

# Regeringens skrivelse

## 2001/02:129

Integrationspolitik för 2000-talet

Skr.  
2001/02:129

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2002

*Göran Persson*

*Mona Sahlin*  
(Näringsdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

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 – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16).

Regeringen redovisar också sin bedömning av inriktningen på den framtida integrationspolitiken.

1	Bakgrund.....	6
1.1	Propositionen Sverige, framtiden och mångfalden från invandrapolitik till integrationspolitik .....	6
1.2	Syftet med skrivelsen .....	8
1.3	Nya politikområden .....	8
2	Det förändrade Sverige .....	9
2.1	Den förändrade befolkningen i Sverige .....	9
2.2	Medborgarskap och naturalisering .....	11
2.3	Kategoriseringar och invandrarbegreppet .....	12
3	Metoder för genomförande av integrationspolitiken .....	14
3.1	Inrättande av Integrationsverket.....	14
3.2	Styrningen av myndigheterna.....	15
3.3	Ny lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet .....	16
3.4	En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och etnisk diskrimi- nering.....	17
3.5	Utvecklingsinsatser i storstadsregionerna genom lokala avtal .....	17
4	Den första tiden i Sverige .....	17
4.1	Introduktion för flyktingar .....	18
4.1.1	Behov av förbättringar av introduktionen.....	19
4.1.2	Försörjning under introduktionen .....	19
4.2	Uppföljning och resultat av introduktionen .....	20
4.2.1	Boende under introduktionen.....	20
4.2.2	Svenskundervisningen för invandrare.....	22
4.2.3	Kommunernas övriga introduktionsverk- samhet .....	24
4.2.4	Utvecklingen av försörjningsstöd .....	26
4.2.5	Flyktingens tillfredsställelse med sin introduktion .....	27
4.2.6	Insatser för barn utan vårdnadshavare.....	28
4.2.7	Kvotflyktingar .....	30
4.3	Utvecklingsarbete för en förbättrad introduktion.....	31
4.3.1	Samverkan mellan myndigheterna.....	31
4.3.2	Utveckling av introduktionen.....	32
4.3.3	Översyn av mottagandet och introduktionen .	34
5	Utvecklingen inom olika samhällsområden.....	34
5.1	Arbete och försörjning .....	35
5.1.1	Situationen på arbetsmarknaden .....	35
5.1.2	Var finns hindren?.....	39
5.1.3	Insatser inom arbetsmarknadspolitiken.....	42
5.1.4	Etnisk mångfald i arbetslivet.....	48
5.1.5	Invandrares företagande .....	53
5.1.6	Försörjning .....	54
5.2	Språk och utbildning .....	56
5.2.1	Kunskaper i svenska och i modersmål .....	56
5.2.2	Förskola, grund- och gymnasieskola .....	57

5.2.3	Vuxenutbildning.....	60
5.2.4	Högre utbildning .....	62
5.3	Inflytande och delaktighet .....	64
5.3.1	Medborgarskap.....	65
5.3.2	Rösträtt och valdeltagande .....	66
5.3.3	Andra former av inflytande.....	67
5.3.4	Särskilda insatser inom demokratiområdet ...	69
5.3.5	Statsbidrag till organisationer som främjar integration .....	70
5.3.6	Samhällsinformation .....	73
5.3.7	Tolkfrågor .....	74
5.4	Segregerade bostadsområden .....	75
5.4.1	Bostadssegregation.....	75
5.4.2	Blommanpengarna .....	76
5.4.3	Utvecklingsarbete i storstadsregionerna .....	77
5.5	Kultur och trossamfund.....	79
5.5.1	Statens kulturråd.....	79
5.5.2	Kulturinstitutioner .....	80
5.5.3	Litteratur och bibliotek.....	81
5.5.4	Storstadspolitiken inom kulturområdet.....	81
5.5.5	Medier .....	82
5.5.6	Trossamfund.....	82
5.6	Folkhälsa .....	84
5.6.1	Skillnader i befolkningen .....	84
5.6.2	Folksjukdomar.....	85
5.6.3	Statliga insatser .....	87
5.6.4	Fortsatt arbete.....	88
6	De statliga myndigheternas verksamhet .....	89
6.1	Myndigheterna och integrationspolitiken.....	89
6.2	Länsstyrelsernas integrationsverksamhet.....	91
6.3	Integrationsverkets verksamhet.....	91
6.4	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO).....	93
6.5	Arbetsfördelningen mellan Integrationsverket och DO ...	93
7	Etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.....	94
7.1	Etnisk diskriminering .....	94
7.1.1	Lagstiftning mot etnisk diskriminering.....	94
7.1.2	Åtgärder mot etnisk diskriminering i den nationella handlingsplanen.....	97
7.2	Rasism och främlingsfientlighet.....	100
7.2.1	Brott med rasistiska, främlingsfientliga och antisemitiska inslag .....	100
7.2.2	Lagstiftning .....	101
7.2.3	Rättsväsendet.....	101
7.2.4	Forum för Levande Historia.....	103
7.2.5	Vissa övriga åtgärder i den nationella handlingsplanen.....	103
7.2.6	Förstärkning och översyn av det antirasistiska arbetet.....	105
8	Kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter.....	106
8.1	Insatser för jämställdhet i integrationsprocessen .....	107

8.2	Familjer med patriarkala värderingar .....	108	Skr. 2001/02:129
9	Internationellt arbete .....	111	
9.1	Förenta Nationerna .....	111	
9.2	Europarådet .....	113	
9.3	Europeiska unionen .....	114	
9.4	Nordiskt samarbete .....	117	
9.5	Utvecklingslinjer .....	117	
10	Integrationspolitiken i framtiden .....	118	
10.1	Allmänt om utvecklingen ur ett integrationsperspektiv .	118	
10.2	Integrationspolitikens fortsatta inriktning .....	120	
10.2.1	Integrationspolitikens mål tydliggörs.....	126	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002.....	129	

Hösten 1997 beslutade riksdagen om mål och inriktning för integrationspolitiken. Riksdagens beslut innebar att den generella politiken skall utformas efter samhällets etniska och kulturella mångfald och att särlösningar för invandrare i huvudsak bara skall avse den första tiden i Sverige. Inriktningen på integrationspolitiken skall vara att ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

En ny myndighet, Integrationsverket, inrättades och fick till uppgift att verka för en utveckling av introduktionen för nyanlända flyktingar, att främja integration samt att följa tillståndet och utvecklingen inom olika samhällssektorer i förhållande till de integrationspolitiska målen.

I denna skrivelse redovisas utvecklingen inom olika samhällsområden i förhållande till riksdagens beslut om mål och inriktning för integrationspolitiken. Regeringen redovisar också sin syn på den framtida inriktningen på integrationspolitiken.

En uppföljning av *kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar* redovisas i förhållande till propositionens intentioner om en introduktion som bygger på ökad individualitet och flexibilitet. Uppföljningen visar att även om det finns tydliga utvecklingstendenser i positiv riktning finns det fortfarande brister i verksamheten. Ett omfattande förnyelsearbete av kommunernas introduktionsverksamhet sker. En översyn pågår också för att ta reda på om det finns behov av ytterligare åtgärder för att utveckla en bättre och mer individanpassad introduktion.

Utvecklingen när det gäller *arbete och försörjning* visar att arbetslösheten bland invandrare har minskat och att färre invandrare är beroende av socialbidrag för sin försörjning. Trots omfattande insatser för att öka invandrades sysselsättning och för att ta tillvara den etniska mångfalden i arbetslivet kvarstår dock skillnaderna i sysselsättning mellan utrikes födda och infödda svenskar. Ansträngningarna att öka sysselsättningen för invandrare skall intensifieras. Utvecklingen redovisas också när det gäller *utbildning och språk*. En rad åtgärder för att stärka det svenska språket och för att förbättra svenskundervisningen för invandrare pågår. Såväl inom barn- och ungdomsskolan som inom vuxenutbildningen sker insatser både för att öka lärarnas kompetens och för att förbättra förutsättningarna för den som har invandrat att tillgodogöra sig utbildningen. Former och metoder för validering av vuxnas kunskap och kompetens kommer att utvecklas.

I *segregerade bostadsområden i storstadsregionerna* pågår inom ramen för storstadspolitiken långsiktiga satsningar för att åstadkomma en mer positiv utveckling. Satsningarna inriktas på tillväxt, sysselsättning och språkutveckling. Metoder och erfarenheter som vuxit fram inom storstadsarbetet är viktiga att ta tillvara. Insatser och åtgärder sker för att öka möjligheterna till *inflytande och delaktighet* i samhällsutvecklingen för personer med utländsk bakgrund. Regeringen gör också en bedömning av behovet av förändringar när det gäller stödet till organisationer som främjar integration.

Inom områdena *kultur och trossamfund* belyses hur det nationella kulturutbudet har förändrats och påverkats av den etniska och kulturella mångfalden i samhället samt att en utveckling skett mot en ökad religiös mångfald. Inom *folkhälsoområdet* sker en utveckling som innebär att insatserna skall inriktas på att förebygga ojämlikheter i folkhälsan

En uppföljning av hur *myndigheterna* anpassar sin *verksamhet till de integrationspolitiska målen* redovisas liksom utvecklingen av Integrationsverket verksamhet. En effektivare styrning av myndigheterna skall ske med avseende på deras ansvar för de integrationspolitiska målen. Integrationsverkets uppföljande och utvärderande roll skall underlättas.

Åtgärder för att *förebygga och motverka etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism* pågår enligt den tidigare beslutade handlingsplanen. En förstärkning av diskrimineringslagstiftningen samt ett intensifierat arbete mot rasism planeras. Ansträngningarna för att uppnå *jämställdhetspolitikens mål* skall öka när det gäller *kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter*.

Den nuvarande *inriktningen på integrationspolitiken* skall fortsätta men genomförandet skall förbättras och utvecklas inom olika samhällsområden. *Integrationspolitikens mål* skall tydliggöras och de frågor som är förenade med den gemensamma värdegrunden skall ges ökad uppmärksamhet i integrationsprocessen liksom *uppväxtvillkoren för barn och ungdomar med utländsk bakgrund*.

## 1 Bakgrund

### 1.1 Propositionen Sverige, framtiden och mångfalden från invandrapolitik till integrationspolitik

I september år 1997 lämnade regeringen propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16) till riksdagen. Propositionen innehöll förslag om mål och inriktning för en framtida integrationspolitik. I propositionen beslutades att samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer. Vidare angavs att säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige. Regeringens förslag antogs med viss justering av riksdagen (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU06, rskr. 1997/98:68).

De mål som fastställdes för integrationspolitiken var att alla som bor i Sverige, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, skall ha lika rättigheter och möjligheter, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för. Det integrationspolitiska arbetet skall inriktas på att ge stöd till individers försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rät-

tigheter och möjligheter samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Genom riksdagens beslut med anledning av den integrationspolitiska propositionen förändrades inriktningen på det politikområde som tidigare hette invandrarpolitik. Invandrarpolitiken fastställdes av riksdagen år 1975 och innebar att invandrares kulturella och språkliga bakgrund inte bara skulle erkännas utan också främjas. Avsikten med invandrarpolitiken var att innefatta dem som invandrat i samhällsgemenskapen. Genom invandrarpolitiken blev invandrarna som grupp synliga i samhället och det skapades också en medvetenhet om att hänsyn måste tas till invandrarna och deras behov.

Samtidigt kom den förda politiken att peka ut invandrare som en homogen grupp. De som bott i Sverige sedan lång tid och etablerat sig fick ofta ingå i gruppen invandrare liksom även de som var födda och upp-vuxna i Sverige men med invandrade föräldrar. Genom att politiken i stor utsträckning kom att rikta sig till invandrare som grupp sattes invandrarskapet i centrum och kom därmed att förknippas med ”annorlundaskap”. Invandrarpolitiken och den administration som byggdes upp kring denna kom att förstärka känslan av vi-och-dom och medverkade därför till det utanförskap som många invandrare i Sverige upplever liksom även deras barn. Detta är bakgrunden till att invandrarpolitiken ersattes av integrationspolitiken.

### *Integrationspolitiken*

Integrationspolitiken innebär att utformningen av den generella politiken skall utgå från alla människor som bor i Sverige, oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Integrationspolitiska mål och synsätt skall införlivas inom alla samhällsområden.

Invandrares behov skall, precis som andras behov, beaktas inom ramen för den generella politiken. Integrationspolitiken skall inriktas på förhållanden och mekanismer i hela samhället och inte som tidigare vara inriktad på invandrare och samhällets relationer till dem. Introduktionen av nyanlända flyktingar skall däremot fortsätta att vara en säråtgärd. Men denna säråtgärd måste på ett bättre sätt utgå från den enskilda invandrarens bakgrund och förutsättningar. I introduktionen och svenskutbildningen skall inte invandrare behandlas som en homogen grupp utan åtgärder skall utformas flexibelt utifrån individuella behov. Vad som sker den första tiden i Sverige är av stor betydelse för den kommande integrationsprocessen.

Regeringen bedömde också i propositionen att de integrationspolitiska målen inte kan införlivas i den generella politiken utan aktivt förändringsarbete. En av de viktigaste uppgifterna för att nå de integrationspolitiska målen måste därför vara att kontinuerligt följa upp vad som sker inom olika områden och nivåer i samhället samt att vara uppmärksam på hur social mobilitet, välfärd och levnadsvillkor utvecklas med utgångspunkt från samhällets mångfald.

Det är också angeläget att regeringen och riksdagen kontinuerligt informeras om utvecklingen och att hinder för integrationspolitikens genomslag identifieras så att beslut om förändringar kan fattas. Genom

det integrationspolitiska beslutet inrättades en ny myndighet, Integrationsverket, med ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden. Propositionen innehöll också ett antal ytterligare förslag och bedömningar i syfte att underlätta genomförandet av den nya integrationspolitiken.

När riksdagen antog målen för den nya integrationspolitiken underströks det av både regeringen och riksdagen att målen om allas lika möjligheter och rättigheter också innebär skyldigheter. Riksdagen ansåg senare att detta borde tydliggöras genom en komplettering av målen för integrationspolitiken vilket gavs regeringen tillkänna. I samband med behandlingen av budgetpropositionen 2001 beslutades att ordet skyldigheter skulle fogas till det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

## 1.2 Syftet med skrivelsen

Det har nu gått drygt fyra år sedan riksdagen fattade beslut om mål och inriktning för integrationspolitiken. I denna skrivelse redovisas tillståndet och utvecklingen inom olika samhällsområden utifrån ett integrationspolitiskt perspektiv. Syftet är att ge riksdagen en beskrivning av integrationspolitikens resultat i förhållande till de integrationspolitiska målen samt regeringens bedömning av den fortsatta inriktningen på integrationspolitiken. Integrationsverkets uppföljning av tillståndet och utvecklingen inom områdena arbete, utbildning och boende, samt introduktionen för nyanlända invandrare, *Rapport Integration 2000*, ligger till vissa delar till grund för skrivelsen.

### Läsanvisning

I *avsnitt 1-3* ges en bakgrund till skrivelsen, vissa begrepp om invandrare samt metoder för integrationspolitiken. I *avsnitt 4-8* redovisas utvecklingen inom olika samhällsområden i förhållande till de integrationspolitiska målen liksom de insatser som regeringen gör inom respektive område. I *avsnitt 9* beskrivs det internationella arbete som pågår. I *avsnitt 10* redovisar regeringen sin bedömning av utvecklingen och inriktningen på den framtida integrationspolitiken.

I denna skrivelse avser begreppet *invandrare* personer som själva har invandrat till Sverige. Med *nyanlända invandrare* avses personer som har invandrat för högst tre år sedan. Uttrycket *personer med utländsk bakgrund* avser såväl personer som har invandrat som personer som själva är födda i Sverige men har minst en förälder som har invandrat. En person med utländsk bakgrund kan samtidigt också ha svensk bakgrund och en starkare anknytning till Sverige än till något annat land.

## 1.3 Nya politikområden

Sedan den integrationspolitiska propositionen beslutades har två nya propositioner tillkommit som har betydelse för uppföljningen av integrationspolitiken. I december 1998 antog riksdagen en storstadspolitisk pro-



position med mål och inriktning för den nationella storstadspolitiken (prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, rskr. 1998/99:34). Ett viktigt mål för storstadspolitiken, och som i hög grad berör också de integrationspolitiska målen, är att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare. De integrationspolitiska aspekterna av storstadspolitiken redovisas i denna skrivelse avsnitt 3, 5 och 10. Storstadspolitikens utveckling kommer att redovisas vid ett annat tillfälle.

I december 1999 beslutade riksdagen även om riktlinjer för den nationella minoritetspolitiken med inriktning på skydd och stöd för de nationella minoriteterna och minoritetsspråken (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:KU6, rskr. 1999/2000:69). I samband med budgetpropositionen år 2001 beslutade riksdagen att minoritetspolitikens mål skall vara att ge skydd för de nationella minoriteterna och stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. Minoritetspolitiken har i vissa avseenden fått betydelse för integrationspolitiken vilket tas upp i denna skrivelse avsnitt 5.3 och 5.4.

## 2 Det förändrade Sverige

### 2.1 Den förändrade befolkningen i Sverige

Sveriges befolkning har på bara några decennier genomgått stora förändringar och Sverige är numera ett land med många olika kulturer, språk, religioner och traditioner. Mer än en miljon av Sveriges befolkning har invandrat, vilket innebär att mer än var tionde invånare är född utomlands. Därtill finns det 800 000 personer som är födda i Sverige men har en eller två utrikes födda föräldrar. Majoriteten av dem har både en svenskfödd och en utrikes född förälder. I den integrationspolitiska propositionen konstaterade regeringen att invandringen radikalt har förändrat befolkningssammansättningen. Nedan redogörs för den förändrade befolkningssammansättningen, både ur ett historiskt perspektiv och hur utvecklingen varit sedan propositionen lades, samt en framtidsblick. Vidare berörs kategoriseringar och invandrar- och flyktingbegreppen.

#### *Bakgrund*

Genom tiderna har det bott människor från olika länder i Sverige. Nämnas kan att redan på 1100-talet etablerade sig tyska köpmän och hantverkare här och på 1600-talet bodde bl.a. finska svedjebönder och valloner i Sverige. Men det var i modern tid, med efterkrigsinvandringen som en genomgripande förändring av Sveriges befolkningssammansättning skedde. Sedan mitten av 1940-talet har omkring två miljoner personer invandrat till Sverige samtidigt som ca 1,2 miljoner personer har utvandrat. Människor från Finland och södra Europa, bl.a. Italien, dåvarande Jugoslavien, Grekland och Turkiet, flyttade till Sverige för att arbeta.

Hårdare invandringsregler på 1970-talet bidrog till att invandringen ändrade karaktär från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring, och då kom bl.a. chilensare, greker och assyrier/syrianer till landet. Inom Norden rådde dock fri rörlighet och många från Finland fortsatte att söka sig till Sverige. Under åtti- och nittiotalen flydde många från Iran och Irak till Sverige, och under 1990-talet sökte sig ett mycket stort antal flyktingar hit från före detta Jugoslavien. Många somalier bosatte sig i Sverige under 1990-talet.

De som har invandrat kan grovt delas upp i tre numerärt sett ungefär lika stora grupper: en tredjedel är födda i andra nordiska länder, en tredjedel är födda i övriga Europa medan en tredjedel är födda i länder utanför Europa. Som framgår ovan utgör de som invandrat till Sverige en ytterst disparat skara människor, vad gäller vistelsetid i Sverige, ursprungsland med mera. Deras ekonomiska bakgrund skiljer sig minst lika mycket som de svenskföddas. Utbildningsmässigt befinner de sig såväl bland dem som har allra högst utbildning som bland dem som är näst intill analfabeter. Det enda de delar är erfarenheten att vara född i ett annat land än Sverige.

Den invandrade befolkningen har ökat från knappt 200 000 år 1950 till 1 003 000 vid slutet av år 2000. Jämfört med andra europeiska länder har Sverige en hög andel utrikes födda i befolkningen. Ungefär lika många kvinnor som män har invandrat till Sverige.

Majoriteten av dem som invandrat till Sverige har befunnit sig minst 10 år i landet. År 1999 hade drygt 40 procent av dem som invandrat till Sverige varit i Sverige i minst 20 år och drygt 60 procent i minst tio år. Den stora gruppen invandrare från före detta Jugoslavien som kom till Sverige under perioden 1992–1994 har i dag varit här åtta till tio år.

Som framgår ovan finns det flera anledningar till att personer invandrar till Sverige. Av de utrikes födda som i dag bor i landet bedöms omkring en tredjedel ha invandrat på grund av flyktingskäl eller liknande och en tredjedel av familjeskäl, medan det i övriga fall rör sig om arbetskraftsinvandring. Av dem som fick uppehållstillstånd år 2000 fick 23 procent tillstånd av flyktingskäl, andra skyddsbehov och humanitära skäl och 51 procent som anhöriga. Resterande 26 procent fick tillstånd på grund av gäststudier, arbetsmarknadsskäl, adoptioner eller enligt EES-avtalet. Anhöriginvandring är alltså den i dag största enskilda anledningen till att människor beviljas uppehållstillstånd.

#### *Utvecklingen sedan den integrationspolitiska propositionen*

Under år 2001 invandrade 62 000 personer vilket är en ökning med sex procent sedan år 2000. För sjätte året i rad är irakiska medborgare den största enskilda invandrargruppen. Det beror sannolikt delvis på att Sverige har varit ett av få länder som inte bara i praktiken låtit alla irakier stanna utan också direkt gett irakierna uppehållstillstånd. Ett ökande antal har också invandrat från grannländerna Finland, Danmark och Norge. Här handlar det, liksom när det gäller andra EU-länder, om arbetskraftsinvandring. Många har också kommit från Jugoslavien, Bosnien-Hercegovina och Iran. De har i första hand kommit som asylsökande eller anhöriga till flyktinginvandrare. Totalt sett är det något fler kvinnor än män som har invandrat sedan år 1998.

Nästan hela världen finns i dag representerad i Sverige. I slutet av år 2001 bodde människor från 203 nationer här. Förutom den etniska och kulturella mångfalden finns numera även en religiös mångfald. Sverige har berikats med aktiva religionsutövare från olika religioner och Sveriges sekularisering har vänt för första gången sedan 1960-talet, till stor del som en följd av invandringen till Sverige.

Den etniska och kulturella mångfalden ökar i Sverige samtidigt som allt fler svenskar reser till andra länder för arbete eller semester. Det ökade resandet utomlands innebär att allt fler har fått uppleva känslan av att vara annorlunda i ett land där andra språk än ens modersmål talas eller där människor klär sig annorlunda etc. Den ökade internationalisering där fler människor har erfarenheter av andra kulturer, antingen genom invandrade vänner i Sverige eller via egna resor eller TV och Internet, leder förhoppningsvis till en ökad vana vid och förståelse för människor som har andra kulturella uttryckssätt än traditionellt svenska. Det svenska medlemskapet i den Europiska Unionen har också i hög grad bidragit till att människor från olika kulturer kommer närmare varandra.

### *Befolkningsutvecklingen i framtiden*

Under de närmaste 15 åren fram till år 2015 sker två tydliga förändringar i den svenska befolkningen. Befolkningen blir äldre och de med utländsk bakgrund fortsätter att bli fler. Åldrandet i befolkningen innebär att från år 2008 kommer befolkningen i arbetsför ålder att börja minska. Först i långsam takt men från år 2015 kommer den arbetsföra befolkningen att krympa med 20 000 personer per år.

Fler kommer att ha utländsk bakgrund år 2015. Inte i första hand på grund av invandring under de kommande 15 åren utan på grund av att allt fler av barnen som föds i Sverige kommer att ha en eller två utrikes födda föräldrar och att huvudparten av dem som avlider är etniska svenskar.

Personer med utländsk bakgrund beräknas utgöra 27 procent av den arbetsföra befolkningen år 2015 och de har en mer gynnsam ålderssammansättning, ur arbetskraftssynpunkt, än övriga befolkningen. Om deras arbetskraftsdeltagande med undantag för de mest nyanlända invandrarna under perioden skulle öka till samma nivå som den övriga befolkningen skulle teoretiskt sett ytterligare drygt 200 000 personer finnas i arbetskraften år 2015. Detta visar uppskattningar som presenteras i departementsskrivelsen *Alla lika olika – mångfald i arbetslivet* (Ds 2000:69).

## 2.2 Medborgarskap och naturalisering

Knappt en halv miljon människor i Sverige, drygt 5 procent av Sveriges befolkning, var år 2000 inte svenska medborgare utan hade medborgarskap i något annat land. Majoriteten av dem med annat medborgarskap var födda utomlands, 83 procent, medan 17 procent var födda i Sverige.

Samtidigt finns det många som inte är födda i Sverige, men som har blivit svenska medborgare. Den som har bytt till svenskt medborgarskap sägs ha blivit naturaliserad. Av samtliga som invandrat till Sverige och som bodde här år 2000 var drygt 60 procent naturaliserade.

För att bli svensk medborgare krävs i princip att man har fyllt 18 år och varit bosatt i Sverige sedan fem år (två år för nordiska medborgare). Den som är flykting eller statslös skall ha bott fyra år i Sverige för att få medborgarskap. Därutöver ställs krav på ett hederligt levnadssätt.

Medborgarskap kan ha betydelse för enskilda människors integrationsprocess och känsla av inflytande och delaktighet i samhället. För många har medborgarskap en känslomässig aspekt och utöver de formella rättigheter som följer av medborgarskap, såsom rösträtt och valbarhet till riksdagen, medför medborgarskap andra fördelar som t.ex. underlättar resandet och känsla av tillhörighet. Sannolikt kommer antalet svenska medborgare att öka sedan lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap trädde i kraft den 1 juli 2001 och det blev möjligt att ha dubbelt medborgarskap. Ur integrationshänseende är den nya lagen viktig, den markerar att en individ inte behöver välja en identitet och ett hemland, utan kan vara tillhörig mer än ett land samtidigt (för utförligare information om lagen, se avsnitt 5.3).

## 2.3 Kategoriseringar och invandrarbegreppet

### *Kategoriserandets dilemma*

Med hjälp av kategoriseringar går det att samla in statistik utifrån exempelvis födelseland och medborgarskap som visar om utrikes födda missgynnas på arbetsmarknaden eller utsätts för diskriminering. Utan statistik skulle det vara svårt att uppmärksamma ojämlikheter i samhället, t.ex. skillnader i levnadsvillkor.

En kategorisering som är nödvändig på administrativ nivå kan dock få en nedsättande och generaliserande innebörd i dagligt tal. Den kan, avsiktligt eller oavsiktligt, användas för att dra gränser mellan människor och användas på ett sådant sätt att det förstärker ett vi-och-dom tänkande.

### *Invandrarbegreppet*

Begreppet invandrare definieras i samhället på en mängd olika sätt. Ibland grundar sig definitionerna på objektiva förhållanden som t.ex. födelseland eller medborgarskap. Ibland handlar det om människors subjektiva kategoriseringar, antingen som uppfattning av den egna identiteten eller genom att någon annan uppfattas som invandrare.

Begreppet invandrare behandlas här i strävan att nyansera användandet, så att begreppet används på ett sätt som är relevant. Regeringen angav i den integrationspolitiska propositionen att ingen skall bli klassificerad som invandrare när det saknar betydelse för sammanhanget samt att invandrarbegreppet inte bör användas så att det förstärker ett vi-och-dom-tänkande. Frågan om användningen av invandrarbegreppet har sedan propositionen presenterades diskuterats av såväl politiker, journalister och forskare, vilket lett till en mer försiktig och nyanserad använd-

ning av detta och andra kategoriserande begrepp. Undersökningar om massmediers bild av invandrare har genomförts av bl.a. Integrationsverket och Quick Response, en verksamhetsgren inom Röda Korsets ungdomsförbund som bevakar nyhetsrapporteringen i frågor som rör bl.a. invandring, integration och främlingsfientlighet.

Enligt den arbetsgrupp som har sett över användningen av begreppet invandrare i lagar och förordningar och i myndigheters verksamhet (Ds 1999:48 och Ds 2000:43) bör begreppet invandrare användas endast när det gäller människor som själva har invandrat, dvs. flyttat till Sverige från ett annat land och folkbokförts här. Invandrarbegreppet är inte tillämpligt på asylsökande och andra som väntar på beslut om uppehållstillstånd. Nyanlända invandrare avser personer som själva har invandrat för en relativt kort tid sedan och personer med utländsk bakgrund avser såväl utrikes födda personer som själva har invandrat som personer födda i Sverige med minst en utrikes född förälder. Personer med utländsk bakgrund kan samtidigt också ha svensk bakgrund och ofta också ha en starkare koppling till Sverige än till något annat land.

### *Flyktningbegreppet*

Inte heller begreppet flykting är något entydigt begrepp. I denna skrivelse används begreppet flykting på personer som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. I förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., den s.k. ersättningsförordningen, definieras vilka personer som kommunerna kan få kostnadsersättning för. De personer som omfattas av ersättningsförordningen benämns i skrivelsen som flyktingar. Detta inkluderar även andra skyddsbehövande i enlighet med utlänningslagens (1989:529) definitioner samt anhöriga till dessa som kommit inom två år.

Den inkluderar också personer som inte haft skyddsbehov men fått permanent uppehållstillstånd i Sverige av humanitära skäl. Den sistnämnda kategorin utgör en mycket stor del av senare års invandring av personer som omfattas av ersättningsförordningen.

Det finns anledning att understryka att användningen av begreppet flykting på detta sätt i skrivelsen skiljer sig från innebörden av begreppet flykting enligt 1951 års flyktingkonvention och utlänningslagen. Utlänningslagen ger skydd dels åt flyktingar i flyktingkonventionens mening men också åt flera andra kategorier skyddsbehövande som inte omfattas av flyktingbegreppet. En tydlig åtskillnad görs mot individuella humanitära skäl. Att man redan i officiellt språkbruk använder begreppet flykting på så olika sätt kan naturligtvis skapa missförstånd i den allmänna debatten i flyktingfrågor. Den definition som hittills använts i samband med mottagandeinsatser är emellertid den som används i denna skrivelse. Kategorier som faller utanför är andra anhöriga än de nyss nämnda, vidare gäststuderande och arbetskraftsinvandrare m.fl. De kallas i skrivelsen kort och gott invandrare.

### 3 Metoder för genomförande av integrationspolitiken

Skr. 2001/02:129

När riksdagen fattade beslut om integrationspolitiken innebar detta att ett nytt arbetssätt måste utvecklas för att flytta frågan om invandrare och invandrarskapet från en sidoordnad position, en särposition, till att ingå i en verksamhets alla delar. Inom jämställdhetsområdet har ett sådant arbetssätt kallats för *gender mainstreaming* – jämställdhetsintegrering. *Mainstreaming* används för att uttrycka ett strategiskt arbetssätt som leder fram till att alla verksamheter skall genomsyras av – i detta fall – ett integrationspolitiskt perspektiv på alla nivåer och inom alla områden och att utvecklingsarbete som krävs genomförs av den *ordinarie* personalen inom den *ordinarie* verksamheten.

Inrättandet av Integrationsverket, förändringsarbete för att utveckla integrationsperspektivet i de statliga myndigheternas verksamhet, utvecklingsinsatser i storstadsregionerna, ändrad lagstiftning samt handlingsplaner för strategiskt viktiga områden som etnisk mångfald i statsförvaltningen och för insatser i syfte att motverka rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering är några exempel på det metodiska arbetet som regeringen bedriver för att genomföra integrationspolitiken.

#### 3.1 Inrättande av Integrationsverket

Integrationsverket inrättades den 1 juni 1998. Verket är central förvaltningsmyndighet för integrationsfrågor och har ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden och skall aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Myndigheten skall enligt sin instruktion

- främja lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett bakgrund,
- förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och etnisk diskriminering,
- följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv,
- verka för att kommunerna har beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända flyktingar som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning,
- följa upp kommunernas introduktion för nyanlända flyktingar för vilka kommunerna får statlig ersättning och återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen.

Riksdagens beslut att inrätta en ny myndighet innebar att Migrationsverket (f.d. Statens Invandrarverk) fick ett mer renodlat ansvar för migrationsfrågor och Integrationsverket fick ansvaret för uppgifter som rörde kommunernas mottagande av nyanlända flyktingar samt integrationen i övrigt. Gränsen mellan myndigheternas ansvarsområden drogs så att Integrationsverkets ansvar omfattar personer som kommit till Sverige och fått uppehållstillstånd medan Migrationsverkets ansvar omfattar tillståndsgivning och mottagande av asylsökande under tiden som ansökan prövas. Gränsdragningen förutsatte att Migrationsverket och

Integrationsverket utvecklade en samordning när det gäller förberedelse för integrationen tiden innan uppehållstillståndet. Ansvaret för prövning av ansökningar om svenskt medborgarskap ligger kvar på Migrationsverket.

Den nya myndigheten placerades i Norrköping. Myndigheten har ca 90 anställda och disponerar år 2002 ett förvaltningsanslag på ca 85 miljoner kronor. Därtill förfogar myndigheten över anslag för ersättning till kommunerna för flyktingmottagande samt till integrationsåtgärder, bl.a. för stöd till organisationer som främjar integration. Myndigheten har ingen regional organisation. Länsstyrelserna i de tre storstadsregionerna, Stockholms, Västra Götalands och Skåne län, tillfördes dock i samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 1999 särskilda resurser för integrationsbefrämjande verksamhet. Den utveckling som skett av Integrationsverkets och länsstyrelsernas verksamhet redovisas i avsnitt 6.

### 3.2 Styrningen av myndigheterna

Hur regeringen styr de statliga myndigheterna har stor betydelse för om målen för integrationspolitiken får genomslag i de olika myndigheternas ordinarie verksamhet. Myndigheterna styrs av verksförordningen (1995:1322), sina egna instruktioner och regleringsbrev som beslutas varje år. En åtgärd som regeringen har beslutat om är ett tillägg i 7 § verksförordningen. Myndighetens chef blev därmed skyldig att "beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller integrationspolitiken". Därtill har regeringen beslutat om en ändring av förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för invandrare m.fl. Ändringen, som trädde i kraft den 1 augusti 1999, innebär bland annat att myndigheterna fortlöpande skall beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när verksamheten utformas och när den bedrivs. Förordningens namn ändrades också till förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

Även regleringsbrev till de statliga myndigheterna bedöms som centrala för att driva på utvecklingen. En kartläggning av hur olika departement i regleringsbrev för sina respektive myndigheter uppmärksammat integrationsperspektivet genomfördes under sommaren och hösten 1999. En följd av denna kartläggning blev att ett flertal för integrationspolitiken strategiska myndigheter i regleringsbrev för år 2000 fick i uppdrag att redovisa på vilket sätt man beaktat integrationsperspektivet. Vissa specifika uppdrag beslutades också för en del myndigheter. Inom kulturområdet fick samtliga myndigheter och institutioner ett generellt mål att främja en samhällsutveckling som kännetecknas av tolerans och där etnisk, kulturell, språklig och religiös mångfald tillvaratas som en positiv kraft samt att bidra till minskad diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Integrationsverket fick sedan i uppdrag att följa upp hur myndigheterna beaktat de krav som ställdes i regleringsbrev och de ändrade förordningarna. En del i denna uppföljning var att granska hur de berörda myndigheterna redovisat sin integrationsrelaterade verksamhet i årsredovisningarna. Den utveckling som skett av myndigheternas verksamhet redovisas i avsnitt 6.

Regeringen har fattat beslut om ett tillägg i kommittéförordningen (1998:1474). I denna föreskrivs att om förslagen i ett betänkande har betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen skall konsekvenserna i detta avseende anges i betänkandet.

### *Utbildningsinsatser*

Utbildning utgör ett viktigt inslag i ambitionen för att öka medvetenheten om hur samhället förändrats och de krav detta ställer på verksamheten.

Hösten 1997 och våren 1998 genomfördes en serie konferenser och seminarier för generaldirektörer, personalchefer och fackliga företrädare vid statliga myndigheter och organisationer. Syftet var att diskutera rekryteringspolitiken hos de statliga myndigheterna och hur mångfalden inom statsförvaltningen kan främjas.

Också under år 2000 genomfördes en rad seminarier om den etniska och kulturella mångfalden i det svenska samhället samt om integrationspolitikens mål för den politiska ledningen och chefstjänstemännen inom Regeringskansliet. Under år 2001 då EU-ordförandeskapet dominerade den politiska verksamheten blev utbildningsinsatserna något blygsammare. Utbildningsinsatser skall återigen genomföras kontinuerligt för olika målgrupper inom statlig verksamhet under år 2002.

### *Staten som förebild för etnisk mångfald*

Staten har ett särskilt ansvar som föredöme för etnisk mångfald. Regeringen gav den 7 oktober 1999 i uppdrag till samtliga myndigheter under regeringen att utarbeta handlingsplaner för att främja mångfalden bland de anställda. En handlingsplan för att främja etnisk och kulturell mångfald inom Regeringskansliet beslutades den 29 februari 2000 och är ett första steg i ett långsiktigt arbete för att främja etnisk och kulturell mångfald bland de anställda i Regeringskansliet.

## 3.3 Ny lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Som en del i arbetet med integrationspolitiken hade regeringen tillsatt en särskild utredare för att se över den dåvarande lagen mot etnisk diskriminering i syfte att få till stånd en effektivare lagstiftning på området. Enligt regeringens uppfattning måste förekomsten av etnisk diskriminering motverkas mer kraftfullt än vad som var möjligt med den lag mot etnisk diskriminering som gällde vid denna tid. Utredningens förslag ledde fram till en ny lag (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet som trädde i kraft den 1 maj 1999. Den nya lagens tillämpningsområde när det gäller arbetslivet är vidare än den tidigare lagen och ställer bl.a. krav på arbetsgivarna att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet. Samtidigt fick Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) en kraftig förstärkning av sina resurser. DO fick genom den nya lagstiftningen



### 3.4 En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och etnisk diskriminering

Ett ytterligare steg i arbetet med integrationspolitiken togs när regeringen våren 2000 beslutade att ta ett mer samlat grepp om arbetet mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering för att ge det en mer strukturerad form genom en särskild en handlingsplan. Därmed fick även detta arbete en långsiktighet och kontinuitet som tidigare hade saknats. En handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/01:59) redovisades för riksdagen i februari 2001.

### 3.5 Utvecklingsinsatser i storstadsregionerna genom lokala avtal

Av stor betydelse för att nå de integrationspolitiska målen är utvecklingsinsatserna i storstadsregionerna för att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare. För att uppnå långsiktiga och samordnade insatser i dessa regioner har staten tecknat lokala utvecklingsavtal med sju kommuner i storstadsregionerna om vilka åtgärder som skall vidtas. De lokala utvecklingsavtalen bygger på delad finansiering mellan stat och kommun. Sammanlagt finns två miljarder kronor anvisat för perioden 1999–2003 och kommunerna förutsätts bidra med motsvarande belopp. Åtgärderna inom de lokala utvecklingsavtalen är i stor utsträckning riktade mot målet att bryta segregationen i storstäderna. Storstadspolitiken beskrivs närmare i avsnitt 5.4.

## 4 Den första tiden i Sverige

**Regeringens bedömning:** Introduktionen för nyanlända invandrare är ännu inte anpassad till individens bakgrund och förutsättningar. Även om det finns tydliga utvecklingstendenser i positiv riktning, kvarstår fortfarande brister i verksamheten. Under år 2001 har ett utvecklingsarbete för en förbättrad introduktion påbörjats. Det är angeläget att detta utvecklingsarbete fortsätter.

Regeringen har för avsikt att vidta ytterligare åtgärder för att åstadkomma en effektivare och bättre individanpassad introduktion för flyktingar och andra invandrare. En översyn har startats med detta syfte.

I den integrationspolitiska propositionen framhöll regeringen att den första tiden i Sverige är av stor betydelse för integrationen. Därför bör alla nyanlända invandrades behov av stöd i syfte att underlätta deras försörjning och delaktighet i samhällslivet uppmärksammas. Detta gäller även att barns och ungdomars behov att fysisk och psykisk ohälsa kan innebära särskilda behov av insatser.

De som invandrar skall så snart som möjligt kunna skaffa sig en god grund för sitt fortsatta liv i Sverige. Behovet av stöd för detta bör i stor utsträckning kunna tillgodoses genom den generella politiken. Behovet av språkkunskaper skall tillgodoses genom svenskundervisning för invandrare (sfi) som enligt skollagen skall erbjudas alla som inte har tillräckliga kunskaper i svenska språket.

Förutom insatser inom ramen för den generella politiken och sfi, finns i dag särskilda introduktionsinsatser för flyktingar och vissa anhöriga till dessa. Det är kommunerna som svarar för huvuddelen av insatserna för vilka de också kan få statlig ersättning.

Säråtgärderna finns för att flyktingar kan ha särskilda behov av stöd under den första tiden samt för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot flyktingar.

#### 4.1 Introduktion för flyktingar

Samhällets samlade insatser under den nyanlända flyktingens första tid skall syfta till att ge flyktingen förutsättningar att snabbast möjligt få en bostad, en reguljär sysselsättning med normal försörjning, goda svenskkunskaper samt förutsättningar för att bli delaktig i samhällslivet.

Kommunen skall tillsammans med den berörda personen upprätta en individuell introduktionsplan. Det övergripande målet med introduktionsplanen är att genom en individuellt anpassad introduktion ge individen goda förutsättningar att bli självförsörjande och delaktig i det svenska samhället. Undervisning i svenska för invandrare (sfi) är en viktig del av introduktionen och bör kombineras med praktikmöjligheter av olika slag där utgångspunkten skall vara individuella behov och förutsättningar.

Det är viktigt att invandraren omgående får klart för sig vilken dokumentation som kan behövas för att få utbildningen värderad i Sverige.

Under den första tiden i en kommun får de nyanlända flyktingarna sin försörjning tillgodosedd genom introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar eller ekonomiskt bistånd (socialbidrag) enligt socialtjänstlagen (2001:453). De som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet kan också få ett särskilt hemtrustningslån.

Staten lämnar ersättning till kommunerna för kostnader i samband med mottagandet och introduktionen av flyktingar och deras anhöriga enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen). Huvuddelen av den statliga ersättningen är en schablonersättning som lämnas med ett fast belopp per mottagen person. En förutsättning för schablonersättningen är att en individuell introduktionsplan upprättas.

Flyktingar som inte kan ordna bostad själva skall få hjälp vid bosättningen. I synnerhet gäller detta dem som bor på Migrationsverkets anläggningar och de organiserat överförda flyktingarna (kvotflyktingar). En utgångspunkt är att bosättning skall ske i en kommun där förutsättningarna är goda för den enskilde att delta i ett introduktionsprogram anpassat till hans eller hennes bakgrund.

Integrationsverket skall medverka vid bosättningen genom att anvisa flyktingen till kommuner med överenskommelse om flyktingmottagande. Strävan är att koncentrationen av invandrare till vissa kommuner skall motverkas. Personer som inte har några egna önskemål om bosättningsort och som saknar anknytning till någon viss kommun erbjuds inte bostad i en kommun där det redan finns en stor koncentration av invandrare. De personer som kan ordna eget boende hos släktingar och vänner under den tid asylansökan prövas, vilket merparten av flyktingarna gör, får också information om vad val av bostadsort betyder för möjligheterna för försörjning, utbildning och förvärvande av svenskkunskaper.

#### **4.1.1 Behov av förbättringar av introduktionen**

I den integrationspolitiska propositionen bedömde regeringen att introduktionen borde förbättras i flera avseenden inom den befintliga ramen och med oförändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Regeringen framhöll att introduktionen i större utsträckning borde utgå från individens behov och förutsättningar och i högre grad utformas tillsammans med denne samt planeras och genomföras i samverkan mellan olika parter. Inte minst ansåg regeringen att folkrörelserna borde kunna spela en viktig roll. Stöd och insatser för individen borde samlas i ett introduktionsprogram som kommer till uttryck i den individuella introduktionsplanen.

Behovet av samverkan kring introduktionsprogrammet i syfte att individualisera och effektivisera introduktionen betonades särskilt i propositionen. En effektiv introduktion förutsätter att samtliga inblandade parter sätter individen i centrum i sin verksamhet. Asylsökande måste på ett tidigt stadium få information om svenska samhällsförhållanden och bli förberedda på vad ett kommande introduktionsprogram innebär.

De olika insatserna skall, enligt intentionerna i den integrationspolitiska propositionen, tillsammans bidra till att deltagarna får de kunskaper och det stöd som behövs för att de efter introduktionsperioden inte längre skall vara i behov av såråtgärder.

#### **4.1.2 Försörjning under introduktionen**

I den integrationspolitiska propositionen framhöll regeringen att det vore önskvärt att fler kommuner införde introduktionsersättning och att denna skulle handläggas utanför socialtjänsten. En viktig uppgift för Integrationsverket skulle därför vara att aktivt verka för att fler kommuner inför introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. En

möjlighet för kommunerna att bevilja introduktionsersättning även till andra nyanlända invandrare infördes också. Skr. 2001/02:129

## 4.2 Uppföljning och resultat av introduktionen

Det är av avgörande betydelse för det fortsatta livet i Sverige att den nyanlända invandraren får en stabil grund under introduktionsperioden. Integrationsverket har till uppgift att följa upp introduktionen och återföra resultatet av uppföljningen till kommuner och andra aktörer. Uppföljningen skall visa i vilken mån introduktionsprogrammen har underlättat etableringen i Sverige. Uppföljningen skall vidare läggas upp så att det blir möjligt att göra jämförelser mellan olika kommuner. Genom sådana jämförelser kan en kommun få en bättre uppfattning om resultatet i den egna kommunen och även få en uppfattning om på vilket sätt introduktionen skulle kunna förbättras.

I det följande redovisas hur kommunernas introduktion utvecklats sedan riksdagen fattade beslut om den integrationspolitiska propositionen.

### 4.2.1 Boende under introduktionen

Flyktingar bosätter sig till stor del i storstadsregionerna och de större städerna. Merparten har ordnat boende på egen hand i kommunen medan de väntat på beslut om uppehållstillstånd. Under perioden 1996–2001 togs 72 000 flyktingar inklusive anhöriga till dessa emot i 278 kommuner och 30 procent bosatte sig i någon av storstäderna Stockholm, Göteborg eller Malmö. Över 70 procent av de som togs emot under perioden bosatte sig i de tre storstäderna, förortskommuner till dessa eller i någon större stad, totalt 65 kommuner. Lägsta antalet, tillsammans knappt 3 procent, togs emot i gles- och landsbygdskommuner, totalt 48 kommuner.

Av dem som fått uppehållstillstånd under senare år och väntat på beslutet i Sverige, har ca två tredjedelar ordnat boende på egen hand och ca en tredjedel bott på Migrationsverkets anläggningar medan asylansökan prövats. Av dem som ordnat boende på egen hand har huvuddelen bott inneboende hos släktingar och landsmän. Cirka en fjärdedel av dem som bott på anläggning har också löst sitt boende själva i samband med att uppehållstillstånd beviljats.

Kommunmottagna från anläggning resp. eget boende samt anknytningar till mottagna från anläggning resp. eget boende för åren 1999–2001

År	Från anläggning.	Anknytn. till dessa			Från eget boende	Anknytn. till dessa		
		1999	2000	2001		1999	2000	2001
1999	1 327	137	288	76	3 688	658	1 293	398
2000	2 605	1	155	391	5 141	0	586	1 778
2001	2 709	0	0	131	4 667	0	0	379
	<b>6 684</b>	<b>138</b>	<b>443</b>	<b>598</b>	<b>13 685</b>	<b>660</b>	<b>1 879</b>	<b>2 555</b>

Källa: Integrationsverket

Tabellen visar att under åren 1999–2001 har ca 20 300 flyktingar tagits emot efter att ha fått uppehållstillstånd i Sverige. Av dem har 67 procent ordnat egen bostad under tiden de väntat på beslutet. Under dessa tre år har också ca 6 300 personer kommit som anhöriga till dem som fått uppehållstillstånd och bosatt sig i Sverige. De flesta flyktingar bor hos vänner och släktingar främst i storstäderna under tiden de väntar på beslut om uppehållstillstånd. När de väl fått beslut om uppehållstillstånd vill de bo kvar på samma ort. De kan dock inte fortsätta att bo inneboende när det blir aktuellt att ta hit den övriga familjen. Det blir därför ett särskilt stort tryck på efterfrågan på bostäder i dessa kommuner när familjeåterföreningarna blir aktuella.

I storstadsområdena råder samtidigt bostadsbrist. Möjligheten att få en bostad i dessa områden och även i vissa andra kommuner är mycket begränsad. En bidragande förklaring till svårigheterna att få egen bostad för flyktingar som fått uppehållstillstånd är givetvis konkurrensen med nyinflyttande som fått arbete i den aktuella regionen. Den goda arbetsmarknaden i t.ex. Storstockholmsområdet kan samtidigt också påverka att en flykting söker sig dit. Det är i storstadsregionerna arbetstillfällena finns, vilket medför att man försöker bli kvar i dessa regioner. Ofta har man släkt och vänner där, vilket har stor betydelse i övervägandet av var man vill bosätta sig.

Att just närheten till familj, släkt och vänner är en viktig faktor – och inte sällan den viktigaste – i valet av bosättningsort bekräftas i Integrationsverkets rapport *Storstad eller småstad – hur väljer man?* (Integrationsverkets rapportserie 2000:11). Den begränsade studien i tre kommuner indikerar samtidigt att intervjupersonerna skulle ha prioriterat möjligheten till arbete och förutsättningar för barnen att växa upp om de fick göra om sitt val.

Boendet har stor betydelse för flyktingarnas introduktion. Flera kommuner menar att de som ordnat sitt boende själva snabbare kan komma i gång med introduktionen. Närheten till sociala nätverk i form av släkt och andra landsmän har stor betydelse i detta sammanhang.

Boendeformen är emellertid också förknippad med vissa problem som kan påverka förutsättningarna för integrationen. I de kommuner som inte kan anvisa flyktingarna en bostad blir lösningen i de flesta fall osäkra andrahandskontrakt eller ingen fast bostad alls. Många fortsätter att bo inneboende hos släktingar och vänner. Därmed saknas en viktig grundförutsättning för introduktionen, nämligen ordnad bostad. När bostad skall ordnas för dem som bor på en flyktinganläggning sker en dialog mellan mottagande kommun, Migrationsverket och Integrationsverket i samband med att personen fått uppehållstillstånd och erhållit en kommunplats.

Erfarenheterna i storstäderna och i andra större kommuner av tillfälliga boendelösningar är att såväl nyanlända flyktingar som värdfamiljer kan påverkas negativt. För flyktingarna kan introduktionen både försvåras och försenas och för barnen kan osäkerhet kring t.ex. skolgången uppstå. För dem som har sin familj kvar i hemlandet kan boendet i regel fortfarande fungera efter att uppehållstillstånd beviljats. När familjen kommer hit fungerar inte boendet längre.

De som söker asyl och ordnar sitt boende på egen hand söker sig således till kommuner i storstadsområdena. Till kommuner i landet som

har goda förutsättningar för introduktion och tillgång på bostäder kommer bara ett mindre antal flyktingar. Eftersom det är en mindre andel av de asylsökande som bor på Migrationsverkets anläggningar konkurrerar kommunerna som har avtal om flyktingmottagande om dessa asylsökande när de får uppehållstillstånd.

Integrationsverket har under år 2001 och år 2002, som en försöksverksamhet, fått möjlighet att ekonomiskt kompensera kommuner utanför storstäderna för att de på ett organiserat sätt skall ta emot flyktingar som först bosatt sig i storstäderna. Dessa flyktingar får information om andra kommuner som de kan bosätta sig i där det finns försörjningsmöjligheter och tillgång till bostäder. I Stockholms kommun har ca 200 personer som först bott där flyttat vidare till andra kommuner. Eftersom försöksverksamheten ännu inte pågått så länge går det inte att säkert säga något om effekterna. Erfarenheterna hittills är positiva. Förutom de tre storstäderna ingår under år 2002 ytterligare ett antal kommuner i storstadsområdena med motsvarande problem i försöksverksamheten.

#### 4.2.2 Svenskundervisningen för invandrare

Svenskundervisningen för invandrare (sfi) skall ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Språkutbildningen och samhällsinformationen inom sfi utgör därmed ett centralt inslag i introduktionen. Sfi är en skolform som en kommun skall erbjuda dem som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket från och med andra halvåret det år de fyller sexton år.

Undervisningen skall kunna påbörjas så snart som möjligt dock senast inom tre månader från det att den nyanlända invandraren folkbokförts i en kommun. Riktvärdet för undervisningens omfattning i tid är 525 timmar.

Av Integrationsverkets rapport *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare (2000:5)* framgår att i 97 procent av de 113 kommuner som deltog i undersökningen är väntetiden för att påbörja sfi högst tre månader. I drygt var tredje kommun är väntetiden högst en månad.

De flesta kommunerna delar in deltagarna efter förkunskaper i svenska språket eller utbildningsbakgrund, men endast i ca en femtedel av kommunerna har man utbildningsnivåer för högskole- och universitetsutbildade. Indelning efter t.ex. yrkesbakgrund sker sällan.

Praktik i kombination med sfi förekommer mer sällan eller aldrig i mer än hälften av kommunerna. Samtidigt uppger 35 procent av kommunerna i kartläggningen att de varvar sfi med praktik varje dag.

Riksdagens revisorer har i rapporten *Språk och arbete (RR: 2000/01:3)* granskat sfi-undervisningen. Revisorerna påpekar att en stor andel lärare saknar utbildning i svenska som andraspråk och att endast hälften av de studerande klarar sfi-betygsnivån. Av rapporten framgår att äldre studerande med kortare skolbakgrund klarar sfi sämre än andra och att män avslutar studierna med sfi-betyg i lägre utsträckning än kvinnor. Den språkliga bakgrunden spelar mindre roll för resultatet än ålder och utbildningsbakgrund.

Revisorerna kritiserar Skolverket för att en mer genomgripande analys och utvärdering av studieresultaten inom sfi inte gjorts, trots att dessa länge varit bristfälliga. Skolverket borde i större omfattning ha bedrivit aktiv tillsyn mot bakgrund av de dåliga resultaten. Enligt revisorernas mening bör Skolverket tydligare prioritera uppgiften att främja utvecklingen av kvaliteten på svenskundervisningen för invandrare. I granskningen återkommer några av de kritiska punkter som Integrationsverket och Svenska Kommunförbundet bl.a. framfört; behovet av dels individualisering av sfi, dels kombination av svenskundervisning med relevant praktik, dels tidiga insatser från arbetsförmedlingen, dels en snabb validering av betyg och yrkeskompetens.

#### Studieresultat i sfi t.o.m. läsåret 1999/2000

Studieresultat läsar 1999/2000 för deltagare (procentuell andel) som påbörjade studierna	Läsaåret 1997/98	Läsaåret 1998/99	Läsaåret 1999/2000
<b>Avslutat med sfi-nivå</b>	38	31	15
<b>Avslutat utan sfi-nivå</b>	6	4	2
<b>Avbrutit utbildningen</b>	45	42	23
<b>Fortsätter utbildningen</b>	11	23	60

Källa: Skolverket

Av tabellen framgår bl.a. att av dem som påbörjade sina studier under något av de tre läsåren var det procentuellt fler som avbröt sina studier än som avslutade studierna med betygsnivå. Skäl till avbrotten är bl.a. arbete, andra studier, sjukdom eller barnledighet. I mer än hälften av fallen är orsaken till avbrottet inte känd eller registrerad.

I propositionen om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) redovisade regeringen sin syn på svenskundervisningen för invandrare och förde fram förslag om förändringar i syfte att stärka verksamheten. Regeringen framhöll bl.a. att situationen inom sfi är bekymmersam. Bara var tredje deltagare når målen för sfi inom fem terminer. Efter fyra år har knappt hälften av deltagarna nått denna nivå. Studieavbrott och avhopp är vanliga. Det är dessutom rimligt att anta, att det finns ett samband mellan föräldrars misslyckanden inom den grundläggande svenskundervisningen och de svårigheter deras barn senare möter i grundskolan. En betydande del av de ungdomar som inte når målen i grundskolan har annat modersmål än svenska. Språkets betydelse för invandrarnas integration på arbetsmarknaden och i samhällslivet är uppenbar.

Förslag i den nämnda propositionen ledde till ändringar av skollagen (1985:1100), som dels vidgade kommunernas ansvar för svenskundervisning till alla invånare med behov av utbildningen, dels öppnade möjligheter för en större differentiering av utbildningen med hänsyn till deltagarnas förutsättningar och behov.

Skolverket fick under år 2001 i uppdrag att utarbeta förslag till nya kursplaner för sfi. De nya kursplanerna skall präglas av att deltagarnas bakgrund, förutsättningar och behov att lära sig tala och skriva svenska varierar starkt och att de därmed kan ha olika studiemål. Förslaget till nya kursplaner har nyligen redovisats.

Skolverket fick också i uppdrag att i samråd med Högskoleverket och Svenska kommunförbundet undersöka hur sfi för högutbildade invand-

rare kan anordnas i högskolemiljö. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2002.

I propositionen framhöll regeringen vidare att skolformens identitet behöver stärkas. Den särskilda professionalitet som krävs av lärarna inom sfi måste betonas. Betydelsen av ämnesteoretisk kompetens hos lärarna måste understrykas. Regeringen har givit Skolverket i uppdrag att genomföra en satsning på kompetensutveckling för lärare i sfi och särskilda medel har anvisats för ändamålet (prop. 2000/2001:1, s. 124). I vuxenutbildningspropositionen föreslog regeringen också att Nationellt centrum för sfi och svenska som andra språk vid lärarhögskolan i Stockholm skulle ges permanent form. Centret bör kunna spela en viktig roll när det gäller såväl att stärka svenskundervisningen för invandrare som undervisningen i svenska som andra språk i skolan.

Förhållningssättet till sfi och till dem som är verksamma inom denna måste, enligt regeringens mening, präglas av den stora betydelse verksamheten har för att förverkliga utbildningspolitiska, sysselsättningspolitiska och integrationspolitiska mål i det svenska samhället. Attityderna till verksamheten som sådan har betydelse för synen på deltagarna i denna.

### 4.2.3 Kommunernas övriga introduktionsverksamhet

I den integrationspolitiska propositionen betonades behovet av mer individanpassad introduktion. Vidare pekade regeringen på bristande samordning mellan huvudmännen för olika delar av introduktionen, och på ett behov av regional och interkommunal samverkan i olika delar av introduktionen.

Integrationsverket konstaterar i sin uppföljning av kommunernas introduktionsverksamhet att det finns behov av fortsatt utveckling och förbättring av introduktionsverksamheten. Av rapporten framgår att det fortfarande är en majoritet av kommunerna som inte i tillräckligt hög grad erbjuder en individuellt anpassad introduktion och att det finns brister i samverkan mellan kommun, arbetsförmedling, sfi-anordnare och andra aktörer inom introduktionen.

#### *Individanpassad introduktion*

I nästan hälften av kommunerna fanns det inte någon möjlighet för nyanlända att få en individuell inriktning på introduktionsprogrammet. De 67 kommuner som anger att val kan göras mellan olika program kunde i genomsnitt erbjuda högst tre olika inriktningar. Särskilt anpassad introduktion för analfabeter och grundskolebarn finns i merparten av kommunerna och för förskolebarn i nästan hälften av kommunerna. För äldre, funktionshindrade och traumatiserade är det däremot sämre ställt.

Bilden av den bristfälliga individualiseringen i introduktionen förstärks i Integrationsverkets rapport *Enkät till handläggare i kommunernas introduktionsverksamhet – En uppföljning av introduktionen på individnivå* (november 2001). I rapporten studerar verket tre olika personkategorier; a) personer med yrkeserfarenhet som vill arbeta i sitt yrke, b) personer med yrkeserfarenhet som inte vill arbeta i yrket samt c) personer utan yr-



keseferfarenhet. I analysen har hänsyn tagits till att personer som är sjuka eller har rehabiliteringsbehov inte direkt kan tillgodogöra sig en arbetsmarknadsinriktad introduktion. En person som har fått både adekvat utbildning och arbetsmarknadspraktik anses ha fått en individualiserad introduktion.

Med de begränsningar och definitioner verket tillämpar i studien framgår att i de tre grupperna varierar andelen som inte alls fått en individualiserad introduktion mellan 46 och 87 procent. Andelen är lägst bland dem som vill arbeta inom sitt tidigare yrkesområde och störst bland dem som saknar yrkeserfarenhet. Introduktionen tycks vara svårast att anpassa för den sistnämnda gruppen.

Skillnaden mellan kvinnor och män i gruppen med yrkeserfarenhet som vill arbeta inom sitt yrke är närmast obefintlig när det gäller hel individualisering medan männen är något överrepresenterade där graden av individualisering är delvis eller inte alls. I de två andra grupperna har verket studerat om det förekommit praktik under introduktionsperioden och i båda grupperna har män i högre grad än kvinnor fått praktik.

### *Samverkan*

Av rapporten framgår att nästan alla introduktionsansvariga förvaltningar i kommunerna samarbetar med sfi-anordnare (som oftast är kommunens egen utbildningsverksamhet för vuxna). I 70 procent av kommunerna sker ett samarbete med arbetsförmedlingen. Graden av samarbete med förmedlingen skiljer sig dock markant mellan kommunerna. I knappt hälften av kommunerna kan arbetsförmedlingen anses ha en acceptabel grad av deltagande i introduktionen, dvs. förmedlingen medverkar aktivt under hela introduktionsperioden inklusive kartläggningsfasen.

Samverkan med andra aktörer liksom samarbete över kommungränser sker i liten utsträckning. Allra sämst är det med samarbete mellan näringsliv, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, men även frivilligorganisationer m.fl. deltar i introduktionen i för liten utsträckning.

Bilden av arbetsförmedlingens medverkan kvarstår i verkets rapport om introduktionen på individnivå. Av den rapporten framgår också att arbetsförmedlingen för knappt var tionde person föreslagit en arbetsmarknadsutbildning och ännu mer sällan en praktikplats.

### *Delaktighet*

Bristerna som verket pekat på i kartläggningen kan också påverka hur man som ny i landet kan bli delaktig i samhällslivet och ha möjlighet att påverka sin egen situation. Detta förutsätter inte bara kunskaper i t.ex. språket. Det är också viktigt att man får tydlig information och kunskap om det svenska demokratiska systemet och dess grundläggande normer, liksom vilka möjligheter det finns att aktivt delta i och påverka demokratiska processer. Enligt en undersökning som Kommundemokratikommittén genomfört är det svårt att inom ramen för ett introduktionsprogram förmedla kunskap om demokrati, samhällsorganisation, valsysteem etc., så att alla som deltar kan ta till sig och förstå detta.

Även om den sammantagna bilden så här långt visar på brister, finns det givetvis exempel på insatser och initiativ som lett till goda resultat. Här redovisas kort tre aktiviteter där två har inriktningen yrkes- och arbetsrelaterad svenskinläring och det tredje fokuserar på barnens språkkunskaper inför skolstarten.

I Stockholm genomförs ett rekryteringsprogram med sikte på arbete inom vård och omsorg. Tanken med programmet är att sysselsätta människor redan innan de är klara med sfi. Under en praktiktid på 20 veckor får de utveckla svenskkunskaperna och programmet ställer höga krav på arbetsplatsen. Det skall finnas arbetsuppgifter för praktikanten och det måste finnas förutsättning för framtida jobb eller vikariat.

Under år 2000 deltog 38 personer i programmet och av dessa fick 25 arbete eller långa vikariat inom omsorgen. Under år 2001 beräknas ungefär 100 flyktingar delta i programmet och prognosen är att ca 90 av dessa kommer att få varaktigt arbete redan under introduktionstiden.

I Landskrona sker sedan år 1999 en ny form av svenskundervisning som kallas Lärande i arbete. Tanken är att deltagarna först lär sig grundläggande svenska i skolan för att sedan varva teori med praktik. Svenskundervisningen är från början inriktad på deltagarnas yrke och tar upp fackuttryck samt regler inom yrket och på arbetsplatsen.

Fyra olika yrkesområden har fram till mitten av 2001 haft tillräckligt många yrkesutbildade eller intresserade; byggbranschen, vårdsektorn, skola och media. Deltagarna har fått introduktionsersättning något över nivån för försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen. Fyra av de tio som deltog i den första kursen hade året efter någon form av anställning inom sitt yrke. I en kurs riktad till lärare har sex av tolv fått arbete.

I Botkyrka har man i kommundelen Fittja noterat att barnen har allt sämre kunskaper i svenska när de skall börja skolan eftersom de nästan aldrig kommer i kontakt med språket före skolstart. Språkförskolor har funnits länge i området och från år 1999 erbjuds barn från tre års ålder plats i dessa som en del av storstadssatsningen. Verksamheten kallas "språksomorg" och pågår sex timmar om dagen. Parallellt har man studier i svenska för mammor med barn i åldern 0–5 år. För många som kommer till språkförskolan är detta det första mötet med den svenska vardagen. Målet är att barnen skall kunna svenska när de börjar skolan och mammorna får möjlighet till kontakt med det svenska samhället via de vardagsanknutna språkstudierna.

#### **4.2.4 Utvecklingen av försörjningsstöd**

Efter införandet av lagen om introduktionsersättning den 1 juli 1993 har drygt 60 kommuner valt att använda sig av introduktionsersättning. Kommunerna bestämmer själva introduktionsersättningens storlek, utformning och regler.

Antalet kommuner som utbetalar introduktionsersättning har sedan år 1998 ökat från 56 till 64 år 2000, vilket motsvarar ca hälften av de kommuner som har överenskommelse om flyktingmottagande. Framför allt de större kommunerna har valt att införa introduktionsersättning. Av de flyktingar som tagits emot under år 2001 bor två tredjedelar i

kommuner som utbetalar introduktionsersättning. Av totalt utbetald ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd eller introduktionsersättning) till flyktingar under första halvåret 2001 svarar introduktionsersättningen för något mer än hälften.

Merparten av de kommuner som använder sig av introduktionsersättning har valt en ersättningsnivå som i varierande grad överstiger kommunens norm för försörjningsstöd. Samstämmiga uppgifter visar att denna modell ökar motivationen hos deltagarna. Ersättningsformen stimulerar även till ett ekonomiskt ansvarstagande som mer överensstämmer med hur man handskas med en lön. Modellen ger även möjligheten att utbetalning av introduktionsersättningen sker vid någon annan enhet i kommunerna än socialtjänsten.

Drygt en tredjedel av kommunerna har utgått från normen för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen och gör månadsvisa behovsprövningar som påminner om den prövning som görs vid ansökan om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. En del av dessa kommuner upplever inte någon större skillnad mellan introduktionsersättning och försörjningsstöd. Få kommuner har valt att låta andra invandrare än flyktingar omfattas av introduktionsprogram och introduktionsersättning.

I Integrationsverkets rapport *Trenden vänder* (Integrationsverkets rapportserie 2001:04) har verket undersökt kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottagits år 1997. Studien visar att försörjningskostnaderna per flykting under mottagningsåret och de tre följande åren är den lägsta genomsnittliga kostnaden som uppmätts under 1990-talet. Ett trendbrott har därmed skett beträffande försörjningskostnaderna per flykting. Den kraftiga förbättringen, jämfört med kostnader för de flyktingar som mottogs i kommunerna åren 1995 till 1996, visar på en total minskning med 24 000 kronor per flykting, (från ca 140 000 till 116 000 kronor). Minskningen beror till omkring 50 procent på den gynnsamma åldersstrukturen (betydligt färre äldre) och till andra hälften på en förbättrad egenförsörjning.

Förbättringen av flyktingarnas egenförsörjning sker i första hand i de kommuner som inte tillhör storstadsregionerna. Speciellt gynnsam är utvecklingen i industrikommuner samt i mindre och medelstora kommuner.

#### **4.2.5 Flyktingens tillfredsställelse med sin introduktion**

De flesta utvärderingar av introduktionen utgår från statistiska uppgifter, andel med godkänd sfi, utan förvärvsarbete etc. Ibland är de kompletterade med enkäter eller intervjuer med tjänstemän som arbetar med introduktionen. Däremot är det sällan som de flyktingar som har genomgått introduktion i någon kommun kommer till tals.

Integrationsverket startade i maj 1999 ett projekt vars övergripande syfte är att utarbeta förslag på ett nationellt uppföljningssystem som medger regelbundna uppföljningar av kommunernas insatser för nyanlända invandrare. Två nyckelord för projektet är regelbundenhet och jämförbarhet. Tidigt inriktades projektet på att utveckla instrument för att mäta brukarnas inställning till den introduktion de deltagit i. I detta ar-

bete anlitas Statistiska Centralbyrån (SCB) som sedan flera år använt en modell för att mäta kundnöjdhet som kallas nöjd-kund-index (NKI).

Under år 2000 har ett pilotprojekt genomförts där Botkyrka, Eskilstuna och Uppsala kommuner medverkat. Pilotprojektet redovisas i rapporten *Nöjd-Kund-Index – en brukarorienterad undersökning* (Integrationsverkets rapportserie 2001:08, oktober 2001). Det primära syftet med projektet var att undersöka om NKI-modellen är möjlig att använda för att mäta brukarnas bedömning av introduktionen.

Modellen är konstruerad både för att ta fram mått på hur nöjda eller missnöjda brukarna är med introduktionsperioden samt för att kunna tydliggöra de områden som bör prioriteras för att förbättra och utveckla introduktionen.

Svenska och samhällskunskap bedöms av brukarna som centrala områden i introduktionen. Däremot verkar det som om nätverk och arbetsliv inte bedöms som viktiga vid bedömningen av introduktionens totala kvalitet. En av flera möjliga förklaringar till detta är att deltagarna kanske inte förväntar sig åtgärder under introduktionen som är direkt arbetslivsorienterade.

I valideringssyfte intervjuades 12 av de 69 personer i Uppsala som deltog i pilotstudien. Av intervjuerna framgår att över hälften av de intervjuade inte nämner arbetslivet på något sätt när frågor ställs om vad introduktionsperioden innebär, vad en bra sådan bör innehålla och vilket innehåll som är viktigast. Introduktionsplanen kan uppfattas inte ha någon framträdande roll eftersom sju personer först inte förstår ordet introduktionsplan. Det är mycket tydligt att intervjupersonerna anser att man bör få kontakt med svenskar genast, nio av de intervjuade vill ha sådana kontakter tidigt. Hälften av de intervjuade anser att man bör få kontakt med föreningsliv och med arbetsplatser under introduktionen. Fyra av fem som inte nämner arbete/praktik som viktigt i introduktionen är kvinnor.

Alla tre kommunerna planerar att använda sig av NKI i framtiden för att följa upp introduktionen, men på det lokala planet finns också behov av att komplettera NKI med andra undersökningar för att få en helhetsbild av introduktionsverksamheten. De anser också att en nationell uppföljning med möjlighet till jämförelser kan leda till att många kommuner kan utveckla sina insatser snabbare.

Integrationsverket bedömer att det finns ett stort intresse bland de större flyktingmottagande kommunerna att genomföra denna typ av brukarundersökningar.

#### **4.2.6 Insatser för barn utan vårdnadshavare**

Till Sverige anländer årligen ca 300 barn utan någon medföljande vårdnadshavare (ensamkommande barn) och söker asyl. En stor del av dem får så småningom uppehållstillstånd. Gruppen är i sig inte så stor men det är angeläget och viktigt att både mottagandet och introduktionen för dessa barn och ungdomar genomförs på ett bra sätt och med barnens bästa som utgångspunkt.

Integrationsverket hade i regleringsbrevet för år 2001 i uppdrag att särskilt belysa situationen för barn som kommer utan vårdnadshavare.

Verket lämnade i november 2001 rapporten *Ensamkommande barn – en uppföljning av introduktionsinsatser för mottagna åren 1998–2000* (INT-11-01-2349). Skr. 2001/02:129

Under åren 1998–2000 fick 677 ensamkommande barn uppehållstillstånd. I verkets uppföljning ingick 210 av dessa. Av svaren från kommunerna kan noteras att knappt en fjärdedel av barnen inte längre saknade vårdnadshavare. Orsaken till detta är i de flesta fall att barn och föräldrar rest in i Sverige vid olika tidpunkter. Oftast har barnen kommit först. När förälder eller vårdnadshavare rest in har omregistrering inte skett hos Migrationsverket. Merparten av barnen är mellan 16–18 år och pojkar utgör en större andel än flickor.

Inte sällan är strategin att låta ett minderårigt barn komma ensamt till Sverige så att övriga familjen så småningom kan komma efter. Nästan samtliga barn i undersökningen (142 av 163) har kännedom om var föräldrarna befinner sig och ca 60 procent av dessa har också kontakt med sina föräldrar.

Av rapporten framgår att det finns ett uttalat behov av att förtydliga både vad introduktionsinsatserna innebär och vem som skall ansvara för insatserna. Det är svårt att utläsa om det är en vårdplan eller en introduktionsplan för barnet som verket följt upp. Flyktigmottagningen (i kommunen) finns t.ex. inte med i någon större utsträckning. Merparten av svaren (120 av 163) anger att de ensamkommande barnen får en individuell introduktion men endast i 49 svar anges att en individuell introduktionsplan upprättats.

Kommunerna saknar i stor utsträckning mål- och policydokument för arbetet med ensamkommande barn. Det gäller i synnerhet beträffande arbetssättet att utreda familjehem. Oftast ansvarar socialtjänsten för dessa barn. Handläggare inom socialtjänsten arbetar inte i någon större utsträckning tillsammans med flyktigmottagningen och risken finns att barnen inte får någon introduktion. Social- och familjehemssekreterarna arbetar utifrån från ett vård- och omsorgsperspektiv. Det finns ett behov av att kommunen utvecklar ett gemensamt synsätt där både vård och omsorg och introduktionsinsatser planeras gemensamt.

### *Uppdrag till myndigheterna*

Regeringen har i februari 2002 gett Migrationsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att gemensamt och i samråd med Integrationsverket och Barnombudsmannen att förbättra mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (ensamkommande barn). Uppdraget genomförs i samverkan med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och andra berörda organisationer. Uppdraget innebär följande

- kartlägga och analysera bakgrunden till att barn kommer ensamma till Sverige och vilka förebyggande åtgärder som kan vidtas,
- med utgångspunkt i gällande lagstiftning förbättra samverkan mellan myndigheterna för att de barn som kommer ensamma till Sverige skall ges samma skydd och stöd som svenska barn och att barnets bästa alltid kommer i främsta rummet,

- utreda i vad mån det finns oklarheter i lagstiftningen. Vid behov skall författningsändringar föreslås,
- lämna förslag om hur en samlad information om mottagande av ensamkommande barn skall spridas.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 maj 2002.

Integrationsverket har i februari 2002 utarbetat en handlingsplan för hur verket skall fortsätta att följa och påverka utvecklingen för de ensamkommande barnen.

Rinkeby stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun har utarbetat en handbok som skall ge handläggarstöd när det gäller att utreda, bedöma och ge insatser till de ensamkommande barnen samt att utreda, bedöma och ge stöd till familjerna eller familjehemmen. Ett intervjuformulär har utformats och slutligen har en vårdplan för barnen utvecklats så att den tar hänsyn till barns behov av introduktion i det nya landet. Integrationsverket anser att metoden och materialet är intressant ur ett nationellt perspektiv.

#### 4.2.7 Kvotflyktingar

Sverige har sedan år 1950 medverkat till organiserad överföring av flyktingar som får bosätta sig i Sverige (s.k. kvotflyktingar). Riksdagen har sedan år 1994 anvisat medel motsvarande kostnaderna för 1 840 kvotflyktingar per år. Medlen har kunnat användas med viss flexibilitet. Exempel på sådan flexibel användning är medicinska insatser såväl i Sverige som i Bosnien-Hercegovinas närområde.

Migrationsverket respektive Integrationsverket har i två rapporter beskrivit mottagandet och integrationen av kvotflyktingar. *Status kvot* (Statens invandrarverk, 1997) är en utvärdering av kvotflyktingars mottagande och integration åren 1991–1996. I rapporten belyser verket bl.a. skillnader mellan kvotflyktingars och övriga flyktingars introduktions- och integrationsresultat. Integrationsverket har därefter kompletterat studien från år 1997 i avsikt att fördjupa perspektivet i rapporten *Trygghetens gränser* (Integrationsverket, 2001) och kompletteringen avser flyktingar som tagits emot för vidarebosättning under åren 1996–1998. Den senare rapporten har också utgjort en del av förberedelserna inför UNHCR:s internationella konferens om vidarebosatta flyktingars integration som Sverige och Integrationsverket stod värd för i Norrköping i april 2001.

Både rapporterna och konferensen pekar på att det kan finnas omständigheter kring kvotflyktingar som kan innebära att andra hänsyn måste tas kring introduktionen för dem, jämfört med övriga flyktingar.

De kvotflyktingar som fått bosätta sig i Sverige under senare delen av 1990-talet har i stor utsträckning kommit från krigshärjade områden eller vistats i flyktingläger mellan 7 till 17 år. Många är analfabeter eller har kort skolutbildning. För många som kommer från flyktingläger upptas tankarna av hur situationen är för nära anhöriga utanför kärnfamiljen som inte omfattats av utlänningslagens vanliga bestämmelser om anhöriginvandring och inte heller blivit uttagna som kvotflyktingar. Sådana och andra omständigheter påverkar förutsättningarna för att kunna tillgodogöra sig introduktionen.

Kommunerna Lycksele och Dorotea har pekat på svårigheterna för den flyktinggrupp från Sierra Leone som de har tagit emot. Kommunerna menar att det har tagit lång tid att bara förbereda flyktingarna på att kunna påbörja en introduktion, där det initialt handlat om att förstå det mest elementära i vardagslivet.

### 4.3 Utvecklingsarbete för en förbättrad introduktion

I vårpropositionen 2000 avsatte regeringen 100 miljoner kronor per år för perioden 2001–2003 för att öka sysselsättningen bland invandrare. Av dessa medel har 10 miljoner kronor per år avsatts för att utveckla svenskundervisningen och introduktionen för flyktingar och andra nyanlända invandrare. Som ett led i utvecklingsarbetet har i april 2001 en central överenskommelse träffats mellan Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet om samverkan för ökad sysselsättning bland invandrare och för en förbättrad introduktion.

#### 4.3.1 Samverkan mellan myndigheterna

Utgångspunkt för samverkansarbetet mellan de berörda myndigheterna och Svenska Kommunförbundet är att en lyckad introduktion är beroende av individens eget ansvar och motivation men också av en god samverkan mellan ansvariga myndigheter och kommuner. Strategin är att asylsökande, flyktingar och andra nyanlända invandrare skall kunna tillvarata och utveckla sina resurser bättre genom att myndigheternas samordnade arbete blir effektivare.

Varje myndighet har ansvar att följa upp resultatet av sin egen verksamhet. Integrationsverket har ett särskilt ansvar att följa upp introduktionsresultatet för nyanlända invandrare i kommunerna samt att förmedla resultaten och erfarenheterna till kommuner och de samverkande myndigheterna.

Parterna är överens om att samverka kring kartläggning av och information till asylsökande.

Vidare att introduktionsprogrammen inklusive svenskundervisningen skall bli mer flexibla och bättre svara mot och utgå från individens egna förutsättningar och behov.

Myndigheterna skall löpande rapportera till regeringen om utvecklingen inom sina respektive ansvarsområden.

Integrationsverket redovisade i juli 2001 i en delrapport, *Förbättrad introduktion för nyanlända invandrare* (INT-19-01-1578), till regeringen resultatet av en kartläggning av de 30 största flyktingmottagande kommunerna. Av rapporten framgår att det finns en stark förändringsvilja i många kommuner med en tydlig inriktning på arbetslivet i ett tidigt skede av introduktionen. Verket menar att arbetsmarknadsperspektivet nu är tydligare, men det är fortfarande vanligt med försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen som försörjning till flyktingar. Integrationsverket gör ändå bedömningen att processen – från socialtjänstperspektiv till arbets-

marknadsperspektiv – går åt rätt håll dvs. fler kommuner försöker få in arbetslivet i ett tidigt skede av introduktionen.

Arbetsförmedlingens insatser i initialskedet är dock fortfarande begränsade och kommunerna samverkar sällan. Hos kommunerna finns en ökad medvetenhet om vikten av att nyanlända får ett yrkesspråk genom svenskundervisningen.

#### 4.3.2 Utveckling av introduktionen

Den 20 februari 2002 överlämnade Integrationsverket rapporten *Utveckling av introduktionen år 2001* (INT-19-02-286) om verkets samlade arbete i enlighet med uppdraget som regeringen gett i regleringsbrev för år 2001. I rapporten redovisas mer ingående bl.a. resultat från verkets kartläggning av introduktionen i 30 utvalda kommuner. I dessa kommuner har ca två tredjedelar av flyktingarna bosatt sig under de senaste fem åren.

Den centrala överenskommelsen har enligt rapporten haft betydelse både för samverkansformer och introduktionens innehåll och utformning. Tendensen är när det gäller samverkan att redan befintliga former utvecklats och nya samverkansformer och samarbetspartners har uppstått. Fler aktörer deltar också i det lokala utvecklingsarbetet där t.ex. Migrationsverkets och Integrationsverkets del i detta samarbete är nytt i merparten av kommunerna.

Samarbetet har blivit mer strukturerat och intresset för introduktionsfrågorna har ökat bland politiker och tjänstemän. Kommunerna menar att överenskommelsen har bidragit till att samverkan fått större legitimitet hos berörda parter. Respektive aktörs ansvar för introduktionen har tydliggjorts och överenskommelsen har bidragit till ett mer åtgärdsinriktat arbetssätt. I några kommuner menar man att nya metoder, tankar och idéer har fötts som kan leda till en utvecklad och mer individuellt anpassad introduktion. Vidare förväntar man sig en tydligare koppling till det lokala näringslivet i ett tidigt skede i introduktionen. En följd av denna ökade samverkan är ökad kunskap om olika verksamhetsområden och ökat erfarenhetsutbyte. Ungdomars introduktion och förutsättningar för integration fokuseras mer i dag än tidigare.

Målgruppen för introduktionen är flyktingar som omfattas av ersättningsförordningen (1990:927). Andra invandrare ingår således sällan i den planerade introduktionen. Tendensen är dock att fler kommuner uppmärksammar alla nyinvandrades behov av introduktion och några kommuner arbetar vidare med målsättningen att erbjuda alla nyinvandrade en individuellt anpassad introduktion. Barnens introduktion nämns särskilt i detta sammanhang.

En positiv utvecklingstrend märks när det gäller flyktingarnas delaktighet och ansvar för sin introduktion. Hälften av kommunerna menar att det skett en sådan utveckling.

Svenskundervisningen har också utvecklats. Många kommuner anser att de åstadkommit en bättre nivågruppering. Ett par kommuner har utvecklat modersmålbaserad undervisning för analfabeter och lågutbildade och ett ökat antal kommuner har i dag särskild svenskundervisning för akademiker, i några fall i samverkan med högskolor/universitet. Flera



kommuner har under år 2001 arbetat med att utveckla yrkesinriktning på svenskundervisningen och undervisningen kombineras även med arbetsmarknadsinriktad utbildning i större utsträckning än tidigare. Direkt arbetsplatsförlagd introduktion förekommer däremot bara i ett fåtal kommuner. Hälften av kommunerna uppger att validering av yrkesutbildning och erfarenheter sker tidigare än förut.

Trots de positiva utvecklingstendenserna pekar kommunerna på behov av ytterligare utveckling.

Det behövs bättre samverkan med arbetsförmedlingen och med det lokala näringslivet. Behov av samverkan med föreningslivet för mer delaktighet för individen påpekas också liksom bättre samverkan med sjukvården. Innehållet i introduktionen för barn, ungdomar, äldre och funktionshindrade måste förbättras, särskilt gäller detta för barnen. Vidare menar ett antal av kommunerna att metoderna för uppföljning behöver förbättras.

I rapporten redovisar Integrationsverket också vad kommunerna anser främjar respektive hindrar en utveckling.

Ett ökat samarbete med lokalt näringsliv nämns som en stark främjandefaktor. Vidare nämns att det som bäst skulle främja utvecklingen av introduktionen är att alla nyanlända invandrare, dvs. flyktingar, deras anhöriga samt övriga nyanlända invandrare, omfattades av kommunens introduktion.

Kraven på de nyanlända invandrarna under introduktionen behöver bli tydligare och prestationerna kopplas till individens försörjning. Här nämns utformningen av introduktionsersättningen som en mycket viktig del.

Ett tydligt hinder för en bra introduktion som kommunerna nämner är bostadsbristen. Kommunernas interna organisation kan också utgöra ett hinder, särskilt om ansvaret för flyktingmottagandet är uppdelat på flera förvaltningar.

Att arbetsförmedlingen tenderar att minska på resurserna för flyktingar vid konjunkturedgång eller försämrad arbetsmarknad i kombination med samverkansproblem med arbetsförmedlingen kan också utgöra hinder för en utveckling av introduktionen. Här skall noteras att AMS i sitt regleringsbrev för år 2002 fått i uppdrag att utarbeta en strategi för hur man i verksamheten skall säkerställa att arbetsförmedlingarnas insatser för flyktingar och andra invandrare under introduktionsperioden ges vederbörlig prioritet oavsett konjunkturläge och generell medelstildelning.

Att introduktionsersättningen är utformad på samma sätt som försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen anges av kommunerna som ett annat hinder för utveckla introduktionen. Bristande samverkan med sjukvården, psykiatrin och försäkringskassan nämns också. Ytterligare faktorer som kommunerna för fram som hinder för utveckling är väntan på familjeåterförening. Ovisshet om familjen leder oftast till frustration och koncentrationssvårigheter som i sin tur förlänger introduktionstiden. Slutligen kommenterar även kommunerna nödvändigheten av god kommunal planering för barnomsorg. Att barnen inte får förskoleplats kan hindra föräldrarna från att delta i introduktionen.

Arbetet för att utveckla introduktionen för flyktingar och andra invandrare i samarbete mellan olika myndigheter, i kommuner och övrigt på lokal nivå är mycket väsentligt för att underlätta integrationsprocessen. Regeringen gör dock bedömningen att detta arbete kan behöva kompletteras med strukturella åtgärder i form av t.ex. författnings- och regeländringar. Den 1 november 2001 beslutade därför regeringen om direktiv för en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar. Utredningen skall vara klar den 31 mars 2003.

Utredningen skall se över hinder som finns för att flyktingar skall få en individuellt anpassad introduktion, kan bli självförsörjande och bli delaktiga i det svenska samhällslivet. Översynen skall ha ett helhetsperspektiv och avse både den praktiska verksamhetens organisation och innehåll samt lagar och författningar.

I uppdraget ingår att studera i vilken mån väntetiden i Sverige före uppehållstillstånd påverkar integrationsprocessen. Vidare skall en analys göras av i vilken mån koncentrationen av asylsökande och nyanlända flyktingar och deras boendesituation påverkar integrationsprocessen. Barns och ungdomars situation skall uppmärksammas särskilt.

Formen för samverkan mellan olika aktörer kring introduktionsprogrammet skall uppmärksammas liksom möjligheter för samverkan ur ett regionalt perspektiv.

Svenskundervisningens roll inom ramen för ett introduktionsprogram skall studeras och analyseras. Utredaren skall särskilt överväga hur alla nyanlända invandrare, genom introduktionen eller på annat sätt, skall kunna få ökad kunskap om och förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället och det svenska demokratiska systemet.

Hur kommunerna hittills valt att använda introduktionsersättning i stället för socialbidrag skall studeras. I uppdraget ingår även att föreslå hur en obligatorisk introduktionsersättning kan utformas.

Utredaren skall också identifiera och analysera om det finns regler och bestämmelser i det nuvarande systemet för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet som motverkar eller hindrar en individuellt anpassad introduktion eller genomförande av nya idéer och metoder inom introduktionsverksamheten.

Utredaren skall föreslå författnings- och regeländringar och fortsatt utvecklingsarbete på de områden där utredaren anser att det behövs.

## 5 Utvecklingen inom olika samhällsområden

Enligt regeringens integrationspolitik skall samhällets etniska och kulturella mångfald tas som utgångspunkt för och påverka den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsnivåer. I detta avsnitt redovisas utvecklingen inom olika samhällsområden i förhållande till de integrationspolitiska målen liksom de insatser som regeringen gör inom respektive område. I avsnitt 10 redovisar regeringen sin bedömning av utvecklingen och inriktningen på den framtida integrationspolitiken.

**Regeringens bedömning:** En mängd såväl generella som mer riktade åtgärder i enlighet med intentionerna i den integrationspolitiska propositionen har vidtagits för att öka invandrares 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 arbetslivet måste därför intensifieras. Former och metoder för validering av utländsk yrkeskompetens kommer att utvecklas.

Frågan om invandrares och flyktingars integration i arbetslivet är central för hela vårt samhälle. Alla bör ha rätt till ett arbete och ha möjligheter att kunna försörja sig själva. Framgång på detta område gör också att spänningar mellan svenskfödda och utrikes födda förebyggs och att kostnaderna i offentliga trygghetssystem kan hållas nere. Det innebär även att de mänskliga resurserna tas tillvara på ett bättre sätt, vilket är en förutsättning för att vi i dagens kunskapssamhälle skall kunna säkra en långsiktigt hållbar tillväxt och välfärd. För individen innebär ett arbete, förutom försörjning, självkänsla och ett socialt nätverk. Det ger också möjlighet att utveckla kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. I den integrationspolitiska propositionen framhåller regeringen att arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning måste utformas med hänsyn till samhällets etniska mångfald och präglas av individualisering och flexibilitet. Den utbildning och kompetens som invandrare och andra med utländsk bakgrund har måste tas tillvara.

Att skapa en arbetsmarknad för alla, med arbetsplatser där individen värdesätts och människor med olika bakgrund och erfarenheter kan verka, utvecklas och mötas, är därför en av regeringens mest prioriterade uppgifter. En mängd såväl generella som mer riktade åtgärder i enlighet med intentionerna i den integrationspolitiska propositionen har vidtagits för att öka invandrares sysselsättning på arbetsmarknaden.

### 5.1.1 Situationen på arbetsmarknaden

#### *Utvecklingen under 1990-talet*

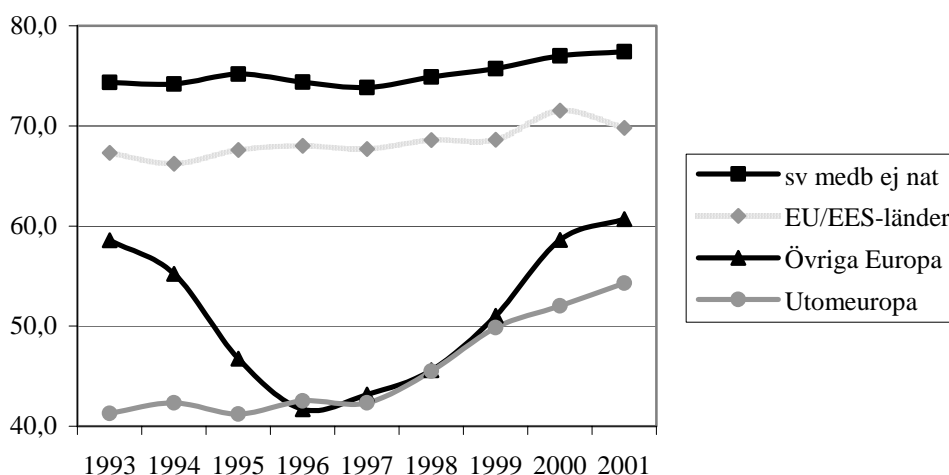
Under 1990-talets första hälft upplevde Sverige den djupaste lågkonjunkturen sedan 1930-talet. Personer födda utomlands drabbades särskilt hårt av nedgången på arbetsmarknaden.

Speciellt utsatta var de nyanlända invandrarna, av vilka många flytt krig och kaos i f.d. Jugoslavien. Men konjunkturedgången slog hårt också mot invandrare med längre vistelsetid i Sverige, även mot dem som blivit svenska medborgare. Den strukturomvandling som krisen framtvungade ledde till att gamla industrier slogs ut och många arbetstillfällen försvann. Nya produktionsmetoder och arbetsformer gjorde samtidigt att generellt sett ökade kraven på dem som var kvar i arbetslivet. De mer okvalificerade arbetena, som tidigare ofta varit en inkörspport på arbetsmarknaden för invandrare, blev färre. Men efter

några år av stadig ekonomisk tillväxt i slutet av 1990-talet och en mycket stark sysselsättningsutveckling har situationen ljusnat betydligt.

Sysselsättningsintensiteten bland invandrare har ökat varje år sedan år 1997, med undantag för gruppen personer födda i EU eller EES-länder, för vilken den minskade något mellan andra halvåret 2000 och 2001. För personer födda i Europa utanför EU eller EES-området uppgick ökningen till 18 procentenheter mellan år 1997 och år 2001 och för personer födda utanför Europa till 12 procentenheter. Under samma period ökade sysselsättningsintensiteten för personer med helt svensk bakgrund<sup>1</sup> med 4 procentenheter. För personer födda i EU eller EES-länder uppgick ökningen mellan åren 1997 och 2000 till 4 procentenheter.

**Diagram: Sysselsättningsintensitet i procent, andra halvåret, 16-64 år**



Källa: SCB

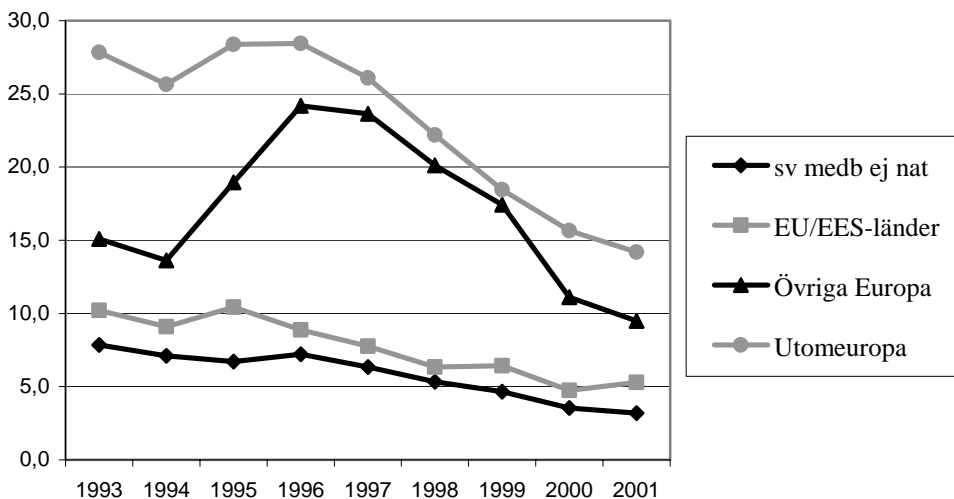
I alla grupper har sysselsättningsintensiteten sedan år 1993 varit högre för män än för kvinnor. Intensiteten har ökat för båda könen de senaste åren, men ökningen har varit större för invandrade män än för invandrade kvinnor. För de svenskfödda har sysselsättningsintensiteten ökat ungefär lika mycket för både män och kvinnor.

Arbetslösheten har sedan år 1996 sjunkit kraftigare för invandrare än för personer födda i Sverige. Sedan dess har den gått ned med 15 procentenheter för personer födda i Europa utanför EU eller EES-området och med 14 procentenheter för personer födda utanför Europa. Samtidigt har minskningen varit 4 procentenheter för personer med helt svensk bakgrund. För personer födda i EU eller EES-området var minskningen 5 procentenheter mellan åren 1996 och 2000, men arbetslösheten har därefter stigit något.

<sup>1</sup> I diagram i avsnitt 5.1 används den tekniska termen *svenska medborgare ej naturaliserade* för att beskriva personer som är svenska medborgare sedan födseln. I löpande text benämns de för enkelhets skull *personer med helt svensk bakgrund*.

**Diagram: Arbetslöshet i procent, andra halvåret, 16-64 år**

Skr. 2001/02:129



Källa: SCB

Sedan år 1993 har arbetslösheten bland män för det mesta varit högre än bland kvinnor, det gäller både för invandrade och svenskfödda. Mellan åren 1996 och 2001 sjönk arbetslösheten något mer räknat i procentenheter för kvinnor än för män bland personer födda utanför Europa och inom EU eller EES-området. För dem födda i övriga Europa var det tvärtom, medan arbetslösheten bland svenskfödda sjönk ungefär lika mycket för båda könen.

#### *Sysselsättning, arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande*

Trots den positiva utvecklingen under de senaste åren är dagens situation långt ifrån tillfredsställande. Skillnaderna mellan invandrare och personer födda i Sverige, såväl när det gäller sysselsättning och arbetslöshet som i fråga om arbetskraftsdeltagande, är fortfarande stora.

Sysselsättningsintensiteten bland de som invandrat uppgick andra halvåret 2001 till 70 procent för personer födda i ett EU eller EES-land, 61 procent för personer födda i övriga Europa och 54 procent för personer födda utanför Europa. Sysselsättningsintensiteten för personer med helt svensk bakgrund uppgick till 77 procent. När det gäller sysselsättningsintensitet råder stora skillnader mellan könen, i synnerhet för personer som är födda utanför Europa och i länder i Europa som är utanför EU eller EES. I den förstnämnda gruppen är 60 procent av männen och 48 procent av kvinnorna sysselsatta och i den senare 65 procent av männen och 56 procent av kvinnorna. För de övriga två grupperna ligger skillnaden i sysselsättningsintensitet mellan könen runt 3 procentenheter.

Den öppna arbetslösheten bland utrikes födda uppgick till 5,3 procent för personer födda i ett EU eller EES-land, 9,5 procent för personer födda i övriga Europa och 14,2 procent för personer födda utanför Europa. Den öppna arbetslösheten för personer med helt svensk bakgrund uppgick till 3,2 procent. För alla grupper utom personer födda i Europa utanför EU eller EES-området är arbetslösheten högre för män än för kvinnor. Skillnaderna mellan könen ligger mellan 0,5 och 1,3 procentenheter.

Arbetskraftsdeltagandet (sysselsatta och arbetslösa i procent av befolkningen) bland invandrare uppgick till 74 procent för personer födda i ett EU eller EES-land, 67 procent för personer födda i övriga Europa och 63 procent för personer födda utanför Europa. Arbetskraftsdeltagandet för personer med helt svensk bakgrund uppgick till 80 procent. För alla grupper gäller att arbetskraftsdeltagandet är högre bland män än bland kvinnor. Återigen återfinns de största skillnaderna bland personer födda utanför Europa och i Europa utanför EU eller EES. I den förstnämnda gruppen är arbetskraftsdeltagandet för män 14 procentenheter högre än för kvinnor och i den senare är skillnaden 9 procentenheter.

Som framgår varierar graden av integration på arbetsmarknaden bland invandrare beroende på var de är födda. Skillnaderna mellan olika invandrargrupper blir än tydligare om man studerar enskilda världsdelar och länder.

Arbetslösheten var exempelvis högre och sysselsättningen lägre för invandrare från afrikanska och asiatiska länder än för övriga invandrare. Här ser man också ett samband med vistelsetiden i Sverige. För invandrare från Bosnien har situationen förbättrats dramatiskt under 1990-talets andra hälft. Från 1995 års extremt låga sysselsättningsgrad (9 procent) och höga arbetslöshet (59 procent) hade gruppen år 2000 närmast sig den genomsnittliga nivån för personer som invandrat till Sverige.

Det är emellertid inte bara när det gäller sysselsättning, arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande som skillnaderna mellan utrikes födda och svenskfödda är påtagliga. På område efter område visar statistik och forskning invandrarnas underordnade position i arbetslivet.

#### *Anknytning till arbetsmarknaden*

Personer som har invandrat till Sverige har generellt en svagare anknytning till den svenska arbetsmarknaden än personer med en helt svensk bakgrund. Av de invandrare som befinner sig i arbete har ca 20 procent tidsbegränsade anställningar att jämföra med 12 procent för personer med helt svensk bakgrund.

Under de senaste åren har andelen tidsbegränsade anställningar ökat bland invandrare medan den under samma period minskat för personer med helt svensk bakgrund. Invandrare är också i högre grad egna företagare (jfr avsnitt 5.1.5).

#### *Arbetsinkomster*

Det finns stora inkomstskillnader mellan personer som har invandrat till Sverige och de som är födda här. Enligt levnadsnivåundersökningarna hade invandrade män 3 procent lägre lön än män födda i Sverige år 1974. År 1981 hade skillnaden vuxit till 8 procent och år 1991 var skillnaden 14 procent. Dessa siffror har korrigerats med hänsyn till skillnader i utbildning och arbetslivserfarenhet. Andra undersökningar visar att såväl män som kvinnor födda i utlandet har haft lägre timlön och lägre avkastning av sin utbildning och arbetslivserfarenhet under hela 1990-talet än personer födda i Sverige.

Skillnader i arbetsinkomst mäter bara skillnaden mellan personer som har ett arbete. Räkna man in arbetslösa och personer utanför arbetskraften blir skillnaderna i inkomst mellan utrikes födda och personer födda i Sverige ännu större, särskilt under perioder när arbetslösheten är hög – som fallet var under stora delar av 1990-talet.

Också bland högt utbildade finns det tydliga skillnader i inkomst mellan invandrare och personer som är födda i Sverige. Det gäller även när båda har svenska examina. I slutet av 1980-talet hade invandrare med svenska akademiska examina i genomsnitt mellan 7 och 12 procent lägre lön än personer födda i Sverige med motsvarande examina.

#### *Ett delat arbetsliv*

Män och kvinnor som är födda utanför Sverige arbetar oftare än personer födda i Sverige i mindre kvalificerade och tyngre yrken, med lägre lön, sämre arbetsmiljö och sämre karriärmöjligheter. En bieffekt av att invandrare är överrepresenterade i mindre kvalificerade och lägre avlönade arbeten är att de bryter en del av de könsmonster som finns på den svenska arbetsmarknaden. Det är betydligt vanligare att utrikes födda kvinnor arbetar i industrin än att svenskfödda kvinnor gör det. Utrikes födda män arbetar oftare som städare eller i hotell- och restaurangbranschen än svenskfödda män.

#### *Barn till invandrare*

Forskning tyder på att den relativt underordnade ställning som invandrare generellt har i Sverige till stor del "ärvs" av deras barn. Detta gäller även barn som vuxit upp och utbildats i Sverige. Senare studier visar att risken för att vara arbetslös är avsevärt högre för ungdomar som är födda utomlands än för ungdomar med helt svensk bakgrund. Också de ungdomar som är födda i Sverige löper en större risk att bli arbetslösa, om föräldrarna är födda utomlands. Detta gäller även när hänsyn har tagits till ungdomarnas betyg i svenska, utbildningsnivå, bostadsort och familjebakgrund. Ursprunget påverkar således möjligheterna på arbetsmarknaden.

### **5.1.2 Var finns hindren?**

Skälen till invandrares generellt svagare ställning på arbetsmarknaden är många och komplexa. Enkelt kan de delas upp på individrelaterade respektive strukturella orsaker. Man kan också beskriva det som brister på utbuds- respektive efterfrågesidan.

#### *Vistelsetidens betydelse*

Att flytta från ett land till ett annat innebär ofta en stor omställning. En nyinvandrad person har normalt inte de färdigheter som behövs för att få en anställning på den ordinarie arbetsmarknaden; minimikunskaper i landets språk, kännedom om förhållandena på arbetsmarknaden m.m. För

den som tvingas fly kan dessutom problem tillkomma som den som frivilligt valt att invandra till Sverige inte behöver hantera. Att sysselsättningen är lägre bland nyanlända invandrare är därför vad man kan förvänta.

Studier visar också att sysselsättningen ökar och arbetslösheten sjunker markant bland invandrare i relation till längden på vistelsetiden i Sverige. Fortfarande efter mer än 20 år i Sverige har emellertid personer som är födda i utlandet högre arbetslöshet och lägre sysselsättning än personer som är födda i Sverige. Också om man tar hänsyn till sådant som skillnader i utbildning, kön och ålder vid tidpunkten för invandring är risken att vara arbetslös för utrikes födda som bott minst 20 år i Sverige 40 procent större än för dem som är födda i Sverige.

### Vistelsetidens betydelse för sysselsättning och arbetslöshet

	Arbetslöshet	Sysselsättning
<b>0–9 år i Sverige</b>	19,5	33,3
<b>10–19 år i Sverige</b>	11,0	58,8
<b>Mer än 20 år i Sverige</b>	5,8	68,3
<b>Alla utrikesfödda</b>	12,8	56,8
<b>Födda i Sverige</b>	4,4	73,8

Källa: Mångfaldsprojektet inom Näringsdepartementet

### *Språkets betydelse*

Det svenska språket framhålls ofta som en nyckelfaktor i sammanhanget. Självklart har det betydelse. Bristande kunskaper i svenska är en viktig orsak till att särskilt nyanlända invandrare har svårigheter på arbetsmarknaden. Även för invandrare som bott länge i Sverige kan språket vara en orsak till att det är problem att få ett arbete. En del invandrare som kommit hit när det funnits gott om arbete utan krav på språkkunskaper har sedan blivit arbetslösa och fått svårt att få nytt arbete på grund av de inte behärskar det svenska språket tillräckligt bra. Även barn och ungdomar som växer upp i områden där det bor få svenskar kan ha så bristfälliga kunskaper i det svenska språket att det påverkar deras möjligheter att få arbete. Bristande språkkunskaper är dock ingen tillräcklig förklaring till varför invandrare fortfarande efter mer än 20 år i Sverige har högre arbetslöshet och lägre sysselsättning än personer födda i Sverige. Och det har knappast något förklaringsvärde alls i fråga om situationen på arbetsmarknaden för barn till invandrare, vars hela uppväxt och skolgång ägt rum i Sverige.

### *Utbildningens betydelse*

Bland människor som invandrat till Sverige finns både lågutbildade och personer med mycket hög utbildning och kvalificerad yrkeserfarenhet. Den genomsnittliga utbildningsnivån bland invandrare är ungefär i nivå med utbildningsnivån bland den övriga befolkningens. Enligt folkräkningarna år 1970 och år 1990 var utbildningsnivån bland invandrare högre respektive nästan likvärdig med personer som var födda i Sverige.



Den senaste undersökningen om invandrades utbildningsnivå visar att vid varje tidpunkt, har de som nyligen invandrat, högre utbildning än de som vistats länge i Sverige. Detta tyder på att högutbildade invandrare lämnar Sverige i högre utsträckning än de lågutbildade.

Även om påståendet att invandrare generellt skulle ha en låg utbildningsnivå inte är giltigt, är spridningen vad gäller utbildningsbakgrund inom kategorin invandrare större än för svenskfödda. Tjugofem procent av den utrikes födda befolkningen mellan 25 och 44 år saknar gymnasiekompetens, att jämföra med 14 procent för svenskfödda. Inte minst i ljuset av de ökande kompetenskraven i arbetslivet är detta på en generell nivå ett problem.

Samtidigt finns alltså en stor grupp högutbildade invandrare. Ett problem är att en del utbildningar inte är anpassade till de krav som ställs på den svenska arbetsmarknaden. Ett minst lika stort problem synes dock vara en oförmåga i svenska arbetsliv att ta tillvara den kompetens som finns hos många högutbildade invandrare.

En rapport från AMS, *Rätt man på fel plats* – en studie av arbetsmarknaden för akademiker som invandrat under 1990-talet (Ura 2001:5), visar exempelvis att det är betydligt ovanligare bland invandrare att ha ett arbete som motsvarar den kunskapsnivå de har förvärvat genom högskoleutbildning. Endast 39 procent av de invandrade akademikerna har ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå (kvalificerat arbete) jämfört med hela 85 procent av dem som är födda i Sverige.

Chansen att ha ett kvalificerat arbete varierar beroende på de invandrades födelseregion, utbildningsland (Sverige/annat land) och värderingen av den utländska utbildningen. Det är t.ex. en stor skillnad mellan invandrare som tagit sin examen i Sverige resp. utomlands. Sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete uppgår till 64 procent för de invandrare som har en högskoleutbildning från Sverige, vilket är omkring 20 procentenheter mer än för de invandrare som har en utbildning från födelselandet eller annat land än Sverige. Trots detta är skillnaden fortfarande betydande jämfört med svenskfödda.

En viktig slutsats i undersökningen är att de som har ett arbete som de är överkvalificerade för, i stor utsträckning finns hos arbetsgivare inom ”rätt” område – men alltså på ”fel” plats. En framtida utmaning för varje arbetsgivare är således att identifiera dem inom den egna organisationen vars kompetens i dag inte tas tillvara i tillräcklig utsträckning.

#### *Brist på nätverk och naturliga kontaktytor med arbetslivet*

En allt större del av alla rekryteringar sker via informella kontakter, dvs. man rekryterar personer som man känner, är bekant med, eller som är släkt med redan anställda. I dag beräknas närmare hälften av alla rekryteringar ske på detta sätt.

Som nyinvandrad saknar man inte sällan ett kontaktnät bestående av släkt, vänner, grannar etc. Saknar man som arbetssökande dessutom helt erfarenhet och referenser från den svenska arbetsmarknaden har man förstås ett ytterligare handikapp.

Också om man som invandrare lyckas etablera sig i arbetslivet kan man möta problem som en infödd ofta slipper. På de flesta arbetsplatser finns en dominerande majoritetskultur. Som invandrare kan det vara

svårt att förstå koder och oskrivna regler samt bli en del av olika informella nätverk som finns på en arbetsplats. Detta kan vara begränsande när det gäller möjligheter till utveckling och avancemang.

### *Etnisk diskriminering*

Ett allvarligt hinder för en framgångsrik integration på arbetsmarknaden är förekomsten av etnisk diskriminering. Rapporter och olika händelser från den senaste tiden visar att det inte är ovanligt att personer utsätts eller, i vart fall, upplever att de utsätts för sådan diskriminering.

Som redan nämnts visar forskning att personer som varit mer än 20 år i Sverige fortfarande löper högre risk att bli arbetslösa än infödda. Detta gäller även deras barn som vuxit upp och har hela sin skolgång i Sverige. Det är ett av många belegg för att etnisk diskriminering förekommer.

Av undersökningarna Invandrare om diskriminering I–IV (CEIFO, 1995–1998) framgår att arbetslivet är ett av de områden inom vilka flest människor upplever sig bli etniskt diskriminerade. Personer födda i olika länder i mellersta och södra Afrika, Iran, arabvärlden respektive Latinamerika rapporterar mest diskriminering. Av samtliga svarande i de fyra studierna anger var tredje att han eller hon inte fått ett sökt jobb på grund av sin utländska bakgrund. Bland iranier och afrikaner rapporteras sådana erfarenheter av varannan person.

### **5.1.3 Insatser inom arbetsmarknadspolitiken**

Den generella arbetsmarknadspolitiken skall vara just generell. Det innebär att den i princip skall tillgodose också sådana behov som kan vara specifika just för invandrare. På arbetsmarknadspolitikens område har detta bl.a. uttryckts i propositionen Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten (prop. 1995/96:222) där regeringen slår fast att invandrades behov av arbetsmarknadspolitiska insatser i huvudsak bör lösas inom ramen för de generella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Detta utesluter emellertid inte att särskilda prioriteringar och riktade insatser inom arbetsmarknadspolitiken kan vara nödvändiga. Liksom redan sker på jämställdhetsområdet måste arbetet för att integrera ett visst perspektiv i den reguljära verksamheten kompletteras med särskilda åtgärder av olika slag.

### *Individualisering och flexibilitet*

En grundläggande utgångspunkt för den generella arbetsmarknadspolitiken och därmed också för den reguljära verksamheten på de enskilda arbetsförmedlingarna, är att den skall utformas utifrån individens förutsättningar och behov. Fokusering på individen och flexibilitet är viktigt i kontakten med invandrare, som kommer till Sverige med vitt skilda erfarenheter och bakgrund.

Att utveckla arbetsförmedlingens service i relation till den enskilde sökande har varit en fråga av hög prioritet för regeringen under senare år. Regeringen har bl.a. i propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) signalerat att de

individuella handlingsplaner som varje arbetssökande på arbetsförmedlingen skall ha måste utvecklas till att bli ett mer effektivt instrument i sökprocessen efter ett nytt jobb. Samtidigt som individualisering och flexibilitet är ledord i den generella arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs också olika typer av metodutvecklande projektverksamhet med särskild inriktning på förbättrade möjligheter för invandrare på arbetsmarknaden.

AMS har exempelvis fått i uppdrag av regeringen att genomföra ett pilotprojekt där bemanningsföretag utgör ett komplement till ordinarie verksamhet. Syftet är att öka möjligheten för invandrare som saknar kontakt med det svenska arbetslivet att få reguljärt arbete. Uppdraget kommer att redovisas under sensvåren 2002.

Ett annat exempel är att regeringen våren 2001 beviljade LO-distriktet i Stockholms län ekonomiskt stöd för integrationsprojektet SESAM under perioden 1 juli 2001–30 juni 2003. Projektet, som drivs i samverkan mellan LO-distriktet i Stockholms län, arbetsförmedlingen och Långholmens folkhögskola syftar till att ge invandrare med bristfälliga kunskaper i svenska språket och som är inskrivna hos arbetsförmedlingen möjlighet att, genom mentorstödd praktik kombinerad med svenskstudier, komma ut i arbetslivet. Företrädesvis handlar det om personer som deltagit i svenskundervisning för invandrare (sfi) men inte uppnått nivån för godkänt. Studierna i svenska bedrivs i mycket nära anslutning till arbetslivet. Under praktiktiden får varje deltagare dessutom en utbildad mentor på praktikarbetsplatsen som stöd.

#### *Särskilt om de arbetsmarknadspolitiska programmen*

I det arbetsmarknadspolitiska regelverket finns ett antal särregleringar som direkt tar syfte på möjligheterna att tillgodose de särskilda behov som invandrare kan ha. Utbildning i svenska språket, med undantag för sfi får exempelvis ges till invandrare i form av arbetsmarknadsutbildning. Detsamma gäller under vissa villkor reguljär utbildning inom grundskolan och gymnasieskolan. Också i fråga om arbetspraktik och stöd till näringsverksamhet (starta-eget-bidrag) finns särskilda möjligheter för invandrare.

Program som det förstärkta anställningsstödet, liksom satsningen på Kunskapslyftet, är generella till sin karaktär och tar sin utgångspunkt i de särskilda behov som finns hos långtidsarbetslösa respektive lågutbildade, men kommer naturligen i relativt stor utsträckning invandrare till del.

Arbetsmarknadsutbildning ges i förhållandevis stor utsträckning till personer med utländsk bakgrund. De *utländska medborgarna* utgör 9 procent av det totala antalet arbetslösa. Cirka 15 procent bland dem som finns i arbetsmarknadsutbildningar har emellertid utländskt medborgarskap. Parallellt med att arbetsmarknaden har förbättrats för invandrare har också utfallet i arbetsmarknadsutbildning förbättrats för dem. Fjärde kvartalet 1999 hade 46 procent av personer som invandrat arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Motsvarande siffra ett år senare var 56 procent.

I sammanhanget kan erinras om regeringens särskilda satsningar för att öka sysselsättningen bland invandrare 2001–2003 vilka omfattar medel till AMS för riktade arbetsmarknadsutbildningsinsatser (jfr nedan).

Hösten 2000 infördes den s.k. aktivitetsgarantin. Den innebär att personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa kan anvisas heltidsaktiviteter syftande till att öka deras möjligheter att få reguljärt arbete. Inom ramen för aktivitetsgarantin kan befintliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder användas och erfarenheter från olika typer av projekt skall tas tillvara.

I dag befinner sig ca 36 000 personer i aktivitetsgarantin. Personer med utländskt medborgarskap är något underrepresenterade inom aktivitetsgarantin i förhållande till deras andel av de arbetssökande (8 mot 11 procent). De stora volymerna inom aktivitetsgarantin bidrog inledningsvis till att kvaliteten i verksamheten i vissa fall kunde ifrågasättas. Sedan dess har emellertid ett intensivt arbete bedrivits för att kvalitetssäkra verksamheten och regeringens uppfattning är i dag att den fungerar i stort sett tillfredsställande. Enligt regeringens bedömning är aktivitetsgarantin ett viktigt instrument för att ge utsatta grupper, bl.a. vissa grupper av invandrare, nya möjligheter på arbetsmarknaden.

#### *Särskilda medel för personalförstärkningar*

Regeringen har, mot bakgrund av den höga arbetslösheten, under en följd av år medgivit att medel från AMS åtgärdsanslag används för tillfälliga personalförstärkningar på arbetsförmedlingarna. I budgetpropositionen för år 2002 föreslog regeringen att denna medelsöverföring skulle permanentas. Bakgrunden till detta var bl.a. att aktivitetsgarantin kräver stora personalresurser, men också att aktiva och personalintensiva förmedlingsinsatser många gånger är det mest effektiva sättet att hjälpa arbetslösa ut i reguljärt arbete.

Under år 2002 skall 165 miljoner kronor av totalt 700 miljoner kronor, liksom skedde år 2001, användas för att särskilt stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund. Dessa medel har fördelats mellan storstadsregionerna (100 miljoner kronor) och övriga kommuner (65 miljoner kronor). Enligt AMS har de extra resurserna till storstadsregionerna för personalförstärkningar tidigare år inneburit att fler handläggare har kunnat avsätta mer tid för den individuella servicen men också för kollektiva insatser, t.ex. jobbsökaraktiviteter.

#### *Särskilda satsningar för att öka sysselsättningen bland invandrare 2001 – 2003*

Regeringen aviserade i den ekonomiska vårpropositionen år 2000 att man avsåg att under perioden 2001–2003 avsätta 100 miljoner kronor årligen för riktade insatser för att öka sysselsättningen bland invandrare (jfr avsnitt 4).

Genom beslut av riksdagen om budgetpropositionen för år 2001 tilldelades AMS 65 miljoner kronor av dessa medel. Dessa jämte ytterligare 35 miljoner kronor skulle användas för att genomföra kompletterande utbildning för arbetslösa personer med utländsk

högskoleexamen inom olika bristyrken, bl.a. inom hälso- och sjukvårdsområdet, och för arbetslösa invandrare med relevanta språkkunskaper i syfte att tillgodose behovet av tvåspråkig vårdpersonal.

Den delrapport som AMS lämnade till regeringen i augusti 2001 visade att länsarbetsnämnderna i april 2001 planerat för sammanlagt ca 2 200 platser i förberedande utbildning och 1 230 platser i yrkesutbildning till en total kostnad av 115 miljoner kronor för år 2001. Bland de förberedande utbildningarna dominerade olika typer av språkutbildning medan en inriktning mot teknik och vård var vanligast bland de yrkesinriktade utbildningarna. Samverkan med huvudmän inom olika yrkesområden och med andra myndigheter och organisationer uppges vara väl utbyggd i länen. Eftersom utbildningarna inte har hunnit avslutas går det ännu inte att säga något om resultaten.

År 2002 har 70 miljoner kronor anslagits för motsvarande satsningar på kompletterande högskoleutbildning. Regeringen har i regleringsbrevet för AMS bl.a. angivit att medelstilledningen skall ses som ett uttryck för en fortsatt ambitionshöjning inom området, att medlen i första hand användas för utbildningar som går utöver länsarbetsnämndernas reguljära planering av insatser av detta slag samt att insatserna skall genomföras i samverkan med olika huvudmän och andra berörda parter.

AMS har nyligen till följd av de särskilda medlen för detta ändamål lanserat en bred informationskampanj, *Underlätta språnget*, i syfte att nå ut till dem som kan komma i fråga för insatser inom ramen för satsningen.

#### *Arbete för att motverka diskriminering – uppdrag till AMS*

Av grundläggande betydelse för en framgångsrik integration i arbetslivet, liksom på andra samhällsområden, är ett heltäckande och effektivt skydd mot diskriminering. Det krävs ett oförtrutt arbete från alla berörda aktörer för att motverka den diskriminering som förekommer.

DO etablerade i början av år 2001 ett samarbete med AMS. Det har resulterat i bl.a. att AMS verksledning har beslutat om en kvalitetssäkrad handlingsplan för myndighetens arbete med ”mångfaldsfrågor”. Vid flertalet länsarbetsnämnder finns i dag särskilda ”mångfaldsspecialister” som genomgått särskild utbildning. Mångfaldsspecialisterna får kontinuerlig information från DO och vid behov råd av DO:s jurister. AMS har också medverkat i DO:s och Integrationsverkets arbete för att mäta kunskaperna om diskrimineringslagstiftningen hos arbetsförmedlingarnas chefer. Det kan noteras att kunskaperna hos Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) personal ökat mer än hos andra undersökta yrkesgrupper. DO och AMS har beslutat att utvärdera sitt samarbete under år 2002.

Som ett komplement till pågående arbete mot etnisk diskriminering inom AMV uppdrog regeringen i januari i år åt AMS att vidta åtgärder för att motverka diskriminering i arbetsförmedlingarnas verksamhet. Uppdraget var en del i uppföljningen av skrivelsen En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/01:59) samt departementspromemorian Alla lika olika – mångfald i arbetslivet (Ds 2000:69). Uppdraget tar i första hand sikte på diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, sexuell

läggning och funktionshinder, men kan även omfatta diskriminering på grund av kön, om det bedöms lämpligt med avseende på det ordinarie jämställdhetsarbete som bedrivs inom AMV samt diskriminering på grund av ålder.

AMS skall bl.a. analysera och bedöma riskerna för diskriminering inom olika delar av arbetsförmedlingens verksamhet samt försäkra sig om att arbetsförmedlare och annan personal inom AMV har tillfredsställande kunskaper om mekanismerna bakom diskriminering samt om gällande regler på området, liksom om frågor om mångfald i arbetslivet.

I uppdraget uppmärksammas också vikten av att arbetsförmedlingar inte tillmötesgår uppmaningar till diskriminering från arbetsgivare som efterfrågar förmedlingarnas tjänster samt att arbetssökande inte nekas inskrivning på arbetsförmedlingen på grund av bristande kunskaper i svenska språket eller det förhållande att godkänd s.k. sfi-nivå inte uppnåtts.

AMS skall senast den 1 november 2002 redovisa vilka åtgärder som vidtagits till följd av uppdraget, vad som i övrigt görs för att motverka diskriminering i myndighetens verksamhet samt en plan för det fortsatta arbetet på området.

#### *Validering av yrkeserfarenhet*

Integrationsverket har i sin rapport *Integration 2001* följt hur situationen för invandrare på arbetsmarknaden ser ut och pekar särskilt på att det i dag inte finns någon myndighet eller något utvecklat system för att validera utländsk yrkeserfarenhet. Enligt Integrationsverket medverkar detta i hög grad till att invandrare inte får ett arbete som motsvarar deras kompetens. Regeringen delar Integrationsverkets bedömning att validering av yrkeskompetens är angelägen och att former och metoder för sådana bör utvecklas skyndsamt. Utredningen om validering av vuxnas kunskap och kompetens (SOU 2001:78) har haft i uppdrag att lämna förslag till åtgärder för utveckling av validering av utländsk yrkeskompetens. Inom ramen för utredningen har också en försöksverksamhet med validering av utländsk yrkeskompetens på huvudsakligen gymnasial nivå initierats. Målet är att utveckla olika modeller till stöd för såväl den enskilde arbetssökande som arbetsgivaren. Effekterna av valideringen för arbetsgivare eller arbetstagare har ännu inte utvärderats. Betänkandet bereds nu inom Regeringskansliet med sikte på en proposition hösten 2002.

#### *Equal och Växtkraft*

Gemenskapsinitiativet Equal syftar till att genom samarbete mellan länderna främja nya metoder för att motverka all slags diskriminering på arbetsmarknaden. Utmärkande för programmet är bl.a. att det tar sikte mer på de strukturer och processer som bidrar till diskriminering än på specifika målgrupper. EU-medlen i det svenska Equal-programmet uppgår till ca 100 miljoner kronor per år.

Växtkraft mål 3 är ett EU-program som riktar sig till individen på arbetsmarknaden, både sysselsatta och arbetslösa. Under

programperioden 2000–2006 kommer det inom ramen för mål 3 att avsättas EU-medel motsvarande 130 miljoner kronor årligen till åtgärden integration och mångfald. Åtgärden vänder sig specifikt till arbetshandikappade och personer av utländsk härkomst, som trots goda förutsättningar att få arbete, är arbetslösa. Därutöver har mål 3 en åtgärd, omfattande 210 miljoner kronor per år i EU-medel, Ökad anställbarhet och företaggaranda, som är riktad till arbetslösa som befinner sig långt bort från arbetsmarknaden. Bland dessa ingår många med utländsk härkomst.

#### *Utvecklingsinsatser i storstadsregionerna*

Inom ramen för den nationella storstadspolitiken har staten tecknat lokala utvecklingsavtal med sju storstadskommuner. Regeringen har för perioden 1999–2003 beräknat drygt två miljarder kronor för insatser i de 24 stadsdelar som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. Av de två miljarderna har regeringen hittills beslutat om fördelning av 930 miljoner kronor. Sammanlagt pågår närmare 600 insatser som syftar till att bryta segregation och främja tillväxt. En stor andel av invånarna i de områden där insatserna görs har utländsk bakgrund.

Flera målområden inom storstadspolitiken har direkt bäring på att öka sysselsättningen och minska socialbidragsberoendet. En betydande del av de hittills fördelade medlen har också använts för dessa målområden. Därtill kommer de ordinarie medel som AMV disponerar i samverkan med kommunerna inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. En avstämning och utvärdering av storstadspolitiken genomförs under första halvåret 2002 och kommer att redovisas till riksdagen i särskild ordning vid ett senare tillfälle. Rapporter hittills visar dock på att storstadspolitiken medverkat till att arbetslösheten minskar snabbare i de områden där utvecklingsarbete har bedrivits än i kommunen som helhet.

Storstadsdelegationen har dessutom i sina kompletterande riktlinjer från maj 2001 beslutat att ytterligare fokusera på målområdena sysselsättning, utbildning och tillväxt för de återstående ca 600 miljoner kronor som står till förfogande inom ramen för storstadspolitiken.

AMS fick i regleringsbrevet för år 2001 i uppdrag att stödja arbete syftande till samverkan mellan kommuner och länsarbetsnämnder inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. AMS har i slutet av september i år avrapporterat uppdraget. I rapporten uppges att AMS stimulerat och underlättat informationsutbyte länsarbetsnämnder emellan och mellan central och regional nivå, t.ex. genom besöksverksamhet och nätverksträffar. Något särskilt stöd därutöver har inte efterfrågats av länsarbetsnämnderna, enligt AMS.

I sammanhanget kan nämnas att det under åren 1999–2001 har funnits medel hos AMS som varit öronmärkta för insatser inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. År 2002 får AMS använda högst 202 miljoner kronor för projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning, bl.a. för insatser inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen.

Som ett led i arbetet för att få en bättre uppfattning om de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effektivitet bildades den 1 juli 1997 en ny myndighet, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), under Näringsdepartementet. Institutet har sedan dess utvärderat arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder och effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet samt studerat arbetsmarknadens funktionssätt. Forskningen kring arbetsmarknadens funktionssätt har inte minst rört utsatta grupper situation på arbetsmarknaden.

Bland IFAU:s forskningsrapporter av integrationspolitiskt intresse kan nämnas: Utvärdering av ett arbetsmarknadsprogram för långtidsarbetslösa invandrare (1999), Vem ska hjälpa vem? En kritisk analys av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till kvinnor med utländsk bakgrund (2000), Diskriminering av invandrare – vad kan det bero på (2000), Arbetsmarknadslägets effekter på invandrares sysselsättning och inkomster (2001) samt Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad (2001).

Regeringen uppdrog vidare i februari 2002 åt Statskontoret genomföra en utvärdering av insatserna för integration av invandrare på arbetsmarknaden. Uppdraget syftar primärt till att kartlägga hur befintliga program, insatser och aktörer inom det arbetsmarknadsrelaterade integrationsområdet kompletterar och överlappar varandra och i den mån det är möjligt, bedöma respektive insats enskilda mervärde, samt lämna förslag till hur uppföljning och utvärdering av insatserna kan förbättras.

Uppdraget omfattar också att redovisa och analysera brister och otydligheter som uppmärksammas i arbetet, när det gäller ansvarsfördelning i, samordning av och inriktning på det arbetsmarknadsrelaterade integrationsarbetet. Uppdraget skall avrapporteras senast den 31 december 2002.

#### **5.1.4 Etnisk mångfald i arbetslivet**

Begreppet ”etnisk och kulturell mångfald” har en framträdande plats i regeringens integrationspolitiska proposition. Regeringen understryker att mångfalden måste återspeglas både i hur politiken formuleras och hur den genomförs.

Vidare framhåller regeringen att samhällets etniska och kulturella mångfald bör genomsyra arbetslivet och att staten har ett särskilt ansvar som föredöme i detta avseende.

Genom riksdagens beslut om lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet ökade möjligheterna att motverka och förebygga etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Enligt lagen är arbetsgivaren skyldig att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet. Med etnisk mångfald i arbetslivet menas i lagen lika rättigheter och lika möjligheter i fråga om arbete, anställningsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet oavsett etnisk tillhörighet. DO har också givit ut råd till arbetsgivarna hur de kan arbeta med etnisk mångfald enligt lagens krav på aktiva åtgärder. I avsnitt 7



redogörs för lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet och DO:s ansvar och verksamhet med anknytning till denna lag.

Men det behövs också andra insatser för att stimulera den etniska mångfalden i arbetslivet. Dessa insatser måste dock utformas med beaktande av lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet och dess krav.

### *Etnisk mångfald inom statsförvaltningen*

Utöver den kvalitets- och kompetenshöjning som kan uppnås genom mångfald bland de anställda har regeringen pekat på det demokratiska värdet av att den etniska och kulturella mångfalden som präglar Sverige också avspeglas i statsförvaltningen. Också i den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) som antogs av riksdagen hösten 1998, uppmärksammar regeringen mångfald ur ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv. Regeringen framhåller där att myndigheterna bör beakta den kvalitets- och kompetenshöjning som kan uppnås genom ökad etnisk och kulturell mångfald bland de anställda.

Som ett led i regeringens fortlöpande uppföljning av de statliga myndigheterna begär regeringen sedan år 1997 årligen in uppgifter avseende myndigheternas arbetsgivarpolitik och de mål som gäller för denna (senast i regeringsbeslut 2001-08-30 nr 16). Den information som regeringen därigenom får används dels till att ge riksdagen en samlad bild av kompetensförsörjningen inom statsförvaltningen, dels till att utvärdera och följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik.

Sedan år 1998 är de statliga myndigheterna ålagda att i samband med sin årliga redovisning av kompetensförsörjningen avrapportera i vilken mån de vidtagit åtgärder för att främja den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda.

Mot bakgrund av bristen på etnisk mångfald i stora delar av statsförvaltningen och kraven på aktiva åtgärder i lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet gav regeringen i oktober 1999 ett uppdrag till samtliga statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen att upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda.

Myndigheternas redovisningar av sin kompetensförsörjning under de senaste tre åren visar en positiv utveckling vad gäller åtgärder för att stimulera på etnisk och kulturell mångfald. År 2001 hade drygt 70 procent av myndigheterna redovisat att de vidtagit någon typ av aktiva åtgärder för att främja etnisk mångfald bland personalen. Året innan var motsvarande andel drygt hälften och år 1999 knappt 10 procent.

Trots den positiva utvecklingen utgör invandrare fortfarande en mycket liten andel av de anställda inom statsförvaltningen. Största andelen utrikes födda finns inom universitets- och forskningsvärlden. Inom denna sektor (där utrikes födda lärare och annan personal som tillfälligt gästar Sverige ingår i statistiken) utgör andelen utrikes födda 15 procent medan inom länsstyrelser, Regeringskansliet och övriga myndigheter utgör andelen anställda som invandrat 5,2 procent. Totalt sett har de utrikes föddas andel inom statsförvaltningen ökat med 2,3 procentenheter mellan åren 1980 och 2000.

Statsförvaltningen har ännu inte blivit ett föredöme inom området. Enligt siffror från Arbetsgivarverket fanns sammanlagt 210 418 statligt anställda år 2000. Av dessa utgjorde andelen invandrare drygt 7 procent.

Regeringen anser att även om medvetenheten på myndigheterna ökat om den kvalitet som det kan innebära för verksamheten med etnisk mångfald så bör utvecklingen påskyndas. Statens kvalitets- och kompetensråd har haft regeringens uppdrag att i samråd med Ekonomistyrningsverket och Statskontoret inventera och lyfta fram inspirerande exempel rörande bl.a. arbete för etnisk och kulturell mångfald inom statsförvaltningen. Syftet är att sprida kännedom om detta arbete för att ge andra myndigheter möjlighet till lärande och stöd för sin egen utveckling

Regeringen har nyligen givit Statens kvalitets- och kompetensråd i uppdrag att utarbeta ett förslag till en preparandutbildning för invandrade akademiker. Utbildningens syfte skall vara att förbereda deltagarna på att arbeta som handläggare i statsförvaltningen.

Regeringen har för avsikt att följa upp myndigheternas arbete för att stimulera den etniska mångfalden främst i myndighetsdialogerna för att öka medvetenheten hos myndigheterna om de kvalitéer som bl.a. etnisk mångfald kan tillföra verksamheten. Samtidigt skall myndigheterna särskilt uppmärksammas på skyldigheterna enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

I det uppdrag som gavs till myndigheterna i augusti 2001 att redovisa kompetensförsörjningen har regeringen särskilt påpekat den befarade arbetskraftsbristen i samband med att befolkningen blir allt äldre. Enligt regeringen är det av stor vikt att arbetskraftens samlade kompetens tas tillvara oavsett sådana faktorer som kön, ålder, etniskt ursprung, funktionshinder och sexuell läggning. Det gäller även för staten som arbetsgivare. Att varje individ ges lika möjligheter i arbetslivet är också en rättvisefråga. Det finns enligt regeringen således all anledning för de statliga arbetsgivarna att arbeta för att tillvarata mångfald och undvika alla former av diskriminering i sina organisationer.

#### *Etnisk mångfald inom den kommunala sektorn*

Integrationsverket har kartlagt kommunernas mångfaldsarbete. Sveriges kommuner anställer i dag var femte förvärvsarbetande i landet. År 2000 fanns totalt ca 750 000 tjänster varav 710 000 heltidstjänster. Tre fjärdedelar av de kommunala tjänsterna finns inom sektorerna vård, omsorg och skola. Medelåldern bland de kommunalt anställda är drygt 44 år, 37 procent är 50 år eller äldre. Bland den personal som arbetar i dag är kvinnor och medelålders överrepresenterade, medan människor med utländsk bakgrund är underrepresenterade och utgör bara ca 9 procent av samtliga heltidsanställda men 18 procent av samtliga inom den kommunala sektorn. Detta beror på att invandrare oftast är anställda som vikarier eller timanställda och saknar anställningstrygghet. Dessa former av anställningar är vanligast främst inom äldreomsorgen.

Kommunerna står liksom staten inför en generationsväxling. Enligt Svenska Kommunförbundet behöver kommunerna rekrytera drygt 625 000 nya medarbetare fram till år 2010. Siffrorna visar med all tydlighet att det kommer att bli konkurrens om arbetskraften under de

kommande åren. I de kommuner där det finns en mångfaldspolicy eller handlingsplaner anges kundperspektiv, gott anseende, lagens krav om aktiva åtgärder samt demografiska skäl som motiv för att öka den etniska mångfalden bland personalen.

Av samtliga kommuner som ingår i kartläggningen har dock knappt 30 procent vidtagit särskilda åtgärder under de senaste två åren för att stimulera en utveckling av den etniska mångfalden bland personalen.

#### *Etnisk mångfald inom den privata sektorn*

Det saknas för närvarande en samlad bild över hur arbetet att stimulera etnisk mångfald bedrivs inom den privata sektorn. Det finns många företag som har mångfaldsplaner eller policydokument och där mångfaldsarbetet ses som en del av företagets affärsstrategi och strävan att öka företagets konkurrenskraft. I botten ligger ofta omsorg om den framtida kompetensförsörjningen och en strävan att bredda rekryteringsbasen.

Parterna på arbetsmarknaden arbetar för att stimulera den etniska mångfalden på arbetsmarknaden genom Rådet för etnisk mångfald. Rådet har ägnat mycket tid åt egen kunskapsuppbyggnad och kartläggning av områden där parterna gemensamt kan göra insatser. Den ökade kunskapen har parterna använt som underlag för aktivitet inom sina respektive organisationer. Ett återkommande och viktigt inslag i Rådets möten är att utbyta erfarenheter om vad som är aktuellt inom respektive organisation och bransch vad gäller initiativ och aktiviteter på mångfaldsområdet.

Föreningen Svenskt Näringsliv driver ett flerårigt program *Fler i arbete för Sveriges välfärd* i syfte att näringslivet bättre skall ta tillvara den resurs som välutbildade invandrare utgör på arbetsmarknaden.

#### *Integrationsverkets arbete för att stimulera etnisk mångfald i arbetslivet*

Integrationsverket har också till uppgift att främja den etniska mångfalden i arbetslivet och en rad olika insatser har gjorts. Under år 2001 har Integrationsverket disponerat 5 miljoner kronor i särskilda medel för detta ändamål och för år 2002 har ytterligare 5 miljoner kronor fördelats. Dessa särskilda medel ingår som en del i den treåriga satsningen för att öka sysselsättningen bland invandrare som regeringen föreslog i vårpropositionen år 2000. Inom ramen för detta uppdrag har Integrationsverket bl.a. genomfört en bred informationssatsning som syftat till att öka arbetsgivarnas benägenhet att anställa personer med utländsk bakgrund. Integrationsverket har bl.a. riktat sig till företag och organisationer som utmärkt sig i mångfaldsarbetet. Dess företag och organisationer har tjänat som förebilder och inspirerande exempel i arbetet med att få fler arbetsgivare att beakta den etniska mångfalden i samhället. Insatserna har också riktats till högskolevärlden i syfte att hitta metoder för att främja den etniska mångfalden inom högskolan. Även kommunernas mångfaldsarbete har främjats. Integrationsverket har också haft överläggningar med arbetsmarknadens organisationer genom Rådet

för etnisk mångfald. Verket har utvärderat hur ett antal arbetsgivare arbetar med mångfaldsfrågor och hur de genomfört sina mångfaldsplaner

I samverkan med Integrationsverket har Sverige 2000-institutet, som tidigare arbetat med dessa frågor på uppdrag av regeringen, utarbetat en modell för hur den offentliga och privata sektorn kan arbeta med etnisk mångfald i arbetslivet ”Mångfald som verksamhetsstrategi”. Integrationsverkets fortsatta arbete för att stimulera den etniska mångfalden i arbetslivet skall inriktas på att bilda olika nätverk för att företag och arbetsgivare skall få möjlighet att utbyta erfarenheter och utveckla sitt mångfaldsarbete. Arbetet med att stimulera etnisk mångfald i arbetslivet sker i samråd med DO och med beaktande av de krav som lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet ställer på arbetsgivarna. Utgångspunkten för Integrationsverkets insatser är att fler personer med utländsk bakgrund skall kunna få möjligheter att konkurrera om ett arbete på samma villkor som andra och få ett arbete efter kompetens.

#### *Näringsdepartementets mångfaldsprojekt*

Under åren 1999 och åren 2000 arbetade inom Näringsdepartementet ett särskilt mångfaldsprojekt. Mångfaldsprojektet hade i uppdrag att i ett sammanhang och ur ett tillväxtperspektiv kartlägga och beskriva hur aspekterna kön, ålder, klass, etnisk tillhörighet, sexuell läggning samt funktionshinder påverkar en individs nuvarande och framtida möjligheter i arbetslivet. Uppdraget omfattade också att lämna förslag till åtgärder för att öka mångfalden i arbetslivet.

En viktig utgångspunkt för mångfaldsprojektets arbete var insikten om att de mänskliga resurserna är av avgörande betydelse i dagens kunskapsintensiva samhälle. Att inte ta tillvara den reserv som undersysselsatta grupper på arbetsmarknaden utgör, innebär i förlängningen ett allvarligt hinder för ekonomisk tillväxt och utveckling. Detta gäller i synnerhet mot bakgrund av de fortgående demografiska förändringarna.

I slutet av år 2000 redovisades mångfaldsprojektets arbete i rapporten *Alla lika olika – mångfald i arbetslivet* (Ds 2000:69). Rapporten innehöll en rad förslag som har bäring på arbetet mot diskriminering i arbetslivet. En viktig del av rapporten var också de beräkningar om den framtida arbetskraftens sammansättning som SCB fått i uppdrag att göra.

Vissa av mångfaldsprojektets förslag tog regeringen fasta på redan i den nationella handlingsplanen mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering. Det gäller bl.a. den initierade översynen av diskrimineringslagstiftningen och ombudsmannainstitutionerna, arbetet med inriktning mot att införa s.k. antidiskrimineringsklausuler samt uppdraget till AMS om åtgärder mot diskriminering.

Rapporten i övrigt remissbehandlades under hösten 2001. Vid remissbehandlingen efterfrågades särskilt remissinstansernas syn på förslagen i perspektiv av de demografiska förändringar och deras påverkan på arbetskraftsutbudet som kan förutses under kommande decennier samt var tyngdpunkten i de politiska strävandena att säkra ett tillräckligt stort framtida arbetskraftsutbud bör ligga. De synpunkter som

### 5.1.5 Invandrares företagande

Företag som drivs av personer med utländsk bakgrund är en viktig del av den svenska ekonomin. Det finns också ett stort intresse av att starta eget bland många med utländsk bakgrund. I den integrationspolitiska propositionen framhåller regeringen att intresset för att starta eget bland personer med utländsk bakgrund skall tillvaratas och att vägledningen och informationen till invandrare som vill starta eget skall förbättras. I Sverige startas i dag vart femte företag av en person med utländsk bakgrund. Uppskattningsvis finns det ca 70 000 företag som drivs av en person med utländsk bakgrund, vilket motsvarar ungefär vart åttonde företag.

I Verkets för näringslivsutveckling (Nutek) rapport *Invandrares företagande i Sverige 2001* redovisas att företag som drivs av personer med utländsk bakgrund är representerade i hela ekonomin. Däremot är dessa företag underrepresenterade i de kunskapsintensiva branscherna och överrepresenterade i arbetsintensiva branscher. Detta trots en lika hög utbildningsnivå som övriga företagare. Av rapporten framgår också att det finns betydande skillnader mellan företagare med utländsk bakgrund och övriga när det gäller orsaker till företagandet. Många invandrare har helt enkelt inget annat alternativ till försörjning än att starta ett företag.

Personer med utländsk bakgrund kan möta olika svårigheter i samband med att de startar och utvecklar företag. En särskild utredare fick mot denna bakgrund år 1998 i uppdrag att klarlägga sådana svårigheter. Utredaren överlämnade i april 1999 sitt betänkande *Invandrare som företagare* (SOU 1999:49) till regeringen. I betänkandet lämnades en del förslag med direkt anknytning till integrationspolitiken och etnisk diskriminering samt en del förslag som avser företagsekonomiska förbättringar som omfattar alla företag eller enbart personer med utländsk bakgrund. Förslag som rör integrationspolitiken och diskriminering och som fått stöd från remissinstanserna har lett till åtgärder i någon form under de senaste åren.

En av de svårigheter som personer med utländsk bakgrund möter är att få företagsfinansiering. Detta verifieras i en rapport från NUTEK/ALMI om erfarenheter och möjligheter för särskilda grupper av småföretagare att utnyttja finansiella lånesystem. I rapporten framkommer att de fyra oftast angivna orsakerna till problem att erhålla företagsfinansiering är att invandrarföretagaren saknar säkerhet eller referenser, inte har samma utsträckning till nätverk och kontakter, företagaren finns i verksamheter som finansiärer inte anser vara intressanta att finansiera, eller har svårigheter att kommunicera sin affärsidé. Regeringen har i propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (prop. 2001/02:4) uttalat möjligheten att införa ett generellt mikrolån. Denna fråga bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Betydelse i sammanhanget har också arbetsmarknadsprogrammet *Stöd till start av näringsverksamhet*, tidigare benämnt *Starta eget bidraget*,

som riktar sig till arbetssökande som vill starta näringsverksamhet, ensamma eller tillsammans med andra. Antalet invandrare som startade företag med stöd av starta eget bidraget var 1 300 personer under år 2000 dvs. 10 procent av dem som beviljades sådant bidrag var invandrare. Detta motsvarar andelen invandrare bland de arbetslösa som också var 10 procent.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har fått regeringens uppdrag att utvärdera de näringspolitiska effekterna av stödet till start av näringsverksamhet. I uppdraget ingår bl.a. att studera effekterna för invandrare som startar företag med hjälp av stödet. Uppdraget skall slutredovisas till regeringen i slutet av år 2002. ITPS har också fått regeringens uppdrag att lämna förslag om hur företagar- och företagsstatistiken kan förbättras. En prioriterad uppgift är att göra det möjligt i företagsstatistiken att redovisa data bl.a. om företag som drivs av personer med utländsk bakgrund.

Regeringen har gett stöd till Internationella företagarföreningen Sverige (IFS), för ett treårigt projekt med riktade rådgivningsinsatser till invandrare som bedrivits på olika platser i landet. Projektet har nyligen utvärderats. Av utvärderingen framgår vidare att IFS verksamhet främst riktar sig till personer som varit kortare tid i Sverige än 10 år och som startar företag för att slippa vara arbetslösa. Utvärderingen visar på ett stort behov av särskilda insatser för invandrare.

I enlighet med budgetpropositionen år 2002 skall stödet till främjande av invandras företagande utökas med 3,5 miljoner kronor år 2002. Även år 2003 och år 2004 utökas stödet. I villkoren ingår att dessa medel främst skall användas för att stödja den rådgivningsverksamhet som drivs av IFS.

### **5.1.6 Försörjning**

Personer som invandrat utgör en stor andel av de som är hänvisade till ekonomiskt bistånd (socialbidrag) för sin försörjning. Detta förklaras till stor del av deras situation på arbetsmarknaden och deras svaga ställning inom trygghetssystemen. Alla omfattas inte av någon arbetslöshetsförsäkring eller kan få ålderspension. Det förbättrade arbetsmarknadsläget har dock inneburit att fler personer med utländsk bakgrund har fått ett arbete. Detta har lett till att behovet av ekonomiskt bistånd har minskat liksom kommunernas kostnader för biståndet.

Trots denna utveckling har många invandrare behov av ekonomiskt bistånd för att kunna försörja sig. Arbetslösheten är bara en del av förklaringen till behovet, andra orsaker kan vara en problematisk livssituation, diskriminering på arbetsmarknaden, arbetshandikapp, ohälsa, otillräckliga pensionsförmåner etc.

Förbättringen av sysselsättningen och arbetslösheten framgår bl.a. av utvecklingen av kostnaderna för ekonomiskt bistånd inklusive introduktionsersättning. Kostnaderna fortsatte att minska generellt för hela befolkningen både under år 2000 och år 2001. Mellan åren 1999 och 2000 minskade kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd med nio procent.

Kostnadsminskningen mellan år 1999 och år 2000 var lägre bland utrikesfödda hushåll och flyktinghushåll, jämfört med svenskfödda hushåll. (Med flyktinghushålls avses nyanlända invandrare under introduktionstiden tre år).

Utrikesfödda hushåll och flyktinghushåll svarade åren 1999 och 2000 för drygt 60 procent av de sammanlagda kostnaderna för ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning, samtidigt som dessa hushåll utgör lite drygt 40 procent av alla biståndshushåll. Det visar att utrikesfödda hushåll och flyktinghushåll under år 2000 eller år 1999 i genomsnitt hade ett större biståndsbehov än de svenskfödda hushållen för att klara sin försörjning.

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd ökade för andelen utrikesfödda hushåll mellan åren 1999 och 2000 medan det minskade för svenskfödda hushåll och flyktinghushåll.

### Andel i procent av utbetalt bistånd och biståndshushåll åren 1999 och 2000 fördelat på svenskfödda, utrikesfödda och flyktinghushåll

Hushåll	Andel av utbetalt bistånd		Andel av antalet biståndshushåll	
	2000	1999	2000	1999
<b>Svenskfödda</b>	38	39	56	57
<b>Utrikesfödda</b>	51	47	39	36
<b>Flykting</b>	11	14	5	7

Källa: Socialstyrelsen

Under år 2000 var det genomsnittliga ekonomiska biståndet till flyktinghushåll tre gånger större än till svenskfödda hushåll och två gånger större än till utrikesfödda hushåll. Flyktinghushållen fick i genomsnitt 66 000 kronor, att jämföras med ca 45 000 kronor för utrikesfödda och ca 23 000 kronor för svenskfödda hushåll. Detta beror på att flyktinghushållen är beroende av ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning under den första tiden i Sverige.

Bland svenskfödda hushåll finns den största andelen av biståndshushållen i åldersgruppen 20–24 år. För utrikesfödda respektive flyktinghushåll är åldersgruppen 30–39 år störst. Bland hushåll med personer över 65 år är utrikesfödda hushåll och flyktinghushållen i betydligt större behov av bistånd för sin försörjning jämfört med svenska pensionärshushåll. Det beror på att de inte har kvalificerat sig för en pension som ger en tillräcklig försörjning. Från och med år 2003 kommer äldre utrikesfödda inklusive flyktingar inte att vara beroende av ekonomiskt bistånd i form av socialbidrag för sin försörjning. Då införs ett särskilt behovsprövat äldreförsörjningsstöd för personer över 65 år som inte får sin försörjning tryggad genom pension.

Svenskfödda ensamstående män och kvinnor med eller utan barn svarar för en betydligt högre andel av biståndshushållen jämfört med utrikesfödda och flyktinghushåll. För gifta/sammanboende med eller utan barn är förhållandet det omvända, med en något högre andel för flyktinghushåll jämfört med utrikesfödda.

För utrikesfödda finns ett starkt samband mellan vistelsetid i Sverige och behov av långvarigt ekonomiskt bistånd. Andelen biståndstagare bland dem som vistats i Sverige kortare tid än tio år är mer än dubbelt så

hög jämfört med personer som varit i landet mer än tio år. En stor andel, 45 procent, av invandrarna som uppstår ekonomiskt bistånd har invandrat under 1990-talet men utgör endast fem procent av befolkningen. Detta beror främst på att de inte kommit in på arbetsmarknaden och därmed heller inte hunnit kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkring. Bland invandrare som varit i Sverige mer än 20 år är skillnaden marginell jämfört med svenskfödda personer i andelen som är i behov av ekonomiskt stöd.

## 5.2 Språk och utbildning

**Regeringens bedömning:** Kunskaper i svenska språket är av stor betydelse för integrationen. Pågående arbete med att stärka svenskundervisningen för invandrare kommer att fortsätta.

Modersmålet är viktigt för att barn och ungdomar skall kunna utveckla sin 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.

I den integrationspolitiska propositionen betonade regeringen att integrationen underlättas av kunskaper i svenska. Språket är ett viktigt kommunikationsmedel som ger tillträde till och tillhörighet i samhället. Vidare konstaterade regeringen att avsaknad av kunskaper i svenska språket kan leda till utanförskap.

En väl fungerande utbildningspolitik som omfattar hela samhället är ett villkor för att de integrationspolitiska målen – lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund – skall kunna förverkligas. Det betonar regeringen i den integrationspolitiska propositionen. Till följd av invandringen finns en stor spännvidd i befolkningen vad gäller utbildningsbakgrund och utbildningsbehov.

I detta avsnitt följer en genomgång av regeringens insatser på områdena språk och utbildning i förhållande till integrationspolitiken.

### 5.2.1 Kunskaper i svenska och i modersmål

Svenskundervisningen för invandrare (sfi) skall ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utvecklingen av svenskundervisningen och pågående arbete för att stärka och förbättra verksamheten redovisas ingående i avsnitt 4.2.2.

Regeringen har efter propositionen vidtagit flera åtgärder för att stärka det svenska språket i samhället. En parlamentarisk kommitté skall lämna förslag till ett handlingsprogram för det svenska språket. Det skall dels syfta till att främja svenska språkets ställning, dels syfta till att alla i



Sverige – oavsett språklig och social bakgrund – utifrån sina förutsättningar skall ges likvärdiga möjligheter att tillägna sig språket. Även kunskaper i, attityder till och bruk av minoritets- och invandrarspråk och stora internationella språk skall belysas. Utredningen skall lämna sina förslag senast den 31 mars 2002. Goda kunskaper i både svenska och i modersmålet är viktigt för elevens möjligheter att få en bra skolgång och kunna utveckla sin kulturella identitet.

### 5.2.2 Förskola, grund- och gymnasieskola

Den överväldigande majoriteten av dem som kommer till Sverige som barn eller ungdomar kommer att bo kvar i Sverige och det är mycket viktigt att de får tillgång till språk och utbildning som gör det möjligt för dem att bli delaktiga i samhället.

Andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund<sup>2</sup> i Sverige har stadigt ökat under de senare åren. I dag har drygt tio procent av skolans elever invandrat eller har två föräldrar som är födda i ett annat land. Räknar man in de elever som har en förälder född utomlands blir andelen ännu högre. Många av dem som kommit hit i skolåldern hade bristfällig eller ingen skolgång före ankomsten. De flesta som har gått i skolan före ankomsten har gått i skolor med annan pedagogik och inriktning än de svenskfödda eleverna.

Elever som har invandrat efter de första åren i grundskolan har sämre skolresultat än andra. Det är inte märkvärdigt. Snarare är det märkvärdigt hur snabbt de unga anpassar sig till helt nya och inte sällan helt obekanta livsförutsättningar. Även elever med utländsk bakgrund, där också elever som är födda i Sverige ingår, uppvisar generellt sämre resultat i skolan än elever med svensk bakgrund. Samtidigt måste poängteras att elever med utländsk bakgrund återfinns såväl bland dem som har mycket svaga skolresultat som bland de mest högpresterande. Det finns elever med utländsk bakgrund, främst flickor, som har mycket goda betyg.

Andelen elever som inte är behöriga till gymnasieskolan är högre bland elever med utländsk bakgrund jämfört med totala antalet elever som går ut skolår nio varje år. Andelen som hoppar av från gymnasieskolan är också högre för elever med utländsk bakgrund.

Ungdomar som saknar kunskaper motsvarande ”godkänd” i grundskolans olika ämnen tas emot i gymnasieskolan inom det individuella programmet. För dessa elever kan kommunen anordna särskilda grupper, t.ex. ”Introduktion för invandrarungdom”.

#### *Skolprestation och förutsättningar*

Ett flertal orsaker lyfts fram som förklaring till ovan nämnda förhållanden. Av stor betydelse för barns inställning till skolan och deras skolresultat är föräldrarnas skolbakgrund. Föräldrars klasstillhörighet påverkar alla elevers skolprestationer och på senare tid har det hävdats

<sup>2</sup> Med uttrycket barn och ungdom med utländsk bakgrund avses i detta avsnitt bara de som har två utrikes födda föräldrar samt elever som själva är födda i utlandet. I övrigt i skrivelsen avses med utländsk bakgrund de som har en eller två utrikes födda föräldrar.

(Kommittén Valfärdsbokslut) att social bakgrund och situation är en starkare bidragande orsak till problem i skolan än utländsk bakgrund. En annan viktig faktor är bristande språkkunskaper. Goda kunskaper både i svenska och i modersmålet är viktiga för elevens möjligheter att få en bra skolgång och kunna utveckla sin kulturella identitet. Här måste också förskolans arbete med att utveckla både det svenska språket och modersmålet hos barnen betonas. Språkutvecklingen är mycket aktiv åren närmast innan skolstarten.

I dag är det bara ungefär hälften av de elever som är berättigade till modersmålsundervisning och svenska som andraspråk i grundskolan som deltar i sådan undervisning. Ännu färre elever erhåller studiehandledning på modersmålet, trots att de är berättigade till det och modersmålsstöd i förskolan bedrivs i begränsad omfattning. Andra faktorer som har betydelse för elevernas prestationer är hur gamla de var när de kom till Sverige samt skolbakgrund från hemlandet. I arbetet med att förbättra barns och ungdomars utbildningssituation är det viktigt att ha ett helhetsperspektiv och se till barnens livssituation.

#### *Vissa insatser*

Riksdagen beslutade redan år 1985 att den svenska skolan skall genomsyras av ett interkulturellt perspektiv. För att stärka möjligheterna till riktad kompetensutveckling av lärare bl.a i skolor med många nationaliteter och språk finns fr.o.m. år 2000 särskilda medel avsatta i statsbudgeten. Denna satsning fortsätter 2002 med särskilt fokus på personal i grundskolans senare år.

Skolverket redovisade i april 2001 ett regeringsuppdrag att kartlägga och granska undervisningen i skolor med många olika nationaliteter och sprida goda exempel på detta. I rapporten *Framgångsrikt i skolor i utanförskapspräglade områden, 2001* lyfter Skolverket bl.a. fram kriterier som kan användas för utveckling av lärmiljön på skolor med många olika nationaliteter. Skolverket har spridit rapporten och avser inleda arbete med att utveckla metoder för bedömning av skolornas verksamhet efter deras särart.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Skolverket har utarbetat ett undervisningsmaterial för skolan om normer och värderingar och de rättsprinciper som det svenska samhället vilar på.

#### *Utvecklingsinsatser inom storstadspolitiken*

Inom ramen för storstadspolitiken har regering och berörda kommuner lagt stor vikt vid skolan och att förstärka utbildningen. I första hand handlar det om stora satsningar på elevernas språkliga utveckling. Satsningen omfattar förskola i socialt utsatta områden, medel för språkutveckling i skolan samt en satsning på praktikansaffning för vuxna invandrare.

Förskolesatsningen innebär att i alla de bostadsområden som ingår i avtalet erbjuds samtliga barn i åldern 3–5 år, som i dag står utanför förskoleverksamheten, förskola på deltid. Ansträngningar görs för att höja antalet barn i förskoleverksamheten, vilket bl.a. sker genom olika

kanaler för kontakter med föräldrar med utländsk bakgrund. I samtliga förskolor i områdena görs personalförstärkningar samtidigt som den språkliga kompetensen hos personalen höjs genom utbildning och genom metodutveckling. I ett stort antal bostadsområden förekommer också verksamheter som syftar till att öka föräldrarnas engagemang i förskolans verksamhet.

Medlen för språkutveckling i skolan syftar till att ge barnen bättre förutsättningar för att nå målen i grundskolan genom förbättrade språkkunskaper. Ett utvecklingsarbete sker när det gäller språkutveckling, att utnyttja skolan som en samlingsplats för både elever, föräldrar och andra grupper i samhället. I flera bostadsområden har särskilda verksamheter till stöd för skolarbetet utvecklats, såsom språk- och studieverkstäder i vilka eleverna kan få hjälp med läsläsning och hjälp med att på sitt eget modersmål få hjälp med att t.ex. förstå innebörden i svenska ord och uttryck och därmed få bättre förutsättningar att följa undervisningen. Erfarenheterna av satsningen är goda och resultaten positiva. Antalet barn som inte klarar godkänt i basämnen minskar i flera av dessa skolor, till skillnad från den allmänna tendensen till försämrade studieresultat i skolor med stor andel elever med utländsk bakgrund.

#### *Asylsökande barns skolgång m.m.*

Regeringen har lagt fram ett förslag med innebörden att asylsökande barn och barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som s.k. massflyktingar skall få tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn bosatta i Sverige (prop. 2000/01:115). Detsamma gäller barn som av andra skäl ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och getts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Att särskilt uppmärksamma barn och ungdomar som har skyddsbehov är en viktig uppgift för regeringens fortsatta politik. Att stärka dessas rätt till utbildning är ett led i detta arbete. Genom de utökade möjligheterna till ett tidigt mottagande i utbildningssystemet kan barnen få en bättre bas för den fortsatta skolgången i Sverige. Efter riksdagens beslut har regeringen utfärdat en förordning om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. (SFS 2001:976).

#### *Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet*

Elever som har ett annat modersmål än svenska är enligt grundskole-, gymnasie- och särskoleförordningen berättigade att få undervisning i sitt modersmål. Grundvillkoret är att språket är ett dagligt umgängesspråk mellan eleven och minst en förälder eller vårdnadshavare. Det finns en rad uppmärksammade problem kring modersmålsundervisningen. Beträffande studiehandledning på modersmålet är problemen än tydligare. Sådan studiehandledning bedrivs bara i blygsam utsträckning, trots att kommunerna är skyldiga att erbjuda den till de elever som behöver det. Med anledning av detta fick Skolverket i juni 2001 ett regeringsuppdrag att bl.a. kartlägga organisationen och omfattningen av

modersmålsundervisningen samt studiehandledningen i grundskolan och gymnasieskolan. I uppdraget innefattas även modersmålsstöd i förskolan. Verket skall belysa attityder till modersmålet samt behovet av studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisning. Skolverket skall även lämna konkreta förslag på stimulansåtgärder samt eventuella förordningsändringar. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 maj i år.

Inom ramen för den särskilda lärarutbildningen (SÄL) kommer behovet av lärarutbildning för modersmåls lärare att beaktas. Lärarhögskolan i Stockholm har på regeringens uppdrag anordnat en fortbildningskurs för sverigefinska modersmåls lärare under år 2001.

### *Fristående skolor*

Förutom de skolformer som anordnas av det allmänna finns s.k. fristående skolor. Under förutsättning att skolorna uppfyller målen i grundskolans respektive gymnasieskolans läroplaner erhåller de bidrag från elevens hemkommun. En del av de fristående skolorna bedriver undervisning på ett annat språk än svenska och en del har en etnisk-religiös profil.

Det finns totalt 678 fristående skolor motsvarande grundskolor, varav 76 med konfessionell profil och 35 med språklig eller etnisk profil. De fristående skolornas betydelse för integrationsprocessen är omdebatterad, huruvida de har en segregering respektive en integrerande effekt.

### **5.2.3 Vuxenutbildning**

De som har invandrat till Sverige är ingen homogen grupp, inte heller när det gäller utbildningsnivån. Om man jämför utbildningsnivån för den del av Sveriges befolkning som är född i Sverige med den del av befolkningen som har invandrat märks inga större skillnader. Stora skillnader finns däremot beroende på vilket land man har invandrat ifrån. Skillnaderna i utbildningsnivå mellan svenskfödda och olika invandrargrupper sammanhänger inte bara med nationell och social bakgrund utan också med gruppernas olika ålderssammansättning.

Skillnaderna i utbildningsnivå mellan utrikes födda och svenskfödda är något större bland kvinnorna än bland männen. Framför allt är andelen lågutbildade högre bland utrikes födda kvinnor än bland kvinnor födda i Sverige. De utrikes födda kvinnorna har även en något lägre andel med högre utbildning.

Andelen studerande i den kommunala vuxenutbildningen som har invandrat varierar mellan utbildningsnivåer och mellan olika kommuner. Av SCB:s statistik framgår att inom den kommunala vuxenutbildningen har andelen invandrare pendlat mellan 23 och 24 procent under de senaste åren, vilket motsvarar omkring 80 000 elever eller uppskattningsvis 40 000 individer. Därav utgör antalet elever i grundläggande vuxenutbildningen en betydande andel, mellan ca 35 procent läsåret 1998/99 och ca 33 procent läsåret 2000/01. Det innebär att de som är födda utomlands utgör ungefär två tredjedelar av de studerande i den grundläggande vuxenutbildningen. Denna höga andel

förklaras av att personer med mycket kort eller ingen utbildning utgör en mycket större grupp bland invandrare än i den svenskfödda befolkningen. Sålunda sker alfabetiseringen inom ramen för den grundläggande vuxenutbildningen.

Den största andelen utrikes födda elever inom den kommunala vuxenutbildningen finner man naturligen i kommuner med stor andel invandrare, som Botkyrka (63 procent) och Malmö (50 procent). Därefter följer ett tiotal kommuner med mellan 40 och 47 procent utrikes födda inom den kommunala vuxenutbildningen. Elever födda utomlands är något äldre än genomsnittseleven inom vuxenutbildningen.

Skolverkets senaste redovisning av den gymnasiala vuxenutbildningen, inklusive kunskapslyftet, våren 2001 (Skolverket 00:1671) visar att en något mindre andel av de studerande som invandrat hade en utbildningsbakgrund som motsvarade högst tvåårig gymnasieutbildning, jämfört med studerande som var födda i Sverige. En något högre andel utrikes födda jämfört med svenskfödda hade en högre utbildningsbakgrund innan de påbörjade studierna.

### *Folkbildning och folkhögskolor*

Av Folkbildningsrådets redovisning över verksamheten budgetåret 2000 framgår att andelen invandrare, som deltog i studiecirklar som startat till följd av särskilt riktade insatser, utgjorde ca 10 procent av det totala antalet deltagare. Vad gäller invandrarernas deltagande i folkhögskolekurser var deras andel drygt 15 procent på de långa kurserna, vilket är en liten ökning jämfört med föregående år. Andelen invandrare i folkhögskolornas särskilda utbildningsinsats inom ramen för kunskapslyftet var 22 procent.

### *Pågående arbete inom vuxenutbildningen*

Statens satsning år 2002 på att utveckla en fungerande infrastruktur för alla vuxnas lärande, som riksdagen beslutat om, innebär bl.a. en helhetssyn på kommunernas vuxenutbildning och utvecklingen av denna. Det skall bl.a. vara möjligt för den enskilde att kombinera studier på olika nivåer, som t.ex. sfi i kombination med kurser inom både grundläggande och gymnasial vuxenutbildning. Vidare bör en bättre samverkan på detta sätt kunna utvecklas mellan grundläggande vuxenutbildning och sfi resp. mellan sårvox och sfi. På detta sätt bör de "instängningseffekter" som till viss del kännetecknat de olika skolformerna minskas. Utveckling av en tillgänglig och flexibel infrastruktur, vilket påbörjats inom ramen för kunskapslyftet, kommer även att skapa bättre förutsättningar för personer med utländsk bakgrund att nå sina utbildningsmål. Statens fokusering på kommunernas vuxenutbildning som en helhet medverkar också till att huvudmännen/kommunerna utvecklar sin ledning, styrning och kvalitetssäkring av verksamheter som sfi som företrädesvis vänder sig till personer med utländsk bakgrund.

Under de senaste åren har kommunerna i samverkan med bl.a. arbetsförmedling, fackliga organisationer och handikapporganisationer

inriktat sig på att rekrytera korttidsutbildade personer, däribland invandrare, till studier. För att göra det möjligt att ytterligare stärka organisationernas uppsökande verksamhet har staten tillfört denna verksamhet ytterligare 10 miljoner kronor år 2002. Satsningen på kompetensutveckling av sfi-lärare som påbörjades under år 2001 ligger i linje med de utvärderingsresultat som kännetecknar sfi-utbildningen. Under år 2002 kommer satsningarna på kompetensutveckling bl.a. att inriktas mot att utveckla kompetens för att möta individuella behov och intressen hos presumtiva vuxenstudier. Det handlar såväl om att lägga ett individperspektiv som ett valideringsperspektiv på den enskilde och på vägledning och lärande.

I februari 2000 anvisade regeringen knappt 6 miljoner kronor till projekt som syftar till att nå korttidsutbildade, särskilt invandrare, och motivera dem att börja studera. Projekten genomförs inom den grundläggande vuxenutbildningen i Botkyrka och Malmö. Satsningen som är en engångsåtgärd, syftar till att intensifiera den uppsökande verksamheten och fördjupa vägledningen. På detta sätt skall former och modeller utvecklas för att rekrytera korttidsutbildade till individuellt anpassad utbildning.

Målgrupper är nyanlända invandrare med kort tidigare utbildning, t.ex. utomnordiska kvinnor i åldrarna 35–50 år. Projekten genomförs i samverkan med bl.a. arbetsförmedlingen, försäkringskassan och socialtjänsten på respektive ort samt lokala föreningar och nätverk. Projekten skall utvärderas och under år 2002 rapporteras till Utbildningsdepartementet efter projektidens slut.

#### **5.2.4 Högre utbildning**

Om man jämför utbildningsnivån för den del av Sveriges befolkning som är född i Sverige med den del av befolkningen som har invandrat märks inga större skillnader. Cirka 26 procent av de utrikes födda i åldrarna 25–64 år har en högskoleutbildning, vilket kan jämföras med 29 procent av infödda svenskar. När det gäller universitets- och högskoleutbildningar omfattande tre års studier eller mer, ligger andelen på 14 procent för såväl den utrikes födda som den infödda befolkningen.

Antalet aktiva doktorander med utländsk bakgrund i befolkningen är högre än motsvarande andel för doktorander med svensk bakgrund.

#### *Mångfald och likabehandling av studenter i högskolan*

Högskolan bör i likhet med andra arbetsplatser i samhället spegla samhällets mångfald och präglas av en öppen attityd till mångfalden i samhället. Högskolorna skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja alla studenters lika rättigheter, oavsett etnisk tillhörighet.

Med anledning av propositionen Likabehandling av studenter i högskolan (prop. 2001/02:27) beslutade regeringen om en helt ny lag om likabehandling av studenter i högskolan som innehåller bestämmelser om aktiva åtgärder och förbud mot diskriminering av studenter och sökande till högskolan på grund av bl.a. etnisk tillhörighet. Lagen gäller

högskoleutbildning som bedrivs vid universitet och högskolor med staten, en kommun eller ett landsting som huvudman samt vid enskilda utbildningsanordnare, som har examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Högskolorna skall årligen upprätta en plan över de åtgärder som behövs för att främja likabehandling och för att förebygga och förhindra trakasserier.

### *Kompletterande utbildningar*

Som framgår av propositionen Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) skall en särskild satsning göras under en treårsperiod för att anordna den kompletterande utbildning som avses i förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor för invandrare med utländsk högskoleutbildning. I enlighet med budgetpropositionen för år 2002 skall 10 miljoner kronor per budgetår anvisas för detta ändamål under en treårsperiod.

Högskoleverket har i regleringsbrevet för år 2002 fått i uppdrag att genomföra en nationell kartläggning och analys av kompletterande högskoleutbildningar för utländska akademiker samt att kontinuerligt följa upp antagningen av utländska akademiker till dessa utbildningar och innehållet i utbildningarna. En kontinuerlig uppföljning skall ske av antagningen av utländska akademiker till dessa utbildningar och av innehållet i utbildningarna. En första redovisning av detta skall ingå i redovisningen som lämnas den 10 april 2003.

### *Validering av vuxnas kunskap och kompetens*

Människor som har studerat och arbetat utomlands bär med sig kunskaper och arbetslivserfarenheter som måste tas tillvara. Detta är av vikt för individen såväl som samhället och i sammanhanget är validering ett verksamt instrument för att möta den enskilde utifrån hans eller hennes förutsättningar, avdramatisera studier, höja självkänslan och för att stärka motivationen. Med validering avses bedömning och erkännande, en värdering av färdigheter och kompetenser som uppnåtts både i och utanför det formella utbildningssystemet och att man sätter in detta i ett mera formaliserat system.

Det är angeläget att den kompetens en enskild person besitter kan dokumenteras. Olika behov finns beroende på i vilket sammanhang dokumentationen av kunskaperna skall användas. Den enskilde kan ha ett behov av att få sina kunskaper validerade mot specifika kompetenskrav i arbetslivet. Ett annat behov kan vara att få dem värderade mot det formella utbildningssystemets krav för ett visst betyg och för att formellt kunna tillgodoräkna kunskaperna. En tredje situation är när kunskaperna tas tillvara i en pedagogisk process t.ex. i en vägledningssituation eller i en utbildningssituation.

Det sistnämnda är viktigt inte minst för hur en validering under pågående utbildning kan ge den studerande en möjlighet att reglera sin studietakt. För människor med lång livs- och yrkeserfarenhet är det inte rimligt att behöva starta studierna på en nivå, som fastställs med

utgångspunkt från de kunskaper som den enskilde har dokumenterade från ett formellt utbildningssystem. Hur informell kunskap praktiskt skall kunna tillgodoräknas och vad kunskaperna skall valideras mot är frågor som måste lösas.

Regeringen tillsatte i november 1999 en särskild utredning om validering av vuxnas kunskap och kompetens (dir. 1999:86), vars huvudsakliga uppdrag var att bl.a. organisera och leda tre pilotprojekt (vilket senare utökats till åtta) för att utveckla metoder och modeller för validering av utländsk yrkeskompetens på i första hand gymnasial nivå. Utredningen avlämnade sitt slutbetänkande i oktober 2001 och samordningsansvaret för försöksverksamheten har förts över på Skolverket. Regeringen behandlar nu frågorna runt validering och vägledning och har för avsikt att presentera en proposition under riksmötet 2002/03.

### 5.3 Inflytande och delaktighet

**Regeringens bedömning:** 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.

Inom ramen för demokrati- och folkrörelsepolitiken avser regeringen att ta initiativ till återkommande folkrörelseforum för dialog med olika medborgarsammanslutningar. Vid dessa forum kommer bl.a. sammanslutningar som organiserar personer med utländsk bakgrund att delta.

Regeringen har för avsikt att se över behovet av referensmaterial som kan användas i svenskundervisningen för invandrare i syfte att förmedla kunskap och förståelse för den svenska demokratin.

I den integrationspolitiska propositionen underströks att de formella rättigheterna är av grundläggande betydelse för människors delaktighet och inflytande i samhället. Utländska medborgare med uppehållstillstånd i Sverige har också i stort sett samma rättigheter som svenska medborgare. Men inflytande och delaktighet är inte bara en fråga om att rösta. Det kan också röra sig om arbete inom politiska partier, ha kontakt med makthavare eller vara aktiv inom föreningar eller organisationer. I det sammanhanget kan organisationer som verkar för integration spela en mycket stor roll för människors känsla av delaktighet.

I propositionen framhölls vidare att för att kunna vara aktiv i samhällslivet och kunna ha inflytande krävs inte bara formella rättigheter. Det krävs också reella möjligheter att utnyttja dem, dvs. kunskap och information om det samhälle man lever i. För det ändamålet kan tillgång till riktad samhällsinformation och tolk vara av stor vikt. Det förutsätter även en känsla av tillhörighet. Den som upplever ett utanförskap i samhället utnyttjar heller inte de formella rättigheterna som samhället erbjuder för delaktighet och inflytande.



Det är, framhöll regeringen, en mycket angelägen uppgift att öka delaktigheten i samhället, både generellt och i den politiska processen. Insatser som främjar människors möjlighet till att påverka och vara delaktiga görs på flera områden, det gäller framför allt inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet, men också inom exempelvis kulturpolitiken och i arbetet med att motverka diskriminering och bekämpa främlingsfientlighet och rasism.

Barnets rätt att komma till tals är en av grundprinciperna i FN:s barnkonvention. Vad gäller barn och ungdomar med utländsk bakgrund kan deras deltagande och möjligheten till inflytande i frågor som rör dem vara särskilt viktigt av flera skäl. Genom deltagandet kan vissa specifika frågor som rör dessa barns och ungas levnadsvillkor synliggöras och uppmärksammas. Vidare bidrar delaktigheten till ett större samhällsengagemang, en ökad förståelse för och praktisk utövning av demokratin.

I detta avsnitt redogörs främst för åtgärder som regeringen vidtagit för att främja delaktighet och inflytande i den politiska sfären.

### 5.3.1 Medborgarskap

Att få svenskt medborgarskap kan ses som ett viktigt steg i integrationsprocessen. Att ha svenskt medborgarskap är i hög grad en fråga om delaktighet och inflytande.

Den tidigare lagen om svenskt medborgarskap byggde på principen om att dubbelt medborgarskap i princip borde undvikas. Orsaken härtill var bl.a. en önskan att undvika rösträtt i flera länder och en oro för att dubbla lojaliteter skulle kunna innebära säkerhetsproblem. Resultatet blev att många personer som önskade bli svenska medborgare inte tog detta steg, eftersom de samtidigt önskade behålla sitt ursprungliga medborgarskap.

I allt högre grad känner dock människor i dag nära anknytning till mer än ett land. Allt fler människor vill därför vara medborgare i mer än ett land. Mot denna bakgrund antogs en ny lag om svenskt medborgarskap våren 2001 (prop. 1999/2000:147, bet. 2000/01:Sfu8, rskr. 2000/01:143).

Den nya lagen trädde i kraft den 1 juli 2001. Den gör det fullt ut möjligt att ha dubbelt medborgarskap. Det skall alltså inte krävas av den som söker svenskt medborgarskap att han eller hon avsäger sig sitt ursprungliga medborgarskap. Vidare skall ett barn med svensk far alltid förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om barnet föds i Sverige.

Den nya medborgarskapslagstiftningen underlättar även för barn och ungdomar med utländsk bakgrund att få svenskt medborgarskap. Ett barn som växer upp här kan få svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har hemvist här sedan fem år. Om barnet är statslöst räcker det med tre år. Ett statslöst barn som fötts i Sverige kan få svenskt medborgarskap direkt efter födseln om barnet har permanent uppehållstillstånd här. Ungdomar mellan 18 och 20 år kan få svenskt medborgarskap genom anmälan om personen haft hemvist här sedan han eller hon fyllde tretton år. Om personen är statslös är hemvist sedan han eller hon fyllt 15 år tillräckligt. Genom dessa regler underlättas integrationen för barn och ungdomar och Sverige visar att barnen är välkomna och att de betraktas som fullt tillhöriga det svenska samhället.

Regeringen beslutade i januari 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av krav på svenskt medborgarskap och andra krav relaterade till medborgarskap i lagstiftningen. Enligt ett senare beslut av regeringen har arbetet från och med den 1 februari 2000 bedrivits i form av en parlamentariskt sammansatt kommitté. I december 2000 lade kommittén fram sitt betänkande (SOU 2000:106), som innehöll förslag om att kravet på svenskt medborgarskap i många fall skall tas bort. Utgångspunkten var att medborgarskapskrav i lagstiftningen skall tas bort om det inte är sakligt motiverat att bibehålla kraven. Mot bakgrund av förslagen har regeringen i januari 2002 till riksdagen överlämnat en proposition Avskaffande av medborgarskapskrav för advokater m.fl. (2001/02:92). Betänkandet i övrigt bereds vidare i Regeringskansliet.

Integrationsverket har getts i uppdrag att utarbeta information om medborgarskapets innebörd och medverka till att den sprids på lämpligt sätt bland såväl svenska som utländska medborgare och statslösa. Integrationsverket skall även utarbeta ett informationsmaterial som ger exempel på hur särskilda ceremonier kan hållas för personer som förvärvat svenskt medborgarskap och sprida informationen till kommunerna. Vid genomförandet av uppdraget skall Integrationsverket samråda med Migrationsverket.

### 5.3.2 Rösträtt och valdeltagande

Utländska medborgare med uppehållstillstånd i Sverige har i stort sett samma rättigheter som svenska medborgare, vilket är viktigt för att medborgare oavsett etnisk och kulturell bakgrund skall kunna vara delaktiga i samhällslivet. Ett av de viktigare undantagen är rösträtten vid riksdagsval som är förbehållen svenska medborgare. Däremot får utländska medborgare som uppfyller vissa villkor vad gäller bosättningen i landet rösta i kommunala val. Den som har rösträtt är också valbar

Valdeltagandet i 1998 års allmänna val till riksdagen var det lägsta i modern tid, 81,4 procent. Valdeltagandet gick i stort sett tillbaka i samtliga väljargrupper jämfört med 1994 års val. Bland vissa sociala grupper var valdeltagandet emellertid markant lägre och tillbakagången var bl.a. särskilt stor bland förstagångsväljare. Bland naturaliserade svenskar var valdeltagandet 67 procent. Deras valdeltagande minskade mellan riksdagsvalen år 1994 och år 1998 med 10 procentenheter vilket är en kraftigare tillbakagång än bland övriga svenskar. Bland dem som under åren 1991–1998 blivit svenska medborgare deltog endast 58 procent, att jämföra med 81 procent bland dem som blivit svenska medborgare före år 1971.

I *valen till kommun- och landstingsfullmäktige* har valdeltagandet bland utländska medborgare minskat kontinuerligt sedan år 1976. I 1976 års val deltog 60 procent att jämföra med 40 procent i valet år 1994 och 35 procent i valet år 1998. I sammanhanget bör emellertid också nämnas att år 1998 hade ett stort antal röstberättigade utländska medborgare bott i Sverige kortare tid än fem år, medan år 1976 hade många av invandrarna bott en längre tid i Sverige, vilket påverkar utfallet i valdeltagandet. Bland den röstberättigade befolkningen som helhet

deltog ca 78 procent i kommunalvalen år 1998. I allmänhet har kvinnor ett något högre valdeltagande än män. Vid de senaste valen ökade skillnaden i valdeltagande mellan kvinnor med utländskt medborgarskap och män med utländsk medborgarskap från två till ungefär fem procentenheter.

De utländska medborgarna följer samma åldersmönster vad gäller röstning som den övriga befolkningen, det vill säga att de unga röstar i lägre utsträckning än de äldre. Personer som har blivit svenska medborgare röstar i större utsträckning i de kommunala valen än de som inte har svenskt medborgarskap

I valet år 1998 var det för första gången möjligt för EU-medborgare samt medborgare i Island och Norge att rösta i kommun- och landstingsvalen under samma förutsättningar som svenska medborgare, det vill säga utan krav på folkbokföring i Sverige under minst tre år före valet.

### **Valdeltagandet bland de röstberättigade utländska medborgarna och bland samtliga röstberättigade vid kommunfullmäktigevalen 1976–1998 (procent)**

År	1976	1979	1981	1985	1988	1991	1994	1998
Utländska medborgare	60	53	52	48	43	41	40	35
Samtliga röstberättigade	90	89	90	88	84	84	84	79

Källa: Kommundemokratikommittén

I den integrationspolitiska propositionen uttryckte regeringen oro för det sjunkande valdeltagandet bland utländska medborgare. Även om det kan finnas rimliga förklaringar till detta är situationen inte tillfredsställande. Det är, framhöll regeringen, en mycket angelägen uppgift att öka människors delaktighet i samhället, både generellt och i den politiska processen.

### **5.3.3 Andra former av inflytande**

Personer med utländsk bakgrund är underrepresenterade även när det gäller andra politiska aktiviteter än att rösta. Enligt 1998 års rapport från SNS Demokratiråd, *Demokrati och medborgarskap*, som bygger på 1997 års medborgarundersökning, ansåg sig utrikes födda ha sämre möjligheter att överklaga myndighetsbeslut, sämre möjligheter att påverka den egna livssituationen i samhället och de tog färre initiativ till att påverka den egna situationen. De deltog inte heller i lika stor utsträckning i de politiska partierna, de tog färre kontakter för att påverka någon samhällsfråga och var inte lika aktiva i olika former av manifestationer som personer födda i Sverige.

Integrationsverket har i en rapport i november 2000 konstaterat att *valdeltagandet* för personer med utländsk bakgrund varierar beroende på från vilken del av världen man kommer. Vidare ökar valdeltagandet med tid personen bott i Sverige. Ett annat resultat är att det inte finns några tecken på att invandrades politiska utanförskap förstärks av att bo i så kallade utsatta bostadsområden.

Enligt rapporten är invandrares låga valdeltagande svårt att förklara. Det har inte varit möjligt att finna faktorer som helt kan förklara den stora skillnaden i valdeltagande mellan invandrare och infödda svenskar.

Vad gäller *andra former av politiskt deltagande* – partiaktiviteter, kontakter med makthavare, manifestationer, politisk självtilltro – visar sig däremot vissa socioekonomiska och psykologiska resurser ha stor betydelse. Enligt rapporten kan de ökade skillnaderna i politiskt engagemang under 1990-talet mellan invandrare och svenskfödda främst förklaras av de svenskföddas ökade utbildningsnivå.

Slutsatsen i rapporten är, att de resurser som förklarar det lägre engagemanget hos invandrare har vissa gemensamma egenskaper: Det rör sig om föränderliga faktorer som inte är bestämda av uppväxten i en viss typ av familj eller av kulturellt ursprung. De viktiga resurserna för politisk integration är alltså inte avgjorda en gång för alla. Däri ligger, enligt rapporten, en stor utmaning för integrationspolitiken.

I sitt betänkande Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) diskuterar också Kommundemokratikommittén olika faktorer betydelse för politisk delaktighet. Det konstateras att vistelsetiden har betydelse för politisk delaktighet. Andra faktorer är kunskaper, vilja att bli tillfrågad samt övning i medborgerliga färdigheter. Under kommitténs arbete har dock en motsägelsefull bild framträtt. Å ena sidan har det hävdats att det inte är avsaknad av information och kunskap som är problemet utan marginalisering och utanförskap. Å andra sidan har man efterlyst information på olika språk eller förenklad information om exempelvis partiväsande och valförfarande.

Det finns forskningsresultat som visar att det också kan finnas andra skäl till att personer med utländsk bakgrund röstar i val i lägre utsträckning. Många känner sig inte delaktiga i det svenska samhället, andra upplever sig utsatta för etnisk diskriminering. Detta får till följd att de heller inte känner sig motiverade att delta i några politiska aktiviteter.

### *Förtroendevalda*

Ett viktigt sätt att påverka och ha inflytande i samhället är att inneha förtroendeuppdrag. De utrikes föddas andel av den röstberättigade befolkningen var 12 procent 1998. Andelen utrikes födda kommunfullmäktigeledamöter utgjorde endast 5,4 procent av det totala antalet kommunfullmäktigeledamöter. I landstingsfullmäktige var motsvarande siffra 5,7 procent.

På knappt tjugo år har de utrikes föddas representation dock mer än fördubblats i landstingens fullmäktigeförsamlingar som helhet. Ökningen uppgår till 128 procent. I de kommunala fullmäktigeförsamlingarna har de utrikes föddas representation ökat med drygt 45 procent. Personer med bakgrund i de nordiska länderna liksom medborgare i länder inom EU och Sydamerika är överrepresenterade. Personer med bakgrund i länder i Asien, Afrika och övriga Europa är däremot kraftigt underrepresenterade.

Invandringsår förefaller ha en viss betydelse i detta sammanhang. Den grupp som bott i Sverige längst har störst andel representanter i landstings- och kommunfullmäktige.

För att beskriva och analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika delar av samhället ur ett integrationspolitiskt perspektiv har regeringen i september 2000 beslutat att ge en särskild utredare detta i uppdrag. Beskrivningen och analysen skall avse såväl politiskt deltagande, inflytande och makt som ekonomiska resurser och inflytande. Vidare skall utredaren studera inflytande ur ett integrationspolitiskt perspektiv inom arbetslivet och organisationslivet samt belysa andra former av inflytande i vardagslivet och hur människor med olika bakgrund upplever sin makt och sitt inflytande. Utredaren skall så långt som möjligt undersöka i vilken utsträckning skillnader i makt och inflytande kan förklaras av kön och social bakgrund, i vilken mån skillnaderna är relaterade till strukturella förhållanden i det svenska samhället eller till det förhållningssätt samhällets institutioner har till personer med olika etnisk bakgrund samt i vilken mån andra förklaringsgrunder spelar in. Utredaren skall också uppmärksamma skillnader i makt och inflytande mellan olika grupper. Det kan t.ex. gälla invandrare från olika länder och skillnader mellan flyktingar och invandrare. Ett slutbetänkande skall lämnas senast den 31 december 2004.

#### **5.3.4 Särskilda insatser inom demokratiområdet**

##### *Demokratipropositionen*

Regeringen presenterade den 17 januari 2002 en långsiktig strategi för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen då den beslutade om propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80).

Ett särskilt fokus för regeringens arbete på detta område är att nå ut till de grupper som i dag är mindre delaktiga, som unga, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund. I propositionen presenterar regeringen bl.a. några förslag som särskilt kan främja deltagande av personer med utländsk bakgrund. Ett sådant förslag är medborgerlig förslagsrätt. Förslaget innebär att kommuner och landsting får en möjlighet att frivilligt låta den som är folkbokförd i kommunen eller landstinget väcka förslag till fullmäktige. Det innebär bl.a. att utländska medborgare som ännu inte fått rösträtt kan få lägga sådana förslag. Regeringen avser också att ta initiativ till återkommande folkrörelseforum där företrädare för olika typer av folkrörelser och andra sammanslutningar ges möjlighet att delta och medverka. Dessa forum skall bidra till möten och dialog mellan å ena sidan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter och å andra sidan olika typer av medborgarsammanslutningar. I dialogen bör bl.a. sammanslutningar som organiserar personer med utländsk bakgrund särskilt uppmärksammas. Regeringen kommer också ge Skolverket i uppdrag att se över tillgången till referensmaterial som förmedlar kunskap om och förståelse för den svenska demokratin och som kan användas i svenskundervisningen för invandrare.

I sammanhanget kan nämnas att den utredare, som nyligen fått i uppdrag att göra en översyn av mottagandet av och introduktion för flyktingar, särskilt skall överväga hur alla nyanlända invandrare, genom

introduktionen eller på annat sätt, skall kunna få ökad kunskap om och förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället och det svenska demokratiska systemet. Skr. 2001/02:129

#### *Information om de allmänna valen*

Regeringen har den 1 juli 2001 inrättat en ny central valmyndighet som har en viktig uppgift i att informera väljarna om de allmänna valen. Den informativa verksamheten kan handla om att beskriva och förklara de administrativa rutinerna kring valen och att se till att alla som är röstberättigade får denna information på lämpligt språk, i lämplig utformning osv. Regeringen har givit Valmyndigheten i uppdrag att bl.a. rapportera om vilka informationsinsatser som planeras inför valet hösten 2002 för att nå grupper med ett lågt valdeltagande.

### **5.3.5 Statsbidrag till organisationer som främjar integration**

**Regeringens bedömning:** Stödet till organisationer som främjar integration bör syfta till att mer aktivt stärka integrationsprocessen. Det bör prövas om den översyn av stödet till nationella minoritetsorganisationer som skall genomföras under år 2002 även kan avse organisationer som bildats på etnisk grund och som enbart bedriver språklig och kulturell verksamhet.

Det statsbidragssystem som gällde för invandrarnas riksorganisationer vid den tidpunkt när inriktning för integrationspolitiken skulle formuleras beslutades av riksdagen år 1986. Stödets syfte var då att underlätta för organisationerna att bedriva en samordnad rikstäckande verksamhet genom ett centralt kansli. Bidragssystemet hade utformats på samma sätt som stödet till andra riksorganisationer hade utformats. Under årens lopp hade emellertid statens syn på stöden till riksorganisationer av olika slag utvecklats från att fokusera enbart på medlemsantal till att också ställa krav på den verksamhet som organisationerna bedrev med stöd att det statliga anslaget i förhållande till de mål som fanns för olika områden. Skälen till detta vara flera. Ett skäl var att många organisationer, även invandrarnas riksorganisationer, tappade medlemmar och att organisationsformen inte passade när medborgarna ville göra sina röster hörda i mindre byråkratiska former som nätverk och aktionsgrupper. Ett annat skäl var att staten ville ha en ökad resultatstyrning av alla statliga anslag, även s.k. sakanslag. Statsbidragssystemen skulle öppna för förnyelse och fokusera mer på den verksamhet som bedrevs och dess resultat i förhållande till angelägna mål för ett politikområde.

I propositionen om integrationspolitiken framhöll regeringen att staten bör ge bidrag till organisationer som bildats på etnisk grund och andra organisationer och vars verksamhet ligger i linje med de integrationspolitiska målen. Detta innebar att ett resultatstyrt bidragssystem skulle utformas där det byggdes in förnyelseincitament så att existerande organisationer kunde utveckla sina verksamhetsformer och att nya organisationer fick möjlighet att etableras. Kriterierna för statsbidrag skulle kopplas till organisationernas roll och funktion i

integrationsarbetet och bli mer inriktade på vilken verksamhet som utfördes. I propositionen föreslogs därför att en särskild utredare i samråd med invandrarnas riksorganisationer skulle ge förslag till ett resultatstyrt bidragssystem som kunde genomföras fr.o.m. år 2001. Det resultatstyrda bidragssystemet skulle även avse projektstöd till andra organisationer.

Riksdagen beslutade, i samband med budgetpropositionen år 2000, om nya riktlinjer för statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund och andra organisationer verksamma inom integrationsområdet. Integrationsverket fick också i uppdrag att förbereda organisationer som bildats på etnisk grund på det nya systemet under år 2000. De nya riktlinjerna för statsbidrag till organisationer som främjar integration trädde i kraft år 2001 och skall var fullt genomfört år 2003.

*Ett bidragssystem för både kulturell verksamhet och integrationsbefrämjande verksamhet*

Det nya bidragssystemet syftar till att organisationer på etnisk grund både skall kunna bedriva verksamhet som syftar till att stärka den egna identiteten och till mer utåtriktad verksamhet i enlighet med de integrationspolitiska målen. Bidraget består av organisations-, verksamhets- och projektbidrag. Organisationsbidraget ger stöd för kanslifunktioner och bygger på antalet medlemmar och verksamhetsbidraget ger möjlighet till att bedriva mer utåtriktad integrationsverksamhet. Det senare bidraget knyts till vissa områden inom integrationsområdet som introduktion, jämställdhet, diskriminering eller andra insatsområden som prioriteras ur integrationssynpunkt och där organisationernas medverkan bedöms som angelägen.

Projektbidraget riktar sig till alla organisationer som är verksamma inom integrationsområdet. Detta bidrag skall också fördelas utifrån prioriteringar av angelägna verksamheter i förhållande till integrationspolitikens mål. Det nya bidragssystemet genomförs under en övergångstid på tre år och skall vara fullt genomfört år 2003 då de tre bidragsformerna skall utgöra en tredjedel vardera av de totalt tilldelade medlen för bidrag till organisationer som främjar integration.

Det nya bidragssystemet började genomföras successivt under år 2001 och det går inte ännu att säga hur organisationernas verksamhet har påverkats. Några effekter kan man se redan nu, bl.a. har fler nya organisationer som bildats på etnisk grund kommit in i systemet. Samtidigt har fler äldre organisationer fått minskade bidrag.

Av de samråd som Integrationsverket haft med organisationer bildade på etnisk grund framkommer att det hos flertalet organisationer finns en vilja till förändring och att mer aktivt delta och spela en roll i samhällsdebatten och i integrationsarbetet. Det är angeläget att Integrationsverket kan motivera och stötta organisationernas utveckling i denna riktning. Samtidigt är det viktigt att de organisationer som kan och vill vara aktiva i integrationsarbetet får möjlighet till detta.

Det nya statsbidragssystemet innebär, för organisationer bildade på etnisk grund, att bidragets storlek avgörs av hur aktiv organisationen är i integrationsarbetet. Samtidigt går det inte att bortse från att vissa organisationer av naturliga omständigheter inte har så stora skäl att vara

aktiva i det direkta integrationsarbetet, utan finner det mer naturligt att ägna sig åt upprätthålla känslan för det gamla hemlandet genom olika former av identitetsskapande aktiviteter som kulturell och social verksamhet. Sådan verksamhet bedrivs oftast av de organisationer som har funnits länge i Sverige och från vilkas gamla hemländer det inte förekommer någon större invandring. Dessa organisationer har ofta som ett huvudsakligt intresse att bevara kunskapen om hemlandets kultur och språk. Betecknande för flera av de äldre organisationerna bildade på etnisk grund är också att deras verksamhet handlar om social samvaro alternativt kulturell verksamhet bl.a. utgivning av tidningar eller tidskrifter. Även om det nya bidragssystemet också skall möjliggöra sådant arbete kommer det, när det är fullt genomfört, att innebära att dessa organisationer får minskade bidrag. För en del organisationer kommer det överhuvudtaget inte att bli aktuellt med ett verksamhetsbidrag. Enligt vad som framkommer från flera av de äldre organisationerna som bildats på etnisk grund har dessutom föreningslivet mattats av, antalet medlemmar minskar och en viss pessimism kan skönjas. Detta betyder att även organisationsbidraget kan komma att minska eftersom detta bygger på antalet medlemmar. Utvecklingen är inte olik den som gäller för föreningslivet i stort.

#### *Ett mer rättvist bidragssystem*

Organisationer som bildats på etnisk grund kan också, beroende på förändringar i omvärlden och flyktingströmningar från tid till annan, ta en mer eller mindre aktiv roll i integrationsarbetet. Däremot är det rimligt att flertalet av organisationerna bildade på etnisk grund är intresserade av att behålla och utveckla känslan för sitt forna hemland, sin hembygd. Detta intresse borde dessa organisationer kunna utveckla inom ramen för den generella politiken i likhet med villkoren för andra organisationer. Det finns därför skäl att överväga om de organisationer som har en sådan inriktning på sin verksamhet bör få stöd inom ramen för ett bidragssystem vars huvudsyfte är att främja integration eller om de kan inrymmas inom andra former för stöd till organisationslivet som finns inom t.ex. kulturområdet och det sociala området.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen i budgetpropositionen år 2002 aviserat att en samlad översyn av minoritetsorganisationernas möjligheter till stöd skall genomföras innevarande år. Regeringen fördelar vissa medel inom ramen för minoritetspolitiken till organisationer som företräder de nationella minoriteterna (samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar) för att stärka deras möjligheter till inflytande. Flera av dessa organisationer har inte tillräckliga medel för att tillvarata gruppens intressen. Samtidigt får några av dessa organisationer betydande stöd från annat håll bl.a. från Integrationsverket. Enligt regeringens uppfattning bör en samordning och större rättvisa skapas i stödsystemet. Detta bör beaktas i den kommande översynen av stödet till minoritetsorganisationerna och det bör prövas om ett system för bidrag till de nationella minoriteterna även skulle kunna innefatta stöd till andra organisationer bildade på etnisk grund som bedriver likartad verksamhet. Det bör inte vara så att organisationer bildade på etnisk grund som funnits länge i Sverige blir kvar i ett



bidragssystem som stöder integration på grund av att organisationen en gång bildades av invandrare. Ett sådant synsätt befäster den gamla invandrarpolitiken.

Integrationsverkets stöd till organisationer som bildats på etnisk grund skulle därmed kunna riktas helt till de som vill och kan ta en mer aktiv roll i integrationsprocessen. Genom projektbidraget kan också andra organisationer vara aktiva arbetet med att stärka integrationen vilket är angeläget med tanke på att integrationsprocessen skall vara ömsesidig. Framför allt finns det ett stort behov av insatser från organisationerna under den nyanlände invandrarens första tid i Sverige. Behovet av stöd och aktivitet från organisationslivet är också stort när det gäller levnadsmönster, jämställdhet mellan könen, föräldrarollen m.m. under den ömsesidiga integrationsprocessen.

Enligt regeringens uppfattning finns det skäl att noga studera hur bidragssystemet till organisationer som främjar integration fallit ut redan under år 2002 och överväga behovet av ytterligare förändringar av det statliga stödet till organisationer som främjar integration i den riktning som angivits.

### 5.3.6 Samhällsinformation

En viktig faktor för delaktighet och inflytande är som tidigare nämnts, att de som har invandrat nås av samma information som andra. I den integrationspolitiska propositionen underströks vikten av att samhällsinformation når alla. För att samhällsinformation skall nå hela befolkningen krävs att den utformas efter mottagarnas skilda förutsättningar och behov. Informationsmaterial framställt på ett pedagogiskt sätt och på enkelt språk kan ibland vara ett alternativ eller komplement till översättningar. Hänsyn bör tas till att skriftlig information inte alltid är en framkomlig väg för att nå alla.

Nyanlända invandrades främsta informationskällor till det svenska samhället består av landsmän, invandrarorganisationer och trossamfund. Invandrare som deltar i kommunernas introduktionsprogram får stor del av sin samhällsinformation via svenskundervisning för invandrare, flyktningmottagningen eller andra myndigheter. Under introduktionstiden bör grunden läggas för kunskaper om hur man kan söka information.

Det är också viktigt att invandrarna får tydlig information och kunskap om det svenska demokratiska systemet och dess grundläggande normer, liksom vilka möjligheter det finns att aktivt delta i och påverka demokratiska processer. Enligt en undersökning som Kommun-demokratikommittén genomfört är det svårt att inom ramen för ett introduktionsprogram förmedla kunskap om demokrati, samhällets organisation, valsystemet etc., så att alla som deltar kan ta till sig och förstå detta. Delar av samhällsinformation bör därför företrädesvis ges på ett språk som mottagarna behärskar väl.

En kanal till samhällsinformation som har blivit vanligare under senare år är närradiosändningar som ofta sker i invandrarorganisationernas egen regi.

De senaste åren har användandet av datorer blivit alltmer spritt inom hela befolkningen. Myndigheternas hemsidor innehåller ofta information

även på andra språk än svenska, men mycket återstår att göra innan situationen kan betraktas som tillfredsställande. Det är en svår uppgift att söka sig fram till myndigheternas information på andra språk om man inte redan har en god kunskap om olika myndigheters domännamn etc. Några myndigheter som har utmärkt samhällsinformation avsedd för invandrare är bland andra Premiepensionsmyndigheten och Brottsoffermyndigheten.

Integrationsverket har nyligen publicerat Sverige – en pocketguide med fakta, tips och råd till nya invånare. Boken innehåller bl.a. hänvisningar och tips om hur man hittar bra och aktuella fakta på webben. Integrationsverket har också framställt broschyren Nå ända fram med råd och tips för att nå läsare med begränsade kunskaper i svenska språket.

### 5.3.7 Tolkfrågor

Tolkning är en viktig samhällsservice som ger möjlighet för personer som inte behärskar svenska att förstå vad som sägs och att komma till tals i kontakterna med samhällets organ. Riksdagens beslut år 1999 att ratificera Europarådets konvention om minoritetsspråk innebär också rätt för talarna av samiska, meänkieli och finska att använda sitt språk och därmed även få tillgång till tolk vid sina kontakter med myndigheterna i vissa norrländska kommuner.

Många invandrare i Sverige har svårigheter att förstå och göra sig förstådda i komplicerade sammanhang som t.ex. i kontakterna med myndigheter och med sjukvården. Att myndigheterna i sådana sammanhang använder tolk är en förutsättning för att de skall kunna utföra sina uppdrag. Ansvar för att tolk anlitas ligger hos den enskilda myndigheten och klagomål mot att tolk inte anlitas eller att tolken saknade nödvändig kompetens skall framföras till myndigheten och eventuellt vidare till den instans som har tillsyn över myndigheten i fråga. Det finns alltså ingen central myndighet som ansvarar för tolkfrågor i allmänhet.

Utvecklingen de senaste åren har inneburit att många tolkförmedlingar som tidigare drevs i kommunal regi har ersatts av förmedlingar som drivs i andra former. De kommunala tolkförmedlingarna dominerar marknaden, men de privata tolkförmedlingarna står för en växande del av det totala utbudet av tolkservice. Det förekommer också uppgifter om att förmedlingar anlitar okvalificerade tolkar för att kunna lämna så låga anbud på sina tolktjänster som möjligt.

Integrationsverket har i sin rapport *Tillgång till tolk – en samhällsservice* (1999:2) redogjort för olika problem när det gäller tillhandahållande av tolkservice till myndigheter och till personer som inte behärskar svenska språket. Verket pekar på problem som bl.a. rör bristande tillgång på kvalificerade tolkar samt tolkarnas ersättning och arbetsvillkor. För att komma till rätta med några av problemen föreslår Integrationsverket obligatorisk registrering och tillsyn av tolkförmedlingar. Tillsynen skulle grundas på registrering av tolkförmedlingar som uppfyller specifika krav på t.ex. tolkförmedlarens kompetens, redbarhet, relation till tolkarna, utbildningsprogram, anställd

personal m.m. Integrationsverket anser att Kammarkollegiet är den mest lämpade myndigheten att sköta sådan registrering och tillsyn.

Regeringen beslutade den 20 december 2001 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av tillsyn och kvalitetskontroll över tolkförmedlingarnas verksamhet och, om det finns behov, ge förslag på hur denna tillsyn och kvalitetskontroll kan utformas. Utredaren skall överväga om auktorisation av tolkförmedlare bör införas och vilka krav som i så fall bör ställas för auktorisation. Slutligen skall utredaren klarlägga om en branschorganisation kan utgöra lämpligt kontrollorgan över tolkförmedlingar eller om en myndighet bör få detta uppdrag. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 oktober 2002.

## 5.4 Segregerade bostadsområden

**Regeringens bedömning:** 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 språkutvecklingen 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.

Regeringen fastställde i den integrationspolitiska propositionen att det är viktigt med en fortsatt satsning på utsatta bostadsområden. En helhetssyn på bostadsområdenas utveckling som tar fasta på de boendes eget engagemang samt ökad sysselsättning lyftes fram. Vidare konstaterade regeringen att segregerat boende har uppstått trots en ambitiös välfärdspolitik. En nationell samling, där särskilda medel anslogs genom de s.k. Blommanpengarna för att stoppa den negativa utvecklingen i utsatta bostadsområden, hade inletts när propositionen lades fram. Med propositionen följde utvärderingar av denna satsning samt ytterligare medel för att stimulera en positiv utveckling i utsatta områden, bl.a. genom utvecklandet av nationella utvecklingsområden.

### 5.4.1 Bostadssegregation

Mellan åren 1965 och 1975 byggdes en miljon lägenheter, i vad som kom att kallas miljonprogrammet. Med tiden kom många av dem att bebos av människor med sämre socioekonomiska förutsättningar än befolkningen generellt. Med den växande flyktinginvandringen från mitten av 1980-talet var det framför allt nyanlända invandrare och flyktingar som flyttade in i lägenheterna i miljonprogrammen. I dag är utrikes födda, varav många nyanlända invandrare, starkt överrepresenterade i dessa områden. Gemensamt för områdena i dag är att de präglas av betydligt högre andel arbetslösa och långvariga socialbidragstagare än riket generellt.

Omsättningen på hyresgäster är mycket hög, i vissa områden flyttar en fjärdedel av invånarna ut under ett år. De som flyttar in är ofta de senast anlända flyktingarna. De som flyttar ut från områdena är påfallande ofta

människor som gått från arbetslöshet till jobb, som fått bättre ekonomiska förutsättningar att påverka sitt boende. Flera studier visar att segregation i första hand är en klassfråga.

Boendet är en del av den materiella välfärden. Boendet är också en mätare på den socioekonomiska statusen. Det märks bl.a. genom att åtskilliga höginkomsttagare väljer att bo segregerat. En annan sak är att många bor i s.k. utsatta områden beroende på låg inkomst eftersom tillgången till bostäder till rimligt pris är begränsad. Andra väljer att bo där för att vara nära anhöriga och landsmän. Därtill finns de som diskrimineras på bostadsmarkanden, t.ex. på grund av sitt ursprung och inte har möjlighet att välja boende på samma premisser som andra. Det är enligt svensk lag inte tillåtet att diskriminera bostadssökande i något avseende på grund av ekonomisk, social eller etnisk bakgrund.

Regeringen konstaterar i den integrationspolitiska propositionen att från åttioalet och framåt har det segregerade boendet fått en tydligare etnisk dimension i Sverige. I bostadsområdet Rosengård i Malmö lever människor från 161 olika länder tillsammans och där talas 140 olika språk, framgår av Integrationsverkets Rapport *Integration 2001*. Det är således tveksamt om det är riktigt att tala om bostadsområden som etniskt segregerade, snarare handlar det om att det är få infödda svenskar som bor där. Frånvaron av svenskar i områdena leder till brister i svenskinläringen som att det saknas svensktalande kamrater till de nyanlända flyktingbarnen och att de vuxna som deltar i svenska för invandrare (sfi) inte har möjlighet träna språket i vardagslivet.

#### **5.4.2 Blommanpengarna**

För att åstadkomma en positiv utveckling i de mest utsatta bostadsområdena bedömde regeringen i den integrationspolitiska propositionen att det krävs en samhällelig kraftsamling och ett statligt och lokalt helhetsperspektiv för att stoppa den långvariga negativa utvecklingen. Redan år 1995 och år 1996 hade riksdagen beslutat om att anslå medel för en särskild mobilisering i de invandrartäta kommunernas utsatta bostadsområden, de s.k. Blommanpengarna som följdes upp av ytterligare anslag år 1997 och år 1998. I propositionen betonade regeringen behovet av att arbeta långsiktigt och systematiskt för att bryta segregeringen i utsatta områden och bedömde att en fördjupad satsning på ett begränsat antal utsatta bostadsområden borde göras. Som en följd därav beviljade regeringen under våren 1998 tre kommuner medel för att utveckla nationella exempel, Botkyrka, Göteborgs och Malmö kommun. Det stöd som kommunerna fått för metodutveckling skulle ge impulser till hur en förbättrad situation i andra bostadsområden kunde åstadkommas. Från och med år 1999 integrerades detta utvecklingsarbete i nya insatser i storstadsregioner baserade på den nya storstadspolitiken.

Av Integrationsverkets två utvärderingsrapporter om Blommanpengarna framgår att regeringens insatser i utsatta bostadsområden varit betydelsefulla, men det har varit en process inte helt utan svårigheter. Integrationsverket pekar i sin utvärdering bl.a. på att kommunerna, trots goda intentioner, haft svårigheter att integrera de boende i insatserna i de berörda bostadsområdena. Därtill betonar de, mot bakgrund av

### 5.4.3 Utvecklingsarbete i storstadsregionerna

Situationen i storstäderna ledde till att regeringen våren 1998 presenterade propositionen Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet (prop. 1997/98:165). Det medförde att riksdagen beslutade att de medel och åtgärder som fanns beträffande utsatta bostadsområden överfördes till ett nytt politikområde, Storstadspolitik, från och med år 1999. I storstadspropositionen tog man särskilt till vara på erfarenheterna från Blommanpengarna när man utformade inriktning och metoder i storstadspolitiken. En redovisning till riksdagen om storstadspolitikens utveckling kommer vid ett senare tillfälle. Då storstadspolitiken till sin karaktär har betydelse också för integrationspolitiken följer här en kort beskrivning av insatser för att bryta segregationen i storstadsregionerna. Insatserna inom storstadspolitiken som är särskilt inriktade på att öka sysselsättningen och på utbildning beskrivs närmare i avsnitt 5.1 och 5.2.

#### *Lokala utvecklingsavtal*

Riksdagen beslutade i december 1998 om två övergripande mål för storstadspolitiken; att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för tillväxt och därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet, och att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare. I den storstadspolitiska propositionen angavs också ett antal målområden under respektive övergripande mål.

För att nå de övergripande målen krävs långsiktiga och samordnade insatser mellan stat och kommun och regeringen har sålunda tecknat lokala utvecklingsavtal med de sju kommuner som anges i propositionen: Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje. Med socialt utsatta storstadsområden avses stadsdelar i sju kommuner och sammanlagt omfattar de lokala utvecklingsavtalen 24 stadsdelar. Åtgärder inom de lokala utvecklingsavtalen är i stor utsträckning inriktade mot målet att bryta segregationen i storstäderna. De lokala utvecklingsavtalen löper över flera år, i de flesta fallen från år 1999 till och med år 2003 eller längre.

De lokala utvecklingsavtalen förutsätter delad finansiering mellan stat och kommun. Sammanlagt har regeringen anvisat över två miljarder kronor för perioden 1999–2003 och kommunerna förutsätts bidra med motsvarande belopp. Utvecklingsavtalen innehåller lokalt framtagna mål, en åtgärdsplan för vart och ett av de bostadsområden som ingår, en reglering av de statliga och kommunala åtagandena samt en plan för uppföljning och utvärdering. I avtalen framgår också hur kostnaderna för överenskomna åtgärder skall finansieras. En viktig aspekt av de lokala utvecklingsavtalen är att få med och engagera lokala aktörer som föreningar, frivilligorganisationer och näringsliv och de boende själva.

Av avtalen framgår också att det brottsförebyggande arbetet skall utvecklas. De lokala utvecklingsavtalen omfattar tillsammans närmare 600 åtgärder och utgörs exempelvis av språkförskolor, IT-språksatsning i skolor, utgivning en egen stadsdelstidning konsumentkontor och kurser för starta-eget i kooperativform.

#### *Det fortsatta arbetet*

Regeringen betonar i den integrationspolitiska propositionen särskilt behovet av att långsiktigt och systematiskt följa utvecklingen i utsatta bostadsområden och ett omfattande arbete pågår för närvarande för att löpande utvärdera insatserna inom de lokala utvecklingsavtalen. Integrationsverket har fått regeringens uppdrag att koordinera en nationell utvärdering av insatserna. Uppdraget skall slutredovisas senast i juni 2002. I detta uppdrag ingår att samverka med Mångkulturellt Centrum (MKC) kring ett visst lokalsamhälles långsiktiga utveckling .

Preliminära resultat visar att de insatser som skett inom ramen för storstadssatsningen, så långt nu kan bedömas, hittills varit positiva. Det är i sammanhanget viktigt att betona att resultat av långsiktigt arbete kräver utvärderingar över längre tid. Avtalen har bl.a. lett till ett ökat samarbete mellan kommuner och de statliga myndigheter som är verksamma på lokal nivå, främst arbetsförmedlingar, försäkringskassor och polisen, vilket i förlängningen kommer de boende till godo. Preliminära uppföljningar visar att sysselsättningen ökar och att behovet av socialbidrag därmed minskar. Samtidigt innebär det att allt fler söker sig till arbetsförmedlingen i dessa områden, så att arbetslöshetstalen inte sjunker i samma takt som sysselsättningen ökar. Det är i sig positivt om det betyder att fler anmäler sig till arbetsförmedlingen för att de har hopp om att kunna få ett arbete. Det är i dag för tidigt att dra slutsatser om vad som beror på den allmänna konjunkturutvecklingen och vad som är resultat av storstadspolitiken. Av de delrapporter som hittills redovisats kan vidare noteras att deltidsförskolor engagerar både barn och föräldrar till en positiv språkutveckling och fler människor deltar i aktiviteter.

Integrationsverket pekar i en av sina delrapporter på dilemmat med att många människor väljer att lämna de utsatta bostadsområdena när de får arbete och en bättre ekonomisk situation. In flyttar i stället de senast anlända flyktingarna som många gånger är arbetslösa. Flyttutbytet med de omgivande regionerna bidrar till att dämpa den positiva sysselsättningsutvecklingen och minskningen av andelen långvariga socialbidragstagare.

Fortsättningsvis avser regeringen, enligt kompletterande riktlinjer, att i ökad utsträckning arbeta med att utveckla målet att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt, sysselsättning och språkutbildning. De medel som står till förfogande för det kompletterande erbjudandet skall fördelas bland kommuner med lokala utvecklingsavtal. Genom att fokusera på sysselsättning och språkutveckling bedömer regeringen att också arbetet mot segregationen långsiktigt stärks. Omvänt kommer även insatser som främst syftar till att bryta segregationen att på sikt främja tillväxten.

De metoder och erfarenheter som har vuxit fram inom regeringens långsiktiga arbete i utsatta bostadsområden är viktiga att ta tillvara för att nå målen med integrationsarbetet.

## 5.5 Kultur och trossamfund

**Regeringens bedömning:** En mängd åtgärder har vidtagits för att den etniska och kulturella mångfalden skall speglas i det nationella kulturutbudet. Regeringen avser att ytterligare intensifiera ansträngningarna för att hela befolkningen skall 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.

En utgångspunkt i den integrationspolitiska propositionen är att kulturer och kulturarv inte är statiska utan föremål för ständig förändring och omtolkning. Det kulturarv vi kallar svenskt har alltid formats både av impulser och import från andra länder. I propositionen betonas att den etniska och kulturella mångfalden måste speglas i det nationella kulturutbudet.

Nya kulturpolitiska mål beslutades av riksdagen år 1996. Målen inrymmer alla på olika sätt de världskulturella perspektiven och gäller för alla samhällsområden inom stat, kommun och landsting. Sedan mitten av 1990-talet har kraftfulla statliga insatser gjorts för att främja ett kulturliv där alla, oavsett språklig eller kulturell bakgrund, skall vara delaktiga och medansvariga. Uppdragen till de statliga kulturinstitutionerna har successivt vuxit och i regleringsbrevet för år 2002 formuleras målet att främja en samhällsutveckling som kännetecknas av social jämlikhet, jämställdhet mellan kvinnor och män, respekt och tolerans och där etnisk, kulturell, språklig och religiös mångfald tillvaratas som en positiv kraft samt att bidra till minskad diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

### 5.5.1 Statens kulturråd

Statens kulturråd har som central förvaltningsmyndighet inom kulturområdet ett uppdrag att genomföra den statliga kulturpolitiken och har årligen ca 1,3 miljarder kronor att fördela i olika former av kulturstöd. Yrkesverksamma konstnärer, organisationer och grupper med utländsk bakgrund får statligt kulturstöd på samma grunder som gäller för konstnärer med svensk bakgrund. Därtill omfattas bidragsgivningen av det generella mål som gäller för kulturinstitutionerna.

Kulturstöd i skiftande former ger möjlighet till samverkan mellan konstskapare med olika etnisk och kulturell bakgrund. Det kan sägas ligga i konstens natur att undersöka sin egen och andras kulturer varför det är svårt att bedöma hur stor andel av bidragsgivningen som går till ett mångkulturellt innehåll. Enligt Statens kulturråds årsredovisning för år

2000 var det dock t.ex. ca 13 procent av det statliga stödet till fria teatergrupper som gick till mångkulturell verksamhet.

Utgångspunkt för den försöksverksamhet med Forum för världskultur som pågått under åren 1999 och 2000 har varit att många sällan eller aldrig kommer i kontakt med den kulturella mångfald som senare decennierna invandring tillför samhället. För att uppnå målet att hela befolkningen skall ges möjlighet att framföra eller uppleva en mångfald av kulturella uttryck måste befintliga institutioner och organisationer öppna dörrarna för det mångkulturella samhällets skiftande uttrycksformer. I budgetpropositionen för år 2002 föreslog regeringen att Statens kulturråd skall vara samordnande instans för den fortsatta verksamheten med Forum för världskultur. Det innebär att konsulenter för mångkultur kommer att etableras i syfte att verka som inspiratörer för utvecklingen i kontakt med beslutsfattare, institutioner och organisationer. De skall även ta tillvara den kraft som finns i amatörculturen.

### 5.5.2 Kulturinstitutioner

De offentligstödda kulturinstitutionerna har en viktig uppgift genom att ge plats för ett erfarenhetsutbyte av kunskaper och upplevelser mellan människor med skiftande historia och kulturliv.

Ett sätt för staten att ta vara på styrkan och kunskapen hos landets museer var att år 1997 ge de centrala kulturarvsinstitutionerna i uppdrag att utföra särskilda insatser mot främlingsfientlighet och rasism. Dessutom utarbetades handlingsprogrammet "Kunskap som kraft" med konkreta förslag på hur historia och kulturarv långsiktigt kunde användas i arbetet mot främlingsfientlighet och antidemokratiska krafter. Arbetet kom att samlas i projektet Kulturarv för alla, under åren 1997–2000. Under Statens historiska museers ledning gick de nordiska länderna samman år 1999 i projektet Vitt oljud – nordiskt mörker för att ge ungdomar ett historiskt perspektiv på rasism och främlingsfientlighet med utgångspunkt i s.k. vit maktmusik. Sedan dess har ett stort antal viktiga insatser gjorts dels internt för att höja museisektorns kompetens inom området och dels externt bl.a. i form av publika utställningar.

En ny myndighet, Statens museer för världskultur, har inrättats som förbereder öppnandet av ett nytt Världskulturmuseum i Göteborg. Förutom det nya museet ingår Medelhavsmuseet, Östasiatiska museet och Etnografiska museet i den nya myndigheten. Museerna skall vara mötesplatser för människor med skiftande ursprung i syfte att kunskapen om olika kulturer skall öka och på så sätt värna mångfalden och motarbeta främlingsfientlighet.

Forum för Levande historia är en verksamhet som kommer att öppna år 2003 i Stockholm. Verksamhetens ursprung är informationsinsatsen Levande historia som nu permanentas (se avsnitt 7.2.4).

Riksteaterns programverksamhet vid Södra Teatern skall till väsentlig del inriktas på scenkonst från hela världen, särskilt från länder och miljöer, vilkas kultur vanligen inte blir tillgänglig för en svensk publik genom etablerade kommersiella eller institutionella kanaler. Under år



### **5.5.3 Litteratur och bibliotek**

Genom statligt stöd till utgivning av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk och genom en statligt finansierad invandrarlånecentral för folkbiblioteken görs böcker tillgängliga på invandrarpråk. Utgivningsstödet förändrades år 1999 för att bättre ge utrymme för stöd till nya invandrargrupper. Genom bl.a. Kulturrådets stöd till Print-on-demand-projektet Podium har vidare litteraturutgivning på invandrarpråk stimulerats. Tillgängligheten till invandrarlånecentralens bokbestånd har sedan 2000 förbättrats genom att den nu utgör en bas i det Internationella biblioteket i Stockholm. Många bibliotek har anpassat sin service för att svara mot olika speciella behov. I t.ex. invandartäta kommuner finns därför litteratur och tidningar på invandrarernas hemspråk. En undersökning från SOM-institutet (samhälle – opinion-massmediainstitutet) år 2000 visar också att utländska medborgare är den grupp som besöker biblioteken oftast, det gäller både män och kvinnor.

### **5.5.4 Storstadspolitiken inom kulturområdet**

I storstadspropositionen angav regeringen att minst 10 miljoner kronor borde fördelas årligen till kulturverksamhet under åren 1999–2001. Det visar sig dock att kommunerna har satsat mycket mer, drygt 65 miljoner kronor av utbetalade statliga medel har t.o.m. år 2001 gått till kulturinsatser och då är endast insatser som helt eller delvis är riktade till barn- och ungdomar inräknade. I de avtal som tecknats är betydligt mer beräknat till kultur-, idrotts- och fritidsinsatser men utbetalningarna ligger längre fram i tiden. Insatserna har bl.a. inneburit att Cirkus Cirkör kunnat utveckla sin pedagogiska verksamhet för barn och ungdomar i Botkyrka, att Barnkonstmuseum i Huddinge fått möjlighet att vidareutvecklas och att utvidgad kulturverksamhet i Rosengård kunnat ske.

Kulturinsatserna handlar också om att en rad olika aktiviteter inom teater, skolbibliotek, musikstudios och bio kommit igång. I oktober 2001 gav regeringen Mångkulturellt centrum i Botkyrka i uppdrag att göra en studie av kulturens roll i de lokala utvecklingsavtalen. Studien skall bl.a. beskriva och granska de kulturinsatser de lokala utvecklingsavtalen gett upphov till och bedöma vilka effekter kulturinsatserna har haft i förhållande till de storstadspolitiska målen.

Riksantikvarieämbetet fick genom storstadspropositionen i uppdrag att under åren 1999–2001 arbeta för att säkerställa storstadsområdenas kulturmiljövården. Det har bl.a. resulterat i projektet Storstadens arkitektur och kulturmiljö i samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna i de tre storstadsregionerna. Fokus är satt på att lyfta fram de kulturvården som bebyggelsen efter år 1945 rymmer. Riksantikvarieämbetet har för avsikt att integrera arbetet med storstadsområdenas kulturmiljövården i ordinarie verksamhet.

### 5.5.5 Medier

Skr. 2001/02:129

En mångfald av medier är en förutsättning för att människor med olika bakgrund och med olika intressen skall kunna delta i det offentliga samtalet.

Som en del av det svenska medielandskapet finns i dag en rad tryckta publikationer som främst riktar sig till olika invandrar- och minoritetsgrupper. Flera närradiostationer och lokal-TV-kanaler i kabelnäten riktar sig också till dessa grupper och erbjuder program på olika språk. Public serviceföretagen sänder program på vissa utländska språk och DTU7 är en kanal som riktar sig till olika etniska grupper i Sverige. Det finns också publicistisk verksamhet på Internet.

För närvarande saknas en samlad bild av de medier som främst riktar sig till invandrare och minoriteter. I syfte att öka kunskapen om området har regeringen gett Presstödsnämnden i uppdrag att kartlägga och analysera situationen för medier som främst riktar sig till invandrare och nationella minoriteter. Uppdraget skall redovisas senast den 1 maj 2002.

#### *Radio och TV i allmänhetens tjänst*

De tre public serviceföretagen, Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) fick den 1 januari 2002 nya sändningstillstånd där riktlinjerna för tillståndsperioden 2002–2005 anges. Av sändningstillstånden framgår bl.a. att de skall tillhandahålla ett mångsidigt utbud som speglar de olika kulturer som finns i Sverige. Det utländska programutbudet skall spegla olika kulturkretsar. Företagen skall ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos barn som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper. SVT och SR skall i skälig omfattning tillgodose olika intressen i fråga om bl.a. religion, kultur och vetenskap. SVT, SR och UR insatser för att beakta språkliga och etniska minoriteters intressen skall öka under tillståndsperioden 2002–2005.

Av de riksdagsbeslut som föregick regeringens beslut om sändningstillstånd till SVT, SR och UR (prop. 2000/01:94, bet. 2000/01:KrU8, rskr. 2000/01:268) framgår att programföretagen bör ta hänsyn till att olika språkgruppers behov kan förändras med tiden. Valet av språk i sändningarna bör vara något som företagen själva får avgöra. Av beslutet framgår också att det är viktigt att programföretagen utvecklar former för publikkontakter med grupper som representerar olika språkliga och etniska minoriteter.

### 5.5.6 Trossamfund

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Regeringen avser att ge Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund i uppdrag att fördjupa dialogen med trossamfundet kring frågor som rör kvinnors och barns rättigheter.</p>
---

I den integrationspolitiska propositionen konstateras att öppenhet och respekt gentemot andra religioner och trosuppfattningar än den egna följer naturligt av den i Sverige grundlagsfästa religionsfriheten. I

propositionen slås vidare fast att i ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald bör det finnas en beredvillighet att tillmötesgå människors olika religiösa intressen och önskemål. Regeringen bedömer att så har också skett, bl.a genom de former för stöd och dialog som finns mellan staten och företrädare för olika trossamfund.

Sverige präglas i allt större utsträckning av religiös mångfald, vilket bl.a. är en följd av den ökade invandringen och den ökade internationaliseringen. Samfundsbilden har förändrats i Sverige och det finns i dag åtskilliga trossamfund vid sidan av Svenska kyrkan. Till de mest påtagliga förändringarna hör tillväxten av Romersk-katolska kyrkan och de ortodoxa kyrkorna samt det ökade inslaget av andra religioner än de kristna. Samtliga världsreligioner finns representerade i landet. De trossamfund som verkar i Sverige utgör inte någon enhetlig grupp utan är olika när det gäller såväl ursprung, tradition och uppbyggnad som förutsättningar för verksamheten.

Religionen är av stor betydelse som grundläggande faktor för olika kulturers och etniska gruppers identitet och föreställningar. Trossamfunden kan genom sin verksamhet bidra till att öka förståelsen och respekten för olika trosinriktningar och kulturer och är därmed av stor betydelse i integrationsprocessen. Detta understryker vikten av kontakter och samverkan mellan olika trossamfund och också av trossamfundens medverkan inom olika samhällsområden.

Det finns också ett behov av dialog mellan staten och trossamfunden i olika frågor. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen under år 2000 ett särskilt råd för kontakt med trossamfunden. I rådet finns representanter för staten samt för Sveriges kristna råd, Islamiska samarbetsrådet och Judiska församlingarnas centralråd. Syftet är att rådet skall vara ett forum för fortlöpande kontakter och ömsesidigt utbyte av kunskap och erfarenheter. Inom ramen för rådets verksamhet skall övergripande frågor av gemensamt intresse för staten och trossamfunden diskuteras, exempelvis frågor som rör samhällets gemensamma värdegrund och trossamfundens betydelse i integrationsprocessen.

Trossamfunden medverkar i den ständigt pågående normbildningsprocessen som är nödvändig för att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som vårt samhälle vilar på. Det är därför av stor betydelse för vitaliteten i den svenska demokratin att olika ideologier och trosinriktningar som verkar för att vårt demokratiska statskick upprätthålls, stärks och utvecklas får goda möjligheter att göra sig gällande. Detta är också ett av motiven för statens stöd till trossamfund (prop. 1998/99:124). Ett annat motiv är att det i regeringsformen anges att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Detta motiv anses vara särskilt viktigt för stödet till de trossamfund som huvudsakligen har invandrade trosbekännare, när det gäller dessas integrering i det svenska samhället. Stöd till trossamfund får lämnas endast till trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och är stabilt och har egen livskraft.

Statsbidrag till trossamfund utgår bl.a. till frikyrkosamfunden, Romersk-katolska kyrkan, de judiska församlingarna, vissa protestantiska och ortodoxa kyrkor samt muslimska församlingar.

Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST) har i sin verksamhet omfattande kontakter med olika trossamfund. Regeringen avser att ge SST i uppdrag att fördjupa dialogen med trossamfunden kring frågor som rör kvinnors och barns rättigheter ( se även avsnitt 8).

## 5.6 Folkhälsa

**Regeringens bedömning:** 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.

### 5.6.1 Skillnader i befolkningen

Det finns flera anledningar att betrakta folkhälsan ur ett integrationspolitiskt perspektiv; det handlar om förverkligande av det integrationspolitiska målet – lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund – och om att ge förutsättningar till individers delaktighet i samhället. Att tillvarata sina rättigheter och att vara en aktiv samhällsmedborgare förutsätter en god hälsa. I den integrationspolitiska propositionen finns inget separat avsnitt om folkhälsa, men då det är ett område som har utvecklats sedan propositionen lades bedömer regeringen att det bör lyftas fram.

Folkhälsan i Sverige har, mätt i medellivslängd och dödlighet, förbättrats under de senaste årtiondena. Medellivslängden ökar, något snabbare för män än för kvinnor. Faktorer som har samband med hälsa är, förutom genetiska faktorer, bl.a. ålder, kön, civilstånd, utbildning, arbete, ekonomisk situation, trygghet i tillvaron och socialt stöd.

Flera studier visar att personer som har invandrat till Sverige har sämre hälsa än genomsnittsbefolkningen i Sverige. Det kan bero på att de på olika sätt befinner sig i utsatta situationer, inte minst med avseende på sociala och materiella villkor, som en följd av att de har invandrat. Det kan t.ex. handla om upplevelse av diskriminering, förmåga att tala och förstå svenska och, inte minst, erfarenheterna som har legat till grund för själva migrationen. För flyktingar är orsaken till migrationen ofta traumatiska upplevelser i samband med krig, konflikter, förföljelse och tortyr. För asylsökande kan själva mottagandet med osäkerheten inför myndigheternas beslut om den enskildes framtid vara förenat med ohälsa. Även förhållanden i hemlandet påverkar invandrades hälsa.

Studier visar också att det förekommer hälsoskillnader mellan invandrade kvinnor och invandrade män, vilket också gäller för svenskfödda kvinnor och män. Enligt Socialstyrelsens rapport *Olika villkor – olika hälsa* (1998) har kvinnor från samtliga undersökta nationaliteter mellan en och en halv till tre gånger större risk än män att drabbas av ohälsa.

Detta avsnitt om folkhälsa belyser uteslutande ohälsan hos personer som invandrat till Sverige. I det framtida folkhälsopolitiska arbetet är det dock viktigt att, när så är relevant, hälsan uppmärksammas även hos personer med utländsk bakgrund vilka är födda i Sverige.

### *Psykiska besvär*

Psykosociala faktorer och levnadsförhållanden är av central betydelse för den psykiska hälsan. Oro, ångest och sömnbesvär har generellt sett ökat under 1990-talet, visar siffror från SCB år 1997, inte minst bland människor som invandrat. Faktorer som kan bidra till invandrades psykiska ohälsa är bl.a. isolering, diskriminering, känsla av utanförskap, rasism, avsaknad av förebilder i Sverige och arbetslöshet.

Flyktingar med traumatiska upplevelser riskerar särskilt att utveckla psykisk ohälsa. Sedan några år tillbaka bedrivs forskning kring posttraumatiska stressreaktioner (PTSD), vilket inte sällan drabbar flyktingar. Personer med PTSD lider bl.a. av sömnstörningar, plågsamma minnesbilder, koncentrationssvårigheter, förvirringstillstånd, fysiska symtom, ångest och depression, samt ibland även av missbruk av olika slag. Flyktingbarn är särskilt utsatta. Undersökningar visar att i jämförelse med svenskfödda barn uppvisar flyktingbarn en betydligt högre grad av psykisk ohälsa. Mardrömmar, sömngväkning, koncentrationsstörningar, apatilöshet och ångest är exempel på symtom som har konstaterats i olika studier.

### *Arbetsrelaterad sjuklighet*

Enligt Socialstyrelsens folkhälsorapport från år 1997 är människor som har invandrat till Sverige särskilt utsatta på arbetsmarknaden ur ett arbetsmiljöperspektiv. Flera faktorer, t.ex. låg formell utbildning och diskriminering, bidrar till att invandrare många gånger har de minst eftertraktade arbetena som utförs i en dålig arbetsmiljö. Poängteras bör att invandrare oavsett utbildningsnivå i betydligt högre omfattning arbetar inom yrken med låga krav på formell utbildning och inlärningsstid. De har oftare tidsbegränsat arbete jämfört med befolkningen i övrigt. Statistik från SCB år 1997 visar bl.a. att fysisk belastning och stressigt och enformigt arbete är de enskilda indikatorerna som visar de största skillnaderna i hälsa mellan gruppen invandrare och den svenskfödda populationen.

### *Skaderisker*

Skador kan uppstå som ett resultat av olyckshändelser eller våld. Enligt Socialstyrelsens folkhälsorapport år 1997 var invandrare i mitten av 1990-talet överrepresenterade såväl vad gäller arbetsolycksfall som skador till följd av våld. Risken för arbetsolycksfall är drygt 20 procent högre bland utrikesfödda än svenskfödda. Personer som invandrat från de nordiska länderna stod för drygt hälften av arbetsolyckorna bland utrikesfödda förvärvsarbetande under perioden 1989–1992. Personer från Latinamerika uppvisade den högsta olycksfallsrisken, drygt 50 procent högre än personer födda i Sverige.

Invandrare i åldrarna 19–64 år är, enligt SCB:s ULF-undersökning från år 1997, inte som helhet mer utsatta för våld än andra. Däremot är personer från utomeuropeiska länder mer utsatta. De som är födda i

Norden eller i övriga Europa är mindre utsatta än personer födda i Sverige. Skr. 2001/02:129

Brottförebyggande rådet (BRÅ) tog år 2001 fram en rapport om dödligt våld mot kvinnor i nära relationer. Enligt rapporten är en stor andel av såväl gärningsmän som offer födda i ett annat land än Sverige, nära 40 procent av gärningsmännen och 30 procent av offren, och det är mycket vanligt att de kommer från samma land. Majoriteten av de invandrade gärningsmännen kommer från något annat land i Europa.

#### *Livsstilsrelaterade sjukdomar*

Förutom faktorer som ålder, kön och ärftlighet är faktorer i arbetsmiljön, socialt utsatthet och brister i socialt stöd och nätverk, exempel på välkända riskfaktorer för hjärt-kärlsjukdomar. Härtill kommer psykosociala faktorer, stressfaktorer i arbete och privatliv, låg utbildningsnivå och sämre socioekonomisk status. Även hälsoförhållanden hos befolkningen i invandrarnas ursprungsländer kan ha betydelse för uppkomst av t.ex. hjärt-kärlsjukdomar. Som exempel har medelålders män i medelhavsländerna lägre dödlighet och sjuklighet i hjärt-kärlsjukdomar än svenska män. Invandrare är t.ex. speciellt exponerade för flertalet av främst de miljörelaterade riskfaktorerna.

Det finns resultat som visar på skillnader mellan infödda svenskar och personer som har invandrat beträffande rökvanor, alkoholvanor och narkotikamissbruk. Enligt en SCB-undersökning från 1998/99 var andelen dagligrökare större bland män som invandrat än bland svenska män, det gällde oavsett om männen invandrat från Norden, Europa eller länder utanför Europa. Kvinnor som invandrat från de nordiska grannländerna var oftare dagligrökare än kvinnor födda i Sverige, Europa eller länder utanför Europa. Studier om alkohol visar att många som invandrat till Sverige nyttjar alkohol i lägre grad än infödda svenskar. Tillgänglig information vad gäller narkotikaanvändning rör endast undersökningar gjorda på mönstrande 18-åriga män. Generellt kan konstateras att användandet av narkotika procentuellt ligger något högre för unga män med utländsk härkomst än för gruppen födda i Sverige av svenska föräldrar.

#### *Infektionssjukdomar*

De allvarliga infektionssjukdomar som dominerade bland de som invandrat till Sverige var år 1999 framför allt tuberkulos och HIV eller aids. Tuberkulossituationen i Sverige samma år bland invandrare och flyktingar motsvarade den som var för hela befolkningen för 30 år sedan. En speciell riskgrupp är personer från områden där dessa sjukdomar har omfattande spridning. Mellan åren 1990 och 1993 kom många flyktingar till Sverige från högriskområden, främst från Afrika. Bland dessa fanns både kvinnor och män som var HIV-smittade redan vid ankomsten vilket givit utslag i statistiken. Mot denna bakgrund har bl.a. Folkhälsoinstitutet riktat information om HIV och andra sexuellt överförbara sjukdomar till speciellt invandrare och flyktingar.

#### *Propositioner*

Regeringen bereder för närvarande förslagen från Nationella folkhälsokommittén om mål för folkhälsan (SOU 2000:91). Regeringen avser att under hösten 2002 återkomma till riksdagen med en proposition, där en ny och tydligare struktur för det samlade folkhälsoarbetet föreslås. Ojämlikheter i hälsa på grund av etnisk tillhörighet uppmärksammas som en viktig del i arbetet. Syftet med propositionen är bl.a. att få bättre nationell samordning av folkhälsoarbetet, att få samlade kunskaper om vidtagna åtgärders effekt på hälsan samt bättre underlag för effektivare samordning av framtida prioriteringar.

I regeringens proposition om narkotika, Nationell narkotika-handlingsplan (prop. 2001/02:91), som lades fram för riksdagen i slutet av januari 2002, föreslår regeringen bl.a. ett ökat fokus på sambanden mellan narkotikamissbruk och bakgrundsförklaringar såsom socio-ekonomisk bakgrund, etnisk tillhörighet, ålder och kön.

#### *Myndigheter*

Statens folkhälsoinstitut (FHI) arbetar för närvarande med att ta fram en rapport om olika invandrargrupperns hälsa i Sverige. Rapporten, som beräknas vara klar under våren 2002, bygger på tidigare studier av hälsa och ohälsa hos ett antal invandrargrupper samt på nationella data från olika forskningsregister. Rapporten kommer bl.a. att belysa cancer, hjärt- och kärlsjukdomar, psykisk ohälsa, arbetsmiljöproblem samt levnadsvanor.

Folkhälsoinstitutet har också ett särskilt uppdrag att göra insatser inom området hiv/aids-prevention. Insatserna riktar sig till allmänheten och grupper som är särskilt utsatta för risken att smittas.

Institutet för psykosocial medicin, IPM, har som verksamhetsmål att öka kunskapen om den psykosociala hälsan hos flyktingar och övriga invandrare. De bägge myndigheterna FHI och IPM har också i uppdrag att beakta etnisk och kulturell mångfald i sitt arbete, såväl internt som externt.

Integrationsverket och Karolinska Institutet bedriver i samverkan ett fyraårigt projekt "Hälsofrämjande introduktion" som kommer att belysa hur introduktionen för nyanlända invandrare bör organiseras och genomföras för att den skall bidra till att stärka hälsa och välbefinnande. Projektet startade år 2001 och stöds av en internationell expertgrupp.

#### *Folkhälsomål inom storstadspolitiken*

I storstadspropositionen (prop. 1997/98:165) anges följande folkhälsomål; folkhälsoläget både i form av ohälsotal och i självupplevd hälsa bör förbättras. I de lokala utvecklingsavtalen förekommer en mängd olika målformuleringar och åtgärder som har bäring på bättre folkhälsa.

Trots att könsstympling av kvinnor är förbjuden i Sverige, förekommer det att flickor som bor i Sverige könsstympas. Alla former av könsstympling innebär ett livslångt lidande för den stympade kvinnans del då ingreppet oftast leder till allvarliga fysiska och psykiska skador. Traditionen av könsstympling innebär bl.a. en begränsning av den kvinnliga sexualiteten och en rent fysisk förnedring. Könsstympling är därför inte förenlig med svenska målsättningar om kvinnlig frigörelse och jämställdhet. I och med regeringens proposition Kvinnofrid (prop. 1997/1998:55) ersatte begreppet "könsstympling" begreppet "omskärelse" i lagen i syfte att bättre ge uttryck för ingreppets karaktär.

Av samma skäl utmönstrades böter ur straffskalan. Straffskalan skärptes så att straffet för normalbrottet är fängelse i högst fyra år i stället för tidigare två. För det grova brottet är minimistraftet nu två år i stället för ett år som tidigare. Förberedelse och stämpling till sådant brott, liksom underlåtenhet att rapportera eller avslöja kvinnlig könsstympling har även straffbelagts. Sedan år 1999 har räckvidden av straffansvaret utvidgats till att omfatta även den som utför könsstympling utomlands, även om det berörda landet inte förbjuder sådan verksamhet.

För att förebygga att könsstympling utövas i Sverige krävs ett informations- och opinionsbildningsarbete i landet både gentemot de som utövar könsstympling och berörda professioner. Regeringen gav därför Socialstyrelsen i uppdrag att vidareutveckla och sprida metoder samt initiera projekt i syfte att förebygga könsstympling. Uppdraget redovisades i december 2001 och bereds just nu i Regeringskansliet.

#### **5.6.4 Fortsatt arbete**

Mot bakgrund av att flertalet studier på området visar på en sämre hälsa för invandrare och flyktingar än för infödda svenskar, bör integrationsperspektivet få en mer framträdande plats i det framtida folkhälsopolitiska arbetet. Ett sådant perspektiv bör inkludera personer med utländsk bakgrund som är födda i Sverige. Den redovisning som presenterats ovan visar många integrationspolitiskt intressanta frågeställningar; som till hur stor del skillnaderna i ohälsa hänförs kan till kön, socioekonomisk tillhörighet, diskriminering, utanförskap, migrationens konsekvenser eller till exempelvis brister i hälsoväsendet i de länder som flyktingar kommer ifrån. Ytterligare frågor av intresse är hur hälsotalen hos invandrare påverkas över tid och vad ohälsa har för samband med en god integrering i det svenska samhället. För att kunna uppnå det integrationspolitiska målet, lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, krävs en ökad medvetenhet om dessa och liknande frågeställningar. Det fortsatta arbetet med att föra in ett integrationsperspektiv i folkhälsoarbetet bör utgå från den folkhälso proposition som regeringen lägger fram för riksdagen i höst.



## 6 De statliga myndigheternas verksamhet

**Regeringens bedömning:** Regeringen avser att genom författningsändringar tydliggöra för vissa centrala förvaltningsmyndigheter att de har ett ansvar för att mål och riktlinjer för integrationspolitiken genomförs. Integrationsverket bör stödja myndigheterna med att införliva de integrationspolitiska målen i den löpande verksamheten samt följa upp och utvärdera utvecklingen. För att underlätta Integrationsverkets arbete och tydliggöra myndighetens roll i dessa avseenden kommer Integrationsverkets instruktion att ses över.

Regeringen anser att frågor som gäller jämställdhet mellan könen samt de frågor som är förenade med den gemensamma värdegrunden måste uppmärksammas mer av Integrationsverket.

Integrationspolitikens genomförande bygger bl.a. på att myndigheternas verksamhet utformas med utgångspunkt i den etniska mångfalden så att alla behandlas på ett likvärdigt sätt oavsett härkomst och bakgrund. En central fråga för integrationspolitikens förverkligande är att följa hur myndigheterna anpassar sin verksamhet till de integrationspolitiska målen.

### 6.1 Myndigheterna och integrationspolitiken

I den integrationspolitiska propositionen framhöll regeringen att en av Integrationsverkets mest angelägna uppgifter är att verka för att alla berörda myndigheter tar ett reellt ansvar för att inom sina respektive verksamhetsområden aktivt arbeta i linje med de integrationspolitiska målen. Integrationsverket har fått i uppdrag av regeringen att redovisa och bedöma effekterna av tillämpningen av förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av integrationspolitiken samt av verksförordningen utifrån de ändringar som gjorts för att integrationspolitiken skulle beaktas. Integrationsverket skulle också analysera årsredovisningarna för år för de myndigheter som har strategisk betydelse för integrationspolitiken.

Den 15 november 2001 överlämnade Integrationsverket till regeringen rapporten *Vad gör myndigheterna för integrationspolitiken?* I rapporten redovisas resultatet av en enkät som sändes till 94 myndigheters generaldirektörer för att få en bild av tillämpningen av de aktuella förordningarna. I undersökningen ingick inte universitet och högskolor, som studerats i annat sammanhang liksom länsstyrelserna. Innebörden i förordningen om myndigheternas ansvar för genomförande av integrationspolitiken och serviceskyldighet är långtgående. Integrationspolitiken skall beaktas när verksamheten utformas. Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av integrationspolitiken rör myndigheternas ansvar och serviceskyldighet, och att myndigheterna bör samverka och överlägga med Integrationsverket respektive DO, när så är lämpligt.

Enkätundersökningen visar att det generellt sett finns en medvetenhet bland myndigheterna om integrationspolitiken. Över hälften av de tillfrågade myndigheterna anser att integrationspolitiken är i hög grad relevant för dem och de flesta av dessa myndigheter har också anpassat sin verksamhet något utifrån integrationspolitikens krav.

Myndigheternas integrationsrelaterade arbete tycks i huvudsak basera sig på skrivningar i regleringsbrev. Ett fåtal myndigheter redovisar att de gör mer på integrationsområdet än vad som åläggs dem i regleringsbreven. Enligt rapporten kan detta möjligen tolkas som om myndigheterna tar sitt ansvar enligt deras generella uppdrag som det framgår av integrations- och verksförordningen. Vidare konstateras det i rapporten att myndigheterna som berörs särskilt av integrationspolitiken också tar större hänsyn till denna i planeringen av sin verksamhet. Det är dock uppenbart att regleringsbrevets utformning och krav har stor betydelse för hur myndigheten arbetar med integrationspolitiska aspekter. Andra viktiga faktorer är ledningens engagemang och vilken kunskap som finns om hur integrationspolitiska hänsynstaganden påverkar verksamhetens resultat.

### *Myndigheternas ansvar*

Resultaten av enkäten visar att myndigheterna behöver få hjälp med att införliva de integrationspolitiska målen till löpande verksamhet. Detta för att komma bort från beroendet av särskilda uppdrag och tänkande att integrationsfrågor är säråtgärder eller verksamhet som skall bedrivas utöver reguljär verksamhet. För att uppdrag av längre karaktär skall få genomslag i verksamheten ansåg också de tillfrågade myndigheterna att uppdragen borde följas upp i efterföljande års regleringsbrev.

Den genomgång som Integrationsverket gjort av myndigheternas årsredovisningar relaterade till bl.a. uppdrag om integration i regleringsbreven visar att uppfattningen om integration skiljer sig mycket åt mellan myndigheterna. Till en viss del är detta naturligt beroende på myndighetens verksamhet. Avgörande för om myndigheten beaktat integrationsperspektivet tycks dock huvudsakligen vara om uppdrag eller återrapporteringskrav ges i regleringsbrevet.

En motsvarande granskning för jämställdhetsområdet gjordes av Riksrevisionsverket (RRV). I rapporten *Jämställdhet, hur styr regeringen?* (RRV 2000:17) framhölls liknande problem som kan uppstå när ett perspektiv skall genomsyra alla delar av regeringens politik (mainstreaming). Förslaget från RRV var att formulera mål, återrapporteringskrav och uppdrag gemensamma för hela eller stora delar av statsförvaltningen samt att ändra instruktionen för vissa strategiska myndigheter.

Regeringen har i regleringsbreven för år 2001 och år 2002 utvecklat styrningen och kraven på att strategiskt viktiga myndigheter skall uppmärksamma integrationsperspektivet bättre. Tydligare återrapporteringskrav har utformats för vissa mer centrala myndigheter. Integrationsperspektivet har också uppmärksamrats mer i samband med myndighetsdialogen och genom särskilda uppdrag i regleringsbreven.

Men det behövs ytterligare åtgärder. Rent allmänt kan det konstateras att integrationspolitiken ännu inte på ett naturligt sätt genomsyrar myndigheternas verksamhet. Integrationsverket bör i sitt fortsatta arbete i

ökad utsträckning stödjade myndigheterna med att införliva de integrationspolitiska målen i myndighetens löpande verksamhet. I syfte att lyfta frågan från den sidoordnade position som den fortfarande tycks ha, bedömer regeringen att det också kan finnas behov av att överväga ändringar i vissa strategiska myndigheters instruktioner. Syftet är att tydliggöra att dessa myndigheter har ansvar för att de integrationspolitiska målen genomsyrar myndighetens verksamhet. Myndigheten ges genom sin instruktion ett direkt ansvar för att frågan tas om hand inom, och inte vid sidan av, verksamheten.

## 6.2 Länsstyrelsernas integrationsverksamhet

Länsstyrelserna i de tre storstadsregionerna, Stockholms, Västra Götalands och Skånes län, tillfördes i samband med budgetpropositionen för år 1999 särskilda resurser för integrationsbefrämjande verksamhet. Samtliga länsstyrelser har redovisat till Integrationsverket hur de arbetar för att införliva de integrationspolitiska målen i verksamheten. Av rapporten framgår att samtliga länsstyrelser har utvecklat sin verksamhet något i förhållande till de integrationspolitiska målen. De tre storstads-länen visar en kraftigt ökad aktivitet när det gäller att utveckla verksamheten efter samhällets etniska mångfald i förhållande till situationen år 1998. Även mindre länsstyrelser har utvecklat sin verksamhet. Många länsstyrelser har lyft fram integrationsfrågorna som ett prioriterat område. De flesta länsstyrelserna har fokuserat sina insatser på arbetsliv och arbetsmarknad och kopplat detta till tillväxtfrågorna.

Integrationsverket framhåller i sin rapport att det är angeläget att länsstyrelsernas ansvar för den statliga sektorssamordningen av tillväxtprogrammen också omfattar integrationsperspektivet. Regeringen delar denna uppfattning.

## 6.3 Integrationsverkets verksamhet

Integrationsverkets etablering har skett successivt från inrättandet i juni år 1998. Under år 2000 genomfördes en omfattande omstrukturering av verksamheten. Samtidigt kunde myndigheten för år 2000 redovisa en fullt utbyggd verksamhet och att de av regeringen satta verksamhetsmålen hade uppnåtts.

Integrationsverket har, utifrån instruktion och regleringsbrev, tagit fasta på följande huvuduppgifter:

- verka för en bra start i Sverige genom en mer effektiv introduktion
- verka för arbete och utbildning efter introduktionstiden
- förebygga och undanröja diskriminerande hinder – motverka rasism
- följa upp tillståndet och utvecklingen inom olika samhällsområden

Utifrån dessa huvuduppgifter har Integrationsverket utvecklat sitt arbete enligt fyra hörnpelare:

- ge nyanlända bättre förutsättningar till att nå arbete och egenförsörjning under första tiden i Sverige. Detta sker bland annat genom ett samarbete med myndigheter och landets kommuner. Ett

mycket aktivt och omfattande arbete bedrivs av Integrationsverket och andra för att utveckla och förbättra introduktionen.(jmf. avsnitt 4),

- öka den etniska mångfalden i arbetslivet. Detta sker bland annat genom samverkan med arbetslivets organisationer och arbetsgivare i såväl privat som offentlig regi. Integrationsverket har arbetat för att väcka arbetsgivarnas intresse för mångfaldens möjligheter, bygga nätverk och sprida kunskap om metoder och projekt (jmf. avsnitt 5.1.4),
- motverka diskriminering, rasism och främlingsfientlighet. Detta sker bland annat genom samarbete, dialog och stöd till frivilligorganisationer och etniska organisationer som arbetar med integrationsbefrämjande åtgärder. Integrationsverket har bl.a. byggt upp en kunskapsbank på internet där metoder för antirasistiskt arbete redovisas (jmf. avsnitt 7),
- utveckla kunskap för att förstå och kritiskt granska utvecklingen och tillståndet för integrationen i samhället. Detta sker i samverkan med forskare och andra med kunskap om samhällsutvecklingen. Integrationsverkets första årsbok, *Rapport Integration 2001* har nyligen presenterats.(jmf. avsnitt 1, 4 och 5).

Integrationsverkets inriktning på verksamheten ligger helt i linje med de integrationspolitiska målen. Starten i Sverige, arbete och försörjning, boende och utbildning är angelägna områden för integrationspolitiken. Verkets insatser inom dessa områden bygger dock, liksom vad gäller andra samhällsområden, mycket på att få kommuner och statliga myndigheter att ta sitt ansvar för att uppfylla de integrationspolitiska målen i sin verksamhet. Integrationsverkets roll är att vara pådrivande och uppmärksamma kommuner och myndigheter på brister som gör att inte alla får likvärdiga möjligheter oberoende av etnisk och kulturell bakgrund. För att kunna vara pådrivande krävs att verket kan följa upp utvecklingen inom olika samhällsområden. Även de statliga myndigheternas verksamhet behöver följas upp och utvärderas i effektiva former. För att underlätta Integrationsverkets arbete och tydliggöra myndighetens roll i dessa avseenden kommer Integrationsverkets instruktion att ses över.

Verkets roll som pådrivare av integrationspolitiken inom de angelägna områdena arbete, utbildning och boende får inte innebära att vissa andra områden eller integrationspolitiska mål inte följs upp eller uppmärksammas. Detta gäller inte minst innebörden i målet om en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och inriktningen att värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter. Här finns frågor kring integrationsprocessen, den ömsesidiga anpassning som måste ske och som gäller samhällets gemensamma värderingar. Frågor som sällan eller aldrig tas om hand av någon myndighet eftersom de inte direkt kan inordnas under någons myndighets verksamhetsansvar. Det gäller t.ex. respekten för olika värderingar och kulturyttringar så länge dessa inte strider mot den gällande lagstiftningen eller gällande internationella konventioner om alla människors lika värde. Men det kan också vara värderingar som står i stark kontrast till majoritetsbefolkningens värderingar där framför-

allt barn som har invandrarföräldrar riskerar att slitas mellan två världar. De senaste åren har till exempel stor uppmärksamhet ägnats invandrar-kvinnornas situation i samhället. För många invandrarflickor och invandrapojkar är det en svår balansgång att försöka förena dessa olika världar. Integrationsverket skall enligt regleringsbrevet för år 2002 särskilt beakta jämställdheten mellan könen för att förbättra livsvillkoren för utsatta flickor och kvinnor med utländsk bakgrund. Verket skall fördela minst 2 miljoner i projektstöd till sådan verksamhet och särskilt uppmärksamma hur organisationer bildade på etnisk grund kan delta aktivt i detta arbete.

En annan fråga som regeringen finner allt mer angelägen och som behöver uppmärksammas är att barn och ungdomar vars föräldrar har invandrat får sämre möjligheter i samhället. Regeringen har därför även ålagt Integrationsverket att särskilt följa upp och analysera uppväxtvillkoren för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Resultatet skall presenteras för regeringen i Integrationsrapport 2002 den 15 mars 2003.

#### 6.4 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)

DO har enligt lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering som huvuduppgift att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet och inom andra samhällsområden. DO har sedan lagens ikraftträdande utvidgat sin verksamhet och ärendehantering har ökat kraftigt. DO kommer att få ett utvidgat mandat och ytterligare arbetsuppgifter den 1 juli 2003 genom en ny lagstiftning om etnisk diskriminering till följd av implementeringen av ett EU-direktiv om etnisk diskriminering. Denna och andra förändringar som påverkar DO:s verksamhet och arbete mot etnisk diskriminering beskrivs närmare i avsnitt 8.

#### 6.5 Arbetsfördelningen mellan Integrationsverket och DO

Enligt lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering skall DO verka för att etnisk diskriminering inte förekommer på något samhällsområde. En stor del av DO:s verksamhet avser åtgärder med anledning av anmälningar om etnisk diskriminering från enskilda. Myndigheten tar även initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering i form av bl.a. överläggningar, information och opinionsbildning.

Integrationsverket har också till uppgift att förebygga och motverka bl.a. etnisk diskriminering samt främja etnisk och kulturell mångfald inom olika delar av samhällslivet. Enligt förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket skall så ske i den mån frågorna inte skall handläggas av annan myndighet.

Mot denna bakgrund har DO och Integrationsverket kommit överens om arbetsfördelning, samordning och samarbete i diskrimineringsfrågor. I överenskommelsen framhålls bl.a. att en stor del av DO:s arbete framförallt är inriktat på individ- och rättighetsperspektivet. Integrations-

## 7 Etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism

För att uppnå målen om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla måste kampen mot de kränkningar av människors lika värde som i dag sker i vårt land föras på alla nivåer och områden i samhället. Att förebygga och motverka etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism är därför högt prioriterade frågor inom integrationspolitiken.

I den integrationspolitiska propositionen aviserades bl.a. en förstärkning av skyddet mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Den samhällsutveckling som skett sedan dess har lett regeringen till bedömningen att ytterligare insatser mot etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism behövs.

En central del av kampen mot etnisk diskriminering, främlingsfientlighet och rasism är en effektiv och heltäckande lagstiftning. En rad insatser i form av ny lagstiftning och utredningar har skett inom detta område och kommer att fortsätta inom den närmaste framtiden.

Regeringen har sedan den integrationspolitiska propositionen lades tagit fram en nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering (skr. 2000/2001:59). I handlingsplanen identifierar regeringen nyckelområden för det fortsatta arbetet samt presenterar ett antal nya initiativ. Avsikten är främst att effektivisera insatserna och mobilisera hela samhället i kampen mot dessa företeelser.

Etnisk diskriminering innebär en faktisk särbehandling p.g.a. etnisk tillhörighet som inte behöver ha sin grund i främlingsfientliga eller rasistiska åsikter eller ideologier. De insatser som behövs för att bekämpa etnisk diskriminering skiljer sig till stor del från insatser mot främlingsfientlighet och rasism och redovisas därför separat i detta kapitel.

### 7.1 Etnisk diskriminering

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Regeringen avser att stärka skyddet mot etnisk diskriminering inom flera samhällsområden. Möjligheterna till en samordning av diskrimineringslagstiftningen och några eller samtliga ombudsmän utreds i detta syfte.</p>
---

#### 7.1.1 Lagstiftning mot etnisk diskriminering

*Lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet*

Vid tiden för regeringens proposition om integrationspolitiken hade en särskild utredare tillsatts för att se över den tidigare lagen (1994:134) mot

etnisk diskriminering eftersom den inte hade fått den effekt som eftersträvats.

Som en följd av översynen trädde lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet i kraft den 1 maj 1999. Lagen omfattar diskriminering på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Beträffande skyddet mot etnisk diskriminering och etniska trakasserier i enskilda fall var en av flera viktiga nyheter i den nya lagen att bevisbördan lättades för den part som hävdar att etnisk diskriminering har skett. Arbetstagare eller arbetssökande behöver inte längre visa att arbetsgivaren haft en diskriminerande avsikt med en viss åtgärd. I den nya lagen infördes vidare krav på arbetsgivarna att främja etnisk mångfald i arbetslivet genom aktiva åtgärder. I samband med att lagen trädde i kraft fick Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) ökade resurser.

Lagens definition av etnisk mångfald är lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet. DO har i ett första skede främst inriktat sig på att ge råd, stöd och information till arbetsgivarna om lagens krav på aktiva förebyggande åtgärder. Myndigheten inledde fr.o.m. år 2002 en bred tillsyn av hur arbetsgivare lever upp till lagens krav bl.a. i form av branschtillsyn.

Sedan tidigare gäller att de fackliga organisationerna har ansvaret och rätten att företräda sina medlemmar i första hand. Även om anmälan har gjorts till DO har således myndigheten endast en sekundär talerätt i de fallen. Om DO anser att det finns anledning att anta att etnisk diskriminering har skett i det enskilda fallet ska ombudsmannen enligt lagen i första hand försöka uppnå en förlikning med arbetsgivaren.

Anmälningar om etnisk diskriminering i arbetslivet rör framförallt tjänstetillsättningar, lönediskriminering, etniska trakasserier och uppsägningar. Antalet anmälningar till DO ökade kraftigt i och med den nya lagens ikraftträdande och antalet anmälningar per år ökar fortfarande. Sedan år 1997 har antalet anmälningar nästan femdubblats och mellan år 2000 och år 2001 ökade antalet anmälningar med nästan 70 procent. Allt fler arbetssökande och arbetstagare har fått upprättelse genom förlikning eller genom att situationen lösts på annat sätt. Sedan 1999 har DO även fört sju fall till Arbetsdomstolen av vilka fyra har förlikts, två har återkallats och ett väntar på prövning.

I enlighet med ett uppdrag från regeringen har DO under år 2001 analyserat bestämmelserna om etniska trakasserier i lagen. Myndigheten framhåller att det finns vissa brister i lagens skydd bl.a. vad gäller definitionen av etniska trakasserier och trakasserier från arbetsgivare. DO föreslår därför vissa författningsändringar. Regeringen avser att uppmärksamma dessa förslag i den översyn av diskrimineringslagstiftningen som pågår.

### *Övriga samhällslivet*

Straffbestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken. omfattar diskriminering som utförs bl.a. av näringsidkare eller dess anställda, personer som är anställda i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag samt anordnare av allmänna sammankomster. Bestämmelsen

omfattar diskriminering på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller homosexuell läggning.

Anmälningar om olaga diskriminering har framförallt gällt behandlingen i restauranger och affärer. Sedan år 1990 fram till år 2001 har antalet anmälningar om olaga diskriminering ökat från 47 fall till 217. Antalet lagföringar och fällande domar för olaga diskriminering har dock varit mycket få.

Regeringen tillsatte i juni 1999 en utredning vilken bl.a. fick i uppdrag att ta ställning till om lagstiftningen om olaga diskriminering har en lämplig omfattning och utformning för att kunna utgöra ett effektivt medel mot diskriminering. Genom tilläggsdirektiv begränsades utredningens uppdrag så att den endast övergripande skulle redovisa sina resultat och ställningstaganden samt lämna förslag på inriktningen på det fortsatta arbetet med de aktuella frågorna. Avsikten var att utredningen skulle lämna ett användbart underlag för arbetet med en bredare översyn av diskrimineringsfrågorna.

Den 31 januari 2002 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden. I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att överväga om det, mot bakgrund av vad kommittén i övrigt kommer fram till, finns skäl att ersätta straffbestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken med någon annan typ av reglering.

#### *Lagen om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*

Enligt lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering skall DO verka för att etnisk diskriminering inte förekommer på några områden i samhällslivet. DO mottar årligen hundratals anmälningar vilka bl.a. omfattar bostadsmarknaden, rättsväsendet och utbildningsväsendet. Myndigheten vidtar åtgärder i form av bl.a. råd, stöd och överläggningar men har inte mandat enligt lagen att vidta rättsliga åtgärder i ärenden utanför arbetslivet.

Implementeringen av EG-direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung, se nedan, förväntas leda till att Sverige inför en civilrättslig reglering även avseende områden utanför arbetslivet. Nya uppgifter för DO kan därför förutses.

#### *Lagen om likabehandling av studenter i högskolan*

I december 2001 antog riksdagen en ny lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan. Lagen syftar till att främja lika rättigheter för studenter och sökande till högskolan och att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder. Lagen trädde i kraft den 1 mars 2002.

DO, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) och Handikappombudsmannen (HO) skall utöva tillsynen över lagens efterlevnad. De får med sökandens eller studentens medgivande som part väcka talan i allmän domstol.



EU:s ministerråd antog under år 2000 två direktiv som syftar till att främja likabehandling och motverka diskriminering. Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung och direktivet om likabehandling i arbetslivet utgör en del av ett "anti-diskrimineringspaket" som består av direktiven och dessutom ett handlingsprogram mot diskriminering.

Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung behandlar diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung dels i arbetslivet i vid mening, dels på andra samhällsområden. Direktivet om likabehandling i arbetslivet behandlar arbetslivsområdet i vid mening och omfattar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning. Direktiven skall vara genomförda senast den 19 juli 2003 respektive den 2 december 2003. Undantag vad gäller tidpunkten för genomförande finns för diskriminering på grund av ålder och funktionshinder.

Regeringen beslutade den 21 december 2000 att en särskild utredare skulle lämna förslag till hur direktiven skall genomföras i Sverige. Enligt utredningsuppdraget skall utredarens överväganden och förslag med anledning av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung även omfatta diskrimineringsgrunderna religion och övertygelse. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2002.

### **7.1.2 Åtgärder mot etnisk diskriminering i den nationella handlingsplanen**

#### *Samordning av diskrimineringslagstiftningen och ombudsmännen mot diskriminering*

Uppdelningen av den svenska lagstiftningen mot diskriminering i olika lagar, i förening med den senaste tidens internationella utveckling på området, ger anledning att se över möjligheterna till en generell lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller ett flertal diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Riksdagen har även vid ett flertal tillfällen uttalat att en sådan samordning bör övervägas.

Mot denna bakgrund fattade regeringen i januari 2002 beslut om att tillsätta en parlamentarisk kommitté vilken bl.a. skall överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden.

Vidare skall kommittén överväga om regler om positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet bör införas i arbetslivet samt överväga om det är möjligt att utmönstra termen ras ur de författningar där det förekommer.

Med utgångspunkt från kommitténs ställningstaganden i fråga om utformningen av en framtida diskrimineringslagstiftning skall den även se över uppgifter och ansvarsområden för DO, HO, JämO och HomO. Utgångspunkten för kommitténs arbete skall vara att ombudsmännens uppgifter bör vara så lika utformade som möjligt och därmed kunna ge

samma möjligheter att motverka diskriminering oavsett diskrimineringsgrund och samhällsområde.

Kommittén skall vidare analysera konsekvenserna av och överväga möjligheterna att slå samman några eller samtliga av ombudsmännen till en institution eller att samordna dem på något annat sätt. Kommittén skall även överväga om den eller de ombudsmannainstitutioner som kommittén lämnar förslag om skall vara underställda regeringen eller riksdagen. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2004.

### *Informations- och utbildningsinsatser*

Integrationsverket fick våren 2000 i uppdrag att i samverkan med DO genomföra informations- och utbildningsinsatser för att öka kunskapen hos personer i nyckelfunktioner om etnisk diskriminering. Det kan t.ex. handla om företrädare för olika myndigheter och branschorganisationer samt näringsidkare.

Som ett led i dessa insatser har DO och Integrationsverket givit SIFO i uppdrag att genomföra årligen återkommande kunskapsmätningar vilka bl.a. omfattar arbetsgivare och fackliga företrädare. Två undersökningar har genomförts under år 2000 och år 2001. Av kunskapsmätningarna framgår att kunskapsnivån generellt är låg när det gäller etnisk diskriminering

Med resultaten från kunskapsmätningarna som grund har myndigheterna genomfört ett flertal överläggningar med bl.a. arbetsmarknadens parter och branschorganisationer. Målsättningen vid överläggningarna är att organisationerna själva skall arbeta strategiskt för att sprida kunskap, inventera behov av stöd samt sätta mål för resultat vid kommande mätning. Kunskapsmätningen från år 2001 visade att antalet informations- och utbildningsinsatser ökat under året inom bl.a. arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. De hade dock ännu inte resulterat i någon markant ökning av kunskapen om det rättsliga skyddet mot etnisk diskriminering.

Regeringen har även givit AMS i uppdrag att vidta åtgärder för att motverka diskriminering i arbetsförmedlingarnas verksamhet. Detta uppdrag samt det arbete som pågår i samverkan mellan DO och AMS redovisas i avsnitt 5.1.2.

DO har framställt utbildnings- och informationsmaterial i syfte att höja kunskapsnivån och ge råd och stöd till de som arbetar mot etnisk diskriminering. DO, HO, HomO och JämO skapade även en gemensam hemsida med utbildningsmaterial om diskriminering hösten 2001 ([www.antidiskriminering.nu](http://www.antidiskriminering.nu)).

### *Krav på icke-diskriminering i avtal*

En metod för att motverka att offentliga medel går till verksamheter inom vars ram grundläggande mänskliga rättigheter kränks är införandet av antidiskrimineringsklausuler vid offentlig upphandling.

I maj 1999 gav regeringen därför Upphandlingskommittén genom ett tilläggsdirektiv i uppdrag att analysera möjligheterna för den offentliga

sektorn att ta in s.k. antidiskrimineringsklausuler i upphandlingskontrakt. Kommittén, som lämnade sitt slutbetänkande i mars 2000, framhåller att antidiskrimineringsklausuler vid offentlig upphandling kan användas för att motverka diskriminering.

Regeringen har ambitionen att i den kommande upphandlingspropositionen föreslå ett förtydligande i lagtexten som visar på möjligheten att använda antidiskrimineringsklausuler vid offentlig upphandling som införs fr.o.m. den 1 juli 2002. Vidare har regeringen i januari 2002 uppdragit åt Nämnden för offentlig upphandling att ta fram exempel på antidiskrimineringsklausuler att användas i kontrakt som tilldelats i offentlig upphandling. Uppdraget skall redovisas den 29 april 2002.

Det kan ifrågasättas i vad mån samma synsätt borde kunna användas även vad gäller olika statliga stödåtgärder. Det skulle exempelvis kunna handla om vissa bidrag, subventioner och stöd till företag och organisationer. Regeringen avser mot denna bakgrund att påbörja ett utredningsarbete under år 2003 om möjligheterna att förena olika statliga stödåtgärder med krav relaterade till icke-diskriminering.

#### *Indragning av utskänkningstillstånd*

Att vägra en person inträde till en restaurang eller nöjeslokal på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller homosexuell läggning kan vara straffbart enligt bestämmelsen om olaga diskriminering. Det är dock regeringens mening att alla rättsliga medel bör utnyttjas för att motverka diskriminering.

Enligt alkohollagen får serveringstillstånd endast meddelas den som visar att han eller hon är lämplig att utöva verksamheten. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Om en innehavare av tillstånd eller dess anställda fälls för brottet olaga diskriminering innebär det att serveringstillståndet kan ifrågasättas. Kunskapen om detta är dock inte utbredd i någon vidare omfattning.

Regeringen har därför givit Folkhälsoinstitutet i uppdrag att uppmärksamma berörda tillståndsgivande myndigheter och näringsidkare inom restaurangbranschen om ovanstående. Uppdraget har redovisats den 1 mars 2002.

#### *Uppbyggnad av lokal verksamhet mot diskriminering*

En utgångspunkt för regeringens arbete är att samhällsproblem som rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering måste angripas på bredast möjliga vis. Särskilt viktigt är det på den lokala nivån.

Ett antal lokala s.k. antidiskrimineringsbyråer, vilka bygger på frivilliga krafter, har etablerats på olika orter i landet. Integrationsverket och DO har haft en aktiv roll när det gäller att ge råd och stöd till byråerna. Myndigheterna har även gemensamt stimulerat uppbyggnaden av ett nätverk mellan de olika antidiskrimineringsbyråerna.

Regeringen ser mycket positivt på denna form av verksamheter. De kan spela en viktig roll i lokalsamhället när det gäller att uppmärksamma och synliggöra olika former av diskriminering samt sprida kunskap om t.ex. gällande lagstiftning och de rättsvårdande myndigheternas funktionssätt.

Mot denna bakgrund finns anledning att stimulera ytterligare och utveckla lokala initiativ med denna inriktning. I statsbudgeten för år 2002 har därför 4 miljoner kronor anvisats för försöksverksamhet med lokal och regional antidiskrimineringsverksamhet. Regeringen har i februari 2002 beslutat om riktlinjer för denna försöksverksamhet.

Det statliga stödet fördelas av Integrationsverket som även skall redovisa en utvärdering av insatserna senast den 1 april 2004. DO, HomO, JämO och HO har fått i uppgift att bistå verksamheterna med informations- och utbildningsinsatser samt rådgivning.

### *Åtgärder för att förebygga och motverka diskriminering av romer och samer*

De nationella minoriteterna romer och samer drabbas särskilt hårt av fördomar och diskriminering. Regeringen har därför beslutat att vidta särskilda åtgärder för förebygga och motverka diskriminering av dem.

Regeringen inledde en nationell informationssatsning under år 2000 om samer och samisk kultur för att bl.a. förebygga och motverka diskriminering. Satsningen som är långsiktig och strategisk planeras pågå till år 2005. Ett tiotal projekt, vilka bidrar på olika sätt till att sprida kunskap om samer och deras kultur, har beviljats medel.

Hösten 2001 uppdrog regeringen åt DO att under en tvåårsperiod genomföra ett särskilt arbete för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer. Uppdraget ingår som ett led i ett långsiktigt och strategiskt arbete och innefattar bl.a. en kartläggning av diskrimineringen av romer och utarbetande av metoder och strategier för att förebygga och motverka sådan diskriminering. Uppdraget skall redovisas senast den 22 februari 2004.

## 7.2 Rasism och främlingsfientlighet

**Regeringens bedömning:** Regeringen avser att vidta åtgärder för att effektivisera och stärka det antirasistiska arbetet. En översyn av det arbetet har påbörjats i detta syfte.

### 7.2.1 **Brott med rasistiska, främlingsfientliga och antisemitiska inslag**

Under år 2000 anmäldes sammanlagt 825 fall av hets mot folkgrupp, vilket innebär en kraftig ökning (58 procent) jämfört med året innan. Antalet brott har med undantag för ett år (1999) kontinuerligt stigit under hela 1990-talet och det finns ett antal olika faktorer som kan förklara denna utveckling. En central förklaringsfaktor är enligt SÄPO att uppmärksamheten kring rasistiska brott har ökat under hela 1990-talet och att detta i kombination med ett antal domstolsutslag torde ha

påverkat de rättsvårdande myndigheterna att i större utsträckning använda brottet hets mot folkgrupp i bekämpandet av olika former av rasistiska yttranden.

Den totala brottsligheten med koppling till vit makt-världen ökade markant under år 2000 (57 procent) medan våldsbrotten inte följde samma dramatiska utveckling (ökning med knappt tio procent). De enskilda brottskategorier som stod för en stor del av denna ökning var hets mot folkgrupp, förolämpning, olaga hot och ofredande. Våldsbrottens ökning förklarades främst av ett större antal fall av grov misshandel, medan brotten med dödlig utgång minskade i jämförelse med år 1999, som var ett anmärkningsvärt våldsamt år med fyra mord och lika många försök till mord eller dråp.

Det totala antalet brott med *antisemitistiska* inslag har kontinuerligt ökat under den senaste femårsperioden. Den kraftigaste ökningen, både vad gäller det totala antalet brott och sådana som bedömdes ha tydliga antisemitiska inslag, noterades mellan åren 1997 och 1998. De senaste två åren har det totala antalet brott fortsatt att öka, men i betydligt mindre omfattning (sex brott per år eller cirka fem procent).

### 7.2.2 Lagstiftning

Den rasideologiska rörelsens viktigaste propagandainstrument är vit makt-musiken. I flera fall har det inträffat att ärenden rörande hets mot folkgrupp på cd-skiva måste avskrivas, då åtalspreskription inträtt innan ärendet hade väckts hos myndigheten.

Preskriptionstiden för hets mot folkgrupp som inte är ringa är enligt vanlig lag fem år. I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns det emellertid bestämmelser om särskilt korta preskriptionstider för tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott.

I proposition 2001/02:74 Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet har regeringen bl.a. föreslagit att preskriptionstiden för cd-skivor som saknar uppgifter om ursprung förlängs. Möjligheterna att ingripa mot vit makt-musik kommer därigenom att förbättras. I propositionen Hets mot folkgrupp m.m. (prop. 2001/02:59) som överlämnades till riksdagen i november 2001 föreslår regeringen bl.a. en strängare straffskala för grova fall av hets mot folkgrupp; fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Den grova straffskalan skall till exempel kunna tillämpas på fall med omfattande spridning av kränkande rasistiskt material. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

### 7.2.3 Rättsväsendet

Kampen mot brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiv samt olaga diskriminering är sedan flera år ett hög prioriterat område inom polisen och åklagarväsendet. Det kommer att gälla även fortsättningsvis.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2002 uttalat att polisen skall prioritera att utveckla sin förmåga att förebygga och bekämpa brott med rasistiska eller främlingsfientliga, antisemitiska och homofobiska inslag. I regleringsbrevet för år 2002 gav regeringen Rikspolisstyrelsen

som återrapporteringskrav att redovisa det brottsbekämpande arbete som har bedrivits när det gäller brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska inslag samt olaga diskriminering.

Åklagarorganisationen skall också enligt regleringsbrevet för år 2002 redovisa de åtgärder som vidtagits för att prioritera bekämpningen av sådan brottslighet.

Rikspolisstyrelsen fick också som återrapporteringskrav att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits i enlighet med polisorganisationens år 2000 upprättade strategi för att se till att personalen och de studerande vid den polisiära grundutbildningen har god kunskap om såväl grunden för rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska yttringar som om situationen för de grupper som utsätts för sådana brott. Riksåklagaren fick motsvarande återrapporteringskrav i fråga om åklagarorganisationens åtgärder på området.

Hos Riksåklagaren och vid alla åklagarmyndigheter finns en särskild funktion för samordning av insatserna mot brottslighet med rasistiska eller främlingsfientliga motiv.

Justitiekanslern är särskild åklagare vid brott som begås i tryckta skrifter och andra medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen, exempelvis CD-skivor och videogram. Justitiekanslern rapporterar varje år särskilt om vilka åtgärder han vidtagit med anledning av anmälningar som gjorts om rasistisk brottslighet.

De höga krav som ställs på polisen präglar också rekryteringen av studenter till Polishögskolan och innehållet i utbildningen. Den nya polisutbildningen fäster större avseende än tidigare vid etiska och värdemässiga frågor och genom att fokusera på etikfrågor i polisrollen redan under den första terminen har värderingsfrågornas betydelse stärkts.

Kriminalvårdsstyrelsen fick i regleringsbrevet för år 2001 i uppdrag att säkerställa att personalen inom kriminalvården har kunskap om grunden för brott med rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska inslag och om situationen för de grupper som utsätts för dem. Samtidigt fick Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att utforma en strategi för att motverka rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska tendenser hos de intagna. Frågorna har följts upp i regleringsbrevet för år 2002, enligt vilket Kriminalvårdsstyrelsen skall redovisa de insatser som vidtagits på området. Även Domstolsverket fick i regleringsbrevet för år 2000 i uppdrag att upprätta en strategi för att se till att personalen har god kunskap om såväl grunden för rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska yttringar som om de situationer för de grupper som utsätts för sådana brott. I regleringsbrevens för år 2001 och år 2002 har Domstolsverket fått i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits i enlighet med den upprättade strategin.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen i april 2001 gav Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag att följa upp rättsväsendets insatser mot brottslighet med rasistiska, främlingsfientliga eller homofoba inslag samt olaga diskriminering. Uppdraget skall redovisas den 1 juli 2002.

Statsministern utlovade vid en partiledardebatt i riksdagen 1997 att samtliga hem med barn i skolåldern skulle erbjudas ”information om vad som hände under andra världskriget, om den människosyn som låg bakom förintelsen av judarna”. En bakomliggande faktor var en forskningsrapport som bl.a. undersökte elevers kunskaper om Förintelsen. Det växande våldet mot homosexuella samt det ökade antalet nynazistiska demonstrationer och konserter var andra faktorer.

Initiativet utvecklades till informationssatsningen Levande historia, som syftade till att sprida kunskap om Förintelsen under andra världskriget samt att med utgångspunkt i Förintelsen skapa diskussion kring frågor om tolerans, demokrati, medmänsklighet och människors lika värde. Boken, ”...om detta må ni berätta...”, som publicerades 1998 ger genom fakta, ögonvitnesskildringar, historiska dokument och ett rikt bildmaterial en bild av Förintelsen under andra världskriget. Boken erbjöds drygt 700 000 familjer med barn i grundskolan.

Regeringen har bistått med resurser till Uppsala universitet för att upprätta ett nationellt kunskapscentrum för forskning och undervisning om Förintelsen och folkmord. Regeringen har också givit medel till Centrum för Invandringsforskning (CEIFO) och BRÅ för att genomföra och slutföra en rad forskningsprojekt som rör nazism och rasism. Levande historias internationella samarbete kring Förintelsen började i maj 1998 då en internationell konferens om utbildning och information om Förintelsen, The Stockholm meeting on the Holocaust, arrangerades. Regeringen arrangerade ytterligare två konferenser, Stockholms Internationella Forum, om Förintelsen år 2000 respektive om kampen mot intolerans år 2001.

Den 1 januari 2003 inrättas en ny verksamhet, Forum för Levande historia. Med utgångspunkt i Förintelsen skall verksamheten syfta till att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde och främja arbete med, diskussion om och reflexion över demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter i samtiden utifrån historiska perspektiv, från Förintelsen och från svensk nutidshistoria. Verksamheten skall också, beroende på sammanhang, kunna knyta an till andra brott mot mänskligheten. Barn och ungdom är särskilt viktiga att nå vilket gör lärare men även andra vuxna i barns och ungdomars närmiljö till centrala målgrupper.

## 7.2.5 Vissa övriga åtgärder i den nationella handlingsplanen

### *Stöd till brottsoffer*

Brottsoffermyndigheten har under de senaste åren på en rad sätt särskilt uppmärksammat offer för brott med rasistiska eller främlingsfientliga inslag. För att underlätta mötet med den svenska rättsprocessen för personer med utländsk bakgrund har Brottssoffermyndigheten under perioden februari 2000 till februari 2001 tillsammans med Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och Integrationsverket bedrivit ett pilotprojekt med vittnesstödsutbildning riktad till personer med utländsk bakgrund.

Vid fördelning av medel från Brottsofferfonden prioriteras sedan år 1999 bl.a. projekt som rör brott med rasistiska inslag. Från år 2000 prioriteras även brott med främlingsfientliga eller homofobiska inslag. Brottsoffermyndigheten har genomfört särskilda informationsinsatser för att öka antalet ansökningar som rör sådana projekt, bl.a. har riktade informationsinsatser till olika ideella organisationer, främst invandrarorganisationer, genomförts.

Brottsoffermyndigheten har under år 2001 hållit ett antal seminarier om att möta offer för rasistiska eller främlingsfientliga brott samt om invandrares kontakter med det svenska rättsväsendet

#### *Vissa uppdrag till Integrationsverket*

Många kommuner har känt en stor osäkerhet om vilka åtgärder som bör vidtas då problem med rasistiska och främlingsfientliga tendenser uppkommer på lokal nivå. Regeringen gav därför våren 2000 Integrationsverket i uppdrag att tillsammans med Svenska kommunförbundet utveckla en *rådgivande och stödjande verksamhet* för kommuner och andra som har behov av stöd i arbetet med att bekämpa rasism och främlingsfientlighet. En modell för sådan verksamhet har utvecklats tillsammans med bl.a. företrädare för kommuner. Modellen kommer att prövas i några pilotkommuner.

För att det fortsatta arbetet mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering skall bli framgångsrikt bör erfarenheter och kunskaper som finns hos de människor som redan är engagerade på området tas tillvara. Regeringen har därför också uppdragit åt Integrationsverket att etablera *samråd och dialog* med aktörer som är verksamma mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. I en rapport i augusti 2001 redovisar verket förslag, synpunkter och idéer från ett 30-tal nyckelpersoner i olika frivilligorganisationer.

Regeringen uppdrog vidare åt Integrationsverket att bygga upp en *nationell kunskapsbank* om arbetet mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. Integrationsverket öppnar den 21 mars 2002 i samband med FN:s internationella dag mot rasism webbsidan "Sverige mot rasism" ([www.sverigemotrasism.nu](http://www.sverigemotrasism.nu)). Den innehåller information bl.a. om olika metoder för och erfarenheter av arbete mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering samt kunskap om arbete inom olika samhällssektorer i Sverige och andra länder.

Brottsoffermyndigheten ansvarar för genomförandet av den del av Integrationsverkets uppdrag som syftar till att stimulera åtgärder för att öka kunskapen bland personer som i sitt yrkesliv kommer i kontakt med offer för brott med rasistiska eller främlingsfientliga inslag. Arbetet genomförs i samverkan med Brottsofferjourernas riksförbund, BOJ.

#### *Stöd till personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar*

Framväxten av rasistiska och nazistiska grupperingar och det våld och de trakasserier som följt av det har resulterat i en av de allvarligaste utmaningar, som det svenska samhället ställts inför. Arbetet med att



motverka och förebygga sådana företeelser sker genom en rad olika insatser och inom olika delar av samhället.

Regeringen har sedan 1998 stött projektet Exit, som syftar till att utveckla och sprida varaktiga strategier för att bistå ungdomar som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar. I januari 2001 gav regeringen BRÅ i uppdrag att följa upp och utvärdera Exits verksamhet. BRÅ redovisade sitt uppdrag i augusti 2001. BRÅ bedömer att Exit bedrivit en framgångsrik och ganska omfattande verksamhet, som dock också har vissa brister.

I juni 2001 tillsatte regeringen en särskild arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett förslag till hur det fortsatta arbetet med att bistå avhoppare kan bedrivas, utvecklas och finansieras. Arbetsgruppen lade fram sin rapport i november 2001. Förslaget innebär bl.a. att staten från och med år 2003 i ett uppbyggnadsskede och under vissa villkor bör bidra ekonomiskt till lokalt eller regionalt förankrad verksamhet för avhoppare. Ett sådant villkor bör vara kommunal delfinansiering som uppgår till minst lika stort belopp som det statliga bidraget. För att pågående verksamhet för avhoppare skall ges möjligheter att fortsätta under år 2002 föreslås undantag från vissa av dessa villkor.

Regeringen beslöt i januari 2002 att bidra med tillsammans 2 700 000 kronor till projektet Exit, Stockholm och Föreningen Ungas revansch, Motala, för deras verksamhet under år 2002 för avhoppare.

### *Ungdomssatsningar*

Under perioden 2001–2003 avser regeringen att avsätta 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för att utveckla ungdomsföreningars lokala arbete mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering.

Till och med mars 2002 har 30 lokala projekt, med spridning i hela landet, beviljats totalt 11 095 000 kr.

Regeringen har utsett 100 ungdomsambassadörer i åldrarna 15 – 25 år för att under tiden oktober 2000 – december 2002 i sina respektive skolor och föreningar verka som goda förebilder i sin vardag.

## **7.2.6 Förstärkning och översyn av det antirasistiska arbetet**

### *Förstärkning*

Det antirasistiska arbetet skall enligt vårpropositionen 2001 förstärkas, och för detta ändamål har 10 miljoner kronor per år beräknats. Integrationsverket har tilldelats ansvaret för att genomföra förstärkningen av det antirasistiska arbetet under år 2002.

### *Översyn*

Regeringen anger i budgetpropositionen för år 2002 att det finns skäl att se över formerna för och organisationen av hur det antirasistiska arbetet kan bedrivas bäst på sikt.

Ett syfte med en översyn är att se över om det antirasistiska arbetet behöver renodlas för att på ett bättre sätt kunna tillgodose de olika angelägna behov som finns. Det gäller exempelvis forskning och kunskapsuppbyggnad, utbildning och kunskapsspridning, dokumentation – inte minst av den verksamhet som pågår på Internet, metodutveckling, behovet av spetskompetens när det gäller extremistiska grupperingars ideologi, utbredning och aktivitet, att skapa bättre förutsättningar för samordning och samverkan frivilligorganisationer emellan, att driva projekt med inriktning på opinionsbildning och massmedier eller ansvara för att följa utvecklingen i samhället i fråga om bl.a. islamofobi och homofobi.

Regeringen har därför beslutat att en särskild arbetsgrupp skall tillsättas för att utarbeta ett förslag till hur det framtida antirasistiska arbetet skall utformas och bedrivs. Arbetet skall avse åtgärder mot rasism, främlingsfientlighet och homofobi samt andra former av antidemokratiska yttringar som t.ex. nazism, antisemitism, islamofobi eller antiziganism.

Arbetsgruppen skall avrapportera sitt uppdrag senast den 31 maj 2002.

## 8 Kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter

**Regeringens bedömning:** Regeringen avser att öka ansträngningarna för att uppnå jämställdhetspolitikens mål om lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män med utländsk bakgrund. Nya vägar och metoder för att nå målen bör utvecklas. Arbetet för ökad jämställdhet skall lyftas fram som ett prioriterat insatsområde när beslut om verksamhetsbidrag till organisationer som bildats på etnisk grund skall fattas för år 2003.

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom livets alla områden. Detta gäller alla kvinnor och män, oberoende av bakgrund och härkomst. Därmed är jämställdhet en del av integrationspolitiken och utgör ett integrationspolitiskt delmål.

Det övergripande jämställdhetsmålet innebär en jämn fördelning av makt och inflytande, samma möjligheter till ekonomiskt oberoende och lika villkor och förutsättningar. Det innebär lika tillgång till utbildning och till utveckling av personliga intressen. Det betyder delat ansvar för hem och barn och frihet från könsrelaterat våld. Det betyder också lika möjligheter i fråga om företagande, arbete och arbetsvillkor.

Jämställdhetsperspektivet måste införlivas i alla led av integrationsarbetet. Det handlar om samhällets skyldighet att tillförsäkra kvinnor och män samma möjligheter och förutsättningar att integreras i det svenska samhället genom exempelvis utbildning och arbete.

I den integrationspolitiska propositionen konstaterades att skillnaderna i villkor i vissa avseenden är större mellan kvinnor och män med utländsk bakgrund än mellan kvinnor och män med svensk bakgrund. Det

gäller exempelvis deltagande på arbetsmarknaden, utbildning och valdeltagande. Samtidigt är spännvidden inom gruppen kvinnor respektive gruppen män med utländsk härkomst mycket stor.

Större kraft måste läggas på arbetet med att utjämna skillnader i villkor mellan kvinnor och män i strävan mot jämställdhetsmålen. Det innebär bland annat att i integrationsarbetet och i de offentliga insatserna medvetet utgå från kvinnors och mäns livsvillkor och förutsättningar. Detta kräver kunskapsuppbyggnad hos samhällets offentliga institutioner, kontinuerlig bevakning av utvecklingen på området ur ett jämställdhetsperspektiv samt utveckling och tillämpning av metoder som grundas på ett medvetet jämställdhetsperspektiv.

## 8.1 Insatser för jämställdhet i integrationsprocessen

**Regeringens bedömning:** Kvinnors och flickors rätt till frihet måste stärkas. Regeringen avser att se över brister i kvinnors och flickors skydd och myndigheternas ansvar måste göras tydligare.

### *Integrationsverket*

Integrationsverket har sedan flera år prioriterat projekt som syftar till jämställdhet mellan könen, ökade kunskaper om det svenska samhället och förbättrade kunskaper om barns och ungdomars villkor. Under perioden 1998 till 2001 beviljade verket ca 4,5 miljoner kronor till sådana projekt. Även under år 2002 skall projekt med denna inriktning prioriteras. I regleringsbrevet för år 2002 anger regeringen att minst 2 miljoner kronor av Integrationsverkets projektmedel skall avse projekt som rör jämställdhet mellan könen och som syftar till att förbättra livsvillkoren för flickor i utsatta situationer. Integrationsverket har nu beslutat att 2,7 miljoner kronor skall användas inom detta område.

Flera invandrarorganisationer har under senare år genomfört projekt om kvinnors hälsa och villkor med stöd från bl.a. Folkhälsoinstitutet och Integrationsverket. Diskussioner om barnuppfostran och om pojkars och flickors rättigheter har utgjort viktiga inslag i projekten.

### *Särskilda jämställdhetsåtgärder*

Under åren 1998–2001 har ca 2 300 000 kronor från anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder satsats på olika projekt som riktar sig till kvinnor och flickor med invandrarbakgrund.

I december 2001 avsatte regeringen 1 500 000 kronor för år 2002 för att stödja projekt som belyser problemställningar ur ett jämställdhets- och integrationsperspektiv och stödjer utsatta flickor i patriarkala familjer. Nationellt råd för kvinnofrid kommer att samråda med organisationer för invandrarkvinnor. Projekten beräknas komma i gång under våren 2002.

År 2000 inrättade regeringen Nationellt Råd för Kvinnofrid. Rådet utgör ett rådgivande organ för frågor som rör våld mot kvinnor. Det är också ett forum där regeringen kan utbyta erfarenheter och idéer med företrädare för organisationer och forskare som är engagerade i frågor som rör våld mot kvinnor. Rådet ska uppmärksamma problemområden som behöver åtgärdas. Bland de arbetsområden som rådet särskilt beaktar finns bl.a. våld mot invandrade kvinnor och insatser för män som misshandlar kvinnor.

### *Åtgärder för barn och ungdomar*

Förskolan och skolan skall förmedla samhällets grundläggande värden; om människolivets okränkbarhet, om individens frihet och integritet, om alla människors lika värde, om jämställdhet mellan kvinnor och män och om solidaritet med svaga och utsatta.

Regeringen har uppdragit åt Skolverket att ta fram och sprida exempel på hur skolor och kommuner i samverkan med olika organisationer och myndigheter arbetar med jämställdhet och social och etnisk mångfald. Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2003.

Pedagogiskt kvalificerade resurspersoner skall utbildas i jämställdhet och genuskunskap. Målet är att det skall finnas minst en sådan utbildad lärare eller pedagog i samtliga 289 kommuner år 2004. Resurspersonerna skall arbeta med jämställdhetsfrågorna i förskolan och skolan. För innevarande år har 5 miljoner kronor avsatts för detta ändamål. De nationella värdegrundscentrumerna anlitas för uppdraget.

Inom skolans område skall 5 miljoner kronor användas i arbetet med att förebygga och motverka kränkande behandling genom utbildningsinsatser främst riktade till flickor.

Ungdomsstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att med medel ur Allmänna arvsfonden stödja projekt som syftar till att stärka flickors villkor. Syftet är öka flickors delaktighet, uppmärksamma deras skilda villkor och vidareutveckla metoder för att nå flickor som vanligtvis inte deltar aktivt i organiserade kultur- och fritidsaktiviteter. I slutet av år 2001 avsattes 3 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden. Regeringens avsikt är att avsätta totalt 7 miljoner kronor för ändamålet. Stödet fördelas av Ungdomsstyrelsen.

I oktober 2001 initierade regeringen en tvåårig satsning som syftar till att utveckla ungdomars arbete med generationsövergripande frågor i föreningslivet. Bland annat skall projekt som syftar till dialog över generationsgränserna om värdegrundsfrågor kunna få stöd. Totalt avser regeringen att avsätta 4 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för ändamålet. Projektmedlen fördelas av Ungdomsstyrelsen.

## 8.2 Familjer med patriarkala värderingar

Under de senaste åren har situationen för flickor i familjer med starkt patriarkala värderingar debatterats i Sverige. Det finns flickor som avbryter sin skolgång för att ingå äktenskap, flickor som lovas bort för äk-

tenskap mot sin vilja och som tvingas att gifta sig. Somliga äktenskap ingås inte inför svensk myndighet och registreras därför inte.

I vissa familjer tar sig kontrollen över flickornas tillvaro extrema uttryck; framför allt bröder och fäder tar på sig att kontrollera flickornas kyskhet. Flickorna står ofta helt utan stöd då den närmaste familjen eller släkten aktivt eller passivt stöder kontrollen av dem. De kan utsättas för hot och misshandel eller till och med mord när de framhärdar med att leva ett liv som liknar andra unga kvinnors och som går emot familjens värderingar.

Integrations- och jämställdhetspolitiken är en viktig nyckel i arbetet med att motverka förekomsten av denna typ av förtryck i Sverige. Men insatserna berör också frågor inom områden som t.ex. rättsväsende, socialpolitik, utbildningspolitik och ungdomspolitik.

Regeringens åtgärder är huvudsakligen inriktade på förebyggande arbete och förbättrat skydd för individen. Insatserna berör rättsväsen, socialtjänst och skola.

### *Myndighetsuppdrag*

Integrationsverket har på regeringens uppdrag utarbetat rapporten *Låt oss tala om flickor...* (rapport 2000:16) om situationen för vissa särskilt utsatta flickor. Integrationsverket föreslår i rapporten ett antal åtgärder för att på kort och lång sikt uppmärksamma och underlätta flickornas situation.

Parallellt med Integrationsverkets arbete studerade Ungdomsstyrelsen villkoren i allmänhet för flickor med utländsk bakgrund. I *Rapport om flickor med annan etnisk och kulturell bakgrund* (maj 2000) redovisade Ungdomsstyrelsen de erfarenheter som finns i organisationer och kommuner av arbete för att stärka ställningen för flickor med annan etnisk och kulturell bakgrund. En av rapportens slutsatser är att arbetet med att synliggöra flickor med utländsk bakgrund bör ha sin utgångspunkt i ett generellt jämställdhetsperspektiv, där fokus måste flyttas från den enskilda individen till det omgivande samhället. Ungdomsstyrelsen pekar också på behovet av ytterligare kunskap om uppväxtvillkoren för dessa flickor.

### *Integrationsverkets fortsatta arbete*

I Integrationsverkets uppgifter ingår att ur ett integrationsperspektiv analysera tillståndet och utvecklingen i samhället. Under år 2002 skall uppväxtvillkoren för barn och ungdomar med invandrarbakgrund särskilt belysas.

Regeringen avser att uppdra åt Integrationsverket att redovisa goda exempel och metoder för att förebygga konflikter mellan individen och familjen där orsakerna kan vara patriarkala normer.

Arbete för ökad jämställdhet bör lyftas fram som ett prioriterat insatsområde vid Integrationsverkets beslut om verksamhetsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund för år 2003.

Statsråd från Näringsdepartementet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet samt jämställdhetsministern har genomfört kunskapsseminarier med företrädare för myndigheter, organisationer bildade på etnisk grund, andra frivilligorganisationer och experter. Diskussionen rörde huvudsakligen hur myndigheter och organisationer skall kunna samarbeta för att förbättra situationen för flickorna och deras familjer. Ett seminarium med olika trossamfund planeras i mars 2002.

Som framgår i avsnitt 5.5.6 avser regeringen att ge Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund i uppdrag att fördjupa dialogen med trossamfundet kring frågor om kvinnors och barns rättigheter.

#### *Kraftsamling för lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män*

För att arbetet med familjer med patriarkala och traditionella värderingar skall konkretiseras och bedrivs på såväl statlig, regional och kommunal nivå har regeringen tagit ett samlat grepp med åtgärder inom en rad områden. Bland flera åtgärder som presenterades av regeringen i februari 2002 kan nämnas att 2 miljoner kronor har avsatts till skyddat boende för utsatta flickor i patriarkala familjer. Regeringen avser att i samarbete med länsstyrelserna i de tre storstads länen finna en skyndsam lösning på frågan om behovet av jourbostäder särskilt avsedda för utsatta flickor. Vidare aviseras lagändringar så att den svenska lagens 18-årsgräns för äktenskap blir tillämplig även för utländska medborgare. Regeringen kommer också att tillsätta en expertgrupp med uppdrag att ge förslag på åtgärder och arbetsmetoder som kan skydda och stödja utsatta flickor. Expertgruppen skall också ge förslag på åtgärder för att nå män och pojkar med starkt patriarkala värderingar.

#### *Behov av kunskap om utsatta flickor...*

En generell slutsats från de diskussioner som har förts med företrädare för myndigheter och frivilligorganisationer om familjer med patriarkala värderingar, är att det finns behov av bättre kunskaper hos framför allt socialtjänsten om familjer med patriarkala normsystem och vilka konsekvenser det får för familjemedlemmarnas levnadsvillkor. Dessa kunskaper behöver även personal inom skolan, ungdomsmottagningar och andra institutioner som kan komma i kontakt med flickor som utsätts för våld eller hot om våld. Regeringen har avsatt medel för att framställa ett utbildningsmaterial som diskuterar dessa frågor. Materialet kommer även att göras tillgängligt på nätet.

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att, utifrån befintlig lagstiftning och kunskap, utforma skriftlig information till socialtjänsten i dess arbete för utsatta flickor. Denna information skall distribueras till alla berörda enheter inom den kommunala socialtjänsten.

Regeringens arbete har hittills framför allt tagit sikte på att förändra situationen för flickorna. Men för att uppnå en reell förändring måste även pojkars villkor uppmärksammas. Många pojkar fostras till bärare av traditionella uppfattningar om mäns och kvinnors roller i familjen och i samhället och tar på sig ett ansvar för sina systrars och andra kvinnliga släktingars liv. Sannolikt har landsmän som väl känner det svenska samhället störst möjlighet att bedriva ett framgångsrikt attitydpåverkande arbete. Skolan, trossamfund och organisationer bildade på etnisk grund är också viktiga aktörer när det gäller att öka kunskaperna om det svenska samhället och de mänskliga rättigheterna.

Inom vår befolkning ryms nu svenskar som har vitt skilda livserfarenheter, värderingar och förhoppningar. Att nå uppslutning kring samhällets grundläggande värderingar om mäns och kvinnors lika värde, om demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna är inte bara skolans, myndigheters eller frivilligorganisationers ansvar. Framtiden formas genom ett kollektivt ansvar som även delas av de enskilda människor som tillsammans bildar vårt samhälle.

## 9 Internationellt arbete

Frågor av betydelse för den svenska integrationspolitiken återfinns i många olika sammanhang i det internationella samarbetet. I takt med ökad internationalisering, där Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen är av stor betydelse, blir kopplingen mellan internationella fora och inrikespolitiken starkare. I följande avsnitt redogörs för arbetet inom internationella organ som Europeiska unionen, Europarådet och FN samt för vissa ytterligare internationella åtaganden som är av betydelse för svensk integrationspolitik.

### 9.1 Förenta Nationerna

#### *Det ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC)*

Främjandet av mänskliga rättigheter inom Förenta Nationerna, FN, faller inom det ekonomiska och sociala rådets (ECOSOC) befogenhet. Inom ECOSOC finns en kommission som arbetar för att omsätta principerna i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna i praktisk handling.

Vid möte med FN:s Generalförsamling varje höst, liksom med Kommissionen för de mänskliga rättigheterna varje vår, behandlas frågan om avskaffande av alla former av rasism, rasdiskriminering, främlingsfientlighet och relaterad intolerans. Behandlingen avslutas med antagande av resolutioner, vilket vanligtvis sker utan omröstning. Sverige deltar aktivt i dessa förhandlingar.

Kommissionen för de mänskliga rättigheterna har vidare utnämnt en s.k. specialrapportör som har till uppgift att studera frågor om rasism, rasdiskriminering, främlingsfientlighet och relaterad intolerans i syfte att

främja arbetet med dessa frågor, både nationellt och internationellt. Vid den senaste bedömningen av Sverige anfördes bl.a. ett erkännande av Sveriges uthålliga arbete mot rasism, främlingsfientlighet, anti-semitism och andra former av intolerans genom en mängd olika åtgärder. Samtidigt uttrycktes oro för att andelen ärenden om etnisk diskriminering i arbetslivet ökat.

*FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD)*

I augusti år 2000 behandlade FN:s rasdiskrimineringskommitté (CERD) Sveriges trettonde och fjortonde rapport enligt den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Kommittén välkomnade en rad åtgärder på lagstiftningsområdet som Sverige vidtagit för att bekämpa diskriminering och främlingsfientlighet, liksom insatserna att främja integration. Kommittén påtalade dock att Sverige inte infört något förbud mot rasistiska organisationer såsom föreskrivs i konventionens artikel 4 och manade till vaksamhet mot utveckling med inslag av främlingsfientlighet och nazistiska våldshandlingar. En utveckling som Sverige delar med andra liknande länder. Sverige svarade att ett förbud i praktiken finns mot organisationer som uppmanar till rasdiskriminering genom att all form av sådan verksamhet kriminaliserats. I sammanhanget kan nämnas att Integrationsverket har tagit fram en handbok om konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering i syfte att sprida kunskaper om konventionen och engagera frivilliga organisationer i arbetet mot diskriminering.

*Världskonferensen mot rasism, diskriminering, främlingsfientlighet och relaterad intolerans*

I augusti 2001 höll FN en tredje världskonferens i Durban, Sydafrika om rasism, diskriminering, främlingsfientlighet och relaterad intolerans. De två tidigare konferenserna ägde rum åren 1978 och 1983. Konferensen ledde, efter bitvis mycket hårda förhandlingar, till antagandet av en deklaration samt ett handlingsprogram för att bekämpa rasism, diskriminering, främlingsfientlighet och relaterad intolerans. Konferensen samlade deltagare från ca 170 länder. Angelägna frågor för Sverige var bl.a. stärkandet av den rättsliga ramen för bekämpande av rasism, diskriminering och främlingsfientlighet, såsom effektiva rättsmedel och inrättande av nationella ombudsmän samt andra åtgärder för ett effektivt genomförande på nationell nivå. Konferensen visar på mycket stora skillnader i de deltagande ländernas syn på rasism, diskriminering, främlingsfientlighet och relaterad intolerans.

*FN:s barnrättskommitté*

FN:s barnrättskommitté har i uppgift att följa hur stater uppfyller de krav som ställs i FN:s barnkonvention. Sverige har vid två tillfällen överlämnat nationella rapporter som redogör för framsteg samt hinder för förverkligandet av barnets rättigheter. I sitt yttrande om Sveriges andra rapport uttryckte kommittén oro över det ökade antalet händelser av



rasism och främlingsfientlighet samt delade regeringens oro över lagstiftningen om olaga diskriminering och hets mot folkgrupp. Kommittén uppmanade regeringen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att motverka rasism och främlingsfientlighet så att barn skyddas mot alla former av diskriminering. Kommittén välkomnade regeringens initiativ att se över lagregleringen om lägsta äktenskapsålder för att öka skyddet för skadliga verkningar av tidiga äktenskap och för att undanröja diskriminering av barn.

Sverige överlämnar sin tredje rapport till kommittén i september 2002 och kommer då att redogöra för utvecklingen på dessa områden.

#### *FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)*

På initiativ av FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) anordnade Integrationsverket i april 2001 en internationell konferens i Norrköping om mottagande och integration av vidarebosatta flyktingar. Huvudsyftet med konferensen var att sprida kunskaper och ta fram rekommendationer om bra strategier för integration av vidarebosatta flyktingar. Konferensen blev starten för det s.k. integrationsinitiativet i UNHCR. Inom ramen för detta skall en arbetsgrupp skriva en särskild handbok om mottagning och integration av vidarebosatta flyktingar (kvotflyktingar).

#### *Internationella arbetsorganisationen (ILO)*

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor. ILO har som grundläggande mål att bekämpa fattigdom och främja social rättvisa. I uppgiften ligger att främja sysselsättning och bättre arbetsvillkor.

År 1998 antog internationella arbetskonferensen en deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet samt riktlinjer för dess uppföljning. I deklarationen slås fast att alla ILO:s medlemsländer genom sitt medlemskap i ILO och sin anslutning till ILO:s stadga har en förpliktelse att respektera, främja och genomföra de grundläggande rättigheter som är tema för ILO:s grundläggande rättighetskonventioner. Dessa rättigheter omfattar bl.a. diskriminering i arbetslivet.

ILO bedriver en omfattande utrednings- och rapportverksamhet och har under 1990-talet genomfört ett omfattande forskningsprojekt i syfte att dokumentera förekomsten av, och undersöka effektiviteten av olika åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet i skilda länder. Sverige var ett av de elva länder som aktivt deltog i projektet. Därutöver har ILO de senaste åren presenterat ett flertal rapporter om mångfald i arbetslivet.

## 9.2 Europarådet

#### *Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI)*

Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) arbetar för att bekämpa alla former av rasism, främlingshat, antisemitism och intolerans bl.a. genom att publicera rekommendationer och goda exempel avsedda för Europarådets medlemsländer. Härutöver publicerar ECRI fort-

löpande rapporter över förhållandena i medlemsländerna vad avser rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. I ECRI:s senaste bedömning av Sverige år 1999 uppmärksammades särskilt förekomsten av rasistiskt våld och rasistiska demonstrationer, direkt och indirekt diskriminering inom områdena boende och sysselsättning samt även diskriminering som vissa nationella minoritetsgrupper möter.

#### *Styrkommittén för migrationsfrågor (CDMG)*

I Europarådet har de integrationspolitiska frågorna sin huvudsakliga hemvist i styrkommittén för migrationsfrågor (CDMG). CDMG behandlar i praktiken både invandrades och flyktingars integration samt – i viss mån – migrationsfrågor. Det stora antalet medlemmar i Europarådet resulterar i en spännvidd i de integrationspolitiska frågorna som avhandlas i styrkommittén, där Sverige ligger förhållandevis långt fram. Under en konferens om ”Social Cohesion and Diversity” i Belgien 2000 presenterade styrkommittén en sammanhållen bild för integrationsarbetet inom Europarådets medlemsstater. Ett ramverk för integrationspolitik och en handbok för hur stater kan arbeta med integrationspolitik presenterades. Under september 2002 kommer den sjunde konferensen för Europiska ministrar ansvariga för migrations- och integrationsfrågor att hållas i Helsingfors.

#### *Expertkommittén för medborgarskapsfrågor*

Samarbetet om medborgarskapsfrågor inom Europarådet sker i första hand i expertkommittén för medborgarskapsfrågor (CJ-NA). Kommittén har utarbetat 1997 års europeiska konvention om medborgarskap som Sverige ratificerade år 2001. Kommittén har vidare utarbetat olika förslag till åtgärder för att förhindra statslöshet. Två europeiska konferenser om medborgarskap har hållits, år 1999 och år 2001. Vid konferenserna har bl.a. frågor som medborgarskap och integration diskuterats. Den tredje europeiska konferensen om medborgarskap kommer att hållas under år 2003.

### 9.3 Europeiska unionen

#### *Kamp mot rasism och diskriminering*

Som nämnts i avsnitt 7.1.1. antog EU:s ministerråd ett ”anti-diskrimineringspaket” år 2000. I detta ingår utöver direktiv mot diskriminering även ett handlingsprogram. Handlingsprogrammet som skall fungera mellan januari 2001 och december 2006, har till syfte att följa och stödja medlemsstaternas genomförande av direktiven. Programmet skall komplettera direktiven genom att stimulera informationsutbyte mellan medlemsstaterna samt informera om problem och erfarenheter med genomförandet av direktiven.

Inom ramen för programmet lämnades under år 2000 bidrag till bl.a. europeiska frivilligorganisationer. Bidrag har också lämnats till projekt, där aktörer som arbetar mot diskriminering i olika länder och med inrikt-

ning på olika diskrimineringsgrunder gått samman för att lära av varandra och utveckla nya metoder. Svenska ESF-rådet har på regeringens uppdrag spelat en viktig roll för att bistå svenska frivilligorganisationer som velat ansöka om bidrag enligt programmet.

Genom ett beslut år 1997 inrättades Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet i Wien. Centrets primära uppgift är att förse EU:s medlemsländer med objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter om rasism, främlingsfientlighet och anti-semitism, att undersöka omfattningen och utvecklingen av dessa företeelser, analysera orsakerna till dem, följderna och effekterna samt studera exempel på god praxis när det gäller att ta itu med problem på europeisk nivå. Resultaten redovisas i årliga rapporter. Centret skall också upprätta och samordna ett europeiskt nätverk för information om rasism och främlingsfientlighet.

Kommissionen presenterade i november 2001 ett förslag till rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet. Syftet med förslaget är att se till att rasistiska och främlingsfientliga gärningar i alla medlemsstater är belagda med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som är tillräckliga för utlämning och överlämnande, och att förbättra och uppmuntra rättsligt samarbete genom att avlägsna eventuella hinder för sådant samarbete. Kommissionens förslag kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen Materiell straffrätt.

### *Integration av tredjelandsmedborgare*

Frågor med anknytning till integration har fått en ökad betydelse inom EU genom Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999. Där underströk rådet vikten av att tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta behandlas rättvist. Målet bör vara att dessa personer skall omfattas av rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med unionsmedborgarnas. Kommissionen lade mot denna bakgrund i slutet av år 1999 fram ett förslag till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning. Förhandlingar om förslaget inleddes år 2001 och pågår alltjämt.

Rådet beslutade år 2000 om inrättandet av en europeisk flyktingfond som i första hand skall stödja projekt i medlemsstaterna för mottagande av asylsökande, integration och återvändande. Bidrag lämnas bl.a. till integrationsinsatser av frivilligorganisationer, myndigheter, skolor och kommuner. I Sverige är Migrationsverket ansvarig myndighet gentemot kommissionen och prövar ansökningar om stöd från fonden efter att ha hört Integrationsverket.

Kommissionen har under år 2001 lagt fram ett förslag om en öppen samordningsmetod för gemenskapens invandringspolitik. Enligt förslaget skall rådet anta fleråriga riktlinjer för unionen. Dessa riktlinjer skall sedan överföras till nationell politik genom att särskilda mål fastställs. En av dessa riktlinjer avser integration av tredjelandsmedborgare. Förhandlingar om förslaget pågår.

Enligt fördragets bestämmelser om sysselsättning skall varje medlemsstat inkomma till kommissionen med årliga handlingsplaner för sysselsättning mot bakgrund av EU:s sysselsättningsriktlinjer. Av sysselsättningsriktlinjerna för år 2002 är det den sjunde som är av störst intresse i ett integrationspolitiskt perspektiv. Den tar sikte på att motverka diskriminering och främja social integrering genom möjlighet till sysselsättning. Sveriges handlingsplan för år 2001 lämnades i maj förra året och nästa handlingsplan kommer att lämnas in våren 2002. Den s.k. öppna samordningsmetoden på sysselsättningsområdet ger också möjlighet för ministerrådet att på förslag av kommissionen fastställa länderspecifika rekommendationer. Sverige har för år 2002 bl.a. rekommenderats att säkerställa de aktiva arbetsmarknadsåtgärdernas effektivitet särskilt i fråga om långtidsarbetslösheten, och i detta avseende särskilt uppmärksamma etniska minoriteters och invandrade arbetstagares behov.

#### *Sveriges handlingsplan mot fattigdom och social utslagning*

Sverige presenterade sin första handlingsplan mot fattigdom och social utslagning i maj 2001. Sveriges arbete är inriktat på att öka sysselsättningen och rättvisan i samhället. Det handlar bl.a. om att

- de grupper som fick väsentligt sämre levnadsförhållanden under den ekonomiska krisen på 1990-talet inte blir socialt utestängda. Det är framförallt fråga om ungdomar, ensamförsörjande föräldrar och vissa invandrar- och flyktinggrupper.
- stärka skyddet för grupper som riskerar social utestängning på grund av funktionshinder, etnicitet, kort eller ofullständig utbildning eller bristande anknytning till försörjningssystemen eller att man lever i utsatta områden och regioner.

EU-kommissionen har integrerat medlemsstaternas handlingsplaner i en Joint Inclusion Report vilken fastställdes av Europeiska Rådet vid dess möte i Laeken, Belgien i december 2001.

#### *Insatser för Europas ungdomar*

Hösten 2001 presenterade Kommissionen sin vitbok om det framtida ungdomspolitiska samarbetet inom EU där bl.a. ungdomars delaktighet, information till ungdomar, samt bättre kunskap om ungdomars situation prioriteras. När det gäller att bättre beakta ungdomsfrågor i övriga politikområden prioriteras bl.a. kampen mot rasism, främlingsfientlighet och annan diskriminering.

På europeisk nivå föreslås att arbetet mot rasism och främlingsfientlighet skall prioriteras i alla EU-program och EU-initiativ som berör ungdomar, även i socialfondens verksamhet. Samarbetet med Europeiska centret för övervakning av rasism och främlingsfientlighet skall förstärkas och det civila samhällets insatser på detta område kommer att stödjas.

Integrationsrelaterade frågor återkom på ett par möten när Sverige våren 2001 ledde ordförandeskapet i EU:s ministerråd, det gällde bl.a möten om sysselsättning och storstads- och integrationsfrågor. Under det svenska ordförandeskapet arrangerade Sverige ett expertmöte, Urban Futures, kring storstads- och integrationsfrågor. Konferensen exemplifierade det utbyte som finns mellan integrationsfrågor och storstadspolitik i Sverige och som också återfinns i t. ex. Nederländerna.

Vidare tog Sverige under sitt ordförandeskap initiativet till en deklARATION om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet på Internet. Deklarationen som antogs av ungdomsministerrådet den 28 juni 2001 utgår från att ungdomars egen initiativkraft bör tas tillvara i bekämpande av rasism och främlingsfientlighet.

#### 9.4 Nordiskt samarbete

Inom de nordiska länderna finns integrationsrelaterat samarbete inom bl.a. Nordiska Ministerrådet. Migrationsutskottet, som ägnar sig åt integrationsfrågor, är ett av sex utskott som lyder under Nordiska Ministerrådets ämbetsmannakommitté (EK-A) för arbetsmarknads- och arbetsmiljöpolitik. Utskottet, som inrättades år 1991, består av departementstjänstemän från Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Utskottet är ett forum för informationsutbyte inom integrationsområdet, lagstiftning och administrativa insatser. Arbetet är projektorienterat och utskottets budget används till olika projekt och seminarier. För att antas skall ett projekt vara av nytt för minst två av de nordiska länderna.

De nordiska regeringarna bedriver ett samarbete i asyl- och migrationsfrågor i den s.k. Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor (NSHF). Inom ramen för NSHF behandlas också frågor som rör integration, bl.a. genom erfarenhetsutbyte och information om aktuella frågor. Arbetet i NSHF bedrivs genom ordinarie möten på statssekreterarnivå, ett årligt ministermöte och genom särskilt tillsatta arbetsgrupper. Under år 2001 var Sverige ordförande. Danmark som innehar ordförandeskapet år 2002 har särskilt nämnt integration för flyktingar och invandrare i sin förklaring över vad man avser ta upp under sitt ordförandeskap.

Inom ramen för Ministerrådets ämbetsmannakommitté för bygg- och bostadsfrågor (EK- Bygg og Bo) har en rapport tagits fram med framgångsrika åtgärder för att underlätta utsatta grupper integration i samhället. I rapporten "Framgångsrika exempel i det nordiska integrationsarbetet (Nord 1999:28)" redovisas utförligt fem projekt från vardera Danmark, Finland, Norge och Sverige. I februari 2001 hölls en uppföljningskonferens, "Fördel mångfald", i Stockholm för ett fortsatt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan de nordiska ländernas ansvariga departement, kommuner m.fl.

#### 9.5 Utvecklingslinjer

Under senare år har integrationspolitiken i Sverige kommit att i ökande utsträckning diskuteras i samhällsdebatten. Växande klyftor på olika

samhällsområden mellan infödda och personer med utländsk bakgrund, en tydlig segregation med etniska inslag samt ökande rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering brukar med rätta framhållas som exempel på en oacceptabel utveckling.

På motsvarande sätt har integrationsfrågor kommit att bli en allt viktigare del av den offentliga debatten i de flesta av Europas länder. På många sätt visar situationen utomlands stora likheter med situationen i Sverige vad avser integration. Detta gäller både för traditionella invandringsländer (i huvudsak i norra och västra Europa) och sådana länder som tills ganska nyligen antingen i princip inte berörts av någon omfattande migration (i huvudsak tidigare kommunistiska länder) och sådana länder som tidigare mer varit ”sändande” än ”mottagande” länder (vissa syd-europeiska länder).

I de traditionella invandringsländerna, inklusive Sverige, finns stora likheter vad gäller situationen för personer med utländsk bakgrund och vad som görs för att främja integrationen. Vidare tenderar integrationspolitiken i dessa länder att gå i samma riktning. Utgångspunkten är att staten har ett övergripande ansvar för att personer med utländsk bakgrund skall ha samma rättigheter som andra. Ett annat viktigt gemensamt synsätt är att alla, oavsett bakgrund, skall ha lika tillgång till välfärden i alla dess former.

Inom ramen för dessa principer har de flesta regeringar i de traditionella invandringsländerna gjort avsevärda insatser för att främja integrationen. Men i stora drag har resultaten av dessa betydande ansträngningar varit mindre än vad regeringarna haft anledning att förvänta sig. Således finns i dessa länder på många samhällsområden stora skillnader mellan personer med utländsk bakgrund och andra, en oroande etnisk segregation samt omfattande rasism, diskriminering och främlingsfientlighet.

De europeiska länder som först under den senaste tioårsperioden har börjat få egna erfarenheter av invandring arbetar ofta intensivt med att utveckla sin egen integrationspolitik.

Integration och frågan hur integrationen skall kunna främjas har alltså blivit frågor av allra största vikt över stora delar av Europa.

Denna utveckling avspeglas också på det internationella planet. Frågor om rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering har under lång tid hanterats i internationella organisationer, t.ex. Europarådet, EU och FN. Integrationsfrågor i övrigt har bara i mera begränsad omfattning funnits på den internationella dagordningen. Under senare tid har dock integrationsfrågor blivit en allt viktigare fråga inom EU. Denna utveckling kan förväntas fortsätta.

## 10 Integrationspolitiken i framtiden

### 10.1 Allmänt om utvecklingen ur ett integrationsperspektiv

Det är ett faktum att Sverige nu är ett land med etnisk och kulturell mångfald. Människor som bor i Sverige har sitt ursprung i skilda delar av

hela världen. Till den etniska och kulturella mångfalden bidrar också de personer som tillhör landets nationella minoriteter.

Under slutet av 1990-talet flyttade omkring 50 000 personer till Sverige varje år. Den största delen av invandringen utgörs av anhöriga till personer som redan bor i Sverige. Arbetskraftsinvandringen under de senaste trettio åren har varit marginell men kan framöver komma att öka. Den ökade mångfalden innebär stora möjligheter till utveckling av det svenska samhället. Många av de människor som söker sig till Sverige är individer i arbetsför ålder och har utbildning och arbetslivserfarenhet. Integrationspolitikens utgångspunkt är att varje enskild individs förutsättningar och möjligheter skall tas tillvara.

När riksdagen fattade beslut om integrationspolitiken skedde detta mot bakgrund av en insikt om att den tidigare politiken, som den kommit att bedrivas, hade befäst invandrarskapet. Samhällets verksamheter var inte påverkade av den etniska och kulturella mångfalden i någon större omfattning och de flesta institutioner och arbetsplatser var utformade efter traditionella och homogena krav. Detta försvårade möjligheterna både för dem som nyligen invandrat, men också för dem som sedan länge bott i Sverige att komma in som en naturlig del i samhällsgemenskapen. Skillnaden på inriktningen av politiken mot tidigare är att det skall vara behovet i sig, och inte invandrarskapet, som motiverar olika åtgärder. Integrationspolitiken skall verka för att den generella politiken utvecklas så att den tar sin utgångspunkt i mångfalden och därmed bidrar till att bryta upp gränsen mellan de som är födda i Sverige och de som har invandrat.

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. Den etniska mångfalden har också påverkat samhällsutvecklingen på många olika sätt och det finns en större öppenhet i samhället för intryck från en alltmer internationaliserad värld. Inom kulturpolitiken går det tydligt att se att regeringens engagemang ökat påtagligt för att främja ett kulturliv som bygger på samhällets etniska och kulturella 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.

### *Skillnaderna fortfarande för stora*

Men trots denna ökade medvetenhet har insatser för att alla skall få likvärdiga möjligheter och på att kompetensen hos personer med utländsk bakgrund skall 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. Men skillnaderna är också tydliga inom flera andra områden.

På arbetsmarknaden är invandrare tydligt överrepresenterade i arbeten utan krav på särskild utbildning och underrepresenterade i yrken som kräver specialistkompetens. Koncentrationen till ett fåtal områden och inom dessa till okvalificerade och lågavlönande arbeten är påfallande.

Invandrades arbetsvillkor och karriärmöjligheter även efter det att de har bott i Sverige ett antal år skiljer sig från de som gäller för övriga invånare. Det finns många olika förklaringar till denna situation som t.ex. vistelsetidens längd, bristande kontaktnät på arbetsmarknaden och brister i det svenska språket. Men detta kan inte förklara varför så många invandrare med akademisk utbildning inte har arbeten som motsvarar deras kompetens något så när. Alldeles för många invandrare kommer aldrig vidare in i arbetslivet och samhällslivet efter introduktionsperioden – så många att utbildnings- och språkförutsättningarna inte räcker som förklaring. Hindren finns både på samhällelig och individuell nivå.

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. Även hälsosituationen för invandrare och flyktingar är generellt sämre än för människor födda i Sverige. Likaså har människor med utländsk bakgrund allmänt sett lägre engagemang och delaktighet i samhällsutvecklingen. Det finns olika förklaringar till skillnaderna, bl.a. den individuella bakgrunden, levnadsvillkoren och eventuella brister i hälsovård i det land man kommer ifrån, skälen till varför man kommit till Sverige och motivationen för att leva här, språkkunskaper, diskriminering och utanförskap, avsaknad av socialt nätverk samt bristande tilltro till demokratiska system.

Det integrationspolitiska målet om allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter skall enligt regeringens uppfattning gälla alla områden inom samhällslivet. Ett område som regeringen anser bör uppmärksammas mer, och som berör flera av de redovisade samhällsområdena, är uppväxtvillkoren för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. I det fortsatta arbetet måste också skillnaderna mellan kvinnor och män och jämställdhetspolitikens mål särskilt uppmärksammas. Skillnaderna i förutsättningar och lika villkor mellan människor födda i Sverige eller utomlands, inom vilka områden de än finns, måste tas på största allvar och beaktas i det fortsatta genomförandet av integrationspolitiken.

## 10.2 Integrationspolitikens fortsatta inriktning

**Regeringens bedömning:** 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 integrationspolitiken inom olika områden. Uppväxtvillkoren för barn och ungdomar med utländsk bakgrund och jämställdhet mellan kvinnor och män kommer att uppmärksammas mer.



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 skall 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. Framgångarna avgörs både av faktorer på individnivå och av faktorer på samhällsnivå.

På samhällsnivån är det som sker på arbetsmarknaden och inom utbildningsområdet av stor betydelse. En av de viktigaste orsakerna till människors marginalisering och utanförskap är bristande möjligheter till egenförsörjning och därmed delaktighet och medansvar i samhället. Många problem för dem som invandrat hänger samman med avsaknaden av ett arbete och en roll i det nya samhället. En fortsatt angelägen uppgift för regeringen är därför att genom olika åtgärder medverka till att fler personer med utländsk bakgrund kan försörja sig själva och att forcera de hinder som finns för att människor med utländsk bakgrund skall återfinnas som en naturlig del inom arbetslivets samtliga områden och nivåer. Den som har invandrat har, som alla andra människor i samhället, också skyldigheter. För att kunna uppnå en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund krävs både en medvetenhet hos individer om de egna skyldigheterna samtidigt som den samhälleliga nivån måste skapa goda förutsättningar för integration.

Det finns inga skäl till förändringar av den huvudsakliga inriktningen på integrationspolitiken. Däremot måste genomförandet av integrationspolitiken inom olika områden utvecklas och förbättras. De åtgärder som pågår och aviseras i denna skrivelse syftar till att åstadkomma en sådan utveckling. 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. Men det handlar också om en tydligare betoning på att integration är en process som sker både på individuell och samhällelig nivå och att grundläggande värderingar som bygger på mänskliga rättigheter måste gälla för alla i en samhällsgemenskap. Den inriktningen på integrationspolitiken måste få genomslag redan vid introduktionen av nyanlända invandrare.

#### *Introduktionen av nyanlända invandrare skall förbättras*

Den omfattande kritik som riktats mot introduktionen av nyanlända invandrare och svenskundervisningen har haft sitt berättigande. Kritiken var också en av utgångspunkterna i den integrationspolitiska propositionen där en huvudfråga var att introduktionen skulle förbättras genom större flexibilitet och individualisering. Sedan propositionen beslutades och Integrationsverket inrättades har stora insatser också gjorts för att åstadkomma en förändring. En särskild satsning sker för att stärka invandrades möjligheter till sysselsättning bl.a. genom att ge stöd till insatser som förbättrar och utvecklar system för en mer flexibel och individanpassad introduktion och svenskutbildning. Integrationsverket bedriver nu ett omfattande utvecklingsarbete tillsammans med andra

berörda myndigheter och ett flertal kommuner. Nya metoder och angreppssätt prövas i syfte att individualisera introduktionen med fokus på ökad självförsörjning.

Nationella uppföljningar görs av introduktionens resultat där de som invandrat också betygsätter introduktionen. Skolverket har fått i uppdrag att utveckla en flexiblere svenskundervisning för invandrare och otraditionella metoder för denna undervisning prövas. Behovet av strukturella åtgärder för att effektivisera introduktionen ses över i en statlig utredning om mottagandet och introduktionen för flyktingar. I uppdraget ingår att se över hur alla nyanlända invandrare skall kunna få bättre kunskap om och förståelse för det svenska samhällets grundläggande värderingar och om det svenska demokratiska systemet.

En angelägen fråga är alla nyinvandrades behov av introduktion och då inte minst barnens behov. Integrationsverkets ifrågasättande av den skarpa gräns i fråga om introduktionsinsatser som i dag i praktiken finns mellan flyktingar och andra invandrare är relevant. Många som inte är flyktingar har samma behov av stödåtgärder under den första tiden i Sverige. Bra arbetsmetoder för att stödja nyanlända flyktingar bör kunna användas även för andra invandrare i syfte att underlätta integrationen.

Det är vidare angeläget att invandrarnas egna organisationer och andra frivilligorganisationer i ökad utsträckning involveras i introduktionsarbetet.

Regeringen har för avsikt att noga följa utvecklingen av introduktionen och vid behov vidta ytterligare åtgärder som kan behövas från regeringens sida.

#### *Kompetensen hos invandrare skall tillvaratas på arbetsmarknaden*

Insatserna inom arbetsmarknadspolitiken måste i högre grad än hittills präglas av integrationsperspektivet. För att uppnå detta måste arbetet för att öka individualiseringen och flexibiliteten i den service och de insatser som erbjuds de arbetssökande på arbetsförmedlingarna gå vidare. Det sker t.ex. genom att utvecklingen fortsätter för att göra de individuella handlingsplaner, som varje arbetssökande på arbetsförmedlingen skall ha, till ett mer effektivt instrument i sökprocessen efter ett nytt jobb.

Ett individualiserat och flexibelt arbetssätt skall etableras redan under introduktionen av nyanlända invandrare. Utvecklingsarbete med denna inriktning pågår också. AMS skall under hösten 2002 rapportera till regeringen hur man avser att säkerställa att arbetsförmedlingarnas insatser för flyktingar och andra invandrare under introduktionsperioden ges vederbörlig prioritet oavsett konjunkturläge och generell medeltilldelning. Uppdraget bör bl.a. ses mot bakgrund av den överenskommelse om samverkan för att förbättra introduktionen som AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket samt Kommunförbundet träffade i april 2001.

Regeringens satsning på kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleexamen kommer att fortsätta under 2003. För att öka möjligheterna för människor med utländsk utbildning att snabbt komma ut i arbetslivet och få ett arbete i förhållande till sin kompetens avser regeringen att i en kommande proposition ge förslag till system för validering av utländsk yrkeskompetens.

Ytterligare insatser för att bättre ta till vara den resurs som invandrare utgör i svenskt arbetsliv är emellertid nödvändiga. De fortgående demografiska förändringarna riskerar att skapa en situation med utbredd arbetskraftsbrist. Att hålla uppe arbetskraftsutbudet är därför en av regeringens mest prioriterade uppgifter på några års sikt. Hela den arbetsföra befolkningen, oavsett faktorer som kön, etnicitet, ålder, sexuell läggning eller funktionshinder, måste tas tillvara i största möjliga utsträckning och på bästa möjliga sätt. Ansträngningarna för att öka arbetskraftsutbudet, bl.a. genom att motverka diskriminering och främja mångfald på arbetsmarknaden måste därför intensifieras.

#### *Utbildningsväsendet skall genomsyras av integrationsperspektivet*

Även inom utbildningspolitiken bör integrationsperspektivet få ökat genomslag. Utbildningsinsatserna bör också präglas av en ökad individualisering och flexibilitet, vilket inte minst gäller undervisningen i svenska. De pågående insatserna för att stärka svenskundervisningen skall fortsätta. En fortsatt satsning görs också på modersmålet i grundskolan och gymnasiet för att barn och ungdomar skall kunna utveckla sin kulturella identitet och få en lyckad skolgång.

Regeringen prioriterar också insatser bl.a. för att utveckla undervisningen i skolor med många olika nationaliteter och inom ramen för storstadspolitiken läggs stor vikt på elevers språkliga utveckling i socialt utsatta områden.

Inom vuxenutbildningen görs en särskild satsning på kompletterande teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor för invandrare med utländsk högskoleutbildning. Invandrares utbildningar och studieerfarenheter förvärvade utomlands skall tas tillvara bättre. Regeringen behandlar nu frågan om validering och vägledning och avser att återkomma till riksdagen.

#### *Delaktigheten och inflytandet i samhället skall öka*

Regeringen har vidtagit en mängd åtgärder för att invandrare skall bli mer delaktiga i samhällsutvecklingen. Genom den generella politiken, bl.a. arbetsmarknadspolitiken, sker insatser för att motverka utanförskap och marginalisering.

Genom demokratipropositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) presenteras en långsiktig strategi för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen. En del i denna strategi är att särskilt främja delaktigheten i den demokratiska processen för personer med utländsk bakgrund. I detta sammanhang är det viktigt att även barns och ungas deltagande och möjlighet till inflytande främjas.

Regeringen har också för avsikt att se över hur stödet till organisationer som bildats på etnisk grund på ett bättre sätt än hittills kan bidra till att stärka integrationsprocessen. Samtidigt är det angeläget att organisationer som bildats på etnisk grund och som inte bedriver integrationsverksamhet utan annan verksamhet med t.ex. kulturell eller social inriktning har möjlighet att få stöd.

Utvecklingen i de utsatta bostadsområdena framför allt i storstadsregionerna har inneburit förbättringar när det gäller den egna försörjningen. De uppföljningar som gjorts visar att sysselsättningen ökar och att socialbidragsberoendet minskar. Fortsättningsvis skall regeringen i ökad utsträckning arbeta med 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 vilket är viktigt för att nå målen för integrationspolitiken.

Arbetsmetoder och samverkansformer som varit framgångsrika i arbetet i storstädernas utsatta bostadsområden bör kunna användas för att bryta segregationen och utveckla verksamheter i andra kommuner med liknande situation.

#### *Den kulturella och religiösa mångfalden ökar*

Inom kulturpolitiken har kraftfulla insatser gjorts för att främja ett kulturliv där alla, oavsett språklig eller kulturell bakgrund, skall vara delaktiga och medansvariga. Centrala kulturinstitutioner har som mål att främja en samhällsutveckling där etnisk, kulturell, språklig och religiös mångfald tas tillvara som en positiv kraft samt att bidra till minskad diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Ytterligare åtgärder kommer att göras för att hela befolkningen skall 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. Radio och TV i allmänhetens tjänst skall enligt de nya sändningstillstånden tillhandahålla ett mångsidigt utbud som speglar de olika kulturer som finns i Sverige. Företagen skall ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos barn som tillhör språkliga eller etniska minoriteter.

Dialogen med trossamfunden kring frågor som rör kvinnor och barns rättigheter skall fördjupas.

#### *Folkhälsoarbetet inriktas på att förebygga ojämlikheter i hälsa*

Folkhälsan är ett exempel på ett område där det integrationspolitiska perspektivet fått ett stort genomslag. Orsaken är de hälsoskillnader som finns mellan invandrare och människor födda i Sverige. Regeringen har för avsikt att till hösten 2002 lägga fram en proposition om folkhälsan där en ny och tydligare struktur för det samlade folkhälsoarbetet kommer att föreslås. Ojämlikheter i hälsa på grund av etnisk tillhörighet uppmärksammas som en viktig del i arbetet.

#### *Effektivare styrning av myndigheter för att öka integrationspolitikens genomslag*

Regeringens styrning av de statliga myndigheterna måste ske med ökad effektivitet. Integrationspolitiken innebär att myndigheternas verksamhet

skall utformas med utgångspunkt i samhällets etniska mångfald. Myndigheterna har ansvar för att inom sitt område verka för att alla får lika möjligheter oavsett etnisk bakgrund. Det behöver tydliggöras att statliga myndigheter har ett direkt ansvar för detta i sin verksamhet. Vissa strategiska myndigheter för integrationspolitiken bör få detta inskrivet i sina instruktioner. Samtidigt skall Integrationsverket driva på utvecklingen och stödja myndigheternas arbete med att införliva de integrationspolitiska målen i den löpande verksamheten. Myndigheternas verksamhet behöver följas upp och utvärderas i effektiva former. För att underlätta Integrationsverkets arbete och för att tydliggöra myndighetens roll i dessa avseenden kommer Integrationsverkets instruktion att ses över.

#### *Etnisk diskriminering skall motverkas och arbetet mot rasism intensifieras*

Regeringen har som tidigare redovisats vidtagit en mängd åtgärder för att diskriminerande hinder för personer med utländsk bakgrund skall tas bort. Genom lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet har möjligheterna att förebygga och motverka etnisk diskriminering på arbetsmarknaden ökat. Lagens syfte är att ingen, vare sig man är född i Sverige eller utomlands, skall diskrimineras på grund av sin bakgrund. DO bedriver ett omfattande arbete för att öka kunskapen om etnisk diskriminering i arbetslivet och inom andra samhällsområden. Statligt stöd kommer att ges till ett antal lokala antidiskrimineringsbyråer som drivs av frivilliga krafter. Syftet med denna verksamhet är bl.a. att sprida kunskap om lagstiftningen och synliggöra och uppmärksamma förekomsten av etnisk diskriminering.

Antalet anmälningar om etnisk diskriminering i arbetslivet kommer att följas upp och systematiseras för att ge kunskap om var det finns hinder som kan åtgärdas. En förändrad diskrimineringslagstiftning kan komma att få en positiv betydelse för att öka invandrarnas möjligheter att få arbete i förhållande till sin kompetens.

Det fortsatta arbetet med att genomföra handlingsplanen mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering skall ske med full kraft. Det förebyggande arbetet mot rasism måste stärkas och en översyn av det antirasistiska arbetet skall leda till förslag om hur detta arbete kan ske mer effektivt.

#### *Kraftsamling för lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män*

De jämställdhetspolitiska målen måste införlivas bättre i integrationsprocessen. Det handlar ytterst om rättvisa och fördelning av ekonomisk och politisk makt. Det är också en fråga om demokrati att värdera kvinnor och män lika. Jämställdhet skall vara ett prioriterat område vid fördelningen av stöd till organisationer bildade på etnisk grund fr.o.m. år 2003.

Regeringen har presenterat ett särskilt åtgärdsprogram inriktat på insatser för utsatta flickor i patriarkala familjer. En expertgrupp skall knytas till regeringen och få i uppdrag att ge förslag på åtgärder och arbetsmetoder som kan skydda och stödja flickor i en utsatt situation. Åt-

*Barns och ungdomars uppväxtvillkor skall uppmärksammas mer*

Regeringen ser allvarligt på att barn och ungdomar som växer upp i Sverige och som har föräldrar som invandrat i många avseenden har sämre förutsättningar i det svenska samhället än andra barn och ungdomar. Även om omfattande insatser har gjorts har dessa inte fått tillräcklig effekt. Integrationsverket skall därför i enlighet med sitt regleringsbrev för år 2002 särskilt följa upp tillståndet för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. I samband därmed skall kompetensen hos Barnombuds- mannen och Ungdomsstyrelsen tillvaratas. Regeringen har även för avsikt att uppdra åt Integrationsverket att inom ramen för detta uppdrag redovisa goda exempel och metoder för att förebygga konflikter mellan individens rätt och familjens patriarkala normer.

### 10.2.1 Integrationspolitikens mål tydliggörs

**Regeringens bedömning:** Integrationsprocessen skall 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.

Den ömsesidiga integrationsprocessen kantas av många frågor som måste hanteras och som inte kommit fram tillräckligt i det integrationspolitiska arbetet. Integrationsprocessen är ömsesidig i den bemärkelsen att alla är medansvariga och delaktiga i den och måste bidra med sin del. Integrationsprocessen är ständigt pågående och handlar om den gemensamma uppslutningen kring samhällets grundläggande värderingar och att uppnå en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund. Delaktighet i en samhällsgemenskap uppstår inte med automatik av att man kan försörja sig själv. Många som invandrat till Sverige har arbete och försörjer sig själva men känner sig inte delaktiga i samhället.

Runt om i världen finns också flera exempel på hur invandrare och etniska minoriteter lever i separata bostadsområden som också fungerar som miniatyrsamhällen. Människorna i dessa bostadsområden är ofta inte delaktiga i samhället och många kan uppleva ett utanförskap, trots att de kan försörja sig själva. I Sverige tycks vi också vara på väg mot en sådan utveckling där många invandrare finns i vissa bostadsområden i de tre storstadskommunerna. I sådana segregerade områden med få kontakter med det svenska samhället kan det lätt bli så att den egna kulturen eller livsstilen blir en trygghet även om den innehåller inslag som strider mot

grundläggande demokratiska värden och respekten för mänskliga rättigheter.

Ett samhälle med en stor andel invandrad befolkning innebär att olikheter måste respekteras. De lagar och sedvänjor som finns i Sverige har redan i dag påverkats av den nya befolkningssammansättningen och kommer att fortsätta utvecklas och förändras. Även om det ännu inte fått generell genomslag kan vi t.ex. se att många skolor har olika ledighetsdagar för barn beroende på religion, att skolbespisningarna respekterar att vissa rätter inte går att servera vissa barn på grund av religion, att det startas friskolor med utgångspunkt i andra religioner, att besöksrutinerna på sjukhus förändras m.m. Den ömsesidiga integrationen är en långsam process där en anpassning och utveckling måste ske från båda håll.

En fråga som ofta uppstår är vilka etniskt och kulturellt betingade beteenden som kan tolereras. Universiella överenskommelser stater emellan om mänskliga rättigheter är ett rättesnöre som gäller för hela världens befolkning oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Beteenden som bryter mot sådana överenskommelser kan därför inte tolereras. Ingen har rätten att med våld eller tvång styra en annan människas liv. Om dessa värderingar finns inga kompromisser. Med dessa markeringar som gräns finns emellertid ett stort utrymme för olika sätt att leva och tänka. Integrationsprocessen måste därför handla mer om hur den egna identiteten, den etniska och kulturella bakgrunden, kan bli en del i samhällsgemenskapen. Integrationen kräver respekt för alla människor, den innebär en ömsesidig anpassning.

### *Respekt för den gemensamma värdegrunden*

I de integrationspolitiska målen används både begreppen tolerans och respekt. Begreppet tolerans leder tanken till att olikheter skall tolereras, inte respekteras. Begreppet kan också leda till uppfattningar som att samhället skall se genom fingrarna när det gäller vissa beteenden, med hänvisning till den kulturella bakgrunden, trots att beteendet kanske bryter mot både lagstiftning och respekten för mänskliga rättigheter. Begreppet respekt leder tanken mer rätt och innebär att olikheter både skall och kan respekteras så länge denna olikhet inte strider mot svensk lag eller kränker de mänskliga rättigheterna. Att använda både begreppen tolerans och respekt är olyckligt eftersom debatten om allas lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter och respekten för olikheter har stor betydelse för inställningen till invandring och samhällets etniska mångfald och därmed integrationspolitikens genomslag. Regeringen har därför för avsikt att återkomma till riksdagen och föreslå att målen för integrationspolitiken ändras så att begreppet tolerans tas bort till förmån för begreppet respekt.

Integrationsverkets framtida inriktning på verksamheten bör i högre grad präglas av insatser som uppmärksammar den gemensamma värdegrunden om allas lika rättigheter samt de krav den ställer både på de som invandrat och de som redan bor i Sverige.

Det krävs också en ständig och öppen dialog i hela samhället om att alla som bor i Sverige skall ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter och vad en ömsesidig integration innebär. Alla har ett ansvar för att skapa ett samhälle med den etniska mångfalden som grund. Det

finns många viktiga aktörer som kan ta ett ansvar för att fortsätta att utveckla integrationspolitiken. Det gäller såväl enskilda individer som, organisationer, trossamfund och myndigheterna. Skr. 2001/02:129

Regeringen kan senare komma att överväga ytterligare åtgärder i syfte att öka integrationspolitikens genomslag inom olika områden.



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, Sommestad

Föredragande: statsrådet Mona Sahlin

---

Regeringen beslutar skrivelse 2001/02:129 Integrationspolitik för 2000-talet