45)
	Brottsförebyggande kunskapsutveckling SOU 2004:18	Brottsförebyggande kunskapsutveckling SOU 2004:18	Kvinnors organisering (SOU 2004:59)
S	Sammanhållen hemvård (SOU 2004:68)		
Fi		Översyn av försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna (SOU 2003:85) (Båda betänkandena har nämnt att förslagen inte har någon anknytning)	En statsförvaltning i utveckling och förnyelse (SOU 2004:65)
		Internrevision i staten - förslag till en förstärkt internrevision (SOU 2003:93)	
U		Lärare, forskare och läkare - tre kompetenser i en befattning (SOU 2004:42)	Tre vägar till den öppna högskolan (SOU 2004:29)
			Unga utanför (SOU 2003:92)

Källa: Riksrevisionen.

Bilaga 7 Regeringens återrapportering till riksdagen 1997–2003 angående integrationspolitik (utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar)

Inledning³

Denna bilaga redovisar kortfattat regeringens rapportering om *integrationspolitiken*⁴ till riksdagen i respektive års budgetproposition. Propositionen "Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik"⁵ - från 1997 ingår i redovisningen. Det gäller också den särskilda regeringsskrivelsen om integrationspolitiken, Integrationspolitiken för 2000-talet⁶, som lämnades till riksdagen i mars 2002.

Politikområdet Kommunersättning vid flyktingmottagande, DO:s verksamhet, statliga lån till hemutrustning till flyktingar, minoritetspolitik samt åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet redovisas däremot *inte* här⁷.

Redovisningen koncentreras på regeringens bedömning av politikens effekter och resultat i relation till uppsatta mål.

Redovisningen lämnas i kalendarisk ordningsföljd.

³ Politikområdet Kommunersättning vid flyktingmottagande, DO:s verksamhet, statliga lån till hemutrustning till flyktingar, minoritetspolitik samt åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet redovisas däremot *inte* här.

⁴ Politikområdet Integrationspolitik omfattar frågor rörande invandrades introduktion i det svenska samhället och ersättning till kommunerna för flyktingmottagande, svenskt medborgarskap, åtgärder för att den etniska mångfalden i samhället ska tillvaratas och för att främja lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk bakgrund. Vidare ingår åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Fr.o.m. år 2000 ingår också insatser för nationella minoriteter.

⁵ Prop.1997/98:16, september 1997.

⁶ Skr.2001/02:129.

⁷ Dessa områden granskas separat.

Sammanfattning

Allmänt

Genomgången baseras på regeringens redovisning till riksdagen i åtta dokument⁸ lämnade under åren 1997–2002.

Regeringens resultatbedömning bygger till mycket stor del på att målet för integrationspolitiken är likhet mellan personer födda i utlandet och personer födda i Sverige. I BP för 2003 anges t.ex. att "Skillnaderna mellan invandrare och infödda är oacceptabelt stora"⁹. Regeringen redovisar också verksamheten genom att hänvisa till såråtgärder som att "öka sysselsättningen bland invandrare"¹⁰.

Enligt regeringens redovisning går det mycket långsamt att öka integrationen och uppnå de integrationspolitiska målen och att det är svårt att särskilja effekter från regeringens satsningar från andra allmänna – positiva och negativa - samhällsförändringar. Det framgår också av regeringens redovisning att den generella utvecklingen på arbetsmarknaden (arbetslösheten) har särskilt stor betydelse för att uppnå flera av de integrationspolitiska målsättningarna (bl.a. målet om ökad egenförsörjning hos personer med utländsk bakgrund).

I regeringens skrivelse 2002¹¹ – som utvärderar fyra års integrationspolitik sedan den integrationspolitiska propositionen 1997 – konstateras att bilden är kluven. Som positivt anges en större medvetenhet i samhället om den etniska mångfalden och att den minskande arbetslösheten bland invandrare gett positiva effekter på flera av de integrationspolitiska målen. Å andra sidan noteras att skillnaderna mellan invandrare och människor födda i Sverige fortfarande är oacceptabelt stora och att insatserna (regeringens) inte alltid tycks ha varit tillräckligt effektiva; de avsedda resultaten har inte uppnåtts. Ett problemområde som är särskilt markant rör barn och ungdomar med utländsk bakgrund som behöver särskilt stöd för att tillgodogöra sig undervisningen i grund- och gymnasieskolan.

⁸ En proposition, fem budgetpropositioner samt en skrivelse.

⁹ Prop. 2002/03:1, s 22.

¹⁰ Prop. 2002/03:1 s 22.

¹¹ Skr. 2001/02:129 s 118.

Bland de åtgärder som regeringen redovisar finns två som fått en kraftigt ökad tyngd under den redovisade perioden¹²:

- den nya myndigheten *Integrationsverket* som startade i juni 1998 samt
- satsningen på den s.k. *storstadspolitiken* i form av statliga bidrag till verksamhet i utsatta bostadsområden i vissa kommuner.

Integrationsverket har över åren fått ett ökat antal uppdrag och ansvar för omfattande utvärderingar, uppföljningar, samverkan och nätverksarbete. Regeringens bedömningar i budgetpropositionerna har, i takt med att Integrationsverket sedan år 2000 börjat producera rapporter och andra underlag, i ökande grad vilat på verkets rapportering.

Satsningen på integrationsarbete i utsatta bostadsområden (storstadspolitik) har under tidsperioden fått fördubblade årsanslag och anslaget blev fr.o.m. BP 2001 ett särskilt politikområde. Regeringens bedömning – de två sista åren i den undersökta perioden – är också att detta politikområde kanske är det enda som har en tydlig positiv integrationsökande effekt även om reservationer lämnas för att arbetet är av långsiktig karaktär.¹³

Man kan också notera att regeringen under senare år annonserat ökad styrning av *den statliga sektorn* (myndigheterna) – som arbetsgivare och arbetsplats – som spjutspets för att öka integration och mångfald i samhället. För att effektivisera integrationsarbetet i samhället anger regeringen att vissa centrala förvaltningsmyndigheter kommer att ges särskilt ansvar för integrationspolitikens genomförande. Länsstyrelsernas roll betonas också, bl.a i arbetet med utsatta bostadsområden.

Klassificering av kartläggningar och utvärderingar

De konkreta kartläggningar, utvärderingar m.m. som regeringen hänvisar till förtecknas nedan i kalendarisk ordning.

Klassificeringen har gjorts efter samma indelning som gäller för analysen av regleringsbrev/årsredovisningar, nämligen:

¹² Regeringen anger i 2002 års skrivelse (s 14) fem huvudmetoder för att genomföra integrationspolitiken: Integrationsverket, styrning av statliga myndigheter, ny lag om etnisk diskriminering, national handlingsplan mot rasism m.m. samt satsningen i storstadsregionerna.

¹³ I regeringens skrivelse (s 120) anges att även fyra år är en för kort tid för att värdera integrationspolitikens framgång.

Nr	Kategori	Frekvens i undersökta dokument *
1	Kartläggning	9
2	Säråtgärder till flyktingar (nyanlända)	11
3	Säråtgärder i övrigt	2
4	Projektstöd till s.k. invandrarorganisationer	1
5	Motverka rasism, främlingsfientlighet eller diskriminering	5
6	Uppnå effekter för personer med utländsk bakgrund	6
7	Krav att beakta mångfalden	7
	Summa	41

* Referens första gången.

Kartläggning, utvärdering *	Kategori
BP 1997:	
Projektmedel för åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet	5
BP 1998:	
Introduktion av flyktingar	2
BP 2000:	
Statsbidrag till organisationer	4
BP 2001:	
Länsstyrelsernas integrationspolitiska arbete	7
Utvärdering Blommanpengarna	
Utsatta flickor med utländsk bakgrund	6
Kommunintroduktion för nyanlända flyktingar	2
1999 års lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet	5
Myndigheternas handlingsplaner	1
Utvärdering av lokala utvecklingsavtal	
Samverkan stat och kommun (storstadspolitiken)	
BP 2002:	
Introduktion flyktingar	2
Länsstyrelsernas arbete med integrationsfrågor	7
Kunskaper om lagen om etnisk diskriminering	5
Arbetsgivares arbete med mångfaldsfrågor	7
Statliga myndigheters arbete med kompetensförsörjning	7
Stimulansbidrag till kommuner	2
Utveckling av arbetslöshet mm i utsatta bostadsområden	6

(storstadspolitik)	
– Tillväxt och de lokala utvecklingsavtalen	– 7
– Skrivelse 2002:	–
– Boende introduktion flyktingar	– 2
– Svenskundervisning för invandrare	– 2
– Uppföljning kommunernas introduktionsverksamhet	– 2
– Kostnader försörjningsstöd	– 2
– Kvotflyktingar	– 2
– Samverkan stat-kommun introduktion	– 2
– Invandrade akademiker	– 6
– Diskriminering	– 5
– Validering av yrkeserfarenhet	– 6
– Arbetsmarknad och sysselsättning	– 1
– Mångfaldsprojektet	– 5
– Invandrades företagande	– 3
– Interkulturellt perspektiv i skolan	– 7
– Demokrati, medborgarskap och valdeltagande	– 1
– Tolkservice	– 3
– Storstadsprojektet	– 6
– Besök bibliotek	– 1
– Hälsa kvinnor	– 1
– Myndigheternas arbete med integrationsfrågor	– 7
– Nordiska erfarenheter	– 6
– BP 2003:	–
– Integrationsverkets årsrapport <i>Rapport Integration 2001</i>	– 1
– Introduktionsverksamheten för flyktingar	– 2
– Lokala utvecklingsavtal (storstadspolitik)	– 1
– Utveckling stadsdelar (storstadspolitik)	– 1
– Tillväxt och lokala utvecklingsavtal	– 1

* Referens första gången.

Detaljerad redovisning (utdrag ur resp. prop.)

1. Proposition 1997/98:16

– Sid	– Område/åtgärd	– Effekt/resultat
– 48	– Arbetsplatsintroduktion (API)	– Åtgärd av särskild betydelse för invandrare.
– 61	– Svenska för invandrare (sfi): kursplan	– Lärarna kritiska till kursplanen.
– 71	– Stöd till utsatta bostadsområden	– Liten effekt. Den generella politiken har inte förhindrat att boendesegregationen tilltagit och etnifierats.

2. Budgetproposition (BP) 1998 (prop 1997/98:1)

– Sid	– Område/åtgärd	– Effekt/resultat
– 15	– Särskilda åtgärder i invandratäta områden	– Utvärderingar i de åtta storstadskommunerna redovisas för första gången hösten 1997.

3. BP 1999 (prop.1998/99: 1)

– Sid	– Område/åtgärd	– Effekt/resultat
– 9	– Den nya Integrationsmyndigheten	– Ska följa upp och utvärdera samhällsutvecklingen i förhållande till de nya integrationspolitiska målen.
– 10	– Integrationsområdet	– Utvecklingen har inte varit tillfredsställande i förhållande till målen. Invandrare och svenskar har ännu inte samma möjlighet på arbetsmarknaden och det finns ett utanförskap.
– 20	– Statliga bidrag till utsatta bostadsområden	– Det är för tidigt att avgöra vilka direkta effekter den statliga satsningen haft för de människor som bor i områdena. Integrationsverket har till uppgift att utvärdera satsningarna och regeringen avser att återkomma till riksdagen med resultatinformation.
– 24	– Stöd till invandrares och nya organisationer	– Verksamheten onödigt detaljstyrd; regler och ansökningsförfarandet ska förenklas.

4. BP 2000 (prop 1999/00:1)

– Sid	– Område/åtgärd	– Effekt/resultat
– 9	– Verksamhetsutfall i stort	– Den etniska och sociala segregationen är fortfarande stor. För att vända utvecklingen sker en mängd insatser. Den allmänna förbättringen på arbetsmarknaden har även lett till att personer med utländsk bakgrund har fått arbete och uppnått egen försörjning.

– 11	– Resultatbedömning utgiftsområdet	– Personer med utländsk bakgrund som bor i Sverige har inom flera områden inte samma möjligheter som de som är födda i Sverige av svenska föräldrar. Detta märks särskilt inom arbetsmarknaden där skillnaderna i sysselsättningsgrad är stora. Den geografiska koncentrationen av landets utrikes födda är också hög och de flesta bor i vissa bostadsområden i storstadsregionerna. Skillnaderna märks också inom andra samhällsområden. Klyftorna mellan personer med utländsk bakgrund och den övriga befolkningen är t.ex. stora när det gäller valdeltagande och delaktighet i samhällslivet.
– 11	– Integrationsverket	– En viktig uppgift för verket är att genomföra nationella utvärderingar av hur de integrationspolitiska målen uppfylls inom olika samhällssektorer.
– 11	– Utsatta bostadsområden	– Under år 2000 kommer en redovisning att lämnas av de insatser som skett i utsatta bostadsområden under åren 1995–1998 samt hur arbetslivets och arbetsmarknadens strukturer påverkar möjligheterna till egen försörjning för personer med utländsk bakgrund.
– 12	– Regeringens slutsatser för hela utgiftsområdet	– Utvecklingen inom integrationsområdet är inte tillfredsställande i förhållande till målen. Den etniska och sociala segregationen är fortfarande stor. Insatser sker inom en mängd olika samhällsområden för att vända utvecklingen. Det behövs ytterligare insatser för att den etniska och kulturella mångfalden i samhället ska tillvaratas. Staten bör vara en förebild i detta arbete och ett åtgärdsprogram för att integrationsperspektivet ska genomsyra den allmänna politiken ska genomföras under år 2000. Därtill sker insatser för att bryta segregationen och för att motverka diskrimineringen på arbetsmarknaden. Möjligheterna att få svenskt medborgarskap har stor betydelse för integrationen i det svenska samhället.
– 28	– Resultatbedömning integrationspolitik	– Högre arbetslöshet för personer med utländsk bakgrund – Kvinnor med utomnordiskt medborgarskap har det särskilt besvärligt på arbetsmarknaden. – Ungdomar med utländsk bakgrund har högre arbetslöshet än andra ungdomar trots att de har svensk utbildning och behärskar svenska språket. – Den geografiska koncentrationen av landets utrikes födda är fortfarande hög. – – – En allt större andel av de flyktingar som kommer till Sverige väljer att bosätta sig i kommunernas utsatta bostadsområden vilket ökar segregationen. – Skillnaderna mellan personer med utländsk bakgrund

		och övriga befolkningen när det gäller valdeltagande och delaktighet i samhället i övrigt är stora och ökande över tid.
– 30	– Effekter av statliga insatser	<ul style="list-style-type: none"> – De mål och riktlinjer som riksdagen beslutat ska gälla tar tid att förverkliga. – Integrationsverket, som har uppföljningsansvar, har bedrivit sin verksamhet under en kort tid. – Det statliga bidraget till insatser i utsatta bostadsområden har gett kommunerna ökade möjligheter att bedriva långsiktigt lokalt utvecklingsarbete.
– 31	– Regeringens slutsatser	<ul style="list-style-type: none"> – Utvecklingen inom integrationsområdet har inte varit tillfredsställande i förhållande till de integrationspolitiska målen. Den sociala och etniska segregationen är fortfarande stor och arbetslösheten slår hårt mot personer med utländsk bakgrund. Arbetet med att bryta segregationen och skapa ett Sverige för alla ska ha fortsatt hög prioritet. Den etniska och kulturella mångfalden i samhället måste tas tillvara på ett bättre sätt. – Staten är en viktig förebild i detta arbete. Ett särskilt åtgärdsprogram ska genomföras för att tillvarata den etniska och kulturella mångfalden inom den statliga sektorn och för att integrationsperspektivet ska genomsyra den allmänna politiken. Alla myndigheter ska i sin verksamhet beakta samhällets etniska och kulturella mångfald.
– 32	– Storstadspolitik (utsatta bostadsområden/stadsdelar)	<ul style="list-style-type: none"> – Integrationsverket har fått i uppdrag att göra en första nationell utvärdering som ska redovisas senast i juli år 2000. – Här ingår också satsningar som redovisas under andra utgiftsområden (14 Arbetsmarknad och arbetsliv resp 16 Utbildning och universitetsforskning).
– 34	– Integrationsverket	<ul style="list-style-type: none"> – Verkets uppföljnings- och analysarbete har inletts, kunskapsinsamling pågår och de nationella utvärderingarna förbereds. – Ett prioriterat område är uppföljning och analys av hur arbetsmarknaden och arbetslivet påverkar möjligheterna till egen försörjning för personer med utländsk bakgrund. – En särskild uppgift är att följa upp myndigheternas tillämpning av förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av integrationspolitiken.

5. BP 2001 (prop 2000/01:1)

– Sid	– Område/åtgärd	– Effekt/resultat
– 16	– Resultat Integrationspolitik	<ul style="list-style-type: none"> – De integrationspolitiska målen tar tid att förverkliga. Effekterna av de redovisade statliga insatserna inom politikområdet till följd av den integrationspolitiska propositionen kan ännu inte avläsas. – Integrationsverket, som har ansvaret för att följa upp hur integrationspolitikens mål och synsätt får genomslag inom olika områden, följer utvecklingen bl.a. inom arbetsmarknaden och arbetslivet, utsatta bostadsområden och delaktigheten i samhället. – En slutrapport från det utvecklingsarbete som bedrivits med statligt stöd i utsatta bostadsområden genom de s.k. Blommanpengarna, lämnades till regeringen i augusti 2000. Syftet med utvecklingsarbetet var bl.a. att öka arbetskraftsdeltagandet bland dem som bor i dessa bostadsområden. Enligt rapporten har arbetskraftsdeltagandet ökat i de bostadsområden där utvecklingsarbetet bedrivits. Ökningen kan dock inte direkt härledas till de insatser som skett med stöd av Blommanpengarna utan är sannolikt en följd av den allmänna förbättringen på arbetsmarknaden. – En studie om hur arbetsmarknadens strukturer påverkar möjligheterna till egen försörjning kommer att redovisas till regeringen under år 2000.
– 20	– Etnisk mångfald i statliga myndigheter	<ul style="list-style-type: none"> – En uppföljning som gjorts av regeringens uppdrag till de statliga myndigheterna att upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda. Den visar att drygt 20 procent av de berörda 249 myndigheterna hade upprättat sådana den 1 mars 2000. Många myndigheter har även påbörjat eller planerar att påbörja detta arbete under år 2000.
– 20	– Regeringens slutsatser	<ul style="list-style-type: none"> – Tillståndet inom området är inte tillfredsställande i förhållande till de mål som riksdagen beslutat. Segregationen i det svenska samhället är fortfarande stor och många människor med utländsk bakgrund upplever det svenska samhället som diskriminerande och ställer krav på att större insatser görs för att alla ska behandlas lika oavsett kön, klass och etnisk bakgrund. Att nå lösningar på segregation, utanförskap och etnisk diskriminering är ett långsiktigt arbete.
– 27	– Politikområde Storstadspolitik	<ul style="list-style-type: none"> – Storstadspolitiken är sektorsöverskridande och berör flera andra politikområden, främst integrations-, utbildnings-, arbetsmarknads- och näringspolitiken. Inom politikområdet finns dels ett anslag för utvecklingsinsatser i storstadsregionerna dels ett anslag för förstärkning och utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning i storstadsregionerna.

<p>– 30</p>	<p>– Resultatbedömning Storstadspolitik</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Integrationsverket har fått i uppdrag att ansvara för och samordna den nationella utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen. Under våren och sommaren år 2000 redovisade verket dels två utvärderingar av Blommanpengarna, dels en första rapport rörande de lokala utvecklingsavtalen. – En slutsats som dras angående Blommanpengarna är att det är svårt att ge en övergripande bild av insatserna och att göra rättvisa jämförelser mellan de lokala insatserna. Samtliga kommuner vittnar om att tidsaspekten är avgörande när det gäller att förändra strukturer och få en lokal förankring till stånd. Enligt verket innebär dock Blommansatsningen och den följande storstadspolitiken en möjlighet till långsiktighet och kontinuitet i det lokala utvecklingsarbetet och därmed reella möjligheter till en lokal förankring. – I Integrationsverkets utvärdering av de lokala utvecklingsavtalen pekas bl.a. på risken att storstadsarbetet, och därmed även i väsentliga delar storstadspolitiken, etableras som ytterligare en del i en mer eller mindre permanent projektverksamhet som äger rum i kommunerna sedan många år tillbaka. Det skulle i så fall kunna innebära att den demokratiska delaktigheten och lokala förankringen blir ett ansvar vid sidan av kommunens reguljära uppgifter. Inför det fortsatta arbetet bör därför enligt Integrationsverket kommunernas incitament för att låta insatserna övergå till permanent verksamhet analyseras närmare. – Samverkan mellan staten och kommunerna verkar enligt Integrationsverket har förbättrats i arbetet med utvecklingsavtalen jämfört med under arbetet med Blommanpengarna. Det finns också tendenser till ett större intresse från de boendes sida att medverka vilket antas bero på att det lokala arbetet har kunnat pågå ett antal år och nu framstår som något annat än tidigare ofta kortsiktiga projekt.
-------------	---	--

– 31	– Slutsatser Storstadspolitik	<ul style="list-style-type: none"> – I den storstadspolitiska propositionen betonades vikten av att staten och kommunerna arbetar långsiktigt gentemot de utsatta bostadsområdena. Detta synsätt förstärks också av Integrationsverkets utvärdering av Blommanpengarna där behovet av tid för att åstadkomma förändringar betonades. Av utvärderingen framgår också att det är svårt att göra rättvisande jämförelser mellan olika insatser och att ge en sammanfattande bild av utvecklingen. Regeringen delar verkets slutsatser och har därför särskilt betonat vikten av att utvärderingsinsatser ingår i de lokala utvecklingsavtal som nu sluts. – De lokala åtgärdsplanerna ska vara långsiktiga och en viktig uppgift för kommunerna är därför att ta ställning till hur verksamheterna ska bedrivas efter avtalsperioden. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen i denna fråga. – Mycket tyder på att insatserna i de lokala utvecklingsavtalen har positiva effekter på jämställdheten mellan män och kvinnor. Ett stort antal av insatserna handlar om ökad sysselsättning och satsningar inom förskolan vilket bör innebära att kvinnornas situation på arbetsmarknaden förbättras.
------	----------------------------------	---

6. BP 2002 (prop 2001/02:1)

– Sid	– Område/åtgärd	– Effekt/resultat
– 17	– Resultatbedömning Integrationspolitik	<ul style="list-style-type: none"> – Den hittills positiva utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden, med fallande arbetslöshet och stigande sysselsättningsintensitet, har haft effekter även för personer som tidigare haft svårt att få ett arbete. Arbetsmarknadsläget för utlandsfödda har förbättrats under de senaste åren. Fortfarande är deras situation sämre än för befolkningen som helhet. – Trots ett ökat flyktingmottagande jämfört med 1999 fortsätter kostnaderna för såväl socialbidrag och introduktionsersättning till flyktingar som antalet hushåll som får sådant stöd att minska under 2000. Integrationsverket anger att förbättrad egenförsörjning är ett av huvudskälen till att försörjningsstödet har minskat. – Elever med utländsk bakgrund lämnar i betydligt större utsträckning än elever med enbart svensk bakgrund grund- och gymnasieskolan utan fullständiga betyg.

		<ul style="list-style-type: none"> - -
- 21	- Främjande av integration	<ul style="list-style-type: none"> - Länsstyrelserna har redovisat till Integrationsverket hur de arbetar för att införliva de integrationspolitiska målen i den interna och externa verksamheten. En allmän bild är att man även på de mindre länsstyrelserna har kommit långt med förankringen av de integrationspolitiska målen i såväl den interna som den externa verksamheten. - Integrationsverket har också utvärderat hur ett antal arbetsgivare arbetar med mångfaldsfrågor och hur de genomfört sina mångfaldsplaner. En studie av hur detta arbete bedrivits och hur man kan se på mångfald inom arbetslivet publiceras inom kort. - Kommunernas mångfaldsarbete har också främjats. Integrationsverket har haft i uppdrag i att i samråd med DO och Svenska Kommunförbundet stimulera kommunernas mångfaldsarbete och också utse en mångfaldskommun. - En tydlig trend i de statliga myndigheternas redovisning av sin kompetensförsörjning är en markant ökad medvetenhet om mångfaldens betydelse. I årets redovisningar har drygt 70 procent av myndigheterna uppgivit att de vidtagit någon typ av åtgärder för att främja etnisk mångfald bland personalen.
- 22	- Slutsatser	<ul style="list-style-type: none"> - Det kan konstateras att utvecklingen inom det integrationspolitiska området är långt ifrån tillfredsställande i förhållande till de mål som riksdagen beslutat. Segregationen i det svenska samhället är fortfarande stor. Många människor med utländsk bakgrund upplever det svenska samhället som diskriminerande och ställer krav på att större insatser görs för att alla ska behandlas lika oavsett kön, klass och etnisk bakgrund. Flertalet av de insatser som regeringen beslutar om ger effekter först på lång sikt. Det finns inte heller några enkla åtgärder som leder till snabba lösningar på problem med segregation och etnisk diskriminering.
- 23	- Satsningar utanför Uo 8	<ul style="list-style-type: none"> - Utbildning för bristyrken (Uo 13 Arbetsmarknadspolitik). - Validering av utländsk yrkeskompetens (Uo 16 Utbildning). - Förbättrad introduktion och svenskundervisning (Uo 16). - Rådgivningsverksamhet till företagare (Uo 24 Näringsliv)

		<ul style="list-style-type: none"> - - -
- 23	- Stimulansbidrag till kommuner	<ul style="list-style-type: none"> - Integrationsverket har möjligheter att under 2001 som en försöksverksamhet stimulera kommuner utanför storstäderna, - att organiserat ta emot flyktingar som har svårt att få en bra bostad och introduktion i storstäderna. De resultat som hittills framkommit pekar på att flyttningarna varit positiva för den enskilde flyktingen som fått egen bostad och möjligheter till en bra introduktion. Verksamheten har dock bedrivits för kort tid för att några egentliga slutsatser om effekterna kan dras. Det är också angeläget att flyktingar som har svårt att få en bra bostad och introduktion i förortskommuner i storstadsregionerna kan ingå i försöksverksamheten. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att Integrationsverket bör få fortsätta försöksverksamheten även 2002.
- 29	- Resultatbedömning Storstadspolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Integrationsverkets senaste delrapport visar att arbetslösheten minskat i samtliga 24 bostadsområden mellan 1998 och 2000. Minskningen av andelen arbetslösa har varit större i flera av de berörda områdena än i respektive kommuns övriga områden. Fortfarande är dock andelen arbetslösa i relation till övriga bostadsområden i kommunen hög. Procentuellt har arbetslösheten i berörda bostadsområden minskat mer för män än för kvinnor. - Integrationsverket säger vidare i rapporten att det totalt sett verkar som om aktiveringen av arbetslösa utan a-kassa gått bättre i de områden som omfattas av lokala utvecklingsavtal än i omgivande områden i respektive kommun. Detta gäller både män och kvinnor. De refererade siffrorna visar på behovet av kraftfulla åtgärder för att förbättra undervisningen i skolorna i de segregerade bostadsområdena. De åtgärder som ligger inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen började på det hela taget genomföras först under hösten 2000 och effekterna av dem har således ännu inte kunnat avläsas i avgångsbetygen. - Som ett komplement till den nationella utvärderingen som Integrationsverket ansvarar för har NUTEK analyserat de lokala utvecklingsavtalen ur ett tillväxtperspektiv. NUTEK konstaterar att cirka en tredjedel av insatserna inom utvecklingsavtalen kan bedömas som direkt tillväxtskapande. NUTEK

		<p>anser emellertid att mer kan göras för att bättre tillvarata den utvecklingspotential som finns i berörda bostadsområden. Tillväxtfrämjande insatser bör få en tydligare inriktning och som ett led i detta bör mer regionövergripande åtgärder övervägas. Samtidigt pekar NUTEK på att en bättre sektorssamordning på lokal och regional nivå är nödvändig för att förbättra effekterna av det lokala utvecklingsarbetet. Exempelvis uppmärksammar NUTEK att kommunens näringslivskontor och regionala aktörer som arbetar med tillväxt- och näringslivsfrågor ofta saknas i det lokala utvecklingsarbetet.</p>
– 34	– Resultat	<p>– Regeringen konstaterar att alla kommuner har kommit i gång med genomförandet av åtgärder inom ramen för utvecklingsavtalen. Sjunde och sista avtalet tecknades i februari 2001. Det lokala utvecklingsarbetet följs av både kommunala och externa utvärderare. Det är fortfarande för tidigt att göra en bedömning av måluppfyllelsen för politikområdet då rapportlämnandet från de olika utvärderarna hittills varit begränsat. Utvecklingen i stadsdelarna påverkas av många olika faktorer. De senaste årens konjunkturuppgång har, tillsammans med andra faktorer, förmodligen haft betydelse även för storstädernas utsatta bostadsområden.</p>
– 35	– Slutsatser	<p>– Mot bakgrund av den statistik som beskriver utvecklingen i bostadsområdena kan regeringen konstatera att utvecklingen i många avseenden går i positiv riktning. Arbetslösheten har minskat liksom sannolikt socialbidrag-sberoendet. I vilken utsträckning de statliga insatserna inom politikområdet bidragit till utvecklingen är för tidigt att bedöma.</p> <p>– Regeringen ser redan nu att de statliga insatserna har stor betydelse för att stimulera den lokala utvecklingsprocessen.</p> <p>– Trots en positiv utveckling i berörda bostadsområden är tillståndet inom politikområdet inte tillfredsställande i förhållande till de mål som riksdagen beslutat om. Skillnaderna i levnadsvillkor är fortfarande stora mellan kommuner och mellan bostadsområden i samma kommun. De storstadspolitiska målen tar tid att förverkliga och regeringen kommer genom storstadspolitiken att fortsätta arbeta för att främja utvecklingen i storstadskommunernas mest utsatta bostadsområden.</p>

7. Regeringens skrivelse Integrationspolitik för 2000-talet¹⁴

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för hur integrationspolitiken utvecklats sedan år 1997 då riksdagen beslutade om mål och inriktning för politikområdet med anledning av propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik¹⁵. Regeringen redovisar också sin bedömning av inriktningen på den framtida integrationspolitiken.

– Sid	– Område/åtgärd	– Effekt/resultat
– 14	– Metoder för genomförande av integrationspolitiken	– Regeringen redovisar fem huvudmetoder: – Inrättande av Integrationsverket – Styrning av myndigheterna – Ny lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet – Nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och etnisk diskriminering – Utvecklingsinsatser i storstadsregioner genom lokala avtal
– 34	– Utvecklingen inom olika samhällsområden: Bedömning	–
– 35	– 1. Arbete och försörjning	– En mängd såväl generella som mer riktade åtgärder i enlighet med intentionerna i den integrationspolitiska propositionen har vidtagits för att öka invandrades sysselsättning på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland invandrare har också minskat snabbt under slutet av 1990-talet. Skillnaderna i sysselsättning mellan svenskfödda och utrikes födda är dock fortfarande stora. Ansträngningarna att motverka diskriminering och främja mångfald i arbetslivet måste därför intensifieras. Former och metoder för validering av utländsk yrkeskompetens kommer att utvecklas. –
– 56	– 2. Språk och utbildning	– Kunskaper i svenska språket är av stor betydelse för integrationen. Pågående arbete med att stärka svensk-undervisningen för invandrare kommer att fortsätta. Modersmålet är viktigt för att barn och ungdomar ska kunna utveckla sin

¹⁴ Skr. 2001/02:129, mars 2002.

¹⁵ Prop. 1997/98:16.

		<p>kulturella identitet och få en lyckad skolgång. Regeringen avser därför att förstärka området, med utgångspunkt från Skolverkets kommande redovisning av modersmålets ställning i grundskolan och gymnasieskolan. En särskild satsning görs under en treårsperiod från år 2002 för att anordna kompletterande teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor för invandrare med utländsk högskoleutbildning.</p>
– 64	– 3. Inflytande och delaktighet	<p>– Det låga politiska deltagandet och samhällsengagemanget i övrigt hos personer med utländsk bakgrund är oroande. De insatser som sker inom den generella politiken avser att motverka utanförskap och marginalisering och skapa bättre förutsättningar för delaktighet.</p> <p>–</p>
– 75	– 4. Segregerade bostadsområden	<p>– Regeringen avser att i fortsättningen i ökad utsträckning arbeta för att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt. Genom att fokusera på tillväxt, sysselsättning och språkutveckling bedömer regeringen att också arbetet mot segregationen förstärks. Metoder och erfarenheter som vuxit fram inom regeringens långsiktiga storstadsarbete i segregerade bostadsområden är viktiga att ta tillvara för att nå de integrationspolitiska målen.</p>
– 79	– 5. Kultur och trossamfund	<p>– En mängd åtgärder har vidtagits för att den etniska och kulturella mångfalden ska speglas i det nationella kulturutbudet. Regeringen avser att ytterligare intensifiera ansträngningarna för att hela befolkningen ska ges möjlighet att framföra eller uppleva en mångfald av kulturella uttryck. Regionala konsulenter för mångkultur kommer att etableras i syfte att verka som inspiratörer för utvecklingen i kontakt med beslutsfattare, institutioner och organisationer.</p>
– 84	– 6. Folkhälsa	<p>– Integrationsperspektivet kommer att få en mer framträdande plats i det folkhälsopolitiska arbetet. Som ett led i detta bör insatserna som syftar till att förbättra hälsan hos invandrare öka.</p>
– 89	– De statliga myndigheternas verksamhet	<p>– Regeringen avser att genom författningsändringar tydliggöra för vissa centrala förvaltningsmyndigheter att de har ett ansvar för att mål och riktlinjer för integrationspolitiken genomförs.</p> <p>– Integrationsverket bör stödja myndigheterna med att införliva de integrationspolitiska målen i den löpande verksamheten samt följa upp och utvärdera utvecklingen. För att underlätta</p>

		<p>Integrationsverkets arbete och tydliggöra myndighetens roll i dessa avseenden kommer Integrationsverkets instruktion att ses över.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Regeringen anser att frågor som gäller jämställdhet mellan könen samt de frågor som är förenade med den gemensamma värdegrunden måste uppmärksammas mer av Integrationsverket.
– 118	– Integrationspolitiken i framtiden:	–
– 118 - 120	– Allmänt om utvecklingen	<ul style="list-style-type: none"> – Den genomgång som nu gjorts av hur de integrationspolitiska målen slagit igenom inom olika samhällsområden ger en kluven bild. En positiv utveckling är att det i dag finns en mycket större medvetenhet hos individer, myndigheter och organisationer m.m. än för fyra år sedan om samhällets etniska mångfald. Arbetslösheten bland invandrare har också minskat påtagligt under slutet av 1990-talet. Fler nyanlända invandrare kan försörja sig själva och kommunernas socialbidragsutbetalningar har minskat. – Men trots denna ökade medvetenhet har insatser för att alla ska få likvärdiga möjligheter och på att kompetensen hos personer med utländsk bakgrund ska tas tillvara inte fått ett tillräckligt genomslag på samhällsutvecklingen. Insatserna tycks inte alltid ha varit tillräckligt effektiva och de avsedda resultaten har inte uppnåtts. Skillnaderna mellan invandrare och människor födda i Sverige är fortfarande oacceptabelt stora. Detta gäller inte minst på arbetsmarknaden och i arbetslivet. – Inom utbildningsområdet är det särskilt markant att många barn och ungdomar med utländsk bakgrund behöver särskilt stöd för att tillgodogöra sig undervisningen. Invandrare är också starkt överrepresenterade i bostadsområden från det s.k. miljonprogrammet. Flera av dessa områden präglas av en betydligt högre andel arbetslösa och långvariga socialbidragstagare än landet i övrigt.
– 120	– Integrationspolitikens framtida inriktning	<ul style="list-style-type: none"> – Även i fortsättningen bör integrationspolitiken inriktas på att skapa förutsättningar för egen försörjning och delaktighet, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter. Regeringen avser att utveckla och förbättra genomförandet av

		<p>integrationspolitiken inom olika områden. Uppväxtvillkoren för barn och ungdomar med utländsk bakgrund och jämställdhet mellan kvinnor och män kommer att uppmärksammas mer.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Regeringen genomför, som framgår av denna skrivelse, en mängd insatser inom olika samhällssektorer och avser att vidta ytterligare åtgärder för att de skillnader i möjligheter och villkor som finns i samhället mellan personer med utländsk respektive svensk bakgrund ska minska. Arbetet med att få fullt genomslag för de integrationspolitiska målen är en lång process och fyra år är för kort tid för att värdera integrationspolitikens framgång. – Det finns inga skäl till förändringar av den huvudsakliga inriktningen på integrationspolitiken. Däremot måste genomförandet av integrationspolitiken inom olika områden utvecklas och förbättras.
– 120 –12 6	–	<ul style="list-style-type: none"> – Introduktionen av nyanlända invandrare ska förbättras. – Kompetensen hos invandrare ska tillvaratas på arbetsmarknaden. – Utbildningsväsendet ska genomföras av integrationsperspektivet. – Delaktigheten och inflytandet i samhället ska öka. – Arbetet mot segregationen fortsätter. – Den kulturella och religiösa mångfalden ökar. – Folkhälsoarbetet inriktas på att förebygga ojämlikheter i hälsa. – Effektivare styrning av myndigheter för att öka integrationspolitikens genomslag. – Etnisk diskriminering ska motverkas och arbetet mot rasism intensifieras. – Kraftsamling för lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män. – Barns och ungdomars uppväxtvillkor ska uppmärksammas mer.
– 126	– Integrationspolitikens mål	<ul style="list-style-type: none"> – Integrationsprocessen ska präglas av alla människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter och av ömsesidig respekt för kulturella olikheter så länge dessa inte strider mot samhällets grundläggande demokratiska värderingar. Regeringen avser att senare föreslå riksdagen att målen för integrationspolitiken

		ändras så att begreppet tolerans tas bort till förmån för begreppet respekt. I integrationsprocessen bör Integrationsverket i ökad utsträckning uppmärksamma de frågor som är förenade med den gemensamma värdegrunden.
--	--	---

8. BP 2003 (prop 2002/03:1)

– Sid	– Område/åtgärd	– Effekt/resultat
– 21	– Resultatbedömning: främjande av integration	<ul style="list-style-type: none"> – Integrationsverket bedriver ett omfattande arbete för att införliva det integrationspolitiska perspektivet inom olika samhällsområden; hos myndigheter, kommuner och andra aktörer genom att initiera och stödja olika processer hos viktiga aktörer inom främst arbetsmarknads- och utbildningssektorn. En viktig del av verkets främjande arbete är också att bygga nätverk mellan olika aktörer. Verket har särskilt samverkat med myndigheter som har stor betydelse för integrationspolitiken som Arbetsmarknadsverket, Skolverket, Högskoleverket, Nutek och länsstyrelserna. – En grund för arbetet med att främja integrationen är den kunskap som ges genom Integrationsverkets uppföljning av tillståndet och utvecklingen inom olika samhällsområden. Integrationsverkets årsrapport Rapport Integration 2001 utgjorde också ett väsentligt underlag för regeringens bedömningar i skrivelsen om integrationspolitiken för 2000-talet. – Integrationsverket har också kartlagt de integrations- och mångfaldsinsatser som görs inom ramen för de regionala tillväxtavtalen. Enligt verkets bedömning kan integrationsarbetet i regionerna, där länsstyrelserna spelar en betydande roll, bli ett tillväxtpolitiskt instrument och få betydelse för kompetensförsörjningen i regionen.
– 22	– Slutsatser	– I den tidigare lämnade skrivelsen (se ovan) konstaterar regeringen att det finns en ökad medvetenhet om den etniska mångfalden i samhället och att den tillvaratas bättre än tidigare. De insatser som gjorts har dock inte alltid varit tillräckligt effektiva och de avsedda resultaten har inte alltid uppnåtts. Skillnaderna mellan invandrare och infödda är fortfarande

		<p>oacceptabelt stora. Arbetet med att få fullt genomslag för de integrationspolitiska målen är en lång process och hur integrationen lyckas avgörs av faktorer såväl på individnivå som på samhällsnivå.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Enligt regeringens bedömning finns det inga skäl till förändringar av den huvudsakliga inriktningen på integrationspolitiken. Även i fortsättningen ska integrationspolitiken inriktas på att skapa förutsättningar för egen försörjning och delaktighet, värna grundläggande demokratiska värderingar och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter. – Regeringen aviserade i skrivelsen att genomförandet av integrationspolitiken ska utvecklas och förbättras inom olika områden. Regeringen vidtar nu olika åtgärder inom flera samhällsområden i denna riktning. Särskilda satsningar genomförs för att öka sysselsättningen bland invandrare samt för att förbättra undervisningen i svenska.
– 37	– Resultatbedömning Storstadspolitik	<ul style="list-style-type: none"> – Här lämnas en beskrivning av utvecklingen i de berörda stadsdelarna med utgångspunkt i Invandrarverkets egen databas STATIV: – Samtliga 24 stadsdelar har under 1998–2000 haft en bättre sysselsättningsutveckling än storstadsregionerna och landet som helhet. Trots detta är fortfarande andelen sysselsatta i de flesta berörda stadsdelar låg i förhållande till övriga landet. – – Integrationsverkets statistik visar vidare att andelen långvariga socialbidragstagare minskat med ungefär en femtedel i berörda stadsdelar under perioden 1997–2000. Nedgången har varit betydligt större i stadsdelar med lokala utvecklingsavtal jämfört med omgivande storstadsregioner och landet som helhet.
– 39	– Resultat	<ul style="list-style-type: none"> – Under 2001 och 2002 har ett antal rapporter som berör det storstadspolitiska arbetet lämnats till regeringen. Samtliga rapporter visar på att utvecklingsarbetet pågått för kort tid för att tillförlitligt mäta några effekter i förhållande till de övergripande storstadspolitiska målen. Segregationens mekanismer är komplexa med flera dimensioner – ekonomiska, sociala, etniska och demografiska – vilket gör att resultat i vissa fall är svåra att mäta. Integrationsverket konstaterar i

		<p>rapporten På rätt väg? att det är för tidigt att värdera effekter av insatser inom de lokala utvecklingsavtalen. Den befintliga statistiken omfattar i huvudsak en period under vilken insatser inte varit igång hela tiden i alla stadsdelar. Vidare bedöms tre år vara för kort period för att kunna avläsa effekter av ett så komplext arbete som det som bedrivs inom de lokala utvecklingsavtalen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Även om samband ännu inte går att styrka konstaterar regeringen att utvecklingen i stadsdelarna inom de lokala utvecklingsavtalen i många avseenden går i positiv riktning. Andelen sysselsatta har ökat snabbare i de områden som omfattas av lokala utvecklingsavtal än i respektive storstadsregion och landet som helhet. Minskningen av socialbidrag har varit större i berörda områden jämfört med utvecklingen i omgivande storstadsregioner. Det är svårt att se att andra insatser eller faktorer skulle ha en avgörande roll för denna utveckling. - I revideringsarbetet kring instrumentet lokala utvecklingsavtal har formen vunnit uppslutning. Stat och kommun är ense om att instrumentet i stort sett fungerar.
- 40	- Slutsatser	<ul style="list-style-type: none"> - Enligt regeringens uppfattning bidrar de lokala utvecklingsavtalen till en bättre samordning av resursanvändningen i stadsdelen och att stimulera till ett strategiskt utvecklingsarbete. De statliga medlen har gjort det möjligt att utveckla och pröva nya metoder och arbetsformer. Regeringen bedömer att utvecklingsavtalen är väl etablerade redan efter en så kort tid som tre år. - De fyra centrala metodfrågorna i arbetet med de lokala utvecklingsavtalen; mål och utvärdering, underifrånperspektiv, samverkan och långsiktighet bör utvecklas vidare. För att nå ett väl fungerande målstyrt arbete kvalitetssäkrat genom utvärdering är det viktigt att fortsätta utveckla indikatorer och nyckeltal inom samtliga målområden. Detta bör ske i närmare samarbete med berörda sektorsmyndigheter. Utvärderingar bör ges mer utrymme i den fortgående lär- och förbättringsprocessen. - Slutligen kan regeringen konstatera att trots flera tecken på en positiv utveckling i berörda stadsdelar är tillståndet inom politikområdet inte tillfredsställande i förhållande till de mål som riksdagen beslutat om. Skillnaderna är fortfarande mycket stora mellan kommuner och mellan bostadsområden inom en kommun. - De storstadspolitiska målen tar lång tid att

		<p>förverkliga och regeringen kommer att fortsätta arbeta för att främja en positiv utveckling i storstadskommunernas mest utsatta stadsdelar. För att långsiktigt kunna bedöma effekter av de storstadspolitiska insatserna måste utvecklingen följas under en längre tid både under hög- och lågkonjunktur.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Regeringen avser värdera utvärderingar, rapporter och särskilda studier. Detta blir ett viktigt underlag inför regeringens ställningstagande till storstadspolitikens fortsatta utformning. Regeringen avser återkomma under 2003 om storstadspolitikens utveckling. Mot denna bakgrund har inga nya medel beräknats från 2004.
--	--	---

Bilaga 8 Från invandrarpolitik till integrationspolitik

I denna bilaga beskrivs integrationspolitiken ur ett historiskt perspektiv. I bilagan diskuteras också skillnaden mellan den tidigare invandrarpolitiken och dagens integrationspolitik. För att förstå dagens integrationspolitik kan det vara av vikt att få en yttlig inblick i den föregående politiken – invandrarpolitiken.

Bakgrund

I slutet av 1974 lade Invandrarutredningen fram sitt betänkande – Invandrarna och minoriteterna (SOU 1974:69) – som kom att bli embryot till den politik som kom att kallas för *invandrarpolitik*. Grunden i invandrarpolitiken utgjordes av tre huvudmål för politikområdet: *jämlikhetsmål*, *valfrihetsmål* och *samverkansmål*.

- *Jämlikhetsmålet*: Skapa likvärdiga levnadsvillkor mellan invandrargrupper och den övriga befolkningen i landet. Jämlikhetsmålet innebar också att invandrarna skulle ges möjligheten att bevara den egna kulturen.
- *Valfrihetsmålet*: Språkliga minoriteter bosatta i Sverige ges möjlighet att själva välja i vilken grad de vill bibehålla och utveckla den ursprungliga kulturella och språkliga identiteten.
- *Samverkansmålet*: Ömsesidig tolerans och solidaritet mellan de olika invandrargrupperna och mellan invandrarna och svenskarna.

Målgruppen för invandrarpolitiken var utrikes födda och deras barn, ”invandrare i första och andra generation”, som skulle ges särskilda såråtgärder för att kompensera den generella politikens tillkortakommanden. Såråtgärder skulle kanaliseras genom den generella politiken. En viktig utgångspunkt i invandrarpolitiken var att de som hade invandrat beskrevs som tillhörande olika språkliga, etniska eller religiösa minoritetsgrupper. En annan underliggande utgångspunkt var att många av de invandrade förväntades återvända till sina respektive hemländer. Politikens syfte ansågs därför vara att utjämna skillnader mellan olika *invandrargrupper* och svenskarna. Ett annat syfte med politiken var att skapa harmoni och tolerans mellan svenskarna och de som definierades som *invandrare*. Även hemåtervändandet skulle

underlättas genom att *invandrargrupperna* uppmuntrades i att hålla levande sin etniska, nationella, kulturella, språkliga eller religiösa särart¹⁶.

Grundantagandet i invandrarpolitiken var att alla skillnader mellan två individer ur grupperna ”svenskar” och ”invandrare” förklarades med huruvida de var invandrade eller svenskar. Alla andra strukturella faktorer, som användes för att förklara skillnaden mellan två individer ur den svenska gruppen, ansåg inte relevanta när det gällde utrikes födda och deras barn. En utrikes född (eller dennes barns) arbetslöshet förklarades inte med utbildningsbakgrund, tidigare yrkeserfarenhet eller konjunkturläget inom aktuell yrkessektor utan förklarades snarare utifrån det faktum att individen (eller hennes/hans föräldrar) hade invandrat till Sverige. Två utrikes födda med olika utbildningsnivå och olika yrkeserfarenhet kunde få samma arbetsmarknadsinsats eftersom de ansågs tillhöra samma grupp. Varje sektor bemötte därför individen utifrån hennes kulturella och etniska bakgrund snarare än utifrån behovet.

Ny politik från 1997

När regering och riksdag år 1997 formulerade och beslutade om integrationspolitiken fanns två viktiga utgångspunkter med i resonemanget. Det konstaterades att befolkningssammansättningen hade ändrats markant över en period på ca 40 år genom den ökade invandringen. I anpassningsprocessen till de nya förutsättningarna var det därför den generella politiken som behövde förändras och inte de som hade invandrat till Sverige. Orsaken till det nya synsättet var att de som hade invandrat sågs som ett naturligt inslag i samhället och inte som ett temporärt fenomen.

En annan viktig drivkraft för en ny politik var insikten att gruppen *invandrare* inte utgjorde en homogen grupp. Den generella politikens insatser skulle därför ta sin utgångspunkt i människornas behov, snarare än i deras (eller deras föräldrars) invandrarskap. Fokus skulle flyttas från en antagen gruppstillhörighet till individuella behov och förutsättningar. Tanken var att om man riktade insatserna till dem som hade invandrat utifrån deras etnicitet och kulturella bakgrund så skulle samhället i sig bidra till att skapa segregrande strukturer. Det skulle leda till ett samhällsklimat kännetecknade av ett ”vi och dom-tänkande”.

Regeringen och riksdagen fastslog 1997 tre övergripande mål för integrationspolitiken, nämligen

- att alla som bor i Sverige, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, ska ha lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter,

¹⁶ SOU 1974:69; Invandrarna och minoriteterna, delbetänkande 3 från Invandrarutredningen.

- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för.

Politikens syfte var att motverka en säråtgärds politik som syftade till att komplettera samhällets övriga tillkortakommanden (som i invandrarpolitiken). Nu inriktades politikområdet snarare mot att slå larm och uppmärksamma bristerna inom den övriga politiken. Det skulle säkerställas att alla individer, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, skulle ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Detta skulle garanteras genom att den generella politiken inte skulle diskriminera någon för deras etniska eller kulturella bakgrund – oavsett om man definierades som svensk, somalier eller pakistanier. Resultatet skulle bli ett samhälle där alla skulle vara delaktiga som samhällsmedborgare och inte som *svenskar* eller *invandrare*.

Utgångspunkten i integrationspolitiken är således att det är med den generella politiken som förutsättningar för alla människor skapas. Men däremot ansåg regering och riksdag att säråtgärder, under den första tiden i Sverige, var nödvändiga för att individen skulle ges bästa möjliga förutsättningar till egen försörjning och delaktighet i samhället. Inom integrationspolitiken blev det därför viktigt att skilja mellan insatser för nyanlända och insatser i övrigt för att skapa ett samhälle präglad av integration.

Utgångspunkterna för att nå de integrationspolitiska målen är således följande;

- Samhällets etniska och kulturella mångfald tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer.
- Politik som riktas sig specifikt till invandrade begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige.

Invandrarpolitik och Integrationspolitik

Invandrarpolitik	Integrationspolitik
<i>Vision/Syfte</i>	
Avsikten med invandrarpolitiken var att innefatta dem som har invandrat i den svenska samhällsgemenskapen. Politiken syftade till att skapa ett samhälle där olika grupper kunde leva i harmoni och samexistens och där klyftorna mellan invandrare och svenskar skulle minska.	Avsikten med integrationspolitiken är att skapa ett samhälle som garanterar alla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter. Ambitionen med politiken är också att skapa ett samhälle för alla och där alla, oavsett etnicitet eller kulturell identitet, är medskapare.
<i>Utgångspunkter för politiken</i>	
Utgångspunkten för politiken var att invandrare var en grupp jämförbar med andra kulturella minoriteter i det svenska samhället.	Utgångspunkten för politiken är den enskilde individen. Vidare ska politiken inte göra skillnad på invandrare och svenskar utan betrakta alla som likvärdiga samhällsmedborgare. Detta innebär att de generella åtgärderna ska garantera lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett kulturell eller etnisk bakgrund.
<i>Mål</i>	
Målet med politiken var att skapa jämlikhet, valfrihet och samverkan mellan invandrargrupper och mellan invandrargrupper och den inhemska befolkningen.	Målet med integrationspolitiken är att utjämna skillnader mellan olika individers rättigheter, möjligheter och skyldigheter oavsett etnicitet och kulturell bakgrund, skapa en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans som alla ska vara delaktiga i och medansvariga för.
<i>Målgrupp</i>	
Målgruppen för politiken var de som hade invandrat och deras barn.	Målgruppen för politiken är samhället (den generella politiken).
<i>Utgångspunkter för förverkligandet av politiken</i>	
Varje myndighet och berörd organisation skulle ta ansvar för åtgärderna för invandrare på samma sätt som för befolkningen i övrigt. Riktad politik var till för att hjälpa till så att de som invandrat snabbare skulle klara sig på samma villkor som svenskar.	Varje myndighet och berörd organisation ska bidra till att nå de integrationspolitiska målen utan säråtgärder, dock anses säråtgärder vara nödvändiga men bör inriktas på att ges under individens första tid i Sverige.

Bilaga 9 Från invandrapolitik till integrationspolitik: En statistisk utgångspunkt

Syftet med denna PM är att försöka översätta forskningsmetodiken om integration och invandring till en praktiserbar policy för de myndigheter som ska arbeta enligt den (nya) integrationspolitiken där säråtgärder ska ersättas med generella åtgärder. Denna PM startar i forskningsresultat och statistiska analys men tanken är *inte* att myndigheterna ska använda den statistiska metodiken som integrationspolitisk metod.

Slutsatsen i denna PM kan sägas vara att vi måste skilja på hur vi *mäter* etniska skillnader och hur vi *konstruerar* den praktiska integrationspolitiken.

Avsikten har inte varit att redovisa litteraturen inom området.

Statistisk analys

”Traditionell” statistisk analys¹⁷ av invandrades levnadsförhållanden utgår från att skillnaden gäller *födelseland*. Man analyserar skillnader vad gäller t.ex. arbetslöshet, sysselsättning och arbetsinkomster mellan dem som är födda i Sverige och de som finns i Sverige men är födda i ett annat land.

Analysen baseras på en utbudsorienterad generell humankapitalmodell där en individs framgång på arbetsmarknaden (mätt i termer av arbetslöshet, sysselsättning, lön, etc.) – oavsett födelseland – beror på variabler som kön, ålder, antal utbildningsår, etc.

Denna statistiska modell illustreras i ekvation 1 nedan¹⁸:

Ekv 1: Arbetslöshet = f (ålder, kön, utbildningsår, ..., födelseland)

Resultatet av skattningar på individdata av typ ekvation 1 är att variabeln ”födelseland” för invandrare från främst utanför Västeuropa (Afrika, Asien, Latinamerika, Östeuropa) ger en signifikant förklaring till den högre arbetslösheten (lägre arbetsinkomst, lägre sysselsättningsgrad, etc.) *även* då variablerna som mäter individens humankapital (ålder, utbildningsår, etc.) har högt förklaringsvärde. Detta tolkas som att det föreligger *diskriminering* på den svenska arbetsmarknaden gentemot invandrare från vissa länder.

¹⁷ T.ex. Arai m.fl. (2000), Edin-Åslund (2001).

¹⁸ I praktiken är den statistiska analysen mera komplicerad än vad framställningen här kan ge intryck av.

Ett annat resultat är att invandrare som kom till Sverige före 1980 har små skillnader - vad gäller arbetslöshet etc. visavi svenskfödda - medan motsatsen gäller för de som invandrat efter 1980¹⁹.

Integration kan i dessa "traditionella" analyser ovan sägas (implicit) definieras som lika med ingen (alternativt liten eller minskande) skillnad vad gäller arbetslöshet, sysselsättningsgrad etc. mellan svenskfödda och födda i utlandet. Denna definition strider mot 1997 års integrationspolitik enligt vilken säråtgärder ska ersättas av generella åtgärder; målsättningen med politiken är att skapa lika *förutsättningar* och *möjligheter* – inte likhet i slutresultat²⁰.

Det synsätt som illustreras med ekvation 1 ligger också bakom de beskrivande analyser som regelbundet produceras av Integrationsverket (även om de inte ligger på forskningsnivån).

2. Tolkningsproblem i den statistiska analysen

Ett problem med analyser av typ ekvation 1 är att de inte ger någon förklaring till resultatet. Ekvation 1 kan sägas visa det sammanlagda resultatet av både efterfrågefaktorer (arbetsgivaren, företagen) och utbudsfaktorer (individens egenskaper och förmågor)²¹. Normalt ger analyser baserade på ekvation 1 en bias till förmån för utbuds- eller individorienterade förklaringar till skillnaderna mellan svensk- och utlandsfödda. Med detta synsätt blir förklaringen att dessa invandrare saknar vissa egenskaper eller förmågor som svenskfödda har. En variant på detta tema är att säga att problemen på 1990-talet kan förklaras av att de invandrare som kom till Sverige efter 1980 kom från en helt annan grupp än de som invandrade tidigare²².

Alternativet till utbuds- eller individförklaringen är en efterfrågeorienterad analys som utgår från att de ökande skillnaderna under 1990-talet mellan svensk- och utlandsfödda t.ex. kan förklaras i termer av struktur

¹⁹ Detta gäller även då man tar hänsyn till att de tidigare invandrarna haft mycket längre tid att lära sig svenska etc. än de som kom på 1990-talet.

²⁰ Prop. 1997/98:16, Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrarpolitik till integrationspolitik.

²¹ Mera formellt brukar detta uttryckas som att ekv. 1 är en reducerad form av ett större – bakomliggande – ekvationssystem där man särskilt specificerar t.ex. utbuds- och efterfrågerelationer.

²² T.ex. kom fler flyktingar (än arbetskraftsinvandrare), och från lägre bort liggande länder, på 1990-talet än på 1960-, 1970- och 1980-talet. Ökande problem med anpassning för invandrare efter 1980 gäller också i andra invandring länder (USA, Kanada, Tyskland, Australien). (Citerat Rooh-Eklund, sid 788). Många av flyktingarna på 1990-talet hade också hög utbildning vilket pekar på att också andra faktorer (än utbildning) – inkl diskriminering – har betydelse.

förändringar på den svenska arbetsmarknaden²³. En annan efterfrågebaserad förklaring är att arbetsgivare arbetar med s.k. "statistisk diskriminering" av invandrare där man t.ex. kräver att utbildningen (examen) skett i Sverige. Statistisk diskriminering innebär i detta exempel att *alla* individer som tillhör en lätt identifierbar *grupp* med låg genomsnittlig svensk utbildning automatiskt inte anställs eller intervjuas - trots att det finns enskilda *individer* i denna grupp som uppfyller arbetsgivarens krav²⁴.

Normalt gäller inte "antingen-eller" utan både utbuds- och efterfrågebaserade faktorer krävs för att göra en uttömmande analys.

Ett annat problem med analys baserad på ekvation 1 är - även om man utgår från en utbudsorienterad tolkning - att flera av de använda individvariablerna är mycket grova. Dessutom saknas andra viktiga variabler. Antalet år med formell utbildning är en variabel som används men som i sig inte ger någon information om varken vilken inriktning (t.ex. ingenjör eller språklärare, teoretisk eller praktisk, etc.) eller med vilken kvalitet utbildningen genomfördes. Vidare saknas viktiga socioekonomiska förklaringsvariabler som föräldrarnas utbildning och inkomst, bostadsort/-typ, m.m. Det finns andra studier som försöker ta hänsyn till flera variabler av denna typ (se nedan).

3. Integrationspolitik

I ett integrationspolitiskt perspektiv blir variabeln "födelseland" i ekvation 1 ovan en "sop-variabel" eller en "black box" som ger mycket litet information. Variabeln "födelseland" är nämligen korrelerad med andra - utifrån ekvation 1 icke synbara - faktorer som på ett komplext sätt förklarar t.ex. att arbetslösheten är större för personer födda i vissa länder. Variabeln "födelseland" kan därför sägas dölja information.

För de aktörer som ska arbeta i enlighet med det nya integrationsperspektivet - inga säråtgärder - måste därför det synsätt som ligger bakom ekvation 1 ersättas med en annan syn. Nämligen den där variabler (begrepp) som anger etnicitet och födelseland *försvinner* och ersätts med generella variabler. Detta nya integrationspolitiska synsätt illustreras i ekvation 2 nedan.

²³ T.ex. att lägkvalificerade arbeten i tillverkningsindustrin minskar till förmån för högkvalificerade jobb i privat och offentlig sektor som kräver företagsspecifik kompetens (humankapital) i termer av nätverk, vissa examina etc. Stöd för denna hypotes finns i Bevelander & Lundhs bidrag i SOU 2004:21.

²⁴ Förekomst av statistisk diskriminering utesluter inte att diskriminering (också) förekommer.

Ekv 2: Födelseland ("utlandsfödda") = f (föräldrarnas utbildning, bostadsområde, föräldrarnas inkomst, utbildning, ...)

I statistisk mening innebär ekvation 2 att man helt och hållet kan förklara skillnader i arbetslöshet, sysselsättning etc. mellan olika individer så att variabler som födelseland förlorar eller kraftigt minskar i signifikansgrad. Om detta lyckas kan ekvation 1 ersättas med ekvation 3 nedan.

Ekv 3: Arbetslöshet = f (ålder, kön, utbildning, ..., föräldrarnas utbildning, bostadsområde, föräldrarnas inkomst, region, bransch, ...)

Skillnaden mellan ekvation 3 och ekvation 1 är liten när det gäller vilka variabler som de facto ingår men större när det gäller förklaringsinnehållet: ekvation 1 söker förklara invandringens betydelse medan ekvation 3 vad som påverkar arbetslösheten.

De ansvariga **sektorsmyndigheterna** (AMS, Skolverket, Socialstyrelsen, m.fl.) ska – i det nya integrationspolitiska perspektivet - arbeta enbart utifrån det *synsätt* som ligger bakom ekvation 3. Tanken är inte att myndigheterna ska använda den statistiska (forsknings)metodiken som integrationspolitisk metod. T.ex. ska AMS söka kunskap om hur verkligheten bakom ekvation 3 ser ut och sedan ska verksamheten på mikronivå (arbetsförmedlingskontoren) styras av denna kunskap. Det innebär att man på förmedlingskontoren – i stället för att utgå från individernas födelseland – utgår från generella variabler som föräldrarnas bakgrund, bostadsområde, bransch, individuppgifter, arbetsgivarens (bristande) kunskaper om utländska examina, etc.

4. Diskriminering som restpost²⁵

Man kan med all rätt fråga vad som händer om man inte lyckats ta bort eller kraftigt reducera inverkan från etniska variabler som födelseland och utlandsfödd. Svaret är att det beror på med vilken ambition och med vilken kvalitet på individ- och arbetsmarknadsdata man arbetat. Har man (myndigheten, Integrationsverket, forskare) använt alla tillgängliga resurser för att hitta så bra data och metoder som möjligt och det ändå inte går att ignorera effekter från etniska variabler som "födelseland" – ja då hamnar man i diskrimineringstolkningen. Detta är helt logiskt men diskriminering kan ändå lätt

²⁵ Presentationen här är helt analogt med hur t.ex. SCB reducerar löneskillnaderna mellan kvinnor och män genom att ta hänsyn till olikhet mellan könen vad gäller utbildning, yrke, ålder, sektor och arbetstid.

bli ett uttryck som vi sätter på det vi inte kan förklara. Diskriminering blir en restpost, en "black box", som bara kan verifieras, förstås och tolkas via empiriska studier "på fältet".

Frågan är om forskningen och Integrationsverket hamnar i diskrimineringsförklaringen alltför tidigt. Med detta menas att analysen stannar då den etniska variabeln (t.ex. "utlandsfödd") förblir signifikant och man nöjer sig med att man korrigerat för standarduppsättningen av individvariabler å la ekvation 1. Svaret på denna fråga finns delvis i en ny forskningsrapport av Le Grand, Szulkin & Ekberg (2004) som är exempel på att man kan göra analyser som närmar sig tänkandet bakom ekvation 3²⁶.

Le Grand m.fl. (2004) arbetar – förutom med "standarduppsättningen" av variabler – också med variablerna "vistelsetid i Sverige" och "skolgång i Sverige" för att förklara skillnader i lön mellan utlandsfödda och födda i Sverige. Vistelsetid (antal år sedan invandring) används som ett mått på nationsspecifikt humankapital. Resultatet är att det relativa löneläget för invandrade män förbättras med vistelsetiden men att det går mycket långsamt. För invandrade kvinnor minskar dock lönegapet mot svenskfödda snabbare och är nästan helt borta efter 20 års eller längre vistelsetid i Sverige. Ursprungsland har betydelse för om lönegapet minskar med vistelsetid där invandrare från utomeuropeiska länder har sämst utveckling.

Le Grand m.fl. arbetar vidare med att se om svensk skolutbildning påverkar invandras löneskillnader mot svenskfödda. Man jämför de som var 12 år eller yngre när de kom till Sverige med gruppen som var äldre. Resultatet visar att de – både män och kvinnor – som kom till Sverige i unga år har ungefär samma lönenivåer som infödda. Forskarna drar slutsatsen att det faktum att en person är född utomlands inte utgör något hinder för lönekarrriären i Sverige – under förutsättning att individen haft liknande förutsättning som infödd arbetskraft att genom skolgång i barn- och ungdomen skaffa sig "Sverige-specifikt" humankapital. En slutsats som troligen är relevant för Skolverkets arbete med den generella integrationspolitiken visavi verksamheten i de kommunala skolorna.

Le Grand m.fl. konstaterar dock att det i Sverige finns en tydlig etnisk differentiering (segregering) vad gäller sysselsättning, löner och yrken. Om detta beror på diskriminering eller ej är dock enligt forskarna oklart. Å ena sidan anger man egna resultat (se ovan) som pekar mot att preferensbase-rad etnisk diskriminering inte är den viktigaste mekanismen bakom observerade löneskillnader mellan svensk- och utlandsfödda. Å andra sidan

²⁶ Intressant i sammanhanget är ett pågående forskningsprojekt - "Etnisk diskriminering och Sverige-specifikt kunskap" (Dan-Olof Rooth, Högskolan i Kalmar)- som Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) finansierar. I detta projekt söker man ytterligare förfina analysen av etnisk diskriminering genom att ta hänsyn till (nya) variabler som svensk utbildning i grundskolan, kunskaper i svenska språket samt skillnader i det informella kontaktnätet.

redovisar man andra forskningsresultat som stöder diskrimineringshypotesen, t.ex. att arbetsgivare och fackliga organisationer använder senioritetsregler i gällande lagstiftning och avtal till svenskföddas fördel. Slutligen noterar man att gruppen utomeuropeiska invandrare och deras svenskfödda barn är den i särklass svagaste gruppen på den svenska arbetsmarknaden²⁷.

Referenser:

- Arai, M, Regné, H och Schröder, L (2000), "Invandrare på den svenska arbetsmarknaden", bilaga 3 till Näringsdepartementets Mångfaldsprojekt.
- Edin, P-A och Åslund, O, "Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad", rapport till Kommittén Valfärdsbokslut.
- Le Grand, C, Szulkin, R & Ekberg, J (2004), "Kan diskriminering förklara skillnader i position på arbetsmarknaden mellan invandrare och infödda?", kap 7 i Egenförsörjning eller bidragsförsörjning?, rapport från Integrationspolitiska maktutredningen (SOU 2004:21).

²⁷ Man påpekar att när det gäller barnen i denna grupp har det sannolikt också (förutom ren diskriminering) betydelse att föräldragenerationen har integrerats dåligt på arbetsmarknaden. Detta leder i sin tur till en brist på nätverk som kan vara av betydelse för barnens möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.

Bilaga 10 Förordningar

I denna bilaga presenteras aktuella förordningar för integrationspolitiken. Förordningarna är förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken, verksförordningen (1995:1322) och kommittéförordningen (1998:1474).

Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken

Enligt förordningen ska alla myndigheterna beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när de utformar sin externa och interna verksamhet. Myndigheterna ska dessutom genomföra insatser för att nå de integrationspolitiska målen. Myndigheterna bör även söka kontakt med Ombudsmannen för etnisk diskriminering eller Integrationsverket när insatser utifrån förordningen beslutas.

Statliga myndigheters ansvar

1 § Myndigheterna ska fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den.

Myndigheterna ska verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.

Myndigheterna ska i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering. Förordning (1999:593).

Serviceskyldighet

2 § Myndigheterna ska inom ramen för tillgängliga resurser ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten. Myndigheterna ska därvid uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare. Förordning (1999:593).

Samråd

3 § För att främja en effektiv samordning ska myndigheterna, när anledning finns till det, samråda med Integrationsverket om hur insatser enligt denna förordning ska utformas. Förordning (1999:593).

4 § Myndigheterna ska delta i överläggningar enligt lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering när ombudsmannen finner det lämpligt. Förordning (1999:593).

Verksförordningen (1995:1322)

Myndighetschefens ansvar och uppgifter

6 § Myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet.

7 § Myndighetens chef ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

Chefen ska

1. hushålla väl med statens medel,
2. verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,

3. fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,

4. beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologisk hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken,

5. se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndigheternas skrivelser och beslut,

6. se till att myndigheternas organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndigheternas verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt,

7. fastställa riktlinjer för myndighetens representation. Förordning (2000:1118).

Kommittéförordningen (1998:1474)

15 § Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

16 § Regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Bilaga 11 Tabell över myndigheter

Tabell över samtliga myndigheter som fått den enkät som var riktad till myndigheter.

Rikspolisstyrelsen/Polisorganisationen	Statens pensionsverk
Försvarsmakten	Länsstyrelsen i Norrbottens län
Riksskatteverket/Skatteverket	Statens fastighetsverk
Arbetsmarknadsverket med länsarbetsnämnder.	Smittskyddsinstitutet
Kriminalvårdsstyrelsen	Länsstyrelsen i Västerbottens län
Vägverket	Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Domstolsverket/Domstolsväsendet	Konsumentverket
Statens institutionsstyrelse	Boverket
Migrationsverket	Länsstyrelsen i Västmanlands län
Tullverket	Högskoleverket
Statistiska centralbyrån	Länsstyrelsen i Södermanlands län
Sjöfartsverket	Länsstyrelsen i Uppsala län
Riksförsäkringsverket/fk	Statens folkhälsoinstitut
Centrala studiestödsnämnden	Statskontoret
Riksåklagaren/Åklagarväsendet	Institutet för tillväxtpolitiska studier
Patent- och registreringsverket	Brottsförebyggande rådet
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	Ungdomsstyrelsen
Arbetsmiljöverket	Barnombudsmannen
Specialpedagogiska institutet	Arbetsdomstolen
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning
Naturvårdsverket	Valmyndigheten
Statens skolverk	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO)
Statens livsmedelsverk	Konstnärsnämnden
Socialstyrelsen	De myndigheter som står med fet stil har inte besvarat enkäten inom den utsatta svarstiden.
Länsstyrelsen i Skåne län	Källa: Finansdepartementet; Kartläggning av Myndighetssverige 2004-07-20
Länsstyrelsen i Stockholms län	
Totalförsvarets pliktverk	

Bilaga 12 Sammanfattning av tidigare undersökningar

Riksdagens revisorer, Främja och förklara – kan Integrationsverket förändra?, Rapport 2002/03:16

Riksdagens revisorer har granskat hur Integrationsverket har skött arbetet med att främja integration och öka kunskapen om integration i samhället mellan 1998 och 2003.

De slutsatser som Riksdagens revisorer kom fram till var att Integrationsverket hade ett marginellt inflytande över hur målen för hur verksamheten uppfylldes, vilket gjorde att det var svårt att säga om verket varit framgångsrikt eller inte, i sin uppgift. Integrationsverket fick många regeringsuppdrag som vidgade ett redan omfattande uppdrag och verksamheten bedömdes ha varit splittrad och dåligt samordnad. Vidare var ansvarsfördelningen mellan Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och Integrationsverket otydlig.

Riksdagens revisorer drog också slutsatsen att många projekt som fick pengar av Integrationsverket inte utvärderades samt att Integrationsverket inte följt upp hur introduktion av nyanlända invandrare påverkade deras möjlighet att försörja sig själva. Vidare var slutsatser och förslag i Integrationsverkets rapporter dåligt underbyggda och verket tog inte till vara på internationella erfarenheter.

Statskontoret, Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald: ett lämpligt verktyg för att stärka etnisk och kulturell mångfald inom staten?, Rapport 2004:18

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt och analyserat statliga myndigheters arbete med handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald. Syftet med uppdraget har varit att kartlägga vilka myndigheter som har upprättat handlingsplaner och redogöra för innehållet i dem samt bedöma hur effektiva handlingsplaner är som verktyg i styrningen av myndigheterna. I uppdraget har också ingått att pröva vilka komplement eller alternativ till handlingsplaner som finns för styrning i detta avseende.

I rapporten lämnar Statskontoret flera förslag på hur statliga myndigheters arbete med etnisk och kulturell mångfald kan förbättras. Bland annat föreslår Statskontoret att regeringen i större utsträckning bör utnyttja

befintliga styrmedel för att stärka etnisk och kulturell mångfald inom staten. Vidare föreslår Statskontoret att regeringen bör stärka formerna för uppföljning och utvärdering av myndigheternas åtgärder samt ompröva regeringsbeslutet att upprätta särskilda handlingsplaner. I stället bör rekryteringsmål prövas för de delar av statsförvaltningen som i större utsträckning bör uppmärksamma outnyttjad kompetens hos utrikes födda.

Statskontoret: Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002, Rapport 2002:29

Statskontoret fick under våren 2002 i uppdrag av regeringen att kartlägga insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden samt lämna förslag till hur uppföljning och utvärdering av insatserna kan förbättras. Rapporten beskriver de insatser som genomförts under 2002. Även hur insatserna har följts upp och utvärderats har analyserats.

Ur ett integrationspolitiskt perspektiv har det från regeringens sida framhållits att särskilda insatser endast ska finnas under den första tiden i Sverige. Den generella arbetsmarknadspolitiken ska tillgodose även invandrades behov. Rapportens resultat visar att den generella arbetsmarknadspolitiken dominerar, men att det också har initierats flera särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser som riktas enbart till invandrare. I rapporten anser Statskontoret att det därför tycks finnas ett behov av att komplettera den generella politiken med särskilda insatser även för de invandrare som funnits en längre tid i landet. Dock bör insatsernas effekter belysas för att kunna göra en mer grundläggande bedömning av mervärdet av de särskilda insatserna.

Resultaten visar även att det inte är möjligt att göra en samlad bedömning av hur framgångsrik integrationspolitiken som helhet har varit på arbetsmarknadsområdet. Orsaken är att det saknas utvärderingar av politikens effekter.

Ekonomistyrningsverket, Statskontoret: Att styra med generella krav i staten – Ett regeringsuppdrag, rapport 2003:30 (Ekonomistyrningsverket)

På regeringens uppdrag har Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR), Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) i samverkan kartlagt och analyserat hur s.k. generella krav används för att styra den statliga verksamheten. Uppdraget har omfattat att sammanställa de generella krav som riksdag och regering ställer, undersöka hur de hanteras i Regeringskansliet

och av olika myndigheter, bedöma hur de fungerar i förhållande till det statliga styrsystemet i övrigt samt konsekvenser för den statliga verksamheten samt föreslå hur regeringens styrning genom generella krav kan förbättras.

Rapporten utmynnar i förslag på fyra områden. Gemensamt är att särregleringen av generella krav (som berör hela statsförvaltningen) bör begränsas och att begreppet "generella krav" bör användas restriktivt och med omsorg. Användningen av krav som berör hela statsförvaltningen bör så långt möjligt anpassas till samma principer som gäller för övriga delar av det statliga styrsystemet för ansvarsfördelning, verksamhetsanpassning och resultatstyrning.

Dahlström: Nästan välkomna, 2004

I sin avhandling *Nästan välkomna. Invandrapolitikens retorik och praktik* hävdar Carl Dahlström att ord och handling inte stämmer överens inom invandrapolitiken (integrationspolitiken i avhandlingen).

Enligt Dahlström har den svenska invandrapolitikens trovärdighet byggts på att ansvariga politiker tagit avstånd från den politik som förts tidigare. När dåvarande invandrarminister Leif Blomberg presenterade nya mål för invandrapolitiken 1997 var hans kritik hård mot den tidigare invandrapolitiken. Samma sak har skett tidigare när invandrapolitikens mål omformulerats.

Avhandlingen visar att alla viktiga invandrapolitiska åtgärder som introducerades under 1960- och 1970-talen har funnits kvar sedan dess.

I avhandlingen ges en förklaring till denna märkliga diskrepans mellan retorik och praktik.

Förklaringen till skillnaden mellan invandrapolitikens retorik och praktik, skriver Dahlström, är att de bedöms på så olika sätt. Den invandrapolitiska retoriken bedöms i första hand i den offentliga politiska diskussionen, bland annat i media, medan den invandrapolitiska praktiken bedöms i olika typer av statliga utvärderingar och utredningar.

Dahlström menar att i det offentliga samtalet ställs framför allt principiella frågor av moralisk karaktär, medan statliga utvärderingar och utredningar oftast ställer frågor om åtgärdernas effektivitet.

De politiska reaktionerna blir därmed helt olika, även om syftet i båda fallen är att tillfredsställa kritikerna. Retoriken har därför byggt på flera olika invandrapolitiska principer mellan 1964 och 2000. Praktiken har däremot varit i princip oförändrad under samma period. De förändringar som har gjorts har genomförts med avsikt att öka politikens effektivitet.

Både retorik och praktik har alltså anpassats för att stärka invandrapolitikens legitimitet, men samtidigt har de kopplats isär alltmer.

Integrationsverket, Vad gör myndigheterna för integrationen? En analys av myndigheters årsredovisningar och tillämpning av integrationsförordningen, Dnr: INT-37-01-1675

Integrationsverket har i sin rapport analyserat årsredovisningar för ett antal myndigheter. I rapporten skriver man att det är mycket ovanligt att hela årsredovisningar genomsyras av ett integrationsperspektiv. Endast ett mindre antal myndigheter för resonemang kring integration/mångfald på en övergripande nivå, ger fylliga kommentarer, analyserar och bedömer verksamhetens effekter. Några myndigheter nämner endast sina integrationspolitiska insatser kortfattat och hänvisar till separata utredningar.

Vidare skriver Integrationsverket att det finns stora olikheter i de krav som ställs på myndigheterna i regleringsbrev utifrån ett integrationsperspektiv. Eftersom förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken finns är myndigheterna inte beroende av särskilda skrivningar i regleringsbrev för att bedriva integrationsrelaterad verksamhet, men genomgången visar att särskilda uppdrag spelar en mycket stor roll.

Genomgången visar också att det bland de myndigheter som har krav på sig att redovisa internt mångfaldsarbete finns vissa myndigheter som inte redovisar någonting alls, andra redovisar kortfattat pågående arbete eller arbete under utveckling. Endast ett fåtal myndigheter ger en fylligare redovisning av det interna mångfaldsarbetet i årsredovisningen.

Vad gäller de myndigheter som har bedömts som särskilt relevanta för det integrationspolitiska arbetet men som inte har direktiv i sitt regleringsbrev, redovisar något mindre än hälften någon integrationsrelaterad verksamhet, antingen i den externa eller interna verksamheten.

Utifrån den samlade bild som årsredovisningarna ger redovisas fler insikter såsom,

att fler myndigheter behöver få hjälp med att översätta de integrationspolitiska målen till löpande verksamhet. Detta för att komma bort från beroendet av särskilda uppdrag och tänkande att integrationsfrågorna är säråtgärder eller kommer utöver reguljär verksamhet.

att om uppdrag av längre karaktär ska få genomslag i verksamheten bör de följas upp i efterföljande regleringsbrev,

att myndigheter skulle kunna få i uppdrag att redovisa hur det interna mångfaldsarbetet kopplas till myndighetens generella integrationsarbete,

att myndigheter som är nyckelaktörer för integrationspolitikens genomförande borde få uppdrag av mer genomgripande slag för det generella arbetet, t.ex. att utvärdera betydelsen av myndighetens arbete utifrån ett integrationsperspektiv.