

RAPPORT INTEGRATION 2002

Rapport Integration 2002
© Integrationsverket, 2003

ISSN 1651-1662

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Grafisk formgivning: Anna-Sofia Quensel

Omslagsbild: Daniel Lagerlöf/Pressens Bild

Tryck: Berlings Skogs AB, Trelleborg

RAPPORT INTEGRATION 2002

INNEHÅLL

Förord	7	Privat sektor	64
Inledning	9	Mångfaldsarbete i Malmö	71
Rapport Integration 2002	9	Sammanfattning	72
En summering – Rapport Integration 2002	11	Arbetsmarknaden – en sammanfattning	74
Arbetsmarknaden	11	Referenser	76
Skolan	12		
Boende	13	Del II Skolan	79
Introduktion av flyktingar	14	Skolan, en präglade miljö	81
En Agenda för Integration och Mångfald	16	Skolan för barn och unga med utländsk bakgrund	
Var finns hindren på väg mot mångfaldens samhälle?	16	– utveckling och förklaringar	83
Integrationspolitikens möjligheter	17	Betygsutveckling	83
Positiva drivkrafter för integration och mångfald	18	Personer med utländsk bakgrund i skolan	
En utvecklad Agenda för Integration och Mångfald	21	– resultat och förklaringar	85
		Skolsvårigheter eller utländsk bakgrund	90
Del I Arbetsmarknaden	27	Integrationsambitioner och särortspraktik, en studie om skolans organisation	92
Utvecklingen på arbetsmarknaden	29	»För många flickor, pojkar eller invandrare i samma klass kan bli fel.«	92
Arbetsmarknadsindikatorer	29	Analys och sammanfattning av fältstudien	97
Sammanfattning	37	Modersmålsundervisningen – ett redskap till vad?	98
Varför skillnader i arbetslöshet och sysselsättning?	38	Modersmålet – en resurs att utgå ifrån	98
Vad vet vi, vad tror vi och vad behöver vi veta mer om?	46	Tvåspråkighetens möjligheter i Sverige	
De unga på arbetsmarknaden	48	– exemplet Kroksbäcksskolan	99
Sammanfattning	50	Studieverkstaden – ett bra exempel på nyttänkande	102
Var finns mångfalden?	52	Sammanfattande analys: Skolan – hinder eller möjlighet	103
Utvecklingen i kommunerna	52	Sviktande betygsresultat	103
Sammanfattning	55	Vanliga förklaringar till de sviktande betygsresultaten	103
Branscher och yrken	55	Normalitet och problemfokusering	104
Från problem till resurs	61	Elevsortering och kategorisering	104
Några röster om rekrytering och mångfald	63	Modersmålet som resurs	104
Offentlig sektor	63	Referenser	106

Del III Boendet	107	Hur riva hindren? Några lärande exempel	189
Boendesegregationen	109	Hälsofrämjande introduktion	189
Inledning	109	Alternativ svenskundervisning	192
Storstadspolitik – antisegregationspolitik	110	Modeller för att värdera kompetens	199
Segregationsprocesserna fortgår	112	Samverkan mellan myndigheter	201
Ekonomisk boendesegregation	116	Projekt i stället för ordinarie verksamhet	203
Referenser	123	Vem får introduktion?	203
Boendestudien – levnadsvillkor i		Hur riva Hindren? Sammanfattande diskussion	205
vissa utsatta områden	125	Hur gör man i andra länder? Internationella jämförelser	208
Deltagande och delaktighet	126	Exemplet Kanada	209
Trygghet och attraktivitet	133	Exemplet USA	219
Hälsa	141	Exemplet Nederländerna	223
Avslutande diskussion	145	Vad flyktingkommissariatet rekommenderar	227
Referenser	148	Hur gör man i andra länder? Sammanfattande diskussion	230
Del IV: Introduktion av flyktingar	149	Referenser	235
Invandringen ökar	151	The swedish integration report for 2002.	
Kommunernas introduktion av flyktingar	154	A Summary	237
1997 års flyktingar	155	The labour market	237
Hur gick det för 1997 års flyktingar?	166	Education	239
Hinder för en bra introduktion	168	Housing	240
Uppföljningar av flyktingmottagandet	168	Refugee introduction programmes	241
Skolverkets uppföljning av sfi	169	Bilagor	243
Integrationsverkets förslag	170	Begrepp, definitioner och statistiska källor	245
Vuxenutbildning – väg till jobb eller förvaringsplats?	171	Tabellbilaga Arbetsmarknaden	247
Värdering och komplettering av utländsk kompetens	174	Tabellbilaga Boendesegregationen	251
Kompletteringsutbildningar överbryggar hindren?	175	Tabellbilaga Boendestudien	253
Introduktion av flyktingbarn och ungdomar	177	Tabellbilaga Introduktion av flyktingar	256
Dålig hälsa – hinder för introduktion3	182		
Hinder för en bra introduktion.			
Sammanfattande diskussion	187		

FÖRORD

Integrationsverket har i uppdrag av regeringen att lämna en årlig rapport om tillståndet och utvecklingen inom olika samhällssektorer när det gäller situationen för invånare med utländsk bakgrund. Denna årliga rapport sammanfaller med en av Integrationsverkets centrala uppgifter, nämligen att följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald. Kunskapen skall spridas till politiska beslutsfattare, myndigheter, kommuner, arbetsmarknadens parter, organisationer och andra aktörer och individer.

Rapport Integration 2002 behandlar situationen och utvecklingen på arbetsmarknaden, i skolan, i boendet och under flyktingars första år i Sverige. Inom alla dessa områden framträder de stora utmaningar som integrationspolitiken och hela samhället står inför om integration och mångfald skall kunna förverkligas. Risken för att vara utan arbete, att klara sig sämre i skolan och att leva i utanförskap är högre om du är född i ett annat land än Sverige. I den problematiska bild som framgår finns vissa integrationspolitiska ljuspunkter. En sådan ljuspunkt är att det finns tecken som tyder på att den trettioåriga nedåtgående trenden i sysselsättning för utrikes födda kan ha brutits. En annan ljuspunkt är de »svenskglesa« skolor där elevernas skolresultat är bland de bästa i landet.

Vår ambition med *Rapport Integration 2002* är att bidra till den offentliga diskussionen om mångfald, invandring och integration genom att ge en lägesbeskrivning och visa på utvecklingen. Vår förhoppning är att rapporten kommer att bli en återkommande källa till aktuell kunskap och djuplodande analyser inom olika samhällsområden ur ett integrationsperspektiv. Avsikten är att fortsätta att bygga ut ett omfattande samarbete med det omgivande kun-

skapssamhället, för att bättre ta tillvara de kunskaper som finns på universitet och högskolor, forskningsinstitutioner och berörda myndigheter.

Rapport Integration 2002 rymmer även en inledning där Integrationsverket presenterar utgångspunkter för det framtida integrationsarbetet. I en *Agenda för Integration och Mångfald* vill vi peka på viktiga initiativ som bör tas i arbetet med den fortsatta utvecklingen av integrationspolitiken. Dessa initiativ utgör grundläggande strategier som Integrationsverket tillämpar i sitt arbete och vill fortsätta att utveckla i samverkan med andra aktörer. Agendan och kunskaperna i *Rapport Integration 2002* hoppas vi ska ge ett betydande och positivt bidrag i det fortsatta arbete med att skapa förutsättningar för integration och till diskussionen om den framtida integrationspolitiken.

Rapport Integration 2002 utgår från analyser som arbetats fram på Integrationsverkets avdelning för samhällsanalys. Dessutom använder vi oss av resultaten från ett stort antal studier inom forsknings- och myndighetsvärlden.

Författare till de olika delarna är i huvudsak Lena Schröder (arbetsmarknaden), Maria Murphy och Andreas Sandberg (boendestudien respektive boendesegregationen), Henrik Emilsson och Erika Sallander (skolan) och Lillemor Sahlberg (introduktion av flyktingar). Monir Dastserri har ansvarat för databaser och statistiska analyser.

Därutöver har journalisterna Irka Cederberg, Björn Kumm och Mark Olsson bidragit med intervjuer och intervjusammanställningar till de delar av rapporten som behandlar arbetsmarknad och introduktion av flyktingar. Cajsa Malmström har skrivit en särskild rapport om Introduktion och hälsa. Sabine Gruber, Linköpings universitet och Suss Forssmann Tullberg,

Skolverket har bidragit med avsnitt till den del som behandlar skolan.

Till arbetet med rapporten har en referensgrupp med interna och externa experter varit knuten. De externa experterna är professor Roger Andersson, Uppsala universitet och Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) Gävle, docent Mahmood Arai, Stockholms universitet, docent Paulina de los Reyes, Uppsala universitet och Arbetslivsinstitutet samt docent Erik Olsson, Linköpings universitet.

Språket har granskats av Åsa de Veen och den grafiska formgivningen och slutredigeringen har gjorts av Anna-Sofia Quensel, båda vid kommuni-

kationsenheten vid Integrationsverket. Tomas Uddin, pressekreterare vid Integrationsverket, har på generaldirektörens uppdrag ansvarat för den inledande diskussionen och Agenda för Integration och Mångfald.

Stephen Croall har gjort översättningen av sammanfattningen till engelska.

Norrköping i mars 2002

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Abdullahi Aress
Chef för avdelningen
för samhällsanalys

INLEDNING

Sverige är ett invandringsland. Fler människor flyttar till Sverige än från landet. Drygt en miljon invånare är födda i något annat land än sitt nuvarande hemland. Det motsvarar knappt tolv procent av den totala befolkningen. Ytterligare sex procent av invånarna har en utrikes född förälder och tre procent har två utrikes födda föräldrar. En dryg femtedel av Sveriges befolkning har därmed själva invandrat eller har föräldrar som invandrat.

Detta präglar Sverige. Befolkningen är källan till välstånd och utveckling. Landet utvecklas genom sina invånare. Det är därför positivt både för den enskilde och för samhället att en långsiktig förbättring av invandrades sysselsättning kan skönjas på svensk arbetsmarknad. En närmare tre decennier lång nedgång i sysselsättning för utrikes födda bröts under slutet av 1990-talet.

Befolkningsförändringen har varit snabb. Efter andra världskriget var andelen utrikes födda cirka 1,5 procent av befolkningen. Även ur ett internationellt perspektiv har Sverige på kort tid förvandlats till ett av världens mer mångkulturella länder. Befolkningsförändringen har dock inte fullt ut fått genomslag i hela samhällslivet.

Det innebär att:

- All kapacitet och alla möjligheter som finns i befolkningen tas inte till vara. Utbildningsnivån skiljer sig inte på avgörande sätt mellan inrikes födda och utrikes födda, i synnerhet inte för invånare födda utanför Europa. Däremot skiljer sig möjligheterna på arbetsmarknaden och inom en rad andra områden i samhällslivet. Arbetsmarknaden fungerar inte etniskt neutralt utan sorterar möjligheterna för arbete och yrkeskarriär efter födelse-region. Det är kränkande för den enskilde.

Det är slöseri med såväl samhälleliga som mänskliga resurser.

- Sätten som Sverige tar emot nyanlända invandrade på ger i dag inte förutsättningar för alla att snabbt bli delaktiga i samhällslivet.
- När inte alla invånare fullt ut får tillgång till olika områden av svenskt samhällsliv, utan stängs ute, riskerar klyftorna att växa i samhället. Skillnaden i ekonomisk standard mellan olika bostadsområden i Sverige har fortsatt att växa även när sysselsättningen ökat.

Detta riskerar att förstärka och cementera klyftor i samhället, klyftor som byggts efter födelse-land.

Invandring och mångfald ger Sverige möjligheter till utveckling. Men på vägen till ett samhälle byggt på etnisk mångfald utmanas hela samhället – myndigheter, organisationer, företag, föreningar och vi alla som individer.

Rapport Integration 2002 speglar den utmaning som Sverige står inför.

Rapport Integration 2002

En av Integrationsverkets viktigaste uppgifter är att följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald. Ett sätt att göra det är genom *Rapport Integration*, där förra årets rapport inledde vad som kommer att utvecklas till en serie återkommande skrifter.

Rapport Integration 2002 ger grundläggande fakta, speglar tillstånd och följer utvecklingen inom en rad områden som är centrala för integrationen. Det är kunskap som ger underlag för politiska förändringar och insatser för integration och mångfald. Årets rap-

port beskriver utveckling, hinder och möjligheter för integrationen inom områdena:

- Arbete
- Skola
- Boende
- Introduktion av flyktingar.

Med ny statistik och analyser visar rapporten de positioner som invånare med utländsk bakgrund har – eller tvingas ta – inom arbetslivet, i skolan eller på bostadsmarknaden. Detta ger en bild av tillståndet och utvecklingen för integrationen i Sverige.

Rapport Integration 2002 ger även en bild av hur olika samhällsområden fungerar i ett Sverige där en stor del av befolkningen är född i ett annat land. Här är det inte invandrades tillträde till ett visst område som i första hand är det intressanta, utan det är själva samhällsområdet i sig som är av intresse. Bokens analyser visar både hur det ser ut och varför det ser ut på ett visst sätt.

Får alla samma möjligheter på den svenska arbetsmarknaden? Utnyttjas all kompetens? Om inte – varför? Hur fungerar skolan i ett samhälle präglad av mångfald? Vad ligger bakom segregationen på bostadsmarknaden?

En grundläggande ambition i integrationspolitiken är att nyanlända invandrade snabbt ska nå egen försörjning och goda kunskaper i det svenska språket. Årets rapport följer utifrån ny statistik upp hur insatserna för att introducera flyktingar har lyckats. Rapporten belyser hindren och visar med lärande

exempel hur nyanlända invandrare kan få möjlighet till en bättre start i Sverige.

Rapporten presenterar även hur invånare ser på sina egna levnadsförhållanden utifrån områden som trygghet, delaktighet, demokrati och hälsa.

Att med statistik och olika analyser fånga integration är komplext. Integrationsverket arbetar för närvarande med att utveckla olika indikatorer för integration. En del av det arbetet presenteras i denna rapport, andra delar av arbetet presenteras i ett senare skede.

Indikatorerna ger möjlighet att följa trender och förlopp över tid. De ger ökad systematik i arbetet med att följa integrationen. Indikatorerna i rapportens arbetsmarknadsdel gör det exempelvis möjligt att följa utvecklingen av sysselsättningen över tid och även ta hänsyn till skillnader som kan finnas i vistelsetid i Sverige, födelseregion, utbildningsnivå, kön, ålder och civilstånd.

Den samlade bilden av integrationens tillstånd och utveckling i Sverige pekar ut möjligheter såväl som områden där det finns tydliga behov av förändring.

I slutet av denna inledning, efter en summering av några av resultaten i *Rapport Integration 2002*, presenterar Integrationsverket en *Agenda för integration och mångfald*. Agendan kan förhoppningsvis utgöra en utgångspunkt för ett fortsatt långsiktigt och framsyftande arbete för integration och ett samhälle där alla behandlas lika, oavsett etnisk bakgrund.

EN SUMMERING – RAPPORT INTEGRATION 2002

Arbetsmarknaden

Allt fler invandrade har nått arbetsmarknaden de senaste åren. Ökningen i sysselsättning har under högkonjunkturen i slutet av 1990-talet varit snabbare för utrikes födda än för inrikes födda. Den allmänna nedgången i sysselsättning år 2002 har berört inrikes och utrikes födda i likvärdiga proportioner och inte – som i början av 1990-talet – särskilt drabbat utrikes födda. Därmed finns tecken på en hållbar förbättring på arbetsmarknaden för dem som är födda utomlands.

Skillnaden i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda är dock fortfarande stor. Drygt 61 procent utrikes födda är sysselsatta, jämfört med knappt 76 procent av inrikes födda. Fortfarande finns därmed ett gap på cirka 15 procentenheter i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda och inrikes födda.

Möjligheterna att få arbete ökar med vistelsetiden i Sverige. Invandring innebär att ett nytt kontaktnät och grundläggande kunskaper i det nya språket måste byggas upp.

För invandrade som bott i Sverige upp till fyra år är sysselsättningen 25 procentenheter lägre för utrikes födda män (sysselsättningsgrad 51 procent) och 35 procentenheter lägre för utrikes födda kvinnor (sysselsättningsgrad 41 procent), i jämförelse med sysselsättningen för inrikes födda. Skillnader kvarstår även för invånare som bott så lång tid som 20 år i Sverige, där utrikes föddas sysselsättningsgrad är sju procentenheter lägre än sysselsättningen hos inrikes födda.

Arbetsmarknaden fungerar inte etniskt neutralt

Invånare födda utomlands har en för arbetsmarknaden gynnsam utbildningsnivå och åldersstruktur

– men detta ger inte samma fördelar på arbetsmarknaden som för inrikes födda. Arbetsmarknaden fungerar inte etniskt neutralt.

Arbetsmarknadens sätt att fungera gör att möjligheterna till tillträde och avancemang sorteras mellan invandrade och inrikes födda, men även utifrån födelseregion och t.o.m. föräldrarnas födelseregion. När utrikes och inrikes födda med samma utbildning, ålder och civilstånd jämförs framträder framför allt ett fenomen: avståndet mellan inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden ökar. Det som har effekt för inrikes födda på arbetsmarknaden har det inte i lika hög utsträckning för utrikes födda.

Skillnaderna på arbetsmarknaden gäller inte enbart sysselsättningsgrad. Invandrade är tydligt koncentrerade till vissa branscher på arbetsmarknaden och har ofta arbetsuppgifter som inte motsvarar den egna kompetensen. Vid nedskärningar drabbas invandrade först.

Risken att vara arbetslös och chansen att ha ett arbete skiljer sig starkt mellan invånare från olika födelseregioner. Oavsett bosättningsstad i Sverige, ålder, utbildning och civilstånd – har födda i västländer högre sysselsättning och lägre arbetslöshet än de som är födda i Afrika, Asien eller Europa utanför EU. Invånare födda i Latinamerika intar en mellanposition på arbetsmarknaden.

Invandrade fungerar som arbetsmarknadsbuffert

Invandrade sug in på arbetsmarknaden när efterfrågan på arbetskraft ökar, men har svårt när konjunkturen vänder. Invandrade tycks därmed fungera som arbetsmarknadsbuffert. Detta gäller framförallt för nyanlända invandrare. Den uppgång i utrikes

föddas sysselsättning som vi noterat sedan mitten av 1990-talet, gäller framförallt för dem med ganska kort vistelsetid i Sverige.

Stark koncentration till vissa branscher

Få branscher på arbetsmarknaden sysselsätter en hög andel invandrade, många branscher sysselsätter få. Små förändringar har skett under de senaste 15 åren. Det är uppseendeväckande. Stora svängningar har skett i konjunkturen. Invånare har invandrat från olika regioner, har olika utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet. Oavsett de individuella egenskaperna hos invandrade kvarstår koncentrationen till vissa branscher och yrken på arbetsmarknaden. Det tycks finnas vissa branscher till vilka invandrade har enklare tillträde, oavsett individuella egenskaper. Dessa branscher innebär ofta okvalificerade arbeten till låg inkomst.

Invandrade män är överrepresenterade inom hotell- och restaurangnäringen. Många har arbete inom industri och vård samt inom privat service. Allra lägst andel utrikes födda finns i byggbranschen, en bransch som i många andra länder sysselsätter många invandrade. Invandrade kvinnor är överrepresenterade inom industri, hotell och restaurang samt övrig privat service.

Det finns däremot inte några större skillnader mellan statlig och privat sektor vad gäller sysselsättningen av invandrade. Den etniska mångfalden i arbetslivet tycks inte avgöras om arbetsgivaren är privat eller offentlig, utan av arbetsuppgifternas karaktär.

Den svenska arbetsmarknaden rymmer en begåvningsreserv

Få invandrade har arbete inom tjänstemannayrken, något som inte kan förklaras med skillnader i utbildning. Andelen invandrade med lång akademisk utbildning är högre hos dem som invandrat under de senaste femton åren än den är hos invånare födda i Sverige. I andelen utrikes födda med låg utbildning återfinns framförallt invandrade från Norden.

Utbildning lönar sig generellt på arbetsmarknaden. Det gör den även för utrikes födda, dock inte i lika hög grad som för invånare födda i Sverige:

- Chansen att ha ett kvalificerat arbete är alltid högre för invånare som är inrikes födda än den är för utrikes födda. Chansen är även högre för invandrade från »rika västländer« än för övriga invandrade.
- Invandrade från Afrika har drygt 60 procent lägre chans att ha ett arbete som denne är kvalificerad

för än vad födda i Sverige har (kontrollerat för utbildning, kön, civilstånd och ålder).

Det finns en bristande förmåga att värdera och ta tillvara utländsk kompetens på svensk arbetsmarknad. Därför finns en begåvningsreserv av arbetslösa eller felsysselsatta i svenskt arbetsliv. I tidigare undersökningar, som AMS-studien *Rätt man på fel plats*, har uppskattats att det finns en potential högutbildade på svensk arbetsmarknad på upp mot 10 000 personer som är födda utanför EU/EES.

Detta är bara invånare som har varit i Sverige under kort tid. Om högutbildade personer som är födda utomlands och varit i Sverige i minst tio år haft samma sysselsättningsgrad som inrikes födda, tillförs begåvningsreserven ytterligare drygt 5 000 personer. Hade kvinnor haft samma sysselsättningsgrad som män kan ytterligare 3 000 personer läggas till begåvningsreserven.

Svårare för ungdomar med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden

Ungdomar med utländsk bakgrund har högre arbetslöshet än andra ungdomar. Även de som är födda i Sverige eller som har invandrat till Sverige före sju års ålder, har högre arbetslöshet. Detta även om betygen i svenska och andra ämnen är desamma som hos andra ungdomar. Språkkunskaper och utbildning ger större möjligheter, men skillnaderna på arbetsmarknaden jämfört med barn till inrikes födda kvarstår.

Skolan

Det finns i dag ett tydligt problem- och bristtänkande i skolan kring elever med utländsk bakgrund. Det finns även tydliga skillnader hur väl elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund lyckas i grund- och gymnasieskolan.

Betygsresultaten sjunker hos samtliga elevgrupper i skolan. De senaste åren har det skett en generell och kontinuerlig nedgång i såväl andelen elever med behörighet till gymnasium som andelen med fullständiga betyg från gymnasieskolan. Skillnaden mellan elever med svensk och utländsk bakgrund består även i nedgången. Knappt 90 procent av alla elever och knappt 80 procent av elever med utländsk bakgrund som avslutade årskurs 9 under år 2001 var behöriga till gymnasieskolan.

Gruppen elever med utländsk bakgrund är mycket heterogen och bilden behöver nyanseras. En stor del av eleverna med utländsk bakgrund är högpresterande. Flickor med utländsk bakgrund har ett högre

betygsgenomsnitt än pojkar såväl med svensk som med utländsk bakgrund. Generellt misslyckas dock skolan med att skapa likvärdiga skolresultat mellan elever med utländsk bakgrund och elever med svensk bakgrund.

Outtalade normer hinder i skolmiljön

Skolan lyckas inte kompensera för strukturella faktorer som föräldrarnas utbildningsnivå, socioekonomiska ställning och boende, något forskningen vet ger effekter på barnens skolresultat och skolkarriärer. Men strukturella faktorer förklarar bara en del av existerande resultatskillnader. Förklaringar till att elever med utländsk bakgrund inte når likvärdiga studieresultat i grund- och gymnasieskolan behöver även sökas i den egna skolmiljön.

Uttalade och outtalade normer i skolan har betydelse för resultaten. Skolverkets undersökningar visar t.ex. att elever med utländsk bakgrund är mer utsatta för kränkande handlingar och känner sig mer negativt behandlade i skolan. Forskare har pekat på hur olika föreställningar om normalitet hos skolpersonalen tenderar att stämpla elever med utländsk bakgrund som avvikare och därmed uppfattas som problem. Detta riskerar inte bara att innebära en kränkande särbehandling av elever med utländsk bakgrund. Det riskerar också att skapa en negativ självuppfattning hos eleverna själva om sin kapacitet och förmåga.

Modersmålet kan vara resurs i undervisningen

Dagens skola lyckas inte ge alla elever likvärdig undervisning. Att ge olika elever lika möjligheter i skolan förutsätter olika insatser. I dag får allt färre elever undervisning i modersmål och svenska som andraspråk. Undervisningen minskar trots att elevantalet som är berättigade till undervisning i modersmål och svenska som andraspråk ökar.

Modersmålet kan utgöra en resurs för kunskapsbyggandet. Forskning bl.a. i USA har visat att elever som fått omfattande undervisning på modersmålet som en del av den ordinarie undervisningen har presterat mycket bra resultat. Den viktigaste framgångsfaktorn var att eleverna fick undervisning i samtliga ämnen på sitt modersmål. Sämst gick det för de elever som fick den form av undervisning som oftast används i Sverige, dvs. en ren språkundervisning i »svenska som andraspråk« vid sidan om ordinarie undervisning. I en sådan modell är riskerna för att utveckla lägre förväntningar på eleverna stora.

På Kroksbäcksskolan i Malmö har en modell med tvåspråkig undervisning provats. Resultaten har varit

goda. Undervisningen har bidragit till ökad motivation, självkänsla och färdigheter bland eleverna. Betygsresultaten förbättras också snabbt för dem som deltagit i den modersmålsbaserade undervisningen.

Boende

I landets alla städer är boendet, mer eller mindre, uppdelat efter socioekonomiska och/eller etniska gränser. Tydligast är en sådan s.k. boendesegregation i landets tre storstäder. Situationen i storstäderna har givit upphov till begreppet »segregerade bostadsområden«, som används nästan uteslutande negativt och med syftning på ett koncentrerat boende av befolkningsgrupper som i någon mening är resurssvaga. Sällan används begreppet för stadens mest homogena delar i socioekonomisk och etnisk mening, stadsdelar som i huvudsak rymmer svenskfödd befolkning med höga inkomster och en underrepresentation av boende med utländsk bakgrund.

Boendesegregationen är delvis ett resultat av människors bostadsval och flyttmönster. Men det är i första hand de mer resursstarka som kan välja bostad och bostadsområde. Andra har inte samma möjligheter att välja, utan får ta de möjligheter som bjuds. Det märks bland boende i de storstadsområden som ingår i regeringens storstadsarbete. Flyttviljan är hög bland dem som bott kort tid i ett område, vilket tyder på att valmöjligheterna vid inflyttningen var begränsade. Knappt hälften av dem som bott mindre än ett år i ett bostadsområde uppger att de vill flytta.

Många nyanlända bosätter sig i storstäderna

En stor andel nyanlända invandrade bosätter sig i någon av landets tre storstäder eller i andra större städer. Ungefär en tredjedel av invånare som invandrat under de senaste åren har bosatt sig någon av de tre storstadsregionerna.

Många nyanlända bosätter sig dessutom i något av de 24 områden som ingår i regeringens storstadsarbete – och därmed pekats ut som »utsatta« för segregationens effekter. År 2000 bosatte sig 11,8 procent av alla nyanlända i något av de områdena som ingår i regeringens storstadsarbete. Bland flyktingar och anhöriga till flyktingar var andelen än större. Var femte nyanländ flykting eller anhörig till flykting bosatte sig i något av storstadsarbetets områden.

Inflyttningen bidrar till att ytterligare vidmakthålla och förstärka en socioekonomisk och etnisk segregation. Omsättningen av boende är hög i de 24 områdena. Flyttutbytet är till områdenas nackdel

– de som flyttar från områdena tenderar att ha arbete i högre utsträckning och högre inkomst än de som flyttar in. En annan tendens är att den invandrade befolkningen i högre utsträckning flyttar mellan olika utsatta områden medan inrikes födda flyttare oftare söker sig till rikare stadsdelar med en mer homogen »svensk« befolkning.

Sysselsättningen ökar i storstadsområden

Sysselsättningen har ökat kraftigt i de områden som ingår i regeringens storstadsarbete. I flera områden visade befolkningen en förvärvsintensitet på cirka 70 procent år 2000, vilket bara var marginellt lägre än landets genomsnitt. Skillnaderna mellan områdena är dock stora. I elva av de 24 områdena har fortfarande mindre än hälften av befolkningen i yrkesaktiv ålder sysselsättning. Och även om sysselsättningen ökat så är den disponibla inkomsten betydligt lägre hos boende i storstadsarbetets områden, vilket tyder på att många har deltidsarbeten, låg eller oregelbunden inkomst.

Rikare områden har blivit rikare – fattiga områden har blivit fattigare

Den ekonomiska standarden ökade markant under slutet av 1990-talet bland befolkningen i områden med redan hög ekonomisk standard. Under samma period har nivån på den ekonomiska standarden i flertalet av områden med redan låg ekonomisk standard legat still eller till och med sjunkit något.

Tendenserna är de samma i såväl Malmö- som Göteborgs- och Stockholmsområdet. Boende i storstadsarbetets områden lever på 65 till 70 procent av den ekonomiska standarden bland befolkningen i de tre regionerna i sin helhet.

Allmänt har således den ekonomiska standarden höjts – samtidigt som de ekonomiska skillnaderna mellan fattiga och rika bostadsområden och befolkningsgrupper har ökat i de tre storstadsregionerna. Den socioekonomiska och etniska boendesegregationen har därmed skärpts.

En slutsats är att så länge inte ökad sysselsättning bland boende i »utsatta bostadsområden« leder till ökade inkomster är det svårt bryta den segregationsprocess som skapar ett uppdelat boende efter socioekonomiska och etniska skiljelinjer.

Boende i »utsatta bostadsområden« är otrygga – men tror på framtiden

Sysselsättning och ekonomisk standard ger en bild av levnadsvillkoren för boende i områden som kallats

»utsatta«. En fördjupad bild av boendes upplevelse av trygghet, delaktighet, demokrati och hälsa ges i den boendestudie som presenteras i *Rapport Integration* 2002.

Hälften av de boende i boendestudiens områden känner sig otrygga. En tredjedel avstår från att gå ut på kvällen av oro över att bli utsatt för brott. Inrikes och utrikes födda känner sig otrygga i nästan lika stor utsträckning. Däremot känner sig utrikes födda i boendestudiens områden sig tryggare än utrikes födda generellt i storstadskommunerna.

Många boende i de studerade områdena har bristande hälsa. De boende söker läkarvård i större utsträckning än befolkningen i hela Sverige. Detta fast att det är dubbelt så vanligt att avstå från att söka läkarvård, trots upplevt behov, jämfört med hela befolkningen i landet. Kvinnor och utrikes födda utnyttjar sjukvården i störst utsträckning, vilket är ett tecken på att dessa gruppers livsvillkor är särskilt besvärliga.

Utifrån boendestudiens resultat skulle man kunna vänta sig att möta vacklande framtidstro, inte minst bland boende som är utrikes födda. Så är dock inte fallet, utom tvärtom. Samtliga boende visar framtidstro, men utrikes födda uppvisar något större optimism och hopp inför framtiden.

Introduktion av flyktingar

De senaste åren har invandringen till Sverige ökat samtidigt som utvandringen minskat något. Nettoinvandringen var under det gångna året cirka 31 000 personer. Cirka 64 000 personer flyttade till Sverige, 33 000 personer flyttade från Sverige. I den statistiken finns även hemvändande svenska medborgare. (www.scb.se) Sammanlagt beviljades cirka 45 000 uppehållstillstånd till utländska medborgare år 2002. (www.migrationsverket.se)

Ibland i den allmänna debatten är det lätt att få uppfattningen att all invandring handlar om flyktinginvandring. Så är det inte. Närmare hälften av all invandring står anhöriga till tidigare invandrade eller till inrikes födda för.

Insatserna under nyanlända flyktingars första tid, den s.k. introduktionen, riktar sig i första hand till flyktingar och deras anhöriga. De kommunala introduktionsprogrammen ska bistå de nyanlända med redskapen till delaktighet i det svenska samhället. Målet är att nyanlända ska nå egen försörjning och kunna kommunicera på svenska. Behovet av introduktion kan variera, men efter tre år bör den vara avklarad för de flesta.

År 1997 fick närmare 13 500 invånare uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, anhöriga till flyktingar eller av liknande skäl. *Rapport Integration* 2002 följer hur det gått för de nyanlända 1997 år 2000 – dvs. tre år efter mottagandet i kommun:

- Närmare en tredjedel har egen försörjning. Andelen sysselsatta är därmed betydligt större än när *Rapport Integration* 2001 följde mottagna 1995. Då var sysselsättningsgraden efter tre till fyra år i Sverige enbart 13 procent. Det är fler män än kvinnor som når arbetsmarknaden. Drygt en tredjedel (38 procent) och endast en femtedel av kvinnorna (21 procent) har egen försörjning tre år efter bosättning i kommun. Kortaste väg till arbetsmarknaden har mottagna i mindre industrikommuner. Av mottagna i Värnamo har närmare 80 procent nått egen försörjning efter tre år, i Nässjö närmare 70 procent. I Malmö, Örebro och Uddevalla ligger sysselsättningsgraden för mottagna på knappt 15 procent.
- Tjugo procent har klarat godkänd nivå i Svenska för invandrare (sfi) under det första året. Sex av tio går fortfarande kvar i svenskutbildningen tre år efter mottagandet.
- En fjärdedel studerar och 14 procent är öppet arbetslösa. Var tionde man och en något mindre andel bland kvinnorna befinner sig i någon form av arbetsmarknadsåtgärd. Drygt hälften av mottagna i kommun ingår i hushåll som är långvarigt beroende av bistånd.
- De flesta av dem som har arbete har mycket låg inkomst. Tio procent bland männen och en något högre andel kvinnor har inkomster under 50 000 kronor år 2000. Det är ytterst få i hela befolkningen som har så låga inkomster. Medelinkomsten bland de mottagna var 149 000 kronor för män och 127 000 kronor för kvinnor. Motsvarande medelinkomst för hela befolkningen är 265 000 kronor för män och 191 000 kronor för kvinnor.

Många nyanlända ställs utanför introduktionen

Närmare en fjärdedel av de nyanlända 1997 har under de tre åren inte alls varit inskrivna för svenskundervisning. Tolv procent av männen och 29 procent av kvinnorna står efter drygt tre år helt utanför arbetsmarknaden och har ingen kontakt med arbetsförmedlingen.

Det är betydligt fler kvinnor än män som faller utanför insatserna inom introduktionen. Tidigare uppföljningar visar att män snabbare kommer igång

med introduktionen, får introduktion under fler veckotimmar, deltar i flera typer av insatser och uppföljningar, och får i högre utsträckning möjligheter till arbetsplatspraktik.

En orsak till att invånare inte deltar i introduktionen kan vara ohälsa. Undersökningar av hälsotillståndet inom olika flyktinggrupper visar att så många som en tredjedel har haft svårt att delta i introduktionen på grund av ohälsa som hänger samman med krigsupplevelser, flyktingskap och även med situationen som de hamnat i här i Sverige.

Flera lärande exempel i *Rapport Integration* 2002 pekar på vikten av att utgå från individen i insatserna under introduktionen. Då kan goda resultat nås i grupper av invånare som i dag inte deltar fullt ut i introduktionen. I flera av de projekt för lågutbildade kvinnor och analfabeter som beskrivs utgår initiativen från deltagarna själva och exempelvis enskilda kvinnors behov, inte från någon utomstående projektledares idé om kvinnors speciella problem. Fortfarande är mycket av insatserna inom introduktionen styrda uppifrån och utgår mer sällan från individens resurser och möjligheter.

Barn och ungdomar saknas i introduktionsinsatserna

Barn- och ungdomsperspektiv saknas ofta inom introduktionen, trots uttalade ambitioner att även flyktingbarn och ungdomar ska erbjudas individuellt anpassade introduktionsprogram. Undersökningar visar att varken barn eller ungdomar får någon individuell handlingsplan. Introduktionen handlar ofta om anmälan till förskola och skola, där eleverna i vissa fall placeras i s.k. förberedelseklass.

En del av förklaringen till överrepresentationen av invandrade i andelen elever som inte får slutbetyg i grundskolan kan vara bristfällig introduktion, i synnerhet för de flyktingbarn som tvingats bryta sin skolgång i hemlandet.

Många nyanlända fastnar i utbildningssystemet

Många nyanlända invandrade går från Svenska för invandrare till andra kurser inom vuxenutbildningen. Två tredjedelar av eleverna på Grundvux var utrikes födda under läsåret 1999/2000. Inom övriga delar av vuxenutbildningen var andelen under 20 procent. Forskningen inom området är begränsad – men det finns tecken på att vuxenutbildningen fungerar som förvaringsplats för människor som anses ha svårt att platsa på arbetsmarknaden.

EN AGENDA FÖR INTEGRATION OCH MÅNGFALD

Var finns hindren på väg mot mångfaldens samhälle?

Rapport Integration 2002 speglar flera av de utmaningar som Sverige står inför. Inom en rad olika samhällsområden skiljer sig situationen för invånare som är utrikes födda eller är barn till utrikes födda på avgörande sätt från situationen för invånare som är födda i Sverige. Vad beror skillnaderna på? Frågan är viktig och svaret avgör vad vi drar för slutsatser om var ytterligare insatser behövs.

Låt oss ta arbetsmarknaden som exempel. Traditionellt har förklaringar till skillnaderna på arbetsmarknaden mellan utrikes och inrikes födda handlat om egenskaper hos de invandrade invånarna. Förklaringarna har gjort gällande att det är de invandrades bristande språkkunskaper, låga utbildningsnivå, kulturella avstånd eller bristande nätverk som har utgjort hindren för möjligheterna på arbetsmarknaden. Förklaringarna har således lagts på vad som kallas arbetsmarknadens utbudssida.

På senare tid har allt fler förklaringar utvecklats utifrån den s.k. efterfrågesidan. En förklaring som förts fram är att Sveriges strukturomvandling kräver en allt bättre kännedom om svenska förhållanden, högre social kompetens, ökade språkkunskaper och att s.k. »Sverigespecifikt kapital« får allt större betydelse.

En annan förklaring är diskrimineringen på arbetsmarknaden. Den kan vara direkt eller mer fördold, inbäddad i samhällets lagar, regler och rutiner och i föreställningar om personer från andra länder som finns hos arbetsgivare, fackföreningar, beslutsfattare och allmänheten.

Resultaten i *Rapport Integration 2002* stödjer den senare tolkningen. Förklaringarna till skillnaderna på arbetsmarknaden mellan utrikes och inrikes födda måste i huvudsak sökas någon annanstans än hos individerna själva. Rapportens statistiska analyser och genomgång av den empiriska forskningen avfärdar förklaringar om bristande utbildning och låg sökaktivitet. Språkutbildningen och kontakten med arbetslivet under nyanländas första tid måste förbättras – men brister i språk eller nätverk ger inte hela förklaringen till skillnaderna på arbetsmarknaden.

Inte heller förklarar begrepp som »kulturellt avstånd« skillnaderna på arbetsmarknaden. Enligt teorin har kunskaper i svenska språket samt beteenden som ansluter till svenska normer, attityder och värderingar blivit allt mer väsentliga för en effektiv produktion. Få studier har empiriskt försökt att bevisa denna teori. Ingen av dessa studier har kunnat påvisa att personer från olika länder, enbart p.g.a. av sin födelseort har lägre produktivitet på svensk arbetsmarknad.

Skillnaderna på arbetsmarknaden är till stor del resultatet av olika former av diskriminering. Detta är tydligt i de studier som har konstaterat att möjligheterna på arbetsmarknaden skiljer:

- mellan adoptivbarn med ett sannolikt »uropeiskt« och ett sannolikt »utomeuropeiskt« utseende.
- mellan inrikes födda ungdomar med föräldrar födda utanför Europa och ungdomar med föräldrar födda i Sverige med samma utbildning, betyg och språkkunskaper.
- mellan inrikes födda och utrikes födda med samma utbildning, kön, ålder och anställningstid i samma bransch och företag som inrikes födda.

Diskrimineringen i det svenska samhället är ofta

ett resultat av normer, regler, strukturer och förhållningssätt som stänger ute – och den kan ofta vara oreflekterad eller bero på informationsbrist. Diskrimineringen är därmed strukturell, snarare än ett resultat av människors direkta ovilja eller medvetna ambition att stänga ute.

Rapport Integration 2002 visar att denna strukturella diskriminering ger effekter på arbetsmarknaden, men även inom andra områden märks hur föreställningar leder till förhållningssätt och en organisering som kan få diskriminerande effekter inom utbildning och introduktion.

Insatserna för integration, har liksom förklaringarna till skillnaderna på arbetsmarknaden, traditionellt framförallt riktat sig till vad som ovan kallas utbudssidan. Det har gällt insatser för att stärka den invandrade med språkliga färdigheter och kompletterande utbildning. Här behövs ytterligare och effektivare insatser.

Men *Rapport Integration 2002* visar att hindren i huvudsak finns i förhållningssätt, normer och strukturer i det omgivande samhället. Att öppna samhället för etnisk mångfald kräver därmed i högre utsträckning än i dag insatser i den generella politiken och inom områden som skola, arbetsliv och bostadsmarknad.

Det kräver ett självkritiskt förhållningssätt i det svenska samhället där hindren för ett samhälle byggt på etniskt mångfald uppmärksammas av flera aktörer och att såväl enskilda insatser och ett gemensamt arbete initieras av flera aktörer i samhället.

Integrationspolitikens möjligheter

I den allmänna diskussionen om integrationen har många tagit skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda inom olika samhällsområden som intäkt för att »integrationspolitiken har misslyckats«. Debatten har stundtals varit förvirrande.

För fem år sedan fattade riksdagen beslut om att ersätta den dåvarande invandrapolitiken med en integrationspolitik. Att politiken lades om var en direkt konsekvens av de tydliga bristerna i invandrapolitiken.

I den integrationspolitiska propositionen – *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik 1997/98:16* – beskrivs hur invandrapolitiken genom att rikta sig till invandrare som grupp förstärkt ett »vi« och »dom« och att den »därigenom [har] medverkat till uppkomsten av det utanförskap som många invandrare och deras barn upplever i det svenska samhället.«

Mycket i dagens integrationspolitiska debatt – och ibland även bland det som kallas integrationspolitiska insatser – är präglad av invandrapolitiska rester. Kritiken av integrationspolitiken handlar i själva verket om effekterna av två decenniers invandrapolitik, som förstärkte utanförskapet snarare än överbyggade klyftor. Kritiken är således en återupprepning av det som drev fram politikförändringen.

Den politiska kursomläggningen från invandrar- till integrationspolitik gäller avsevärt mer än om skifte av ord¹. Perspektiv och utgångspunkter för insatser förändrades. Invandrapolitiken tog sin utgångspunkt i »invandrare« som grupp. Den gav upphov till att insatser byggdes upp inom en invandrasektor och verkade därigenom särskiljande. Integrationspolitiken bryter på avgörande sätt mot invandrapolitikens perspektiv och utgångspunkter.

- Integrationspolitiken är inriktad på att *ge individer förutsättningar för integration* – inte på insatser för invandrare som grupp. Statens ansvar inom integrationspolitiken är att definiera mål inom olika samhällsområden och stå för insatser som ger förutsättningar för individen att nå delaktighet i samhällsgemenskapen. Det är däremot inte statens roll att sätta upp mål för enskilda individer. Individen måste sätta upp egna mål för sitt livsprojekt och ansvara för att utveckla egna drivkrafter för sin integration.

På den individuella nivån bör integration betraktas som ett livsprojekt vars innehåll och mål endast kan bestämmas av individen själv. Däremot kan staten sätta upp mål för vad som bör uppnås inom olika samhällsområden med hjälp av arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik osv. och stödja den individuella integrationsprocessen genom att föra en politik som ger individen möjligheter att förverkliga sina mål i livet. (Prop. 1997/98:16 sid. 22).

- Integrationspolitiken *involverar och kräver engagemang från olika samhällsaktörer* inom flera olika sektorer. Integrationspolitiken bryter därmed markant mot den tidigare uppfattningen att politiken handlade om insatser enbart för invandrare och implementerades med ensamt sektorsansvar inom ett visst politikområde och hos vissa speciellt ansvariga myndigheter.

¹ Utvecklat utifrån diskussion i *Integrationsindikatorer – metodologiska utgångspunkter för indikatorbildning inom integrationsområdet*. Arbetsrapport inom ramen för Integrationsverkets arbete med att utveckla indikatorer. Ej publicerad.

Integrationsprocesserna är ömsesidiga i den bemärkelsen att alla är delaktiga och medansvariga i dem och alla måste bidra. Integration är inte endast en fråga om och för invandrare. (Prop. 1997/98:16 sid. 23)

Integrationspolitiken bör tydligt inriktas förhållanden och mekanismer i hela samhället och inte som den nuvarande invandrapolitiken primärt vara inriktad på invandrare och samhällets relation till dem. (Prop. 1997/98:16 sid. 100).

- Integrationspolitikens utgångspunkt är att den *mångfald som finns i befolkningen ska genomsyra samhällslivet*. Den *vilas på att en ömsesidig anpassning sker* mellan individer och mellan individ och samhälle. Förändringar för att frigöra kraften i befolkning behövs i samhällets institutioner, organisationer, föreningar, näringsliv, skola och hela den generella politiken.

Sverige [är] i dag är ett land med etnisk och kulturell mångfald. Naturliga konsekvenser av detta bör vara dels att politik och åtgärder på skilda samhällsområden i större utsträckning än hittills utformas med utgångspunkt i mångfalden,... (Prop. 1997/98:16 sid. 100)

Integrationsprocesserna är ständigt pågående. Hur de fortlöper och utvecklar sig beror på ett stort antal, ofta samverkande, faktorer. Den enskilda individens egna förutsättningar, önskemål och ambitioner spelar liksom möjligheterna till egen försörjning en stor roll. Lika viktigt är emellertid att samhället präglas av öppenhet, respekt och tolerans och att majoritetssamhällets institutioner utvecklas med utgångspunkt i mångfalden i samhället. (Prop. 1997/98:16 sid. 23)

Kritiken av integrationspolitiken missar målet. Dels för att kritiken ofta handlar om invandrapolitiska effekter, dels för att den vilas på ett perspektiv där integration fortfarande ses sektoriserad och inte som en del i och ett ansvar för hela samhället. Brister som handlar om tillämpningen av integrationspolitiken i det omgivande samhället och i den generella politiken görs därmed till integrationspolitikens brister.

Kritiker riskerar även att göra alla former av orättvisor mellan invandrade och Sverigefödda till integrationspolitisk problematik. Sociala orättvisor följer i dag tydligt etniska linjer – men är ofta resultatet av en generell social problematik och strukturer som skapar utanförskap och ojämlikhet i skolan, på arbets-

marknad och inom boendet. Enbart integrationspolitik kan inte kompensera för den generella politikens tillkortakommande i ambitionen att utjämna sociala skillnader i samhället.

Integrationspolitikens möjligheter ligger just i att utgå från att insatser behövs i den generella politiken, samtidigt som den ger utrymme för mer särskilt riktade insatser inom integrationsområdet.

Positiva drivkrafter för integration och mångfald

Det finns i dag ett stort engagemang och intresse för integration och mångfald. Det går att se flera positiva drivkrafter för att åstadkomma förändring i samhället:

- Det finns tecken på ett trendbrott på arbetsmarknaden vad gäller sysselsättningen för utrikes födda. Trendbrottet visar att en positiv förändring för integration är möjlig.
- Ett intensivt arbete av insatserna under nyanländas första tid har inletts. Tydliga steg tas av en rad myndigheter och kommuner, från insatser som vilat på traditionellt invandrapolitiskt tänkande, till en verklig policyförändring och konkreta insatser i linje med integrationspolitiken.
- Intresset för etnisk mångfald ökar. Inte minst inom arbetslivet märker allt fler företag, bransch- och arbetsmarknadsorganisationer nödvändigheten av att möta den demografiska förändringen med ett arbete för ökad etnisk mångfald.
- Flera integrationspolitiska steg i positiv riktning har tagits de senaste åren. Flera punkter på den Agendan för Integration och Mångfald som Integrationsverket presenterade i förra årets *Rapport Integration* har fyllts med insatser under året.

Decennier av nedgång i sysselsättning för utrikes födda har brutits

Det är inte givet att invandrade ska ha lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Fram till i mitten av 1970-talet var utrikes födda i högre grad sysselsatta än inrikes födda. Under slutet av 70-talet sjönk sysselsättningen bland invandrade. Det utgjorde inledningen på decennier av ett ökande sysselsättningsgap mellan utrikes och inrikes födda. Uppseendeväckande var att andelen sysselsatta bland utrikes födda fortsatte sjunka även under efterkrigstidens mest

intensiva högkonjunktur under slutet av 1980-talet. 1990-talets inledande krisår, som sammanföll med en stor invandring från då krigshärjade Jugoslavien, ökade gapet mellan inrikes och utrikes födda ytterligare. Men nedgången hade startat långt tidigare.

Invandringen ändrade under de här decennierna karaktär, från en invandring av arbetskraftsskäl till en invandring av humanitära och flyktingliknande skäl. Utifrån detta förändrades även perspektivet i och organiseringen av mottagandet. Arbetsmarknaden och invandrades möjligheter på arbetsmarknaden var inte det centrala i mottagandet, vilket bl.a. gjorde att huvudansvaret för mottagning av invandrade flyttade från AMS till Invandrarverket.

De senaste åren har sysselsättningen för invandrade ökat markant. Ett trendbrott skedde under slutet av 1990-talet och den positiva utvecklingen ser ut att vara bestående. En närmare tre decennier lång nedgång i sysselsättningen för invandrade kan därmed ha brutits. (Se vidare diagram 5, s.xx)

Kraftfull förändring av nyanländas första tid

Insatserna under nyanlända invandrades första tid har sedan lång tid vilat på ett socialpolitiskt perspektiv och kollektiva enhetslösningar. De har varit inriktade på invandrade som grupp och inte lämnat utrymme för flexibla och individuella lösningar. Ett omfattande förändringsarbete har nu inletts.

Utgångspunkten för förändringarna har varit att ge människor som kommer till Sverige snabbt tillträde till svensk arbetsmarknad och därmed lägga grund för fortsatt delaktighet i samhällslivet. Individualisering, flexibilitet och ett tydligt arbetsmarknadsfokus ska vara det normala under den första tiden i Sverige.

Utifrån en nationell överenskommelse om utveckling av introduktionen mellan Integrationsverket, AMS, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet har ett intensivt utvecklingsarbete satts i gång i 30 av landets största kommuner, vilka svarar för två tredjedelar av de senaste årens flyktingmottagande. Den nationella överenskommelsen har utvecklats med ökad samverkan och konkreta insatser på det lokala planet.

De första uppföljningarna visar en positiv utveckling:

- En ökad samverkan mellan kommunerna möjliggör för ett ökat utbud och flexibla lösningar för introduktionsinsatserna. Det gör att den enskilde får ökade möjligheter till en introduktion som är anpassad till dennes bakgrund och möjligheter.
- Allt fler kommuner går från ett socialpolitiskt

perspektiv till att ha ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv i insatserna för nyanlända. Ansvar flyttas från socialförvaltningar och socialnämnder till nämnder och förvaltningar inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet. Det är steg mot att göra integrationsfrågorna till strategiska framtidsfrågor i kommunerna.

- Många kommuner går över ifrån att låta socialbidrag vara den normala försörjningskällan under introduktionen, till att använda sig av andra ersättningsformer som tydligare kan kopplas till prestation, som exempelvis introduktionsersättning eller lön.
- Samverkan mellan aktörer som Migrationsverket och arbetsförmedlingar, och arbetsförmedlingar och kommuner, har intensifierats och fördjupats. Allt fler insatser görs för att tidigt kartlägga den kompetens som en individ bär med sig. Detta för att kunna ge kompletterande utbildning eller arbeta för direkta åtgärder med sikte på arbetsmarknaden.
- Skolverket har under året tagit fram en ny kursplan gällande Svenska för invandrare. Den nya kursplanen ger möjlighet till tydligare nivågrupperingar och för individuella lösningar genom att utbildningen genomförs i tre olika nivåer och med sex olika kursalternativ. En omfattande kompetensutveckling av sfi-lärare har inletts. Allt fler insatser görs för att koppla samman den enskildes språkundervisning och möjligheter befinna sig i arbetslivet under introduktionen.

Växande intresse för etnisk mångfald och integration på arbetsmarknaden

Det drivs i dag en aktiv mångfalddiskussion inom företaget och i hela arbetslivet. Arbetsmarknaden organiserar sig bl.a. genom Rådet för etnisk mångfald och integration. Det drivs ett aktivt mångfalddsarbete inom organisationer och bland företag.

I *Rapport Integration 2002* får flera röster från större och mindre företag och organisationer komma till tals om möjligheter och svårigheter med att rekrytera för ökad etnisk mångfald. Arbetsgivare och personalchefer talar om konkurrensfördelar och vinster, men även om ångslan och svårigheter i mångfaldsarbetet. Intervjuerna visar att mångfald skapar en egen dynamik; rekryteringarna öppnar för nya möjligheter. Allt fler ser rekrytering för ökad etnisk mångfald som ett led i att öka organisationens kvalitet och service gentemot allmänhet och kunder.

Rösterna om rekrytering speglar att det som star-

kast talar för en ökad etnisk mångfald i arbetslivet är efterfrågan på arbetskraft. Så gott som samtliga intervjuade har genom egna analyser kommit fram till samma sak – en svår brist på arbetskraft väntar under åren som kommer.

Sverige står inför en tydlig utmaning på arbetsmarknaden. Allt färre ska försörja allt fler i framtiden. Av de allt färre invånare som ingår i den framtida arbetskraften kommer allt fler ha utländsk bakgrund. Enligt SCB:s befolkningsframskrivningar som bl.a. presenteras i *Alla lika olika* (Näringsdepartementet, Ds 2000:69) kommer 27 procent av den arbetsföra befolkningen år 2015 att ha utländsk bakgrund.

En ökad rekrytering för etnisk mångfald skulle råda bot på en del av den framtida bristen på arbetskraft. Om arbetskraftsdeltagandet bland invandrade och invånare med utländsk bakgrund ökar till samma nivå som övrig befolkning skapas nya möjligheter. Ytterligare 200 000 invånare kan då tillföras arbetskraften 2015. Ett aktivt arbete för ökad etnisk mångfald på svensk arbetsmarknad och insatser för att öka deltagandet i arbetskraften är därmed nödvändigt.

Integrationspolitiken utvecklas med systematiska grepp

Förra året kunde Integrationsverket presentera en Agenda för Integration och Mångfald i *Rapport Integration 2001*. Med Agendan ville Integrationsverket lägga en grund för fortsatta insatser inom integrationspolitiken.

Punkterna i Agendan var:

- Stimulera egenförsörjning som hävstång för integration genom systematiska och samordnade grepp inom näringspolitik och arbetsmarknadspolitik.
- Öka samarbetet mellan strategiska aktörer i integrationsfrågorna, i vissa frågor i form av fastare allianser.
- Utveckla introduktionen genom att sätta individen i fokus och släppa in fler aktörer.
- Fullfölja en öppen dialog om hur hindren för såväl inträde som vidare avancemang på arbetsmarknaden snabbt ska kunna minskas.
- Genomföra snabbare bedömningar så att utrikes födda kan använda sin utbildning och yrkeskompetens på den svenska arbetsmarknaden.
- Arbeta systematiskt mot diskriminering och rasism genom att sprida kunskap i samverkan mellan olika aktörer.

Flera insatser har gjorts eller utvecklas i linje med Agendan.

Utöver förändringarna av nyanländas första tid har regeringen initierat en utredning som utifrån ett helhetsperspektiv ska se över mottagning, boende och insatser under nyanländas första tid i Sverige. Utredningen ska lämna sina överväganden och förslag den första september i år. Möjligheten ligger i att det förändringsarbete som nu lagt grund för en utveckling av nyanländas första tid också fullföljs genom politiskt beslutade systemförändringar.

Integrationsverket har tagit initiativ till att teckna överenskommelser om ett fastare samarbete med flera av arbetsmarknadens organisationer för att stärka arbetet för lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet, oavsett etnisk bakgrund. Överenskommelser har tecknats med organisationerna var för sig och nu går arbetet vidare för att också utveckla gemensamma och samordnade insatser.

Åtskilliga insatser för att stimulera sysselsättningen bland invandrade har initierats inom ramen för det program som riksdagen beslutat om. 100 miljoner kronor per år har avsatts under åren 2001–2003. Förslag till system för validering av utländsk yrkeskompetens är under utveckling. Regeringen har i samverkan med Svenskt Näringsliv inrättat en arbetsgrupp som ska undersöka hur näringslivets engagemang i arbetet för integration på arbetsmarknaden bättre kan tas till vara.

Allt fler steg har även tagits inom diskrimineringsområdet. En del är arbetet för att införa antidiskrimineringsklausuler i offentlig upphandling. Regeringens avsikt att införa klausuler mot diskriminering i statlig upphandling tydliggjordes efter valet. Många kommuner och landsting har bestämt sig för att införa klausuler. Möjligheten att använda klausuler tydliggjordes genom förändringen av Lagen om offentlig upphandling den 1 juli 2002.

Ett utvidgat skydd mot diskriminering i arbetslivet och andra delar av samhällslivet håller på att utvecklas utifrån implementeringen i svensk intern rätt av två EG direktiv mot diskriminering. Direktiven från EU ställer krav på alla medlemsstater att ha ett starkt minimiskydd mot olika former av diskriminering. Utifrån direktiven kommer den svenska lagstiftningens skydd mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion och övertygelse, sexuell läggning och funktionshinder att förstärkas. Nya lagar beräknas träda i kraft 1 juli 2003.

Därutöver har en parlamentarisk kommitté (Dir. 2002:11) utsetts som bland annat ska utreda frågor om en samlad lagstiftning mot diskriminering, en samlad tillsyn, införandet av krav på mångfaldsplaner samt regler som möjliggör för positiv särbehandling.

En utvecklad Agenda för Integration och Mångfald

Sverige står inför en stor utmaning på vägen till ett samhälle med lika rättigheter och skyldigheter för alla. Vi har klarat stora utmaningar förr. Som vi sett i föregående avsnitt sker en positiv utveckling inom flera områden. Det allt ökande intresset, den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden och den mobilisering som sker i samhället visar att förändring är möjlig.

Integrationsverket vill lyfta några områden som är centrala för det fortsatta integrationsarbetet och därigenom förstärka den Agenda som presenterades i *Rapport Integration 2001*.

Områdena i årets Agenda är:

- Fokus på arbetsmarknaden för att möjliggöra för invandrades inträde och avancemang i svenskt arbetsliv. Att precisera sysselsättningsmål är ett sätt att samla olika aktörer kring insatser.
- Utvecklad samverkan mellan olika aktörer för att öppna samhället. Ett tydligare ansvar för aktörer i samhället är en möjlighet att integrera integrationspolitiken i den generella politiken.
- Fortsatt kraftfull förändring av nyanländas första tid för att möjliggöra snabbt inträde på arbetsmarknaden. En utvecklad samverkan och överenskommelser mellan arbetsliv och myndigheter är ett sätt att skapa möjligheter för praktikplatser, mentorer och/eller en arbetsplatsförlagd introduktion.
- Öppna arbetsmarknaden för etnisk mångfald genom samlade och breda insatser av regering och riksdag, arbetsmarknadens organisationer, arbetsgivare, statlig förvaltning och kommuner.
- Utökade initiativ för att synliggöra och rasera strukturella och diskriminerande hinder.

Områdena i Agendan handlar om fokusering av insatserna för integration och om strategi för att nå resultat, men ger även konkreta förslag för det fortsatta arbetet. Det finns all anledning att ytterligare mobilisera kraft för integrationsinsatser. Ett sätt är att samlas kring en utvecklad Agenda för Integration och Mångfald.

Fokus på inträde och avancemang på arbetsmarknaden

Integrationspolitikens viktigaste uppgift är att skapa förutsättningar för individer att försörja sig i ordinarie arbete och på rätt kompetensnivå. Att ha ett arbete är inte detsamma som integration. Men det är genom arbete den enskilde får förutsättningar att råda över

sitt eget liv och därmed möjligheter att vara delaktig och medansvarig i samhället.

Insatserna för integration bör därmed fokusera på arbetsmarknaden. De ska möjliggöra inträdet på arbetsmarknaden och avancemang till ett arbete som motsvarar den egna kvalifikationsnivån.

För att skapa möjliggörande, istället för hindrande, strukturer krävs insatser riktade såväl till individ, som till arbetsmarknaden i stort. Ett första steg att tydliggöra behovet av insatser är att precisera sysselsättningsmål för utrikes födda.

Regeringens mål för sysselsättningen är att 80 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år ska vara sysselsatt år 2004. Sysselsättningsmålet är i själva verket även ett integrationspolitiskt mål. För att nå målet krävs nämligen att andelen sysselsatta bland utrikes födda ökar från dagens nivå på dryga 60 procent till långt högre siffror.

Det är orimligt att tro att helt nyanlända invandrade ska ha samma sysselsättningsgrad som inrikes födda eller invandrade som har varit i Sverige en längre tid. Låt oss därför utgå från ett mål att 65 procent av de nyanlända invandrarna i åldern 20–64 år ska ha egen försörjning efter genomgången introduktion, således två till tre år efter bosättning i kommun.

Jämför vi målet på 65 procent med den faktiska sysselsättningen för utrikes födda som bott i landet noll till fyra år, behöver sysselsättningen för män öka med drygt tolv procentenheter. Andelen sysselsatta kvinnor skulle behöva öka med 26 procentenheter. En än större sysselsättningsökning krävs om vi jämför med de nyanlända flyktingar 1997 som *Rapport Integration 2002* följer tre år efter mottagandet. En tredjedel av de nyanlända flyktingarna hade arbete tre år efter mottagande.

För att nå sysselsättningsmålet för nyanlända krävs en vidareutveckling av olika metoder i introduktionen och ett gemensamt arbete för att finna nya lösningar för nyanländas inträde på arbetsmarknaden. Samverkan mellan aktörer som arbetsförmedling, kommun, arbetsmarknadens organisationer och inom det lokala näringslivet behöver bli tydligare och intensivare. Möjligheterna till arbetsplatsförlagd introduktion och praktik behöver utvecklas för att ge den enskilde nätverk och tidiga kontaktytor med svenskt arbetsliv.

För invånare som bott i Sverige en längre tid kan inga mål sättas som skiljer sig från målen för inrikes födda. Men skillnaden i sysselsättning är – som vi sett – i dag stor. Kraftfulla insatser skulle behövas för att nå ett mål där sysselsättningsgraden för invandrade som bott i landet i tio år motsvarar sysselsättningsgraden för inrikes födda.

Sysselsättningsgraden för män som bott i Sverige 10 till 19 år skulle behöva öka drygt 19 procentenheter för att nå 80 procentmålet. Kvinnors sysselsättningsgrad behöver öka med 22 procentenheter. Även för invandrade invånare som bott i Sverige 20 år eller längre skulle sysselsättningen behöva öka, med drygt 9 procentenheter för män och 13 procentenheter för kvinnor.

Ett preciserat sysselsättningsmål ställer krav på insatser bl.a. för att stimulera etnisk mångfald i arbetslivet, mot diskriminering, för validering och kompletterande utbildningar.

Ett generellt mål för hela arbetsmarknaden borde vara att ta tillvara kunskaper och kompetens hos alla invånare oavsett etnisk tillhörighet. Eftersom utrikes födda har en ur arbetsmarknadssynpunkt gynnsam utbildnings- och ålderssammansättning borde det innebära att sysselsättningsmålet höjs ytterligare för utrikes födda.

Insatserna för integration bör fokusera på arbetsmarknaden. Insatserna ska möjliggöra invandrades inträde på arbetsmarknaden och vidare avancemang till arbete som motsvarar den egna kvalifikationsnivån. Preciserade sysselsättningsmål för utrikes födda är ett sätt att tydliggöra de insatser som krävs och därmed få olika aktörer att samlas kring fortsatta insatser.

Samverkan som strategi för att öppna samhället för integration och mångfald

Ingen myndighet eller organisation når enskilt resultat för integrationspolitiken. En rad aktörer på arbetsmarknaden, statliga myndigheter, kommuner, skolan, frivilligorganisationer, högskolor och berörda individer behöver arbeta åt samma håll och på bredden anta utmaningarna. Det är de samlade insatserna för integrationen som ska möjliggöra för det svenska samhället att öppnas för mångfald.

För att nå resultat krävs att:

- Samverkan utvecklas mellan flera aktörer. Erfarenheterna från överenskommelsen om förändrad introduktion är goda. Gemensamt arbete är en väg för att riva hindrande strukturer. En stärkt samverkan mellan flera aktörer, ibland i fastare allianser, är en strategi för att nå resultat.
- En rad aktörer utvecklar principiella ställningstaganden till verkliga policyinsatser för integration och mångfald. Ett arbete för mångfald och integration handlar inte enbart om insatser direkt riktade till invandrare, utan framförallt om att riva strukturer som hindrar och stänger ute i den egna organisationen och verksamheten. Fortfarande är

ofta insatser »för integration« inom arbetsliv och i organisationer snävt inriktade på insatser för invandrade. Perspektivet måste breddas. Insatser för att förändra egna strukturer, arbetssätt och förhållningssätt behöver utvecklas hos aktörer såväl i det civila samhället som offentlig verksamhet, inom såväl det privata näringslivet som den offentliga sektorn.

- Tydligare integrationspolitiskt ansvar hos landets myndigheter. Statliga myndigheter har särskilt ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Enligt förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken (1986:856) ska den etniska och kulturella mångfalden i Sverige återspeglas i utformning, drift och servicenivå på de olika myndigheterna. Utvärderingar som Integrationsverket har gjort visar att detta inte sker i någon högre grad (se vidare Integrationsverkets årsredovisning 2002.):

Regeringen har med regleringsbrevens verktyg att aktivt påverka myndigheterna. Med direktiv och återrapporteringskrav i regleringsbrev kan regeringen tydliggöra myndigheternas ansvar för att införliva de integrationspolitiska målen i den ordinarie verksamheten. Den möjligheten bör utvecklas och systematiskt användas för ett antal myndigheter.

Myndigheter har ett allmänt ansvar för integrationspolitiska insatser. Ett tydliggörande i regleringsbrev av det ansvaret kan vara sätt att integrera integrationspolitiken i den generella politiken i synnerhet inom arbetsmarknads-, närings-, utbildnings- och socialpolitiken.

Vissa myndigheter har ett mer direkt ansvar för integrationspolitiska insatser. Arbetsmarknadsverket, Myndigheten för skolutvecklingsfrågor och Migrationsverket har fått direkta uppdrag att arbeta för utvecklingen av introduktion för nyanlända i sina regleringsbrev för 2003. Detta bör utvecklas för fler myndigheter och Integrationsverket ges rollen att följa upp och utvärdera insatserna såsom beskrivs i regeringens integrationspolitiska skrivelse, *Integrationspolitik för 2000-talet*. (Regeringens skrivelse 2001/02:129.)

Integrationen förverkligas i det omgivande samhället och av aktörer i samhället. Ingen myndighet eller organisation kan på egen hand nå resultat för integrationen. Samverkan i vissa fall i form av fastare allianser är en strategi för att nå resultat för integrationen. Att tydliggöra ansvaret för integrationspolitiken hos statliga myndigheter är ett sätt att integrera integrationspolitiken i den generella politiken.

Fortsatt kraftfull förändring av nyanländas första tid för snabbt inträde på arbetsmarknaden

Den första tiden i landet för nyanlända är avgörande för den fortsatta integrationsutvecklingen. Insatserna under den första tiden bör möjliggöra för invånare som invandrat att snabbt nå svenskt arbetsliv – för att därefter fullt ut kunna avancera mot arbetsuppgifter som motsvarar den egna kvalifikationen. Studier visar att den enskilt viktigaste faktorn för sysselsättning är att man befunnit sig på arbetsmarknaden tidigare.

Vikten av tidigt inträde på arbetsmarknaden är även en erfarenhet från de internationella utblickar som görs i *Rapport Integration 2002*. De internationella exemplen visar dessutom på betydelsen av att insatserna inte stannar vid inträdet: ytterligare insatser behövs för att enskilda ska kunna avancera vidare på arbetsmarknaden. I USA finns goda erfarenheter utifrån »post-placement services«. Tanken där är att den enskilde ska ta första bästa jobb, men därefter få hjälp till vidareutbildning, ytterligare språkundervisning och kontakter på arbetsmarknaden som möjliggör för vidare avancemang. Slutsatsen för Sverige bör vara den samma: sikta på tidigt inträde, men möjliggör även för fortsatt avancemang.

Allt fler nyanlända invandrade får arbete. Fortfarande är dock andelen nyanlända som efter genomgången introduktion är beroende av försörjningsstöd och har bristande kontakt med arbetsmarknaden allt för hög. Vi behöver ytterligare utveckla:

- Insatserna under nyanländas första tid i Sverige till att knytas allt närmare arbetsmarknaden genom arbetsplatsförlagd introduktion, mentorer på arbetsplatserna och praktik.
- Språkutbildning som kombineras med olika former av praktik eller liknande på arbetsmarknaden. Det gynnar både språkutvecklingen och ger viktiga erfarenheter och kontakter på svensk arbetsmarknad.

Integrationsverket samarbetar med ett antal aktörer för att systematiskt och samordnat göra det möjligt för nyanlända till tidig kontakt med svensk arbetsmarknad genom arbetsplatsförlagd introduktion eller liknande.

En möjlighet är att genom avtal – som kan ligga till grund för ett utvecklat samhällskontrakt – finna lösningar tillsammans med arbetsmarknadens organisationer. En annan möjlighet är att utveckla nya former av arbetsmarknadsåtgärder. Här finns utrymme för ett utökat samarbete på lokal, regional och nationell nivå mellan företag, branscher, näringslivsorganisationer, kommuner, fackliga organisationer, frivilliga organisationer och myndigheter.

Ett annat område att utveckla inom integrationspolitiken är tidiga insatser för att bedöma och utländska utbildningar och erfarenheter. Ett utvecklat arbete krävs för att bedöma och dokumentera kompetens eller examina som förvärvats i annat land – men det krävs även en ökad medvetenhet om vad värderingarna står för.

Värderingar av utländsk yrkeskompetens och examina görs i dag av en rad olika myndigheter. Det kan vara svårt att orientera sig såväl för den som invandrat som den som arbetar med integrationsinsatser. Integrationsverket har under året tillsammans med myndigheter som står för värderingar ökat informationen inom området. En ökad medvetenhet ger även myndigheter som står för värderingar möjligheter att tidigt få fullständiga handlingar att arbeta med, vilket skyndar på värderingsarbetet.

Arbetsgivare tycks i dag ha svårt att värdera utländska examina även när en bedömning gjorts. Kunskapen behöver även öka i arbetslivet om vad en värdering innebär – för att värderingen ska vara riktigt betydelsefull för en faktisk anställning.

Insatserna under nyanländas första tid i Sverige behöver förändras för att möjliggöra tidigare inträde på arbetsmarknaden. Ett utökat samarbete mellan näringsliv, fackförbund, myndigheter och kommuner kan möjliggöra arbetsplatsförlagd introduktion, mentorer på arbetsplatserna, praktik och en språkutbildning som kombineras med arbete eller praktik. För att ge detta en stabil grund är en möjlighet att genom avtal finna lösningar tillsammans med arbetsmarknadens organisationer, en annan möjlighet är att utveckla nya former av arbetsmarknadsåtgärder.

Öppna arbetsmarknaden för etnisk mångfald genom samlade och breda insatser

En ökad etnisk mångfald bland anställda på svenska arbetsplatser är nyckeln för fortsatt utveckling av såväl integration som möjligheterna till kompetensförsörjning på arbetsmarknaden. Framgång i arbetet med att öppna svensk arbetsmarknad för etnisk mångfald är avgörande både för den enskildes möjligheter till delaktighet och för landets fortsatta välfärd och tillväxt. Att åstadkomma en reell förändring för att öppna svenskt arbetsliv är en utmaning för flera aktörer:

- *Regeringen* ökar ambitionerna för integrationspolitiken och för att stimulera ökad mångfald på arbetsmarknaden. I regeringsförklaringen anges att en av de två stora arbetsuppgifterna under man-

datperioden »är att öka de invandrade svenskarnas tillträde till arbetsmarknaden«. »De höga sjukta- len och de många invandrarnas utanförskap – är denna mandatperiods allt annat överskuggande arbetsuppgifter.«

Regeringens ambitioner bör följas av en kraft- full satsning på att stimulera sysselsättningen för invandrade. Under åren 2001–2003 har en särskild satsning för att stimulera sysselsättningen gjorts med 100 miljoner kronor per år. Myndigheter har fått medel bl.a. till riktade insatser för invandrade inom bristyrken och för utveckling av spetspro- jekt. De gångna årens satsning har ingen planerad fortsättning. Regeringens ökade ambitioner borde innebära en än kraftfullare satsning på att stimu- lera sysselsättningen bland invandrade och öppna arbetsmarknaden för etnisk mångfald.

- *Arbetsgivare* inom näringslivet och *arbetsmark- nadens organisationer* har många av nycklarna till att öppna arbetsmarknaden för etnisk mångfald. Det är här de stora möjligheterna att ta till vara all kompetens hos befolkningen finns. Men här finns även flera av de hinder som i dag stänger ute invandrade från arbetsmarknaden. Den form av fastare samverkan som nu initierats mellan Integra- tionsverket och arbetsmarknadens organisationer kan stimulera arbetet med att främja efterfrågan på utrikes född arbetskraft, såväl som insatserna för att riva hinder. En drivkraft för att påskynda arbetet och ta fram kunskap är att sätta i gång ett antal gemensamma utvecklingsprojekt. Ett annat område att utveckla är gemensamma analyser av hindren på arbetsmarknaden och vad som krävs för att riva dem. Ett tredje samverkansområde är att åstadkomma uppslutning hos arbetsmarkna- dens organisationer för insatser som leder till att sysselsättningspolitiska mål uppnås.
- *Statlig förvaltning* och *kommuner* ska enligt inte- grationspolitiken vara föredömen som arbets- givare. *Rapport Integration 2002* visar att det snarare är yrkets karaktär än om arbetsgivaren är privat eller offentlig som har betydelse för invandrades möjligheter på arbetsmarknaden. Men för att vara ett föredöme är andelen utri- kes födda på drygt sju procent som är anställda i statlig förvaltning orimligt låg. Uppgiften för statlig förvaltning måste vara att rekrytera och befordra för att ta tillvara all kompetens – och därigenom spegla befolkningens sammansättning. För det krävs en mer aktiv rekryteringspo- licy för ökad mångfald i den offentliga sektorn. I dag har endast några få statliga myndigheter

kopplat ihop integrationspolitiken med det interna mångfaldsarbetet eller personalpolicyn inom den egna organisationen. Regeringen kan få till stånd en förändring antingen genom att rikta särskilda uppdrag till myndigheterna eller genom att använda förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken, så att myndigheterna på ett tydligare sätt kopplar rekryterings- och per- sonalfrågor till de integrationspolitiska målen.

Arbetsgivarverket har viktiga uppgifter utifrån sin övergripande roll att stödja myndigheterna som arbetsgivare. Arbetsgivarverket har signalerat insatser och en höjd ambitionsnivå för ökad etnisk mångfald i statsförvaltningen, en inriktning som kommer att bli angelägen att följa.

För att öppna den svenska arbetsmarknaden för etnisk mångfald krävs samlade och breda insatser av en rad aktörer i svenskt arbetsliv. Regeringen har aviserat en utökad ambitionsnivå och har möjligheter dels att utöka och förstärka satsningen på att stimulera syssel- sättningen bland invandrade, dels verktyg att tydliggöra ansvaret för rekrytering för mångfald hos olika myn- digheter. Samordnade och gemensamma insatser krävs av arbetsmarknadens organisationer och det privata näringslivet både för främjande insatser för mångfald och för att riva hinder. Offentliga arbetsgivare ska vara föredömen som arbetsgivare och har därmed ett särskilt ansvar att rekrytera och befordra för etnisk mångfald, för att ta tillvara all kompetens i samhället.

Nya initiativ för att synliggöra och riva strukturella och diskriminerande hinder

Rapport Integration 2002 visar att diskriminering förekommer på svensk arbetsmarknad. Mönstret som framträder här och i tidigare rapporter visar att arbete, inkomst, bransch och överhuvudtaget tillträ- det till arbetsmarknaden – kan bestämmas av den enskildes ursprung och inte kompetensen. Ett diskri- minerande Sverige förlorar utvecklingskraft. För den enskilde ersätts möjligheterna av en kränkande känsla av att bli annorlunda och sämre behandlad.

Ett första steg till förändring är att vi på allvar synliggör hindren som stänger ute – och på bred front raserar dem. Kunskapen om diskriminerande hinder behöver öka, både i forskarsamhället och bland arbetslivets aktörer. Att synliggöra hinder är ett område som ska utvecklas i den allians som Integra- tionsverket initierat med arbetsmarknadens organi- sationer.

Flera steg kan tas i arbetet mot den strukturella dis-

krimineringen på svensk arbetsmarknad. Diskrimineringslagstiftningen ska skapa stabila regler för lika rättigheter som i sin tur är en grunden för utveckling av demokratin, företagsamhet och tillväxt. Här har fackförbund, näringsliv, politiska partier, kommun och stat ett gemensamt intresse att utveckla:

- Ett aktivare arbete utifrån lagstiftningen mot etnisk diskriminering på landets arbetsplatser. Lagstiftningen mot etnisk diskriminering kräver ett aktivt arbete för lika behandling på landets arbetsplatser. Aktiva insatser skulle både synliggöra och motverka hindrande strukturer på arbetsplatserna. Den kunskapsundersökning som DO och Integrationsverket varje år gör hos bland andra arbetsgivare visar att kunskaperna är stora om att lagen finns. Bara en fjärdedel av de arbetsgivare som känner till lagen arbetar dock utifrån det som lagen kräver, nämligen aktiva insatser för att förebygga diskriminering.
- Insatser mot diskriminering som en del av arbetet med att främja efterfrågan av utrikes född arbetskraft. Ett viktigt inslag i arbetet med mångfaldsplåner på landets arbetsplatser är att skapa medvetenhet om och insatser mot diskrimineringen.

- Antidiskrimineringsklausuler som inslag i all offentlig upphandling. Den offentliga upphandlingen omfattar ca 400 miljarder kronor om året. Ett införande av antidiskrimineringsklausuler ökar medvetenheten kring diskriminering och kan driva på ett aktivt antidiskrimineringsarbete hos entreprenörer och uppdragstagare i såväl offentlig förvaltning som näringslivet.
- En särskild satsning i anslutning till införandet av nya diskrimineringslagar. I samarbete med arbetsmarknadens organisationer bör breda och massiva informations- och utbildningsinsatser genomföras om diskriminering och sätt att motverka diskrimineringen i arbetslivet i anslutning till att de nya lagarna utvecklas.

För att öppna Sverige för mångfald krävs att vi synliggör den strukturella diskriminering som vilar på normer, regler och förhållningssätt i vårt samhälle. Det krävs ett gemensamt arbete för att radera dessa hinder. Att ta utgångspunkten i ett arbete för lika rättigheter är en del i att främja efterfrågan på utrikes född arbetskraft.

