

# Regeringens skrivelse

## 2009/10:233



Egenmakt mot utanförskap – redovisning av  
regeringens strategi för integration

Skr.  
2009/10:233

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 10 juni 2010

*Fredrik Reinfeldt*

*Nyamko Sabuni*  
(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller en redovisning över genomförandet av den samlade strategi för integration som presenterades i skrivelsen *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration* (skr. 2008/09:24). Redovisningen sker mot de sju strategiska områden som integrationspolitiken fokuserat på under 2008–2010. Dessa är:

- ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända,
- fler i arbete och fler företagare,
- bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan,
- bättre språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna,
- en effektiv bekämpning av diskriminering,
- en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap, och
- en gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av en tilltagande mångfald.

Utfallet av integrationen redovisas i huvudsak med de indikatorer som regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utgiftsområde 13 Integration). Eftersom relevant statistik i dagsläget finns tillgängligt fram till 2008, avser redovisningen av indikatorerna i huvudsak situationen då integrationsstrategin antogs. Indikatorerna kompletteras med ytterligare statistik och relevant forskning för att ytterligare fördjupa beskrivningen av utvecklingen under 2008–2010.

Redovisningen av insatser avser i huvudsak åtgärder som aviserades i strategiskrivelsen. Vissa ytterligare kompletterande insatser har tillkommit efter att strategin antogs, och dessa redovisas där det är relevant.

1	Bakgrund .....	3
1.1	Integrationspolitikens omfattning och inriktning .....	3
1.2	Behovet av en samlad strategi för integration .....	3
1.3	Integrationspolitikens genomförande .....	4
1.4	Uppföljning av integrationen .....	4
2	Sammanfattande bedömning av insatserna och utvecklingen.....	5
3	Ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända .....	11
3.1	Inriktning för arbetet .....	11
3.2	Genomförda insatser .....	11
3.3	Utfall .....	16
3.4	Analys av utfallet .....	18
4	Fler i arbete och fler företagare.....	22
4.1	Inriktning för arbetet .....	22
4.2	Genomförda insatser .....	22
4.3	Utfall .....	28
4.4	Analys av utfallet .....	35
5	Bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan .....	40
5.1	Inriktning för arbetet .....	40
5.2	Genomförda insatser .....	40
5.3	Utfall .....	45
5.4	Analys av utfallet .....	49
6	Bättre språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna .....	53
6.1	Inriktning för arbetet .....	53
6.2	Genomförda insatser .....	53
6.3	Utfall .....	56
6.4	Analys av utfallet .....	59
7	En effektiv bekämpning av diskriminering.....	61
7.1	Inriktning för arbetet .....	61
7.2	Genomförda insatser .....	61
7.3	Utfall .....	63
7.4	Analys av utfallet .....	64
8	En positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap .....	66
8.1	Inriktning för arbetet .....	66
8.2	Genomförda insatser .....	66
8.3	Utfall .....	70
8.4	Analys av utfallet .....	78
9	En gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av en tilltagande mångfald .....	83
9.1	Inriktning för arbetet .....	83
9.2	Genomförda insatser .....	83
9.3	Utfall .....	85
9.4	Analys av utfallet .....	91
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 10 juni 2010 .....	98

# 1 Bakgrund

## 1.1 Integrationspolitikens omfattning och inriktning

Integrationspolitiken inrättades i och med riksdagens beslut om regeringens proposition *Sverige, framtiden och mångfalden* (prop. 1997/98:16). Det nuvarande målet för integrationspolitiken beslutades av riksdagen hösten 2008 och lyder lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155).

I skrivelsen *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration* (skr. 2008/09:24) redovisade regeringen sju strategiska områden för integrationspolitiken under 2008–2010. Dessa är:

- ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända,
- fler i arbete och fler företagare,
- bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan,
- bättre språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna,
- en effektiv bekämpning av diskriminering,
- en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap, och
- en gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av en tilltagande mångfald.

I skrivelsen aviserade regeringen även insatser för att förverkliga dessa inriktningar. Regeringen angav att integrationspolitiken ska ses som en del i regeringens övergripande prioritering att bryta utanförskapet. Insatserna för integration ska bidra till denna inriktning, men också säkerställa att det övergripande arbetet för att bryta utanförskap bidrar till en bättre integration i Sverige. Regeringen angav som sin avsikt att återkomma till riksdagen under 2010 med en redovisning av genomförda insatser och resultat i förhållande till inriktningarna.

## 1.2 Behovet av en samlad strategi för integration

Flertalet uppföljningar av integrationspolitiken mellan 1997 och 2006 visade på endast blygsamma resultat. Ett stort antal utvärderingar av integrationspolitiken och dess genomförande visade att måluppfyllelsen kunde förbättras betydligt genom prioritering, tydligare samordning, ökad samsyn och större konkretisering. Integrationspolitiken förutsätter insatser inom många sektorer och hos ett stort antal olika aktörer. Det ställer höga krav på samsyn och samverkan inom Regeringskansliet och hos myndigheterna. Komplexiteten och omfattningen i frågorna medför att regeringen måste prioritera mellan problemställningar och insatser. Riksrevisionens utvärdering av integrationspolitiken, publicerad i

rapporten *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik* (Riksrevisionen 2005:5), framhöll särskilt att regeringen bör avgränsa de långsiktiga inriktningarna till mätbara, realistiska delmål och konkreta uppdrag till myndigheterna. Samtidigt bör regeringen på ett tydligt sätt kunna visa hur de insatser som genomförs för integration kan bidra till de långsiktiga målen.

Regeringen bedömde att dessa behov bäst skulle ombesörjas inom ramen för en samlad strategi som anger en övergripande och långsiktig inriktning för politiken, men också avgränsar denna inriktning i realistiska mål, prioriteringar och konkreta insatser.

### 1.3 Integrationspolitikens genomförande

Integrationspolitiken är sektorsövergripande, vilket innebär att politikens mål ska uppnås genom insatser inom flera politikområden och av många olika myndigheter. En utgångspunkt för genomförandet av politiken är att dess mål i huvudsak ska uppnås genom generella insatser som riktar sig till hela befolkningen. Eventuella riktade insatser ska baseras på särskilda individuella behov och förutsättningar, inte på att en person är född i ett annat land. Säråtgärder som riktar sig till utrikes födda som grupp ska inte förekomma efter den första tiden i Sverige.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet har ett ansvar för samordning av regeringens insatser för integration. Departementet har också ett särskilt ansvar för statens insatser i vissa frågor som är av betydelse för integrationen. Det är frågor om nyanlända invandrades etablering i samhället, ersättning till kommunerna för mottagande av nyanlända invandrare, svenskt medborgarskap och urbant utvecklingsarbete. Vidare ansvarar departementet för frågor som rör lagstiftningen mot diskriminering och andra åtgärder för att motverka och förebygga diskriminering på grund av bl.a. etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt insatser mot främlingsfientlighet och rasism.

### 1.4 Uppföljning av integrationen

Tillståndet och utvecklingen på integrationsområdet följs i huvudsak upp inom ramen för respektive ansvarig myndighets löpande verksamhet. Regeringen kompletterar detta vid behov med särskilda uppföljningar och utvärderingar. Bland annat har Statistiska Centralbyrån fått i uppdrag från regeringen att regelbundet redovisa integrationsstatistik på nationell, regional och kommunal nivå samt för de 38 stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal mellan staten och kommuner.

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) redovisade regeringen 27 indikatorer för att följa upp utfallet av integrationen. Utvecklingen i förhållande till indikatorerna redovisas i respektive kapitel. Indikatorerna finns sammanställda i *bilaga 1*.

**Regeringens bedömning:** Integrationsstrategin har fullföljts och integrationspolitiken genomförts i enlighet med regeringens avisering till riksdagen. Förutsättningarna för en kunskapsbaserad och effektivt genomförd politik har förbättrats väsentligt.

De inriktningar som regeringen följt inom ramen för strategin är till väsentliga delar giltiga även i fortsättningen. En aktiv jobbpolitik som skapar arbetstillfällen i växande företag och som dämpar effekterna av konjunktursvackor är den viktigaste enskilda delen i en framgångsrik integrationspolitik. Ett fortsatt arbete för att undanröja hinder och sänka trösklar för nyanländas etablering är en förutsättning för en lyckad integration.

En skola som erbjuder likvärdig undervisning av hög kvalitet till alla elever är av största betydelse för att hindra att utanförskap överförs till nästa generation. Undervisning som stödjer nyanlända elever att uppnå skolans kunskapsmål är en utmaning i sammanhanget.

Det finns skäl att fortsätta följa upp segregationens effekter och utveckla kunskapen om faktorer som påverkar risken för utrikes födda att fastna i ett livslångt utanförskap.

### **Insatserna i integrationsstrategin har genomförts**

Regeringen har genomfört de insatser som angavs i skrivelsen *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*. Genomförandet av vissa insatser, såsom etableringsreformen och utbyggnaden av kompletterande akademiska utbildningar, fortgår och fullföljs under sommaren och hösten 2010. Regeringen har vid behov kompletterat insatserna med ytterligare åtgärder inom de sju insatsområdena i strategin. Därmed bedömer regeringen att strategin har fullföljts och integrationspolitiken genomförts i enlighet med aviseringarna till riksdagen.

### **Mot en kunskapsbaserad integrationspolitik**

I integrationsstrategin presenterade regeringen en redovisning av nuläget för integration samt en genomgång av relevant forskning och utvärderingar. På grundval av detta kunskapsunderlag angav regeringen att integrationspolitiken bör fokusera på sju insatsområden, och aviserade åtgärder för att komma till rätta med identifierade problem. Under genomförandet av strategin har regeringen fortsatt att utveckla mekanismer för uppföljning och utvärdering av integrationens utfall och de offentliga insatsernas effekter. Bland annat har ansvaret för uppföljning och utvärdering flyttats från myndigheten Integrationsverket till Regeringskansliet, Statistiska centralbyrån och berörda myndigheter. Regeringen bedömer att åtgärderna har förstärkt förutsättningarna att utforma och genomföra integrationspolitiken på en solid bas av kunskap i form av forskning, utvärderingar och beprövad erfarenhet. Regeringen

avser att fortsätta utvecklingen mot en mer kunskapsbaserad integrationspolitik bl.a. genom att under 2010 ta fram utökad könsuppdelad statistik för att bättre belysa utvecklingen på integrationsområdet för kvinnor respektive män.

### **Fokus på det väsentliga**

Integrationspolitiken har under de senaste åren haft ett samlat fokus på arbete, utbildning och språkkunskaper. De utgör nyckelfaktorer som påverkar utfallet på ett stort antal andra områden såsom hälsa, segregation, utsatthet för brott, demokratisk delaktighet och förutsättningarna för en rik fritid och deltagande i kulturlivet. Att förändra påverkansfaktorerna snarare än symtomen är ett centralt element i en effektiv, kunskapsbaserad integrationspolitik. Därvid har regeringen också åtgärdat tidigare kritik mot bristande fokus och vag viljeinriktning för integrationspolitiken. Regeringen bedömer att prioriteringen av ett begränsat antal viktiga områden har förbättrat förutsättningarna för ett effektivt genomförande av politiken.

### **Styrningen har effektiviserats**

Flera utvärderingar, bl.a. *Från invandringspolitik till invandringspolitik* (Riksrevisionen 2005:5), har under åren riktat kritik mot styrningen av integrationspolitiken. Regeringen bedömer att dessa brister nu i huvudsak har åtgärdats. Integrationspolitikens målsättningar har under perioden förverkligats inom ramen för den generella politiken, i enlighet med riksdagens uttalade ambition. De generella åtgärderna har endast vid behov kompletterats med ytterligare stöd under den första tiden i Sverige. Insatser efter den första tiden har baserats på individuella behov och säråtgärder som endast baseras på att en person är utrikes född har utmönstrats. Likaså har de av Riksrevisionen kritiserade tidigare vaga och allmänt hållna uppdragen till myndigheter i huvudsak bytts ut till konkreta uppdrag att arbeta med avgränsade integrationsfrågor. Därmed bedömer regeringen att styrningen av integrationspolitiken har effektiviserats.

### **Utmaningar återstår**

Det bör noteras att den statistik och det utfall i övrigt som presenteras i denna skrivelse till övervägande del återspeglar förhållanden 2008. De utgör alltså ännu inget facit över effekterna av regeringens integrationsstrategi. De återspeglar snarare den utgångspunkt när genomförandet av strategin började. Denna utgångspunkt är i sin tur ett samlat resultat av såväl tidigare politik som förts under 1990- och 2000-talet, högkonjunkturen som förstärktes under mitten av 2000-talet och de första effekterna av regeringens reformer för att bryta utanförskap under 2006 och 2007.

Oavsett de insatser som regeringen genomfört och utvecklingen sedan 2008 står det klart att betydande utmaningar återstår. Integration är ingen

### **Arbete och utbildning är nycklar till integration**

De slutsatser som låg till grund för integrationsstrategin gäller alltså. De avgörande integrationsfrågorna är arbete och utbildning. De flesta andra integrationsproblemen är symtom på hög arbetslöshet, låg sysselsättning och överrepresentation av lågutbildade bland utrikes födda, särskilt bland dem som är nyanlända eller som invandrat från länder utanför Europa.

I motsats till en vanlig föreställning har utvecklingen på arbetsmarknaden för utomeuropeiskt födda sammantaget varit positiv under de senaste tio åren. Arbetslösheten har sjunkit och sysselsättningen har ökat stadigt under perioden. Fattigdomen definierad som den andel av befolkningen som lever under normen för försörjningsstöd har minskat, särskilt bland utomeuropeiska invandrare. Detta har dock skett från höga utgångsnivåer.

Utvecklingen beror delvis på återhämtningen från nittiotalskrisen, som drabbade utrikes födda hårt. En annan anledning är att de flesta invandrare successivt med längre vistelsetid i landet finner sig till rätta och hittar jobb. Det har aldrig funnits lika många väl etablerade, arbetande utomeuropeiska invandrare i Sverige som nu. Ändå återstår betydande klyftor, och många människor är kvar i utanförskap. Skolan förmår inte att kompensera skillnaderna i barnens förutsättningar, vilket riskerar att överföra problemen till nästa generation.

Arbetslösheten bland utrikes födda i Sverige är två till tre gånger högre än bland inrikes födda. I detta avseende är Sverige inte unikt, utan förhållandet har gällt sedan 1990-talskrisen för nästan alla västländer med samma typ av invandring som Sverige. Detta understryker att den generella arbetsmarknaden i landet är den viktigaste enskilda faktor som påverkar integrationen. Halveras arbetslösheten i landet är det relativt säkert att den halveras också för utrikes födda. En aktiv jobbpolitik som skapar arbetstillfällen i växande företag och som dämpar effekterna av konjunktursvackor är därför det viktigaste elementet i en framgångsrik integrationspolitik.

Om föräldrarna har arbete eller inte har stor betydelse för barns uppväxtvillkor. Även om antalet barn som växer upp i familjer som uppstår försörjningsstöd har minskat kraftigt sedan mitten av 1990-talet, sjönk den ekonomiska standarden för den tiondel av hushåll med barn som hade de allra lägsta inkomsterna fram till 2006. Utrikes födda, särskilt nyanlända, samt boende i förorter till större städer är kraftigt överrepresenterade bland barnfamiljerna med de lägsta inkomsterna.

Arbetslöshet är i grunden inte integrationsproblem. Det är i första hand ett arbetsmarknads- och utbildningsproblem. Ingen integrationsåtgärd kan ersätta en väl fungerande arbetsmarknad. Den viktigaste åtgärd som en regering kan göra för integration är att verka för goda villkor för att anställa, driva företag och ta de arbeten som erbjuds. På motsvarande sätt är en skola av hög kvalitet som erbjuder likvärdiga villkor för alla elever en förutsättning för att hindra utanförskapet att fortplanta sig över

generationerna. Erfarenheterna och forskningen under de senaste åren bekräftar att regeringens fokus på arbete och utbildning som verktyg för integration har varit riktig och inriktningen bör därför bestå. Skr. 2009/10:233

### **Lång etableringstid problem för många**

Vid sidan av arbetsmarknaden generellt är den långa etableringstiden det allra största enskilda arbetsmarknadsproblemet för utomeuropeiska invandrare. De allra flesta invandrare i Sverige etablerar sig till slut i arbete. Det gäller även utomeuropeiska invandrare och flyktingar, men för dem tar det ofta åtskilliga år. Tiden från invandring till arbete i dessa grupper är dessutom längre för kvinnor än för män. Det sker ett betydande utflöde ur arbetslöshet in i arbete även bland de mest utsatta grupperna, som dock i statistiken döljs bakom det ständiga inflödet av nya, initialt arbetslösa invandrare. Detta inflöde tillsammans med lång etableringstid förklarar en stor del av utomeuropeiska invandrades låga sysselsättning. Den långa etableringstiden är destruktiv för individen och medför höga kostnader för den offentliga sektorn. Regeringens etableringsreform syftar till att korta tiden från uppehållstillstånd och folkbokföring till arbete. Ett fortsatt arbete för att undanröja hinder och sänka trösklar för nyanländas etablering är en förutsättning för en lyckad integration.

### **Nyanlända elever**

Att skolan inte fullt ut förmår kompensera skillnader i elevernas hemförhållanden är inget unikt för Sverige. Så torde vara fallet i hela världen. Vad som är oroande är att resultaten i skolan i Sverige antingen inte har förändrats alls eller gått åt fel håll, åtminstone sedan början av 2000-talet. Elever med utländsk bakgrund som är födda i landet eller som har invandrat före skolstart klarar sig ungefär lika bra som elever med svensk bakgrund från motsvarande socioekonomiska förhållanden. Många av dem med utländsk bakgrund har föräldrar med kort utbildning eller som är arbetslösa. De drabbas av en betydande överrisk för dåliga skolresultat, men det är primärt ett socioekonomiskt mönster, inte ett integrationsproblem. Låg kvalitet i skolan är också ett generellt problem. Regeringen har genomfört ett ambitiöst reformprogram för att vända utvecklingen. Dessa generella reformer kan förväntas ha god effekt även för de elever som har sina rötter i andra länder.

För elever som invandrat efter skolstart ökar risken att inte uppnå skolans mål. En generellt hög kvalitet i undervisningen är förvisso gynnsamt även för dem, men det är osannolikt att enbart generella insatser räcker. Många elever i denna grupp behöver ett riktat, individuellt anpassat stöd i relativt stor omfattning under den första tiden i skolan. Genom forskning och rapporter från bl.a. Statens skolverk och Statens skolinspektion finns numera ett gott kunskapsunderlag för hur skolan kan förbättra kunskapsresultaten bland dessa elever.



Den etniska segregationen i Sverige ökade under 1990-talet, men har på senare år stabiliserats. Den huvudsakliga orsaken till den ökade segregationen under 1990-talet var att inrikes födda flyttade ut från invandrartäta områden, samtidigt som många nyanlända invandrare flyttade in. Den ekonomiska segregationen har ökat något under de senaste 15 åren, men det är ingen stark trend.

Det finns indikationer på att boendesegregationen inte har så allvarliga effekter för barn och unga som befarats. Barn till socioekonomiskt utsatta föräldrar, barn som är nyanlända och ungdomar som saknar stöd från sina föräldrar löper större risker än andra att fara illa i livet, men det förefaller gälla oavsett vilken typ av område de bor i. Men även om en koncentration i ett område av många ungdomar som löper överrisk för sociala och ekonomiska problem inte förvärrar så mycket för ungdomarna själva, kan det vara ett bekymmer för området och dess övriga boende. Även om de flesta ungdomar inte förefaller påverkas särskilt negativt av segregationen, finns det risk att segregationen förvärrar för den minoritet bland ungdomarna som råkar ut för ekonomiska, sociala eller psykiska problem. Härvid är kunskapsläget ännu inte klart. En glädjande utveckling är att utanförskapet bland unga i de mest utsatta områdena har minskat kraftigt under de senaste tio åren. I t.ex. Rinkeby och Rosengård halverades den öppna ungdomsarbetslösheten mellan 2000 och 2008.

Effekterna av ekonomisk och etnisk segregation bland vuxna arbetsökande är inte helt klarlagda. Vissa forskare varnar för betydande effekter, medan andra menar att effekterna är små eller till och med i vissa avseenden positiva. Det finns skäl att försöka förstå de komplexa sambanden bättre.

Hög inflyttning av nyanlända invandrare, varav många är initialt arbetslösa, och hög utflyttning av personer som fått ett arbete bidrar till att utsatta områden kan förbli fattiga även i tider av god konjunktur. Omsättningen av boende i områdena har dock saktat av sedan 1990-talet. Detta har sannolikt flera orsaker. Även konsekvenserna för områdena kan bli komplexa. På den positiva sidan kan den ökande stabiliteten medföra att fler arbetande stannar kvar i områdena, att negativa grannskapseffekter försvagas och att tryggheten ökar. Risken finns dock att stabiliteten också till delar är en följd av att fler människor i långvarigt utanförskap successivt har blivit kvarboende i områdena. Det går ännu inte att avgöra vilka av dessa effekter som kommer att dominera under de kommande åren. Därmed bör utvecklingen i områdena följas noga även framöver.

### **En betydande minoritet i livslångt utanförskap**

Även om det ordnar sig för de allra flesta som invandrar, riskerar uppskattningsvis 10–20 procent av alla vuxna invandrare att hamna i livslång arbetslöshet och fattigdom i Sverige. Kostnaden av ett livslångt utanförskap är hög för såväl individerna och deras familjer som samhället i övrigt.

Det finns indikationer på att det framför allt är kvinnor, äldre och personer med för svenska förhållanden kort utbildning som har svårt att komma in i arbetslivet i Sverige. Kunskapen om vilka faktorer som påverkar risken för en utrikes född att fastna i ett livslångt utanförskap är emellertid begränsad och bör förbättras. Skr. 2009/10:233

### 3 Ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända

#### 3.1 Inriktning för arbetet

Den övergripande inriktningen på området är att åstadkomma ett stabilt och flexibelt system för mottagande och introduktion för nyanlända som leder till snabbare etablering i arbete.

#### 3.2 Genomförda insatser

##### **Etableringsreformen**

Den 17 mars 2010 beslutade riksdagen om propositionen *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (prop. 2009/10:60). Syftet med reformen är att påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet för vissa nyanlända invandrare. En snabbare etablering ska åstadkommas bl.a. genom stärkta incitament för individen att ta ett arbete och delta i arbetsförberedande insatser. En effektiv etableringskedja skapas genom klarare och tydligare ansvarsförhållanden mellan olika aktörer. Reformen innebär bland annat följande:

- Arbetsförmedlingen får ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna istället för kommunerna.
- En etableringsersättning som är lika för alla oberoende var i landet man bor införs. Ersättningen lämnas vid aktivt deltagande i etableringsinsatser.
- En ny aktör – etableringslots – införs för att stödja den nyanlände under etableringsperioden.
- De nyanlända som har en etableringsplan ska delta i samhällsorientering.

Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den nyanlände upprätta en etableringsplan med utgångspunkt i tidigare utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet. Hur lång tid etableringsplanen ska vara avgörs från fall till fall, dock högst 24 månader. Aktiviteterna i etableringsplanen ska som huvudregel motsvara verksamhet på heltid och minst innehålla insatserna svenskundervisning för invandrare (sfi), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser. Det är första gången som insatserna och ansvaret regleras samlat i en lag, *lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*. De nyanlända som omfattas av lagen får nu t.ex. en lagstadgad rätt till arbetsförberedande insatser.

Den nya lagen och andra förändringar träder i kraft den 1 december 2010. Den målgrupp som omfattas av lagen är flyktingar, andra skyddsbehövande m.fl. med uppehållstillstånd och deras anhöriga i

åldern 20–64 år som återförenas i Sverige inom två år. Även nyanlända i åldern 18–19 år omfattas om de saknar föräldrar i Sverige. Skr. 2009/10:233

Ambitionshöjningarna för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden beräknades i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) öka statens bruttoutgifter med 920 miljoner kronor om året när systemet är i full drift. De ökade utgifterna ger förutsättningar till ett effektivare system som beräknas leda till samhällsekonomiska följdvinster.

### **Förstärkt koordinering av länsstyrelsernas arbete för nyanländas etablering**

Länsstyrelserna tog den 1 juli 2007 över Integrationsverkets tidigare uppdrag att vara pådrivande i utvecklingen av samverkan mellan kommuner och myndigheter avseende boende och arbetsmarknads-etablering för nyanlända invandrare. Sedan den 1 juli 2007 ska länsstyrelserna verka för att det finns mottagningsberedskap och kapacitet hos kommunerna. Länsstyrelserna ska också verka för regional samverkan samt, utifrån de ramar som Migrationsverket anger, överlägga med kommunerna om mottagande av skyddsbehövande. Länsstyrelserna ska följa upp kommunernas introduktion. Under 2009 och 2010 har regeringen gett länsstyrelsen i Kronoberg ett förstärkt uppdrag att koordinera länsstyrelsernas arbete på området. Inom ramen för arbetet har bl.a. en samverkansdelegation inrättats, där länsstyrelserna, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ingår. Även Sveriges Kommuner och Landsting deltar i delegationens arbete.

### **Försöksverksamhet med s.k. etableringssamtal**

Försöksverksamhet med s.k. etableringssamtal bedrevs under 2009 i Göteborg, Skellefteå och Karlskrona. Under 2010 utvidgas verksamheten till att omfatta 29 kommuner.

Under försöksverksamheten är det Arbetsförmedlingen och inte kommunen som har det första samtalet med den nyanlände efter att uppehållstillstånd beviljats. Försöksverksamheten kan på detta sätt sägas förbereda för den reform om nyanländas arbetsmarknads-etablering som träder i kraft den 1 december 2010.

Syftet med etableringssamtalen är att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Samtalen ska utgå från den kartläggning av den asylsökandes yrkeserfarenhet och utbildningsbakgrund som Migrationsverket genomför under tiden som ansökan om uppehållstillstånd prövas. Samtalen ska därefter utmynna i en etableringsplan för personens fortsatta arbetsmarknadsinträde, boende och deltagande i utbildningar eller andra eventuella insatser som kan stödja individens snabba etablering. En avsikt med samtalen är också att underlätta frivillig vidareflyttning i organiserad form för nyanlända vars yrkeserfarenheter efterfrågas i andra delar av landet.

Av den återrapportering (A2010/546/A) som Arbetsförmedlingen lämnade till Arbetsmarknadsdepartementet i februari 2010 framgår att 13 procent av deltagarna har påbörjat etableringssamtal inom en vecka

efter uppehållstillstånd och 44 procent inom två veckor. Inom åtta veckor har 81 procent av deltagarna fått det första etableringssamtalet. Antalet samtal varierar mellan ett och fem innan den nyanlände har en fastställd etableringsplan. De nyanlända som haft det lägsta antalet samtal har vanligen flyttat till en ny ort innan en etableringsplan har hunnit upprättas.

### **Instegsjobb**

Ett instegsjobb innebär en subventionerad anställning inom privat eller offentlig sektor för nyanlända invandrare. Anställningen ska vara kopplad till deltagande i sfi eller uppnådda resultat inom denna, och innehålla handledande inslag. Sedan juli 2008 är den tidsram inom vilken en person kan få ett instegsjobb 36 månader från det att uppehållstillstånd beviljats. Instegsjobbet kan vara i längst 24 månader. Jobbet kan vara på heltid eller deltid och i form av tillsvidareanställning, provanställning eller tidsbegränsad anställning. Ersättningen är 75 procent av löne-kostnaden för både privata och offentliga arbetsgivare. I april 2010 var ca 2 700 personer anställda i instegsjobb. För närvarande är nyanlända från Irak den största gruppen bland anställda i instegsjobb. Majoriteten av de nyanlända i instegsjobben är sysselsatta inom den privata sektorn, och drygt 30 procent inom hotell- och restaurangbranschen.

Av dem som lämnat instegsjobb under 2009 hade drygt hälften (54 procent) arbete med eller utan stöd 90 dagar efter avslutat instegsjobb. En knapp tredjedel gick vidare till nystartsjobb.

### **Förbättrade möjligheter till komplettering av utländska högskoleutbildningar**

En del akademiker med utländsk utbildning behöver bara en kortare komplettering för att kunna utöva sitt yrke i Sverige. Regeringen har ökat resurserna till integrationsinsatser inom högre utbildning med 51 miljoner kronor om året under 2009–2011. Förstärkningen avser i huvudsak fler inriktningar och studieplatser i kompletterande utbildningar för personer med utländsk akademisk examen.

Framför allt har antalet platser ökat i kompletterande utbildningar för lärare samt för legitimationsyrken inom vården såsom läkare och sjuksköterskor. Under vårterminen 2010 deltar cirka 60 läkare och drygt 80 sjuksköterskor i den kompletterande utbildningen, vilket i princip motsvarar antalet behöriga sökande. Kompletterande utbildning för motsvarande 200 helårsstudenter med en utländsk lärarutbildning genomförs årligen. Utbildningar erbjuds också för bl.a. jurister och veterinärer. Kompletterande utbildning för tandläkare planeras komma i gång höstterminen 2010. För samtliga utbildningar gäller att utbildningen som längst får omfatta två års heltidsstudier. Avslutad kompletterande utbildning ska ge den behörighet som motsvarande svensk utbildning ger.

Högskoleverket har ett uppdrag att bedöma hur utländska examina motsvarar svensk utbildning. Under 2009 inkom 4 468 ansökningar till Högskoleverket för bedömningar av utländsk utbildning. Under året avgjordes 4 804 ärenden, varav 3 495 resulterade i bedömningsutlåtanden. Utbildningar från Irak utgör den i särklass största gruppen vad gäller antalet inkomna ansökningar med 1 122 ärenden.

Högskoleverket har utvecklat en webbportal som stöd för bedömning av utländska utbildningar. Portalen innehåller information om bl.a. system för högre utbildning i andra länder och bedömningar som gjorts av universitet, examina och utbildningar. Den s.k. bedömningsportalen hade 700 registrerade användare under 2009. Användarna utgörs framför allt av antagningshandläggare och vägledare vid universitet och högskolor, men också av bl.a. vägledare inom vuxenutbildningen och arbetsförmedlare.

Högskoleverket har också tagit fram broschyren *Att studera på högskolan*, som riktar sig till ungdomar med ursprung i andra länder och deras föräldrar. Broschyren informerar om fördelarna med att skaffa sig en högskoleutbildning och hur det svenska högskolesystemet fungerar. Broschyren finns tillgänglig på 16 språk.

### **Resurser för validering av utrikes förvärvat yrkeskompetens**

Myndigheten för yrkeshögskolan inrättades den 1 juli 2009 med uppdraget att samordna eftergymnasiala yrkesutbildningar i Sverige. Myndigheten ansvarar också för att samordna och stödja en nationell struktur för validering. Myndigheten för yrkeshögskolan ska, i samverkan med berörda myndigheter, främja utbildningsväsendets och branschernas medverkan när strategier, metoder och information inom valideringsområdet utvecklas. Under 2009 och 2010 har sammanlagt 15 miljoner kronor avsatts särskilt för validering av utländsk yrkeskompetens.

Myndigheten har påbörjat arbetet med utvecklingen av ett nationellt ramverk, kvalitetskriterier, dokumentationskriterier etc. med utgångspunkt i de av EU framtagna riktlinjerna för validering och Valideringsdelegationens tidigare arbete. Vidare har myndigheten inlett ett arbete med att ta fram en handbok för validering som stöd för utförare av validering. Handboken publiceras under 2010. Myndigheten har kartlagt befintliga valideringsmodeller och påbörjat utvecklingen av nya valideringsmodeller inom bl.a. hotell- och restaurang-, urmakeri- och fastighetsbranschen.

Myndigheten för yrkeshögskolan har också betalat ut bidrag för genomförande av validering av utländsk yrkeskompetens under 2010. Myndigheten och Arbetsförmedlingen har därvid utarbetat en plan för fortsatt samverkan i arbetet med validering av utländsk yrkeskompetens.

En del vuxna nyanlända saknar utbildning eller annan yrkeskompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden i Sverige. Andra har en utbildning eller en yrkeskompetens, men behöver komplettera den för att kunna konkurrera om arbetstillfällen. Därför är tillgången till yrkesutbildningar för vuxna viktigt för nyanländas etablering. Regeringens insatser för att bygga ut vuxenutbildningen redovisas i avsnitt 6.2.

**Samordnad mottagning och vägledning för personer med utländsk utbildning eller yrkeserfarenhet**

Myndigheten för yrkeshögskolan har initierat ett arbete med att kartlägga individens väg genom valideringsprocessen och hur samverkan mellan involverade aktörer bör ske för att säkerställa ett positivt utfall. Myndigheten har projekterat en webbsida, [www.valideringsinfo.se](http://www.valideringsinfo.se), och påbörjat utveckling av information, verktyg m.m. för ändamålet. I detta arbete har myndigheten samverkat med branschorganisationer samt med Arbetsförmedlingen, Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Statens skolverk.

**Underlättande av frivillig vidareflyttning**

I september 2008 fattade regeringen beslut om att underlätta för nyanlända och anhöriga som bor i kommuner med ett stort flyktingmottagande att flytta till andra kommuner där det finns goda möjligheter till egen försörjning och bostad. Bland annat fick Migrationsverket i uppdrag att under vissa förutsättningar räkna av platser för bosättning mot den överenskommelse om flyktingmottagande som finns mellan Migrationsverket och inflyttningskommunen när personer i organiserad form flyttar från någon av de i beslutet angivna utflyttningskommunerna. I juli 2009 förlängde regeringen uppdraget till Migrationsverket t.o.m. slutet av 2010. Migrationsverket ska senast den 30 april 2011 redovisa omfattningen och erfarenheterna av den organiserade vidareflyttningen under 2010.

Bakgrunden till regeringens beslut var att en stor andel av de nyanlända som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet redan under tiden då asylansökan prövas flyttar till storstadslänen, med stor koncentration till ett mindre antal kommuner. Till exempel bosätter sig närmare hälften av alla nyanlända i Västra Götalands och Skåne län i Göteborg respektive Malmö. I Stockholms län bosätter sig cirka 80 procent i fyra kommuner, Botkyrka, Huddinge, Stockholm och Södertälje.

**Dialog med frivilligsektorn**

Regeringen har under 2009 och 2010 genomfört en särskild dialog med Sveriges Kommuner och Landsting och idéburna organisationer som arbetar med mottagande av asylsökande, nyanländas etablering samt integration. En utgångspunkt för dialogen har varit att idéburna

organisationer, självständiga i sin roll och utifrån sina egna värderingar, bidrar till samma inriktningar som regeringens integrationsstrategi. Dialogen har mynnat ut i en överenskommelse mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting och de idéburna organisationerna. Överenskommelsen förtydligar relationen mellan staten, kommunerna och den ideella sektorn i arbetet med nyanländas etablering och integration och utvecklar former och metoder så att de idéburna organisationerna kan medverka i och skapa bättre förutsättningar inom dessa områden.

### 3.3 Utfall

**Sammanfattning:** Under tidsperioden 2000–2007 har andelen utrikes födda som förvärvsarbetar två till fyra år efter folkbokföring ökat bland personer födda utanför Norden. Ökningen är större än för inrikes födda under samma period. Det finns dock stora skillnader mellan olika grupper i andelen som förvärvsarbetar. Andelen är mycket lägre för personer födda utanför EU/EFTA. Medan andelen förvärvsarbetande har ökat snabbt i gruppen födda utanför EU/EFTA sedan 2005 har andelen inaktiva och studerande minskat.

Andelen utrikes födda som förvärvsarbetar två till fyra år efter den första folkbokföringen i Sverige ger en indikation på hur väl etableringen på arbetsmarknaden fungerar. Andelen har ökat både för personer födda inom EU/EFTA och för personer födda utanför EU/EFTA under hela tidsperioden. Ökningen var mer än dubbelt så stor för personer födda inom EU/EFTA än för personer födda utanför EU/EFTA. Även bland de som invandrat från länder utanför EU/EFTA har ökningen i förvärvsfrekvens varit större än bland inrikes födda. Så gott som hela ökningen i har skett under den senare delen av perioden, efter 2005.<sup>1</sup>

Skillnaderna i andelen förvärvsarbetande är emellertid höga. Nästan femton procentenheter skiljer mellan grupperna födda inom respektive utanför EU/EFTA. Andel förvärvsarbetande två till fyra år efter folkbokföring är under 60 procent i gruppen födda inom EU/EFTA och cirka 35 procent i gruppen som är födda utanför EU/EFTA.

Kvinnor etablerar sig generellt sett långsammare på arbetsmarknaden än män. Redan efter ett år är skillnaden stor, och efter tre år är vanligtvis 50 procent färre kvinnor än män sysselsatta. Skillnaderna i sysselsättning har ökat markant de senaste åren. Av dem som kom 2004 hade till

<sup>1</sup> Uppföljningen av arbetsmarknadsutfallet i skrivelsen grundas i huvudsak på registerbaserad statistik för åldersgruppen 20 till 64 år. Utfallet kan skilja sig från det officiella måttet för utfall på arbetsmarknaden som baseras på arbetsmarknadsundersökningar (AKU) och anges för åldersgruppen 15 till 74 år. Anledningen till att regeringen följer utfallet av integration främst med RAMS är att AKU-data som baseras på enkätundersökningar inte kan uppdelas efter t.ex. enskilda stadsdelar. Även om nivån i utfallet kan skilja sig mellan de båda mätmetoderna, brukar utvecklingen gå åt samma håll. Skillnaderna mellan t.ex. inrikes- och utrikes födda är också av samma storleksordning oavsett om uppgifterna hämtats ur RAMS eller AKU. Då registerdata inte skiljer på t.ex. studenter som söker arbete från studenter som inte söker arbete är den dock mindre lämplig för att mäta sysselsättning bland de allra yngsta åldersgrupperna.



exempel 41,7 procent av männen arbete efter tre år jämfört med 17,5 procent för kvinnorna. Skr. 2009/10:233

Grupperna som redovisas här är mycket heterogena. Utfallen visar ett genomsnitt över det spann av olika vistelsetider, utbildningar, åldrar, yrkeserfarenheter, ursprungsländer, invandringsskäl etc. som kan finnas inom den redovisade gruppen. Det kan därför finnas olika trender inom gruppen, där till exempel vissa ursprungsländer- eller utbildnings- eller yrkesgrupper uppvisar en positiv utveckling medan utvecklingen för andra varit svagare.

**Tabell 3.1 Andel utrikes födda som förvärsarbetar 2–4 år efter folkbokföring. Ålder 20–64.**

År	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	49,1	30,9
2001	49,3	33,5
2002	51,3	31,1
2003	51,8	30,4
2004	51,2	29,1
2005	50,7	28,8
2006	55,5	32,6
2007	59,0	35,0
2008	58,3	34,4
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>9,2</b>	<b>3,5</b>

Källa: Regeringskansliets egen beräkningar från STATIV, SCB.

I tabell 3.2 framgår att andelen som är aktiva, det vill säga personer som antingen arbetar eller utbildar sig i en reguljär utbildning, 2–4 år efter folkbokföring också har ökat bland personer födda både inom och utanför EU/EFTA. Nivåskillnaden mellan grupperna är runt 15 procentenheter, vilket ungefär motsvarar skillnaden i andelen förvärsarbetande.

För personer födda inom EU/EFTA har andelen förvärsarbetande ökat snabbare än andelen aktiva under i stort sett hela perioden. Det innebär att bland de som är aktiva har andelen som arbetar ökat och andelen som studerar minskat. För personer födda utanför EU/EFTA har utvecklingen varit något annorlunda. Fram till 2005 ökade andelen aktiva i gruppen medan andelen förvärsarbetande var i stort sett oförändrad, vilket tyder på att fler studerade. Efter 2005 har emellertid andelen studerande minskat och andelen förvärsarbetande ökat kraftigt även i denna grupp.

**Tabell 3.2 Andel utrikes födda som är aktiva 2–4 år efter folkbokföring. Ålder 20–64.**

År	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	60,7	49,6
2001	60,8	52,8
2002	61,9	51,2
2003	62,9	52,5
2004	62,4	53,5
2005	62,9	54,0
2006	66,7	54,6
2007	67,6	53,5
2008	65,4	51,5
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>4,7</b>	<b>1,9</b>

Källa: Regeringskansliets egen beräkning från STATIV, SCB.

### 3.4 Analys av utfallet

**Regeringens bedömning:** De viktigaste enskilda faktorer som påverkar nyanlända invandrarers möjligheter att få jobb är en väl fungerande arbetsmarknad och en stark efterfrågan på arbetskraft. En politik som skapar jobb, gör det lönsamt att anställa och uppmuntrar arbetssökande att ta arbete som erbjuds främjar därmed nyanländas etablering. Vid sidan av en sådan generell politik är det väsentligt med ett effektivt tillgodoräknande av tidigare kompetenser, liksom möjligheter i utbildningsväsendet att komplettera tidigare kompetenser. Riktade stödsatser för nyanlända bör vara samordnade och inriktas på att individen snarast ska kunna träda in på arbetsmarknaden eller på relevant nivå i det ordinarie utbildningssystemet.

#### Konjunkturen viktig för nyanländas etablering

De allra flesta invandrare i Sverige etablerar sig på arbetsmarknaden men för många tar det åtskilliga år. Omkring 25 procent har inte hittat sitt första jobb efter nio år i Sverige. Det är särskilt bland utomeuropeiska invandrare samt flyktingar, andra skyddsbehövande m.fl. och deras anhöriga som etableringstiden är lång. Den långa etableringstiden för gruppen medför att en hög invandring under en period följs åt av hög arbetslöshet och låg sysselsättning i gruppen under de efterföljande åren. Det finns emellertid betydande skillnader även inom gruppen. Till exempel lyckades de som kom till Sverige från f.d. Jugoslavien under tidigt 1990-tal bra på arbetsmarknaden trots svåra konjunkturmässiga förhållanden vid tiden för invandringen. Vid konjunkturuppgången i slutet av decenniet ökade gruppens sysselsättningsgrad snabbt. In-

vandrade som anlände samtidigt från andra länder, t.ex. Iran, Irak och Afrikas horn, har haft ett betydligt sämre utfall på arbetsmarknaden. I *Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet* (Välfärdsrådets rapport 2006, SNS Förlag) visar rapportförfattarna att män generellt sett etablerar sig snabbare än kvinnor och att högutbildade etablerar sig snabbare än personer med kortare utbildning.

Socialstyrelsens publikation *Social rapport 2010* visar att vid mitten av 1990-talet var nästan 40 procent av invandrare som vistats i landet i mindre än fem år fattiga.<sup>2</sup> Under perioden 2003–2007 hade andelen minskat till 28 procent. Trots den positiva utvecklingen löpte nyanlända invandrare fortfarande mer än sjudubbel överrisk att vara fattiga än befolkningen i snitt. Andelen fattiga minskar successivt med vistelse-tiden, men även invandrare som bott i landet i mer än tjugo år löpte en ca fyrtioprocentig överrisk för fattigdom i förhållande till inrikes födda.

Rapporten visar att de allra flesta fattiga lämnar fattigdomen inom ett till två år. Inrikes födda lämnar emellertid fattigdom i snabbare takt än utrikes födda, och nyanlända invandrare har något långsammare utflödestakt än övriga utrikes födda. Året efter att de inträdde i fattigdom kvarstår hälften av de inrikes födda och 60 procent av de utrikes födda. Tio år efter fattigdomsinträdet är knappt 4 procent av de inrikes födda kvar i fattigdom. Motsvarande siffra för de invandrare som inledde sin fattigdomsepisod under invandringsåret är 12 procent och för övriga invandrare 9 procent.

Regeringen bedömer att den utdragna etableringstiden för nyanlända utomeuropeiska invandrare, särskilt skyddsbehövande och anhöriga, är den största enskilda utmaningen för integrationen på arbetsmarknadsområdet. Att en stor andel av de vuxna invandrarna i dessa grupper tillbringar åratals i bidragsberoende är destruktivt och passiviserande för individerna, och medför höga kostnader för den offentliga sektorn. Det råder bred samsyn mellan forskare och praktiker om vikten av att insatser som syftar till arbetsmarknadsinträde sätts in tidigt och, och att de offentliga stödinsatserna för de flesta vuxna nyanlända bör ha en tydlig arbetsmarknadsinriktning.

Det är inte bara under de senaste decennierna som nyanlända har haft svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Nyanländas etablering är i hög grad beroende av tillståndet på arbetsmarknaden i helhet. Fram till 1990 hade män med en vistelsetid i Sverige på 0–4 år i genomsnitt en förvärvsarbetsgrad på över 60 procent och kvinnor med samma vistelsetid en förvärvsarbetsgrad på cirka 50 procent. Den ekonomiska krisen under första delen av 1990-talet drabbade särskilt dem med kortare vistelsetid, med kraftigt sänkta sysselsättningsnivåer. Under den senare delen av 1990-talet skedde en återhämtning, som dock stannade av helt kring millennieskiftet. Den starka arbetsmarknaden 2005–2008 medverkade återigen till kraftigt ökad sysselsättning bland invandrare med kort vistelsetid. Detta skedde emellertid från synnerligen låga nivåer bland utomeuropeiska invandrare och i flyktinggruppen.

<sup>2</sup> Med fattiga avses i sammanhanget personer som lever i hushåll vars disponibla inkomst understiger normen för försörjningsstöd.

Nu har sysselsättningen återigen börjat ta fart på arbetsmarknaden. Det första kvartalet 2010 ökade antalet utrikes födda som var sysselsatta. Andelen sysselsatta bland utrikes födda minskade, något som förklaras av den höga invandringen.

### **Lika rättigheter för nyanlända i Sverige**

Sysselsättningsutfallet för nyanlända beror inte enbart på den allmänna situationen på arbetsmarknaden eller på egenskaper och bakgrund hos invandrarna själv. En annan förutsättning för arbetsmarknadsinträde och integration i övrigt är att de som invandrat ges tillträde till arbetsmarknaden och samhället i övrigt. Institutionella och författningsmässiga hinder kan medföra att även personer som annars kan och vill arbeta inte tillåts delta på arbetsmarknaden.

Inriktningen på den svenska integrationspolitiken är lika rättigheter och skyldigheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Studien *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), som jämför politiken för nyanlända invandrare, visar att Sverige ger nyanlända invandrare goda möjligheter att verka på samma villkor som andra invånare (British Council och MPG, 2007, *Migrant Integration Policy Index*). Jämfört med andra länder är möjligheten till demokratiskt deltagande, politiken mot diskriminering, rätten att delta på arbetsmarknaden och villkoren för familjeåterförening sammantaget mer generösa i Sverige. Liksom andra index som baseras på många variabler kan sammansättningen och tolkningen även av MIPEX diskuteras. Trots det ger indexet en indikation på att institutionella och författningsmässiga hinder utgör en mindre tröskel för nyanländas deltagande i Sverige än i de flesta andra jämförbara länder.

### **Brister i offentliga insatser**

Ett stort antal utvärderingar visar att de offentliga insatserna för nyanländas etablering inte är optimala för att stödja ett snabbt inträde i arbete eller reguljär utbildning. De ekonomiska incitamenten för att ta ett arbete är ofta svaga, särskilt för personer som uppbär försörjningsstöd. Kombinerade stödinsatser för arbetslösa nyanlända bedrivs ofta inte parallellt utan seriellt med en insats i taget, vilket förlänger den tid som en individ befinner sig i åtgärderna. Statliga myndigheter har i viss mån kunnat avböja eller senarelägga sin medverkan i etableringsinsatser med hänvisning till det kommunala ansvaret för introduktionen. Det utspridda ansvaret har medfört att det inte har gått att utvärdera och ta lärdom av utfallet av olika etableringsinsatser

Försörjningsstödet skapar inlåsnings effekter, då den enskilde måste arbeta i hög omfattning för att kunna behålla någon extra inkomst. Detta är särskilt fallet för barnfamiljer som också får bostadsbidrag. Ofta behövs ett relativt värlönat heltidsjobb för att överväga marginal-effekten av nerdragna bidrag vid ökade arbetsinkomster.

Det kommunala försörjningsansvaret i kombination med upplevelsen av ett trängt ekonomiskt läge har i många fall medfört att inriktningen på den kommunala introduktionen inte primärt varit att individen ska hitta

ett avlönat arbete. I stället har insatserna inriktats på att de nyanlända ska försörjas av någon annan än kommunen. Till exempel har långvarig studiemedelsförsörjning ibland setts som ett acceptabelt utfall för introduktionen, trots att studierna ligger på en nivå långt under den högsta utbildning som personen redan har.

Att kunna tillgodoräkna sig tidigare utbildningar och yrkeskompetenser är viktigt för nyanländas möjligheter att etablera sig i arbete och utbildning i Sverige. För att kunna konkurrera om tillgängliga jobb behöver många vuxna invandrare kunna komplettera en tidigare utbildning eller skaffa en ny. Informationen om möjligheter till erkännande av utbildningar och validering av yrkeskompetenser har ofta brutit, med följden att etableringstiden förlängts i onödan.

Utbudet av studieförberedande vuxenutbildningar på grundskole- eller gymnasial nivå är stort i Sverige, medan utbudet av längre yrkesutbildningar för vuxna har varit magert. Detta har försvårat möjligheterna för dem som i vuxen ålder hellre vill komplettera eller utvidga sin yrkeskompetens än förbereda sig för fortsatta studier. Bland dessa återfinns många nyanlända invandrare. Sedan 2009 har regeringen emellertid genomfört kraftfulla satsningar för att öka antalet yrkesutbildningar inom såväl den nybildade yrkeshögskolan som den kommunala vuxenutbildningen. Dessa insatser innebär ökade möjligheter för vuxna att kunna ställa om för ett förändrat yrkesliv. Kommunerna har även möjlighet att inom ramen för satsningen på yrkesutbildning i komvux erbjuda yrkesinriktad svenskundervisning kopplad till utbildningen på yrkeskurserna.

Regeringen bedömer att etableringsreformen och de andra insatserna som redovisas i avsnitt 3.2 i hög utsträckning tar itu med dessa brister.

Den 1 oktober 2006 startades försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare (FNI) i ett antal kommuner i Skåne, Kronobergs och Stockholms län. Syftet med försöksverksamheten var att avsevärt förkorta tiden fram till inträdet på den svenska arbetsmarknaden för nyanlända invandrare. Utvärderingen baseras på individer som skrevs in i FNI eller en kontrollgrupp under perioden 1 oktober 2006 till 30 juni 2007. Slutdatumet har bestämts utifrån att FNI avslutades ett år senare, den 30 juni 2008. Resultaten visar att försöksverksamheten ledde till fler i osubventionerat arbete men att tiden till ett osubventionerat arbete inte förkortades nämnvärt. Verksamheten ledde också till att fler nyanlända invandrare fick delta i arbetsmarknadsutbildningar samt att övergången till arbetsmarknadsutbildningar skedde snabbare. Erfarenheterna från försöksverksamheten har använts som underlag vid utformningen av etableringsreformen.

## 4 Fler i arbete och fler företagare

### 4.1 Inriktning för arbetet

I integrationsstrategin angav regeringen att de övergripande inriktningarna för området är att

- den samhällsekonomiska potentialen i form av ökat arbetskraftsutbud som utrikes födda rymmer ska tas till vara,
- generella insatser för ökat utbud och efterfrågan på arbetskraft ska nå fram och minska antalet människor i utanförskap, och
- entreprenörskap ska uppmuntras och underlättas i syfte att bidra till att bryta utanförskap.

Som den viktigaste åtgärden för att åstadkomma detta angav regeringen att de generella arbetsmarknadsinsatserna ska inriktas mot att öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt på bättre matchning på arbetsmarknaden. Näringspolitiken bör skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Förutsättningarna för företagande på orter med utbrett utanförskap bör förbättras och de särskilda hinder som invandrade företagare ofta möter, bl.a. i form av bristande nätverk och svårigheter att finna extern finansiering, uppmärksammas. Regeringen angav också att unga i utanförskap skulle uppmärksammas särskilt.

### 4.2 Genomförda insatser

#### **Nystartsjobb**

Nystartsjobb är en subventionerad anställningsform som infördes i januari 2007. För att ytterligare stärka möjligheterna för långtidsarbetslösa att komma in på arbetsmarknaden fördubblades den kompensation av lönekostnaden som arbetsgivaren erhåller från och med den 1 januari 2009 vid anställning av personer som fyllt 26 år. Den 1 februari 2009 förändrade regeringen vidare den kvalificeringstid som gäller för rätt till nystartsjobb. Ändringen innebär att personer kan ha ett avbrott på upp till tre månader under kvalificeringstiden. Denna överhoppningsbara tid möjliggör för personer att ta ett kortare arbete utan att kvalificeringstiden för nystartsjobb bryts. Bestämmelsen att lön och övriga anställningsförmåner skulle följa av kollektivavtal eller vara likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen har ändrats till att omfatta enbart lön. I samband med 2010 års ekonomiska vårproposition beslutades att temporärt förkorta kvalificeringsperioden för den som fyllt 55 år från tolv till sex månader. Detta gäller från och med den 1 juli 2010 till och med den 30 juni 2012. Nystartsjobben kan kombineras med andra efterfrågestimulanser såsom nedsättningen av socialavgifter för ungdomar.

Under april 2010 hade 28 600 personer ett nystartsjobb. Av dessa var 36 procent utrikes födda. Det finns olika sätt för en person att kvalificera sig för subventionen. Den vanligaste kvalifikationsgrunden för deltagarna är arbetslöshet, den näst vanligaste är deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin och den tredje vanligaste att personen är en nyanländ invandrare.

### **Jobb- och utvecklingsgarantin**

Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa en lång tid individuellt utformade insatser. Inom ramen för programmet ska Arbetsförmedlingen kartlägga vilka insatser deltagaren behöver för att stärka sin position på arbetsmarknaden.

Garantin är indelad i tre faser. Den inledande fasen ska i huvudsak omfatta kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coachning och förberedande insatser. Den andra fasen ska därutöver i huvudsak omfatta arbetsplatsförlagda insatser som till exempel arbetspraktik och arbetsutbildning. I den tredje fasen ska deltagaren erbjudas sysselsättning hos en arbetsgivare. Det finns ingen tidsgräns för hur länge en person kan delta i den tredje fasen, men varje enskild sysselsättningsperiod får pågå högst två år.

Under 2009 var knappt 30 procent av samtliga deltagare i garantin utrikes födda, vilket motsvarar ett årsgenomsnitt på 16 800 personer. Även bland samtliga arbetslösa och i program med aktivitetsstöd var andelen utrikes födda knappt 30 procent.

### **Coachning**

Regeringen har under ett antal år gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att säkerställa att kompletterande aktörer är en del av myndighetens tjänsteutbud. Kompletterande aktörer ska erbjuda individuellt anpassade tjänster som innefattar personlig handledning och stöd utifrån varje deltagares specifika behov. De kompletterande aktörernas förmåga att pröva nya angreppssätt och nya lösningar att jobba med individens behov ska öka den arbetssökandes möjligheter att få ett arbete.

Arbetsförmedlingen har under 2009 haft avtal med 972 aktörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster. Under 2009 har totalt 81 252 personer fått ta del av arbetsförmedlingstjänster genom kompletterande aktör. De upphandlade tjänsterna har varit riktade mot olika målgrupper: deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar, nyanlända invandrare, personer med behov av arbetslivsinriktad rehabilitering samt arbetsförmedlingstjänster för ny- och korttidsarbetslösa.

Den upphandlade tjänsten för nyanlända invandrare kan efter inledande kartläggningssamtal innehålla matchning och jobbsökaraktiviteter bland annat i form av att upprätta CV, öva på anställningsintervju, göra arbetsplatsbesök, få vägledning och i vissa fall prova på ett yrke. Delar av tjänsten har levererats på deltagarnas modersmål. Kompletterande arbetsförmedlingstjänster för nyanlända invandrare har funnits till-

gängliga sedan januari 2009 för alla arbetsmarknadsområden. Under 2009 fick 3 300 arbetssökande ta del av dessa tjänster. Skr. 2009/10:233

### **Ökade incitament för företagen att anställa genom ökad flexibilitet i regelverket**

Oflexibla anställningsformer minskar efterfrågan på arbetskraft särskilt bland ungdomar och invandrare som är på väg att träda in på arbetsmarknaden. Arbetsgivares intresse att anställa personer med kanske osäkra meriter och referenser torde öka när det finns goda möjligheter att visstidsanställa personal utan att behöva motivera varför denna anställningsform valts. Ett flexiblare regelverk för visstidsanställning har införts i syfte att ge arbetsgivaren större möjlighet att välja anställningsform. Sex olika former av visstidsanställningar har ersatts av en form, allmän visstidsanställning. Tiden innan en visstidsanställning automatiskt övergår till tillsvidareanställning har ökats från 14 till 24 månader ackumulerat inom en ramtid på 5 år (prop. 2006/07:111). Arbetsgivaren behöver heller inte längre motivera varför visstidsanställning valts.

### **Jobbskatteavdraget**

Regeringen har infört ett höjt skatteavdrag för inkomster av arbete eller näringsverksamhet. Avdraget innebär en skattesänkning på upp till 1 800 kronor i månaden och är utformad så att låginkomsttagare får en högre procentuell skattelättnad. För en person med en arbetsinkomst på 75 000 kronor om året medför jobbskatteavdraget en skattelättnad motsvarande över tio procent av bruttoinkomsten. Därmed gör jobbskatteavdraget det väsentligt mer lönsamt för alla att arbeta, på såväl hel- som deltid.

### **Genomförande av Arbetsgivarverkets mångfaldsstrategi**

Med över 220 000 anställda är staten en stor arbetsgivare. Ett av målen för staten som arbetsgivare är att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda på alla nivåer ska öka. Arbetsgivarverket har tagit fram strategin *Inkluderande synsätt – en strategi för mångfald i staten*. Strategin är ett verktyg som kan användas av myndigheterna i arbetet med kompetensförsörjningen. Regeringen följer myndigheternas arbete med strategin.

### **En näringspolitik för fler och växande företag**

Goda villkor för företagande är viktigt för integrationen. Fler och växande företag skapar fler arbetstillfällen, vilket gynnar hela befolkningen. Därutöver är utrikes födda överrepresenterade bland företagare i Sverige. Företagande är därmed en viktig väg till egenförsörjning för invandrare.



Regeringens mål för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag för att därigenom bryta utanförskapet. För att nå målet arbetar regeringen för att det ska vara självklart, enkelt och mer lönsamt att starta och driva företag. Regeringen har under de senaste fyra åren genomfört drygt 170 åtgärder för ett bättre företagsklimat. Åtgärderna inkluderar både generella insatser för alla företagare och särskilda insatser riktade mot svårigheter som oftare möter utrikes födda företagare. Sammantaget bidrar de till att stärka företagandet bland personer med utländsk bakgrund och ta tillvara den potential som de besitter.

Regeringen har gjort det enklare att starta företag, bl.a. genom att det har blivit enklare att få F-skattsedel och att kravet på aktiekapital för privata aktiebolag har sänkts från 100 000 kronor till 50 000 kronor. Vidare har regeringen föreslagit att små aktiebolag ska få välja om bolaget ska ha en revisor eller inte. Regeringens regelförenklingsarbete fortsätter i oförändrad takt med målet att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag. Förenklingsarbetet syftar i grunden till att utforma regler, processer och förfaranden så att de är bättre anpassade till företagens villkor och verklighet. Vänte- och handläggningstider liksom service och bemötande hos myndigheter utgör viktiga beståndsdelar i arbetet.

Sänkningar av egenavgifterna för företagare har gjort det mer lönsamt att driva företag. Regeringen har föreslagit ytterligare sänkningar av egenavgifterna under 2010 i propositionerna *Nedsättning av egenavgifter* (prop. 2009/10:178) och *Trygghetssystemen för företagare* (prop. 2009/10:129).

Skattelättnader har införts för enskilda som anlitar hjälp för skötsel och underhåll av hus och hem. Det har lett till att nya företag har startats och att befintliga företag har vuxit inom hemservicesektorn och byggsektorn.

Det har också blivit tryggare att starta och driva företag. Regeringen har i propositionen *Trygghetssystemen för företagare* även föreslagit förändringar för företagare i sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringen samt i reglerna för sjuklön. Förslagen innebär bl.a. ökad trygghet för nyföretagare för att underlätta övergången från anställning till företagande. Förslagen innebär även förbättringar för etablerade företagare och syftar till att göra det mindre riskfyllt att anställa.

### **Nystartskontor**

Nystartskontor erbjuds som en tjänst på service- och samverkanskontor på olika orter i landet. Inom nystartskontoren samordnas insatser från flera myndigheter, däribland Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Kontoren erbjuder vägledning och stöd till människor för att de lättare ska komma in på arbetsmarknaden t.ex. genom att starta eget företag. Nystartskontorens verksamhet beskrivs närmare i avsnitt 8.2.

Den statliga kapitalförsörjningen genom Almi Företagspartner AB (Almi) syftar till att bidra till en god tillgång på marknadskompletterande kapital för företag i alla delar av Sverige. Under 2007 integrerades IFS Rådgivningscentrum och Almi Företagspartner AB på de flesta håll i landet, vilket gjorde det möjligt för företagare att erhålla rådgivning och finansiering på ett och samma ställe. Detta kan vara av särskild vikt för företagare som saknar nätverk eller erfarenhet av företagande i Sverige. Utlåningen från Almi ökade kraftigt under 2009 och uppgick till totalt 3 231 miljoner kronor, mot 1 716 miljoner kronor året innan. Antalet krediter ökade från 3 579 till 5 100. Antalet lån till invandrare ökade med 11 procent från 766 lån till 849. Den totala andelen utrikes födda bland företagare som fått lån från ALMI var därmed 17 procent. Bland nya företag var den något högre, 23 procent.

Under mandatperioden har det s.k. mikrolånet, som särskilt efterfrågas av invandrare, höjts i två omgångar hos Almi Företagspartner AB till 250 000 kronor. Mikrolånet ökade från 76 miljoner kr 2008 till 108 miljoner kronor 2009. Cirka 30 procent av alla som beviljats mikrolån är utrikes födda.

Regeringen har även gett Almi möjlighet att ta en större andel av lånet när krediter ges tillsammans med banker. Almi har fått ett kapitaltillskott som möjliggjort en ökad utlåning till företag i en tid när finansöron och lågkonjunkturen har gjort det svårare att få finansiering via den privata marknaden. Vidare erhöll Almi Företagspartner AB under 2007 ökade anslag för att kunna förstärka sin rådgivningsverksamhet i invandrartäta områden, främst i de tre storstadsområdena. De riktade åtgärderna omfattar bl.a. insatser för att bidra till företagandet bland personer med utländsk bakgrund. Almi erbjuder också rådgivningstjänster. Under 2009 erhöll 4 500 företagare s.k. fördjupad rådgivning från Almi. Av dessa var 16 procent utrikes födda. IFS Rådgivning, ett särskilt kompetensområde inom ALMI, erbjuder rådgivning till personer med utländsk bakgrund. Verksamheten har bidragit till att 1 364 nya företag startats under 2009, vilket är en ökning med 16 procent jämfört med 2008.

### **Satsning för ett stärkt företagande bland personer med utländsk bakgrund**

De särskilda hinder som etablerade företagare med utländsk bakgrund oftare möter jämfört med företagare med svensk bakgrund har uppmärksammats särskilt av regeringen. Tillväxtverket har därför erhållit 20 miljoner kronor per år för 2008–2010 för att främja ett stärkt företagande bland personer med utländsk bakgrund. Programmet innefattar kvalificerad rådgivning, mentorsprogram, stöd till nätverk, insatser för att förbättra finansieringssituationen samt framtagande av aktuell kunskap och forskning.

Fokus i verksamheten är rådgivning till företagare med utländsk bakgrund för att skapa bättre förutsättningar för att växa, både nationellt och internationellt. Under programmets gång har 22 projekt beviljats medel för att öka utbud av kvalificerad rådgivning. Några av de beviljade projekten är riktade till särskilda målgrupper som ungdomar och kvinnor.

Femton projekt har beviljats medel för att skapa nätverk och nya mötesplatser för affärsutveckling. På uppdrag av Tillväxtverket har Almi utvecklat ett mentorsprogram där företagare under ett år kan få stöd av en mentor. För närvarande har ca 800 mentorpar upprättats. Tillväxtverket har också tillsammans med banksektorn och aktörer som arbetar med företagsutveckling samordnat ett arbetet att skapa ömsesidig förståelse för banktjänstemännens och utlandsfödda företagares verkligheter. Arbetet har resulterat i två utbildningskoncept som riktar sig till bankanställda respektive till företagare med utländsk bakgrund.

### **Satsningen Kosmopolit**

Regeringen initierade år 2007 en särskild satsning för att ta tillvara utlandsfödda företagares kunskaper i syfte att öka Sveriges handel med omvärlden. Företagare födda utomlands besitter ofta goda kunskaper om affärskultur, politik, religion och språk i sina forna hemländer. Företagare födda utomlands kan således bidra till att öka handeln och förbättra handelsrelationerna mellan Sverige och andra länder. Regeringen har därför avsatt medel till Exportrådet som på regeringens uppdrag har skapat nätverk för företagare med utländsk bakgrund. I dag finns sådana nätverk i fem regioner med deltagare från en rad branscher och ursprungsländer. Satsningen fortsätter under 2010 under namnet Kosmopolit.

### **Uppdrag till Ungdomsstyrelsen om unga utanför**

Utrikes födda ungdomar är överrepresenterade bland de unga som varken arbetar, studerar eller söker arbete. Dessa s.k. unga utanför har uppmärksammats i flera uppdrag till Ungdomsstyrelsen. Regeringen har bl.a. gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genom en studie med fokus på kommuner med lokala utvecklingsavtal belysa metoder för hur kommuner, i samverkan med andra aktörer, kan stödja ungdomar mellan 16 och 25 år som varken arbetar eller studerar att komma in på arbetsmarknaden eller påbörja vidare studier.

### **En strategi för ungdomspolitiken**

Regeringen har i skrivelsen *Regeringens strategi för ungdomspolitiken* (skr. 2009/10:53) presenterat ett handlingsprogram för ungdomar. Arbete och försörjning är ett av fem huvudinriktningar i programmet. Flertalet av insatserna på området riktar sig till ungdomar som befinner sig i eller riskerar utanförskap. Under 2010 införs aktiveringsinsatsen *lyft* som bl.a. omfattar ungdomar inom ramen för jobbgarantin för ungdomar. Inriktningen på aktiveringsinsatsen är sysselsättning inom miljö, skogsvård, kulturarv, omsorg eller skola och ska genomföras inom statliga eller kommunala bolag och verksamheter samt inom ideella organisationer med viss verksamhet.

Regeringen avser också att ge deltagare i jobbgarantin för ungdomar som har fyllt 20 år möjlighet att delta i jobbgarantin på deltid och under resterande tid studera inom den kommunala vuxenutbildningen.

Deltagarna får aktivitetsstöd alternativt utvecklingsersättning på deltid. Skr. 2009/10:233  
Vidare har deltagare inom jobbgarantin för ungdomar getts möjlighet ta del av stöd till start av näringsverksamhet.

### Insatser mot diskriminering

Diskriminering är en faktor som medför högre arbetslöshet och längre tider i arbetslöshet, särskilt för personer med utomeuropeisk bakgrund. Regeringens insatser mot diskriminering redovisas i avsnitt 7.2.

## 4.3 Utfall

**Sammanfattning:** Indikatorerna visar att utvecklingen på arbetsmarknaden för både inrikes och utrikes födda har varit positiv sedan 2000. Den största positiva effekten har varit för personer födda utanför Europa. Det är också den grupp av utrikes födda som möter störst utmaningar på arbetsmarknaden. Förändringen har dock skett från en mycket lägre nivå på förvärvsarbete och en i utgångsläget betydligt högre nivå på arbetslöshet än för inrikes födda.

Den ekonomiska krisen har inte drabbat utrikes födda i den utsträckning som kunde befaras med anledning av erfarenheterna från 1990-talskrisen. En av orsakerna är att utrikes födda i högre utsträckning är sysselsatta i tjänstebranscherna som inte har haft lika stort produktionsbortfall som övriga branscher. Tjänstebranscherna bidrar starkt till tillväxten och förväntas också göra så framöver. Sysselsättningen har ökat under början av 2010.

Den internationella finanskrisen och nedgången i den globala efterfrågan har drabbat den svenska ekonomin hårt. Framför allt till följd av svag export föll BNP kraftigt i slutet av 2008 och början av 2009. Det är i första hand industrin som drabbats både i form av produktionsfall och av minskat antal arbetstillfällen. Det finns dock tecken på att produktionen nådde sin lägsta nivå det första halvåret 2009 och att konjunkturuppgången nu är stabil. Det finns också tecken på att läget på arbetsmarknaden stabiliserats och att vändningen till ett bättre konjunkturläge kommit snabbare än vad tidigare prognoser angett.

Utrikes födda drabbas erfarenhetsmässigt hårdare än inrikes födda arbetstagare under en ekonomisk kris. Det beror bland annat på att de är överrepresenterade i cykliskt känsliga branscher, att de oftare har osäkra anställningsavtal och att de blir diskriminerade vid både uppsägning och anställning. Den nuvarande ekonomiska krisen har inte drabbat utrikes födda i den utsträckning som befarats med anledning av erfarenheterna från 1990-talskrisen. En av orsakerna är att utrikes födda i högre utsträckning är sysselsatta i tjänstebranscherna som inte haft lika stort produktionsfall som övriga branscher. Arbetslösheten för utrikes födda har ökat under de senaste kvartalen enligt arbetskraftsundersökningarna.

Grupperna som redovisas här är mycket heterogena. Utfallen visar ett genomsnitt över det spann av olika vistelsetider, utbildningar, åldrar, yrkeserfarenheter, ursprungsländer etc. som kan finnas inom den

redovisade gruppen. Det kan därför finnas olika trender inom gruppen, där till exempel vissa ursprungsländer eller utbildnings- eller yrkesgrupper har en positiv utveckling medan utvecklingen för andra är svagare eller t.o.m. negativ.

Andelen förvärvsarbete är den viktigaste indikatorn på arbetsmarknadsutfallet. Sedan 2000 har andelen sysselsatta ökat bland alla grupper på arbetsmarknaden. Den största ökningen bland de utrikes födda har skett för dem födda utanför EU/EFTA (se tabell 4.1), bland vilka andelen förvärvsarbete ökat med totalt 5,3 procentenheter under perioden. Skillnaden i förvärvsarbetsnivå mellan inrikes och utrikes födda är stor. Andelen förvärvsarbete är cirka 20 procentenheter lägre bland personer födda inom EU/EFTA och 30 procentenheter lägre bland personer födda utanför EU/EFTA än bland inrikes födda. Utvecklingen är liknande fram till och med första kvartalet 2010 enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU). Antalet sysselsatta utrikes födda ökar stadigt. Dock faller den relativa sysselsättningen för personer födda utanför Europa, främst beroende på den ökande invandringen.

Det är stor skillnad i andelen förvärvsarbete mellan kvinnor och män som är födda utrikes. De senaste säsongsrensade kvartalsutfallet från AKU första kvartalet 2010 för personer mellan 15 och 74 år visar att andelen sysselsatta utrikes födda kvinnor var 51,3 procent och andelen sysselsatta utrikes födda män var 60,5 procent. Den registerbaserade statistiken visar också att fler män än kvinnor som är födda utanför Norden är förvärvsarbete, men också att skillnaden i förvärvsarbete mellan kvinnor och män har minskat något från 2000 till 2008. Statistikuppgifter från registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, som redovisas i tabellen, och AKU skiljer sig åt på ett flertal sätt varför sysselsättnings- och arbetslöshetsnivåerna inte kan jämföras rakt av.

**Tabell 4.1<sup>3</sup> Andel som förvärvsarbetar, uppdelat efter födelseregion. Ålder 20–64**

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	78,5	66,2	59,8	48,3
2001	79,0	66,5	60,2	50,3
2002	79,3	66,2	60,2	50,7
2003	78,5	65,3	59,6	50,0
2004	79,4	65,3	60,3	50,4
2005	79,3	64,9	60,4	50,2
2006	80,7	65,3	61,6	51,7
2007	82,0	65,5	61,9	53,5
2008	81,8	65,2	61,2	53,6
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>3,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>5,3</b>

<sup>3</sup> Källa till alla tabeller i avsnittet, om inget annat anges: SCB.

Andelen bland de som var förvärvsarbetande föregående år och som fortfarande förvärvsarbetar är ett mått på hur stabil en grupps position är på arbetsmarknaden. En låg andel indikerar osäkra anställningsförhållanden med till exempel många tidsbegränsade anställningar eller stor konjunkturkänslighet.

Andelen som fortfarande förvärvsarbetar är relativt hög, över 90 procent för alla grupper under de senaste åren (se tabell 4.2). De som är etablerade på arbetsmarknaden tycks alltså vara relativt konjunktur-ökänsliga och kan oftast behålla ett arbete även under perioder med minskande efterfrågan. Andelen har också stigit för alla grupper över de studerade åren. Andelen som fortfarande hade ett arbete var högst bland personer födda i Sverige, följt i fallande ordning av nordiskt födda, födda inom EU/EFTA och slutligen födda utanför EU/EFTA. Ökningen av andelen som hade ett arbete följde motsatt mönster; andelen som var födda utanför EU/EFTA ökade mest.

**Tabell 4.2 Andel som var förvärvsarbetande föregående år och som fortfarande förvärvsarbetar, uppdelat efter föderlseregion. Ålder 20–64**

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	94,1	93,2	91,7	88,4
2001	93,9	93,3	91,2	87,5
2002	94,3	93,7	91,9	88,1
2003	93,7	93,2	91,3	87,7
2004	94,4	93,4	91,9	88,3
2005	94,4	93,8	92,1	88,4
2006	95,2	94,4	93,2	90,3
2007	95,7	94,9	93,6	91,4
2008	95,2	94,6	93,2	90,9
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>2,5</b>

Även för arbetslöshetsnivåerna är skillnaderna mellan olika födelselandsgrupper stora (se tabell 4.3). De nordiskt födda har lägst arbetslöshet, för närvarande knappt fem procent. Arbetslösheten för personer födda utanför Norden är ca två procentenheter högre. Arbetslösheten bland personer födda utanför Europa är mer än dubbelt så hög som bland dem som är födda i Norden, cirka 12 procent.

Arbetslösheten minskade i alla födelselandsgrupper mellan 2000 och 2008. Den största minskningen har skett för personer födda utanför Europa. Det är stor skillnad i arbetslöshet mellan utrikes födda kvinnor och män.

Därutöver har lågkonjunkturons lämnat avtryck i arbetslöshetstalen. Det senaste säsongsrensade kvartalsutfallet från AKU, första kvartalet 2010 för personer mellan 15 och 74 år, visar att andelen arbetslösa

utrikes födda kvinnor var 16,4 procent (7,2 procent för inrikes födda) och andelen arbetslösa utrikes födda män var 15,6 procent (7,8 procent för inrikes födda). Skillnaden mellan öppet arbetslösa kvinnor och män har ökat något mellan 2000 till 2008. Arbetslösheten bland utrikes födda i Sverige har historiskt varierat på en nivå mellan två och tre gånger högre än arbetslösheten bland inrikes födda. Vid den rådande lågkonjunkturen förefaller utrikes födda följa den nedre delen av denna skala.

**Tabell 4.3 Andel öppet arbetslösa, uppdelat efter födelseregion. Ålder 20–64**

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	7,3	7,3	9,0	15,1
2001	7,3	7,0	8,7	15,3
2002	7,4	6,7	8,7	14,8
2003	8,3	7,5	9,7	16,1
2004	8,2	7,3	9,1	15,2
2005	8,1	7,1	9,2	15,2
2006	7,3	6,4	8,3	13,7
2007	5,9	5,3	6,9	12,2
2008	5,1	4,8	7,0	12,1
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,0</b>	<b>-3,0</b>

Andelen bland de som var arbetslösa föregående år men som fått ett arbete det efterföljande året ger ett mått på möjligheten att etablera sig i arbete. Även i det avseendet finns stora skillnader mellan födelselandsgrupperna (se tabell 4.4). Medan andelen inrikes födda som gick från arbetslöshet till arbete under 2008 låg nära 60 procent, var motsvarande andel för personer födda utanför EU/EFTA runt 40 procent.

Trenden under 2000 till 2008 är entydigt positiv för alla fyra födelselandsgrupper: allt fler av de arbetslösa fick ett arbete. Det finns dock skillnader i utvecklingen mellan grupperna. Dessa beror bl.a. på skillnader i konjunktorkänslighet mellan grupperna. Sannolikheten att träda i arbete under ett år är också betydligt lägre för arbetslösa nyanlända invandrare än för de arbetslösa som vistats i landet en längre tid. Därmed återspeglas en hög invandring från en region under en period i en lägre andel arbetslösa som övergår till arbete. Det sistnämnda är dock en tillfällig effekt som kan förväntas klinga av under åren efter invandringstoppen.

**Tabell 4.4 Andel som var arbetslösa föregående år och som har fått arbete, uppdelat efter födelseregion. Ålder 20–64**

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	46,8	37,3	36,1	36,9
2001	48,3	37,1	36,7	35,9
2002	49,7	40,2	35,6	35,6
2003	48,1	38,2	35,0	31,9
2004	50,0	39,1	37,1	31,5
2005	51,7	43,1	39,2	33,7
2006	56,3	46,6	45,6	39,8
2007	55,2	44,4	45,4	38,5
2008	57,1	48,7	46,9	37,8
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>10,3</b>	<b>11,4</b>	<b>10,8</b>	<b>0,9</b>

För att invandring ska kunna bidra till tillväxten på ett optimalt sätt krävs att invandrare kan omsätta sitt humankapital<sup>4</sup>, dvs. sin utbildning och sina yrkeserfarenheter, i inkomster. Ett sätt att mäta detta är genom att titta på hur stor andel av personer med eftergymnasial utbildning i olika födelselandsgrupper som också har ett arbete som kräver eftergymnasial kompetens. Andelen högutbildade i samhället ökar men efterfrågan på högutbildad arbetskraft i produktionen ökar inte lika snabbt. Därför har andelen med eftergymnasial utbildning som också har ett arbete som kräver sådan kompetens minskat i alla födelselandsgrupper (se tabell 4.5). Det är dock stora skillnader i nivåer mellan de redovisade grupperna. Av de inrikes- och nordiskt födda har runt 70 procent ett arbete som motsvarar utbildningen medan enbart runt 60 procent av de födda inom EU/EFTA har ett sådant arbete. För personer födda utanför EU/EFTA har färre än varannan högutbildad ett arbete som motsvarar utbildningens nivå.

<sup>4</sup> Med humankapital avses de egenskaper som bidrar till att individen är produktiv i arbetslivet och eftertraktad på arbetsmarknaden. Humankapital kan bestå av såväl formell utbildning eller andra kompetenser som personliga egenskaper. Individens möjligheter på arbetsmarknaden påverkas inte bara av hennes reella humankapital, utan också av potentiella arbetsgivares förmåga att uppfatta vilket humankapital personen besitter.



**Tabell 4.5 Andelen eftergymnasialt utbildade som har ett arbete som kräver eftergymnasial kompetens, uppdelat efter födelseregion. Ålder 20–64**

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	--	--	--	--
2001	72,4	71,6	65,7	49,4
2002	73,0	72,0	66,1	49,8
2003	72,9	72,1	66,2	49,5
2004	71,8	71,4	65,2	48,4
2005	71,6	71,0	64,3	48,2
2006	71,2	70,9	63,6	47,5
2007	71,0	70,5	61,9	46,9
2008	71,0	70,2	61,9	47,3
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-3,8</b>	<b>-2,1</b>

Egenföretagande är något vanligare bland personer födda utanför Norden än bland personer födda i Norden. Under perioden 2000–2008 har företagandet ökat i alla födelselandsgrupper utanför för de födda utanför EU/EFTA (se tabell 4.6). Uppskattningsvis drivs cirka 11 procent av alla företag i Sverige med upp till 50 anställda i Sverige av utlandsfödda. Tillväxtverket beräknar att utlandsfödda står för cirka 17 procent av nyföretagandet.

**Tabell 4.6 Andel egenföretagare bland förvärsarbetande, uppdelat efter födelseregion. Ålder 20–64**

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	7,2	6,3	9,6	9,4
2001	7,1	6,3	9,4	9,1
2002	7,4	6,8	10,0	9,5
2003	7,4	6,9	9,9	9,6
2004	8,9	7,8	11,2	10,2
2005	8,9	7,9	11,2	10,1
2006	8,7	8,1	11,1	9,8
2007	8,6	8,2	10,9	9,5
2008	8,7	8,5	11,1	9,4
<b>Förändring 2003–2008</b>	<b>1,5</b>	<b>2,2</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>

Med över 220 000 anställda är staten en stor arbetsgivare. Andelen anställda i staten med utländsk bakgrund har ökat med 2,2 procentenheter mellan 2002 och 2009. Bland nyanställda har ökningen varit större, 4,5 procentenheter. År 2009 hade nästan var femte nyanställd i staten utländsk bakgrund. Var tjugonde statligt anställd och nästan var tionde nyanställd var födda utanför EU. Arbetsgivarverkets uppföljningar visar att fler kvinnor än män med utländsk bakgrund är anställda i staten.

Det finns emellertid stora variationer mellan olika statliga verksamhetsinriktningar. Universitet och högskolor utmärker sig med en hög andel anställda med utländsk bakgrund, medan försvaret och näringslivsfrågorna uppvisar lägre nivåer.

**Tabell 4.7 Andel anställda och nyanställda i staten med utländsk bakgrund<sup>1</sup>**

År	Andel anställda %	Andel nyanställda %
2002	10,2	14,5
2003	10,4	14,5
2004	10,4	15,2
2005	10,6	15,3
2006	11,1	16,6
2007	11,4	17,2
2008	12,0	18,4
2009	12,5	19,0
<b>Förändring 2002–2009</b>	<b>+2,2</b>	<b>+4,5</b>

Källa: Arbetsgivarverket.

<sup>1</sup> Med personer med utländsk bakgrund avses utrikes födda samt inrikes födda vars båda föräldrar är födda utomlands.

## Social rapport 2010

Socialstyrelsens *Social rapport 2010* visar att fattigdomen i Sverige, definierad som den andel av befolkningen som lever under normen för försörjningsstöd, har minskat kraftigt under de senaste 15 åren. Även bland utrikes födda har fattigdomen i absoluta termer minskat kraftigt. Under perioden 1993–1998 var 17,7 procent av alla utrikes födda fattiga. Under perioden 2003–2007 var 12,1 procent av gruppen fattiga. Av personer födda i Mellanöstern var nästan 40 procent fattiga 1993–1998. Tio år senare, perioden 2003–2007, var det drygt 23 procent. Minskningen av denna s.k. *absoluta fattigdom* beror på ökade realinkomster och sänkt arbetslöshet. Trots minskningen är utrikes födda fortfarande kraftigt överrepresenterade bland de absolut fattiga. En utrikes född löper tre till fyra gånger högre risk att vara fattig än en inrikes född. Det är framför allt de nyanlända som är fattiga, men även de har fått det bättre. Andelen fattiga bland dem som bott i landet i mindre än fem år är 28 procent. Bland de som bott i landet i 11–20 år är andelen 12 procent.

Om fattigdom i stället räknas i relativa termer (dvs. som fattiga anses de vars disponibla inkomst ligger under 60 procent av medianen för landets befolkning) så har fattigdomen ökat. Ökningen av relativ fattigdom beror på att de med högre inkomster har haft en bättre inkomstutveckling än de med lägre inkomster under de senaste femton åren. Med relativa termer räknat har andelen fattiga bland utrikes födda ökat från 12,5 till 20,6 procent under samma perioder som ovan. Bland dem som bott i landet i mindre än fem år är över 40 procent fattiga, medan det är drygt 20 procent bland dem som bott i landet i 11–20 år. Trots ökningen är andelen relativt fattiga i Sverige bland de allra lägsta i OECD.

Socialstyrelsen visar att för de allra flesta är fattigdomen kortvarig. Hälften av de fattiga i Sverige lämnar fattigdomen redan inom ett år. För dem som en gång varit fattiga är dock risken stor att återigen hamna i fattigdom. Långvarig fattigdom, definierad i absoluta termer, har minskat i alla grupper, men blivit mer koncentrerad till grupperna ensamstående och utrikes födda. Bland utrikes födda är det särskilt nyanlända invandrare som riskerar drabbas av långvarig fattigdom.

#### 4.4 Analys av utfallet

**Regeringens bedömning:** Efterfrågan på arbetskraft på arbetsmarknaden är den viktigaste enskilda faktor som på kort till medellång sikt påverkar utrikes föddas sysselsättning och arbetslöshet. En ökad sysselsättning och sjunkande arbetslöshet i hela befolkningen kan förväntas ha starkare positiv effekt för de som har svag position på arbetsmarknaden. Bland dessa är utrikes födda kraftigt överrepresenterade. Generationsväxlingen kan förväntas bidra till en minskad arbetslöshet under de närmaste tio åren. Detta sker dock endast under förutsättning att arbetsgivare ersätter pensionsavgångar med nyanställningar och att utbudet på arbetskraft matchar luckorna som skapas av avgångarna.

Den långa etableringstiden från invandring till arbete är en viktig förklaring till den höga arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda, särskilt skyddsbehövande och deras anhöriga. De allra flesta etablerar sig till slut i arbete, men utströmningen från arbetslöshet till sysselsättning döljs av ett inflöde av nyinvandrade.

Skillnader i verkligt eller erkänt humankapital utgör en tredje faktor som genererar skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan inrikes och utrikes födda.

#### Invandringen till Sverige

Invandringen till Sverige är hög, även internationellt sett. Mellan 1999 och 2009 ökade invandringen kraftigt, från 40 000 till drygt 100 000 personer. En del av ökningen förklaras av att antalet också innefattar svenskar som återvänder efter att ha varit folkbokförda utomlands. Då antalet svenskar som flyttar utomlands för att senare återvända successivt ökat, består numera ungefär en femtedel av

invandringen av återvändare. Även nyinvandringen ligger emellertid på historiskt och internationellt sett höga nivåer. Andra faktorer som påverkat invandringen under perioden är att allt fler har flyttat till Sverige inom ramen för den fria rörligheten inom EU och EES. Antalet gäststudenter som vistas i landet tillfälligt har också ökat, liksom giftermål mellan svenska medborgare och utlänningar. Antalet asylsökande ensamkommande barn har ökat kraftigt under de senaste sex åren. Från 2004 då 388 barn sökte asyl har antalet ökat till 2 250 år 2009. Av de mottagna ensamkommande barnen år 2009 var 81 procent mellan 15 och 18 år gamla, 13 procent var i åldern 10–14 år och sex procent yngre än tio år.

I kapitel 3 visas att lågutbildade och utomeuropeiska personer i grupper med flykting- och anhöriginvandrare ofta har särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i det övriga samhället i Sverige.

### **Förvärvsarbete på lång och kort sikt**

Den viktigaste bestämmingsfaktorn för förvärvsarbetsnivån på längre sikt är arbetskraftsutbudet, dvs. antalet individer som vill och kan arbeta. Om arbetsutbudet ökar med 10 procent visar erfarenheten att även antalet förvärvsarbetande med tiden kan förväntas öka med 10 procent. Detta har visats i olika ekonomier världen över, bland annat i samband med ökat kvinnligt arbetskraftsdeltagande och invandring.

På kortare sikt är det däremot efterfrågan på arbetskraft som påverkar förvärvsarbetet mest; om efterfrågan är låg sjunker antalet som förvärvsarbetar. Skillnader i efterfrågan på arbetskraft vid olika konjunkturlägen kan inte förklara arbetslöshetens långsiktiga nivå, eftersom de störningar som förorsakat konjunkturedgången klingar av över tiden och ekonomin successivt återgår till den långsiktiga förvärvsarbetsnivån.

Distinktionen mellan kort och lång sikt är dock inte alltid så okomplicerad som resonemanget ovan indikerar. Konjunktorellt betingad hög arbetslöshet kan resultera i en närmast permanent hög arbetslöshet om exempelvis lönebildningen eller matchningen mellan arbetssökande och lediga jobb fungerar dåligt. En hög arbetslöshet som orsakats av en konjunkturedgång kan också ha långsiktigt negativa effekter på arbetsutbudet. Det kan exempelvis ske genom att en del arbetslösa med tiden ger upp sitt arbetssökande och lämnar arbetskraften permanent, något som reducerar arbetsutbudet och minskar den långsiktiga nivån på förvärvsarbete.

### **Det allmänna arbetsmarknadsläget viktigt för utrikes födda**

Den utrikes födda befolkningen har, som genomgången visat, i genomsnitt både lägre förvärvsarbetsgrad och högre arbetslöshet än inrikes födda. Det är också tydligt att utrikes födda också upplever andra svårigheter på arbetsmarknaden än inrikes födda.

Den allra viktigaste enskilda faktor som på kort till medellång sikt påverkar utrikes föddas situation på arbetsmarknaden är den allmänna

efterfrågan på arbetskraft. I nästan alla västeuropeiska länder är arbetslösheten bland utrikes födda två till tre gånger högre än bland inrikes födda. I denna jämförelse ligger Sverige i mittfåran eller något bättre än genomsnittet.

OECD:s *International Migration Outlook 2009* visar att invandrare i OECD:s medlemsländer tenderar att vara överrepresenterade i konjunkturkänsliga sektorer. Detta gäller dock inte lika mycket i Sverige, Norge och Storbritannien, där uppemot 80 procent av de utrikes födda arbetar inom servicenäringar. I de nordiska länderna arbetar nära 30 procent av de utrikes födda inom hälsa, socialt arbete och utbildning, sektorer som än så länge klarat sig relativt väl i den pågående lågkonjunkturen. Sverige är också ett av länderna med den minsta överrepresentationen av utrikes födda i tidsbegränsade anställningar.

Den ekonomiska krisen har drabbat även utrikes födda i form av ökande arbetslöshet och lägre sysselsättning. Detta har dock inte skett i den utsträckning som kunde befaras med anledning av erfarenheterna från 1990-talskrisen. En av orsakerna är att utrikes födda numera i högre utsträckning är sysselsatta i tjänstebranscherna som inte haft lika stort produktionsfall som övriga branscher. En annan orsak till att utrikes födda klarat sig förhållandevis väl i den pågående ekonomiska krisen är att regeringens politik för att främja arbetslinjen har bidragit till att upprätthålla arbetskraftsdeltagande och sysselsättning.

Vid lågkonjunktur löper utrikes födda en större risk att bli av med arbetet och arbetslösa invandrare har svårare än inrikes födda att komma in på arbetsmarknaden. Utrikes födda har i lägre grad arbeten som motsvarar deras kvalifikationer. Å andra sidan innebär konjunkturkänsligheten att en sjunkande arbetslöshet i landet brukar följas av en ännu kraftigare positiv förändring bland utrikes födda. Social rapport visar att stark konjunktur och god arbetsmarknad har stor betydelse för att korta fattigdomstiden. Av dem som var fattiga i lågkonjunkturen 1993 var det mer än var femte som fortfarande var fattiga fem år senare. Av dem som var fattiga 1999 var bara en tiondel fortfarande fattiga fem år senare.

Om föräldrarna har arbete eller inte har stor betydelse för barns uppväxtvillkor. Rädsla Barnen visar i rapporten *Barns ekonomiska utsatthet, årsrapport 2008* att andelen barn som växer upp i familjer som uppbär försörjningsstöd har minskat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Den ekonomiska standarden för den tiondelen av hushållen med barn som har de allra lägsta inkomsterna har dock minskat från 1997 fram till 2006. Utrikes födda, särskilt nyanlända och boende i förorter till större städer, är kraftigt överrepresenterade bland dessa familjer.

### **Generationsväxling 2010–2020**

Ungefär 1,4 miljoner personer uppnår pensionsåldern fram till 2020, varav 850 000 fram till 2015. Det motsvarar nästan var tredje arbetande i Sverige. Antalet ungdomar som träder in i arbetskraften är betydligt lägre än antalet äldre som lämnar arbetslivet. Det största utflödet från arbetsmarknaden sker inom transport-, utbildnings-, bygg-, jordbruks- och vårdsektorn.

Utvecklingen kan förväntas öka efterfrågan på arbetskraft och bidra till en minskad arbetslöshet under perioden. Erfarenhetsmässigt gynnar detta även utrikes födda på arbetsmarknaden. Samtidigt sker de i förhållande till befolkningen största pensionsavgångarna i huvudsak på orter och i regioner som i utgångsläget har en hög arbetslöshet eller få utrikes födda. Huvuddelen av nyinvandringen sker till storstadsregionerna, där andelen pensionsavgångar är lägre än i övriga landet och den arbetsföra befolkningen ökar trots avgångarna.

En förutsättning för att pensionsavgångarna ska leda till minskad arbetslöshet är också att kompetensen hos de arbetssökande matchar den efterfrågan som skapas på arbetsmarknaden. Vidare erfordras att villkoren att anställa och driva företag är sådana att arbetsgivare väljer att ersätta avgångar med nyanställningar, snarare än att rationalisera eller skära ner produktionen i Sverige.

### **Lång etablering bakom hög arbetslöshet bland utomeuropeiskt födda**

Den sannolikt näst största faktorn bakom den höga arbetslösheten för utrikes födda, i synnerhet de utomeuropeiskt födda, är den långa etableringstiden från invandring till arbete bland skyddsbehövande och anhöriga. Även i de allra mest utsatta invandrargrupperna etablerar sig de allra flesta till slut i arbete, men det tar åtskilliga år för många. Det sker ett ständigt utflöde från utanförskap till arbete, men i statistiken döljs detta delvis av ett motsvarande inflöde av nya invandrare, varav många har en flerårig period av arbetslöshet framför sig. Även etableringstiden varierar med konjunkturen. Femton år av uppföljningar har dock visat att inte ens en stark högkonjunktur förmår att korta ner tiden med mer än bråkdelar för de mest utsatta, bland dessa många utomeuropeiska skyddsbehövande och anhöriga. Betydelsen av offentliga stödinsatser under etableringsperioden för inträde på arbetsmarknaden diskuteras mer detaljerat i avsnitt 3.4.

### **Humankapital och nätverk**

De utrikes födda som väl har fått arbete etablerar sig i allmänhet väl, vilket illustreras av att de som har ett arbete ofta också behåller det. Samtidigt är arbetet ofta på en lägre kompetensnivå än vad individen besitter. Detta är inte minst fallet för de som invandrat i vuxen ålder och fört med sig utbildning eller yrkeserfarenheter från hemlandet. Skillnader i språkkunskaper, i faktiskt eller erkänt humankapital och i tillgång till nätverk förklarar också skillnader i utfall på arbetsmarknaden. Kraven för anställningsbarhet har också ökat på den svenska arbetsmarknaden till följd av strukturomvandlingen i ekonomin. Detta kan ha medfört att kraven på de arbetssökande har ökat, både vad gäller krav på formell utbildning och kunskaper i svenska språket.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att insatserna för bl.a. bättre språkundervisning, effektiviserad bedömning och validering av kompetenser, ökat utbud av yrkesutbildningar för vuxna, fler platser i kompletterande utbildningar för akademiker samt försöksverksamhet

med mentorskap har varit åtgärder som på ett korrekt sätt bemöter Skr. 2009/10:233  
sysselsättningsproblem bland utrikes födda.

### **Diskriminering**

Diskrimineringens betydelse för utfallet på arbetsmarknaden diskuteras i  
kapitel 7.

## 5 Bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan

### 5.1 Inriktning för arbetet

I integrationsstrategin angav regeringen att den övergripande inriktningen för arbetet på området är att uppnå förbättrade utbildningsresultat och likvärdig utbildningskvalitet för alla elever i skolan, oavsett kön, bakgrund och bostadsort. Regeringen bedömde att elever med de svagaste förutsättningarna också är de som drabbas mest av bristande studiero och dålig kvalitet i undervisningen. Den viktigaste insatsen för integration inom barn- och ungdomsskolan är därför en generell kvalitetshöjning för förbättrade skolresultat för alla elever. De generella insatserna kompletteras vid behov med förbättrat stöd för elever som invandrat till Sverige efter skolstart.

### 5.2 Genomförda insatser

Regeringens insatser utgår från att fler elever kan nå skolans mål om kraven görs tydliga, elevernas kunskaper kontinuerligt följs upp och resultaten kommuniceras med hemmen. Det är viktigt att skolan utgår från varje elevs behov och förutsättningar. Elever som riskerar att inte nå skolans kunskapsmål behöver stöd och hjälp. Insatserna bör komma så tidigt som möjligt. Framgångsrika skolor har höga förväntningar på sina elever – med utgångspunkt i att alla barn och elever kan lära samt att undervisningens kvalitet, inte elevernas bakgrund, är avgörande för resultaten.

#### **Läsa, skriva, räkna-satsningen**

Förordningen (2008:754) om statsbidrag för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna trädde i kraft den 1 oktober 2008. Statens skolverk har i uppdrag att administrera och utvärdera bidraget. Satsningen pågår under 2008–2010 och omfattar sammanlagt 900 miljoner kronor. Skolverket ska redovisa en slututvärdering av satsningen den 1 april 2011. En delutvärdering redovisades i februari 2010.

#### **Avstämningstillfällen i slutet av årskurs 3, 6 och 9**

I propositionen *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan* (prop. 2008/09:87) förslög regeringen att avstämningstillfällen ska införas i slutet av årskurs 3, 6 och 9. Med avstämningstillfällen avses att kunskapskrav för godtagbara kunskaper införs i årskurs 3 och 6 samt för tre av de godkända betygsstegen i årskurs 9. Riksdagen beslutade i



Sk. 2009/10:233

mars 2009 i enlighet med propositionen (bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189). I januari 2009 fick Skolverket i uppdrag att bl.a. ta fram nya kursplaner och kunskapskrav för grundskolan och motsvarande skolformer. Skolverket redovisade sitt uppdrag i mars 2010. Nya läroplaner med nya kursplaner och kunskapskrav avses att införas successivt med början läsåret 2011/12.

I maj 2010 remitterades en departementspromemoria från Utbildningsdepartementet med förslag att införa betyg från årskurs 6 i grundskolan och motsvarande skolformer (Ds 2010:15). Förslaget innebär att betyg i årskurs 6 införs från och med höstterminen 2012.

### **Nationella ämnesprov i årskurs 3 och 9**

I oktober 2008 beslutade regeringen att införa nationella ämnesprov i årskurs 3 i svenska och svenska som andraspråk samt i årskurs 9 i NO-ämnena kemi, fysik och biologi. Sedan tidigare finns nationella ämnesprov i matematik i årskurs 3 samt i svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik i årskurserna 5 och 9. De nationella ämnesproven i dessa ämnen provades ut under våren 2009 och de nya bestämmelserna tillämpas första gången våren 2010.

### **Utveckling av individuella utvecklingsplaner**

Regeringen har ändrat bestämmelserna om individuella utvecklingsplaner i de obligatoriska skolformerna (7 kap. 2 § grundskoleförordningen [1994:1194]). Efter ändringar som trädde i kraft den 15 juli 2008 ska läraren i den individuella utvecklingsplanen, förutom att som tidigare sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå målen, även ge skriftliga omdömen om elevens kunskapsutveckling i relation till målen i de ämnen som eleven får undervisning i. Enligt de nya bestämmelserna har rektorn på skolan möjlighet att besluta att även annan information om elevens utveckling ska lämnas i den individuella utvecklingsplanen (promemorian *En individuell utvecklingsplan med skriftliga omdömen*, U2008/204/S). I utvecklingsplanen ska överenskommelser mellan läraren, eleven och elevens vårdnadshavare dokumenteras. Genom ändringarna hävdes det tidigare förbudet mot betygsliknande skriftlig information.

### **Lärarytbildningen**

I utvärderingar och granskningar av nuvarande lärarytbildning har en rad kvalitetsbrister påtalats, både vad gäller innehåll och struktur. Vissa insatser har gjorts för att åtgärda problemen, men regeringen har bedömt att utbildningsstrukturen måste förtydligas och innehållet regleras tydligare än vad som är fallet i dag. Regeringen har därför i februari 2010 överlämnat propositionen *Bäst i klassen – en ny lärarytbildning* (prop. 2009/10:89) till riksdagen. Propositionen innehåller förslag om grundläggande förändringar i lärarytbildningens struktur och utformning. Syftet är att kunna garantera en utbildning av lärare och förskollärare av hög kvalitet som lever upp till skolans och förskolans behov. Riksdagen

### **Speciallärarutbildningen**

I juni 2007 beslutade regeringen om att speciallärarexamen skulle återinföras. Den nya speciallärarutbildningen ska bedrivas vid nio lärosäten: Göteborgs universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet (numera Linné-universitetet), Örebro universitet, Malmö högskola, Högskolan Kristianstad och Lärarhögskolan i Stockholm (numera Stockholms universitet). Utgångspunkten för att återinföra speciallärarexamen var att det behöves extra resurser i skolan för att arbeta med barn som riskerade att inte nå målen i svenska och matematik.

### **Skärpta behörighetsregler och legitimation för lärare**

I propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (prop. 2009/10:165) föreslår regeringen skärpta behörighetsregler för lärare. Förslagen innebär bl.a. att lärare i framtiden inte får anställas utan tidsbegränsning om de inte har en lärarexamen. Undantagna från detta, under förutsättning att man inte kan finna någon person med lärarexamen, är yrkeslärare och lärare i modersmål. Det beror på att det i praktiken kan vara svårt att finna behöriga lärare inom dessa områden. För att vara behöriga för undervisningen ska lärare vidare ha en utbildning som är inriktad mot den undervisning de ska bedriva.

Av förslaget framgår att regeringen avser att i förordning ange regler om vilka utbildningar som ska krävas för att få undervisa i olika skolformer, verksamheter, årskurser och ämnen. Arbete med denna fråga pågår inom Regeringskansliet. I maj 2010 remitterades dessutom en promemoria från Utbildningsdepartementet med förslag till ett legitimationssystem för lärare och förskollärare (U2010/2818/S).

### **Statens skolinspektion**

Den 1 oktober 2008 inrättades Skolinspektionen som en egen myndighet för tillsyn samt kvalitetsgranskning av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Genom att tillsyn och kvalitetsgranskning samlas i en särskild myndighet förstärks granskningen av bl.a. skolornas resultat. Utbildning för nyanlända elever har omfattats av myndighetens kvalitetsgranskning (*Utbildning för nyanlända elever*, Skolinspektionens rapport 2009:3).

Skolinspektionen har också inlett en granskning av språk- och kunskapsutvecklingen för barn och elever med annat modersmål än svenska. Granskningen genomförs i tolv kommuner i hela landet och ska slutrapporteras i början av juni 2010.

Riksdagen beslutade den 21 oktober 2009 att gymnasieskolans innehåll och struktur ska förändras för att stärka utbildningens kvalitet inom såväl studieförberedande som yrkesförberedande utbildning (prop. 2008/09:199, 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8). Beslutet innebär bl.a. införande av en gymnasial lärlingsutbildning och två examina, stärkt nationell och lokal samverkan kring yrkesprogrammen samt mer arbetsplatsförlagt lärande. Nya behörighetskrav införs för högskoleförberedande program för att fler elever ska vara tillräckligt väl förberedda för att framgångsrikt klara av att slutföra sin utbildning. I propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (prop. 2009/10:165) har regeringen föreslagit skärpta behörighetskrav även för yrkesförberedande program. Genom reformen bedömer regeringen att genomströmningen inom gymnasieskolan kan förbättras.

Regeringen har i den ovan nämnda propositionen med förslag till en ny skollag föreslagit också att det nuvarande individuella programmet ersätts med flera alternativa introduktionsprogram med olika inriktningar, beroende på elevens förutsättningar och avsikter. En särskild språkin introduktion föreslås införas för att elever som nyligen har anlänt till Sverige ska få en utbildning med stark fokusering på det svenska språket som gör det möjligt för dem att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning.

### **Avgiftsfri allmän förskola för barn från tre års ålder**

Allmän förskola är en del av förskolans verksamhet. Den ska präglas av tillgänglighet och likvärdighet samt erbjuda alla barn en pedagogiskt planerad verksamhet och därmed förbättra deras möjligheter till lärande. Riksdagen beslutade i april 2009 att införa allmän förskola även för treåringar från och med den 1 juli 2010 (prop. 2008/09:115, bet. 2008/09:UbU11, rskr. 2008/09:220). Det innebär att alla barn ska erbjudas minst 525 avgiftsfria timmar om året i förskola från och med höstterminen det år de fyller tre år. Grundtanken är att fler barn än tidigare ska få tillgång till pedagogisk verksamhet. Ingen familj ska behöva avstå från att låta sitt barn delta i förskolans verksamhet för att det saknas pengar. Allmän förskola för treåringar ska organiseras på samma sätt som allmän förskola för fyra- och femåringar som infördes den 1 januari 2003. Det är kommunerna som beslutar om hur verksamheten ska organiseras utifrån lokala förutsättningar, barnets behov och föräldrarnas önskemål samt hur den ska samordnas med övrig verksamhet.

### **Förskolelyftet**

Under 2009 fick Skolverket i uppdrag att ansvara för den särskilda satsningen på fortbildning av personal i förskolan, det s.k. förskolelyftet. Uppdraget omfattar 200 miljoner kronor årligen under 2009–2011. Fortbildningen, som beräknas nå cirka 4 500 personer per år, riktar sig till barnskötare och förskollärare och ska framförallt avse barns språkliga

och matematiska utveckling. För pedagogiska ledare ska fortbildningen inriktas på fördjupade kunskaper avseende språklig och matematisk utveckling samt uppföljning och utvärdering av förskolans verksamhet.

En första ansökningsomgång har avslutats i oktober 2009. Cirka 950 barnskötare, 1 200 förskollärare och 150 pedagogiska ledare har erbjudits plats. Av huvudmännens rekvisitioner framgår att 900 personer påbörjade utbildning under hösten 2009.

En annan del i förskolelyftet är forskarutbildning för ungefär 15 förskollärare. Dessa ska studera under 2,5 år och uppnå en licentiatexamen. Vetenskapsrådet fördelar medel till ett universitet eller en högskola som ska anordna forskarutbildningen. Utbildningen beräknas kunna påbörjas höstterminen 2010.

### **Satsning på sommarskolor**

Sommarskola är frivillig undervisning för elever under sommarlovet och vänder sig till elever i åldrarna 14–18 år som haft svårigheter att nå målen för utbildningen. För grundskolan ligger fokus ofta på ämnena svenska, matematik och engelska vilka ger behörighet till gymnasieskolans nationella program. I den första tilläggsbudgeten för 2010 (Prop. 2009/10:99) föreslår regeringen att ytterligare 20 miljoner kronor satsas på s.k. sommarskolor utöver de 40 miljoner kronor som redan avsatts för 2010. Satsningen förväntas leda till cirka 20 000–25 000 sommarskoleplatser 2010.

### **Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever**

Skolverket gav 2008 ut allmänna råd för utbildning av nyanlända elever. Allmänna råd är rekommendationer som utgör stöd till skolhuvudmännen, verksamhetsansvariga och skolpersonalen för hur skolans författningar kan tillämpas. Med några få undantag gäller samma bestämmelser för nyanlända elever som för alla andra elever i skolan. Några bestämmelser reglerar rätten till skolgång och utbildningens innehåll för bl.a. asylsökande elever. Bortsett från dessa undantag gäller alla skolförfattningar för de nyanlända eleverna. De allmänna råden har också utgjort en utgångspunkt för Skolinspektionens granskning av skolornas och skolhuvudmännens arbete med nyanlända elever.

### **Fortsatt satsning på andraspråksinläring inom lärarlyftet**

Lärarlyftet är en fortbildningsatsning för behöriga lärare som startade 2007 och pågår till och med 2011. Regeringen har avsatt cirka 3,8 miljarder kronor i satsningen och har som mål att drygt 30 000 lärare ska delta. Antal deltagare har successivt ökat och uppgick till cirka 7 800 lärare under 2009.

Inom satsningen finns bl.a. kurser i svenska som andraspråk och svenskundervisning för invandrare (sfi). Söktrycket till ämnet svenska som andraspråk är högt, i likhet med svenska, specialpedagogik och matematik.

Bristen på modersmåslärare är ett problem i många kommuner. I propositionen *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna* (prop. 2008/09:158) har regeringen uttalat att möjligheter att på frivillig väg införa distansundervisning som ett sätt att tillhandahålla modersmål bör undersökas ytterligare. Skolverket har, på regeringens uppdrag, redovisat förslag för att möjliggöra bl.a. modersmålsundervisning på distans. Förslaget omfattar inte enbart hemspråk på minoritetsspråk, utan all form av modersmålsundervisning. Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### 5.3 Utfall

**Sammanfattning:** Utbildningsresultaten i grundskolan försämrades generellt och skillnaderna mellan inrikes födda och födda utanför Norden ökade mellan 2000 och 2008. Vid slutet av perioden hade elever som invandrat efter skolstart markant lägre andel behöriga än tidigare till gymnasieskolans nationella program.

Skillnaderna mellan motsvarande grupper i gymnasiekolan är mindre och utvecklingen har varit mer positiv jämfört med grundskolan, särskilt för ungdomar som är födda utanför Europa.

Resultaten i nationella prov ger en tidig indikation på skolans förmåga att uppnå undervisningsmålen för eleverna. Nationella prov i matematik, svenska och svenska som andraspråk i årskurs 3 genomfördes för första gången våren 2009. Ämnesproven är obligatoriska och resultaten ska användas för att studera hur väl eleverna uppnår målen för årskursen. Statistiska centralbyrån samlade på uppdrag av Skolverket in resultaten från ämnesproven. Insamlingen pågick under våren 2009 med hjälp av ett webbaserat insamlingssystem. Urvalet omfattar 400 slumpmässigt utvalda skolor av totalt 3 834. Urvalet är nationellt representativt.

Det finns ett klart samband mellan svensk respektive utländsk bakgrund och resultat på de nationella proven (se tabell 5.1 och 5.2).<sup>5</sup> I samtliga delprov hade elever med svensk bakgrund bättre resultat än elever med utländsk bakgrund. I svenska och svenska som andraspråk användes likadana prov men bedömningen av elevsvaren för eleverna som läser svenska som andraspråk gjordes utifrån ämnets kursplan. I svenska som andraspråk var det inom läsförståelse som andelen som inte uppnådde nivån godkänd var högst. Utbildningsnivån hos föräldrarna hade betydelse för elevernas resultat, med relativt stora skillnader mellan elever med låg- och högutbildade föräldrar. Genomgående hade flickor bättre resultat än pojkar oavsett svensk eller utländsk bakgrund. Resultaten har ännu inte kunnat analyseras avseende t.ex. betydelsen av utrikes födda elevers vistelsetid i landet.

<sup>5</sup> En person har utländsk bakgrund om han eller hon är född utomlands eller är född i Sverige men har två utrikes födda föräldrar.

**Tabell 5.1 Andel elever med svensk bakgrund som nått målen i årskurs tre**

Skr. 2009/10:233

År	Matematik %	Svenska %	Svenska som andraspråk <sup>1</sup> %
2009	87,6	91,7	82,1

**Tabell 5.2 Andel elever med utländsk bakgrund som nått målen i årskurs tre**

År	Matematik %	Svenska %	Svenska som andraspråk %
2009	81,0	88,7	79,1

<sup>1</sup> Svenska som andraspråk kan läsas av elever med svensk bakgrund som har en utrikes född förälder eller som talar något av de nationella minoritetsspråken.

Procentsatsen visar ett ovägt genomsnitt av de sju delproven inom varje ämnesområde.

Källa: Statens skolverk.

Andelen som lämnar grundskolan med behörighet för fortsatta studier i gymnasieskolan är kanske det viktigaste måttet på måluppfyllelse i grundskolan. Tabellerna 5.3 och 5.4 visar andelen elever som har uppnått behörighet till gymnasieskolans nationella program bland dem som avslutat grundskolan. Tabell 5.3 avser utrikes födda elever som folkbokförts i Sverige *före* skolstart, medan tabell 5.4 avser elever som invandrat *efter* skolstart. Inrikes födda finns med i båda tabellerna som jämförelsegrupp.

Grupperna som redovisas är mycket heterogena. Utfallen visar ett genomsnitt över det spann av olika vistelsetider, utbildningar, åldrar, yrkeserfarenheter, ursprungsländer etc. som kan finnas inom den redovisade gruppen. Det kan därför finnas olika trender inom gruppen. där till exempel elever från vissa ursprungsländer eller orter i Sverige kan ha en positiv utveckling medan andra har en negativ.

Det är också värt att notera att sannolikheten att en elev uppnår gymnasiebehörighet kraftigt påverkas av om eleven har invandrat till Sverige före eller efter skolstarten. För t.ex. personer födda utanför EU/EFTA är skillnaden i gymnasiebehörighet mellan grupperna 2009 nästan 35 procentenheter. Drygt 80 procent av dem som hade invandrat före skolstart var behöriga till gymnasieskolans nationella program, jämfört med 45 procent av dem som invandrat efter skolstart. För de födda inom EU/EFTA var skillnaden mellan dem som invandrat före respektive efter skolstart runt 20 procentenheter.

Bland dem som folkbokförts före skolstart har andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program ökat mellan 2000 och 2009 för de födda i Norden samt utanför EU/EFTA. Den sistnämnda gruppen har också en ökning det senaste året. Gymnasiebehörigheten för gruppen som är född inom EU/EFTA har minskat under perioden. Skillnaderna mellan grupperna födda utanför Norden har minskat under perioden.

**Tabell 5.3<sup>6</sup> Andel elever med gymnasiebehörighet efter årskurs 9 bland inrikes födda och utrikes födda som har folkbokförts före skolstart, uppdelat efter födelseregion**

Skr. 2009/10:233

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	91,1	85,7	87,2	82,4
2001	90,8	86,6	86,2	82,5
2002	91,1	85,9	87,6	85,3
2003	91,4	87,2	86,6	84,1
2004	91,1	87,1	85,5	83,4
2005	90,7	89,2	84,9	83,5
2006	90,9	93,7	85,4	83,7
2007	90,7	89,7	85,1	81,9
2008	90,6	88,4	87,7	82,8
2009	90,7	88,3	85,8	83,5
<b>Förändring 2000–2009</b>	<b>-0,4</b>	<b>2,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>1,1</b>

Vad gäller elever som invandrat *efter* skolstart så visar statistiken i tabell 5.4 på tydligt sämre förutsättningar att klara av grundskolan med grundläggande behörighet i matematik, engelska, svenska och svenska som andraspråk. Andelen som är behöriga till gymnasieskolan har också minskat kraftigt såväl bland dem som är födda inom Europa som utanför Europa.

<sup>6</sup> Källa till alla tabeller i avsnittet, om inget annat anges: Regeringskansliets egen beräkning från Stativ, SCB.

**Tabell 5.4** Andel elever med gymnasiebehörighet efter årskurs 9 bland inrikes födda och utrikes födda som har folkbokförts efter skolstart, uppdelat efter födelseregion

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	91,1	80,7	77,4	63,8
2001	90,8	82,4	76,4	62,4
2002	91,1	81,7	73,0	58,4
2003	91,4	85,6	80,8	50,9
2004	91,1	85,5	77,2	51,0
2005	90,7	85,5	80,2	50,2
2006	90,9	81,3	72,4	51,3
2007	90,7	82,4	70,5	49,0
2008	90,6	77,6	67,3	47,9
2009	90,7	82,2	66,9	45,1
<b>Förändring 2000–2009</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,5</b>	<b>-10,5</b>	<b>-18,7</b>

Andelen gymnasieelever som uppnått behörighet till högskolan har ökat i alla grupper under den studerade perioden, men också här skiljer det sig mellan grupperna. Det är överlag en lägre andel behöriga bland dem som är födda utanför Europa, även om de knappar in på de andra grupperna.

**Tabell 5.5** Andel elever som uppnått behörighet till högskolan, fördelat efter födelseregion

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	81,3	77,7	77,1	66,9
2001	85,5	81,6	83,2	72,3
2002	86,5	78,0	82,2	75,7
2003	90,0	86,9	84,2	79,9
2004	90,2	86,0	83,1	80,2
2005	89,7	88,8	85,0	78,9
2006	89,9	89,1	86,5	80,1
2007	89,6	86,5	86,7	78,9
2008	89,5	87,3	86,7	80,3
2009	90,7	87,3	89,1	82,4
<b>Förändring 2000–2009</b>	<b>9,4</b>	<b>9,6</b>	<b>12,0</b>	<b>15,5</b>



**Regeringens bedömning:** Skillnaderna i resultat i grundskolan förklaras i huvudsak av socioekonomiska faktorer och av att elever som anlänt till Sverige sent under grundskolåren oftare har svårigheter att uppnå skolans kunskapsmål. Utvecklingen för de s.k. sent anlända eleverna under 1990- och 2000-talet är oroväckande. Grannskapseffekter, dvs. koncentrationen i vissa skolor av elever som av olika anledningar har sämre förutsättningar, kan också vara en faktor som påverkar resultaten men inte lika mycket som de två ovanstående faktorerna. I gymnasieskolan är det framför allt elever inom det individuella programmet, med en överrepresentation av utrikes födda, som har svårigheter med att uppnå kunskapsmålen.

Mot bakgrund av forskning och utvärderingar kan de reformer som beslutats i grund- och gymnasieskolan förväntas påverka integrationen i skolan positivt. Det dröjer emellertid flera år innan reformerna har genomförts och fått effekt. En generell ökad kvalitet och likvärdighet i skolan är bra även för de sent anlända eleverna. Många av eleverna i denna grupp behöver dock ett relativt omfattande individanpassat stöd under flera år efter invandringen för att kunna uppnå skolans kunskapsmål.

Statens skolverk har i rapporten *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?* presenterat en kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer för elevers skolresultat. Skolverket noterar att de genomsnittliga resultaten inom flera centrala ämnesområden har försämrats sedan början av 1990-talet, och att skillnaderna mellan skolor och elever ökat under samma tid. Om ingen annan källa anges i detta avsnitt är det uppgifter från rapporten som avses.

#### **Orsaker till utfallet i grundskolan**

Barn med utländsk bakgrund uppnår i genomsnitt sämre skolresultat än barn med svensk bakgrund i grund- och gymnasieskola. Orsakerna till skillnader i studieresultat mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund är relativt väl kända och kan nästan helt förklaras med tre faktorer: sen start i svensk skola, socioekonomisk bakgrund och s.k. grannskapseffekter.

#### **Sent anlända barn**

Uppföljningar och forskning visar att åldern vid invandringstillfället är av stor betydelse för skolresultaten. Barn födda i Sverige med utländska föräldrar och barn som anlänt till Sverige före sju års ålder har lika goda förutsättningar att klara av svensk grundskola som barn med svensk bakgrund. Liknande resultat har man funnit internationellt.

För de elever som kom till Sverige under de tidiga skolåren, mellan sju och 13 års ålder, är förutsättningarna något sämre. Bland dem som anlänt i åldrarna 13 år och uppåt är betygsgenomsnittet betydligt lägre. Betygsresultaten för de sent anlända eleverna försämrades också kraftigt

under det sena 1990- och tidiga 2000-talet. Utfallet beror sannolikt på en kombination av svårigheter att följa med i undervisningen på grund av det nya undervisningsspråket, skillnader i skolutbildning före ankomsten till Sverige och brister i skolornas förmåga att anpassa undervisningen efter elevernas individuella behov.

Statens skolinspektion har i samband med sin granskning av undervisningen för sent anlända barn och elever riktat kraftig kritik mot de granskade skolorna och skolhuvudmännen. Inspektionen bedömde att ingen av de 34 granskade skolorna erbjöd den likvärdiga undervisning som skolans författningar anger för målgruppen. Inspektionen noterar att nyanlända elever ofta fick undervisning avskilt från övrig utbildning och elever, vilket motverkar integration. De flesta elever placerades och hölls för länge i introduktionsklasser där undervisningen inte tog hänsyn till elevens individuella förutsättningar. Utbildningen var ofta endast inriktad på inläring av svenska språket, och skolorna förmådde inte erbjuda studiehandledning på modersmålet under tiden tills eleven behärskar svenska tillräckligt för att följa med i undervisningen. Resultatet är att eleverna halkar efter i kunskapsutvecklingen. Utbildningen av nyanlända innefattades sällan av skolans kvalitetsarbete eller rektors pedagogiska ledarskap.

### **Socioekonomisk bakgrund**

Socioekonomisk bakgrund har stor betydelse för barns och ungdomars skolresultat såväl i Sverige som i andra länder. Elever som invandrat före skolstart eller vars föräldrar invandrat når ungefär samma resultat som elever med svensk bakgrund, om de går på samma skola och har motsvarande bakgrund avseende föräldrarnas utbildning och arbete. Det är vanligare att barn till högutbildade och arbetande föräldrar uppnår skolans mål än att barn till lågutbildade eller arbetslösa föräldrar gör det. Bland barn med utländsk bakgrund är det fler som har lågutbildade eller arbetslösa föräldrar. Skolverket konstaterar att betydelsen av barns socioekonomiska bakgrund för utbildningsresultaten av allt att döma har ökat sedan början av 1990-talet.

### **Grannskapseffekter**

I skolor där en stor del av eleverna är nyanlända invandrare eller har svag socioekonomisk bakgrund uppnår också eleverna sämre utbildningsresultat än vad som kan förväntas rent statistiskt med utgångspunkt i individuella förklaringsvariablerna. Skolverket bedömer att betydelsen av grannskapseffekter för skolresultaten har ökat sedan början av 1990-talet. Skolverket konstaterar att den etniska och socioekonomiska segregationen *mellan* skolorna har ökat, medan elevsammansättningen *inom* skolorna har blivit alltmer homogen. Forskarna är dock inte eniga om hur utvecklingen av boendesegregationen och skolvalsreformerna under 1990-talet påverkat skolsegregationen. I den internationella forskningen finns starkt stöd för att en elevs resultat påverkas av kamraternas prestationsnivå. Dessa s.k. kamrateffekter är sparsamt studerade i Sverige, men de resultat som finns är i huvudsak i linje med

internationell forskning. Socialstyrelsens *Social rapport 2010* finner emellertid endast svaga negativa grannskapseffekter för barn som bor i de fattigaste och mest invandrartäta bostadsområdena. Skr. 2009/10:233

### **Andra faktorer**

Effekten för skolresultaten generellt av resurser i form av t.ex. lärartäthet är svag. Däremot har resurser i form av mindre klasstorlek och ökad lärartäthet större effekt för elever med sämre studieförutsättningar och svagt stöd hemifrån. Skolverket noterar dock att kopplingen mellan socioekonomiska faktorer och kommunernas resursfördelning till skolan är svag. Till exempel kompenserar 40 procent av de mest segregerade kommunerna över huvud taget inte skolorna utifrån socioekonomiska faktorer. När det sker är det i genomsnitt med sex procent av den totala budgeten för skolan.

### **Orsaker till utfallet i gymnasieskolan**

Samma faktorer som påverkar utfallet i grundskolan torde återspeglas även i gymnasieskolan. Sannolikt är dock styrkan något mindre, beroende på en sällning vid övergången mellan grundskolan och gymnasieskolans nationella program. De elever som fortsätter till nationella program i gymnasieskolan har redan klarat av grundskolestudierna och kan därmed antas ha tillräckliga förkunskaper och studiemotivation, oavsett eventuella skillnader i bakgrundsfaktorer.

Skillnader kan emellertid uppstå i gymnasieskolan utifrån de studieval som elever gör och som delvis återspeglar tidigare skolresultat. Utrikes födda barn är bl.a. kraftigt överrepresenterade på det individuella programmet. De elever som börjar sina gymnasiestudier på individuella program når sällan grundläggande behörighet till högskola.

Inom den internationella forskningen visar resultaten från en mängd studier på förekomsten av stigmatiseringseffekter av särskilt stöd, speciellt om det organiseras under differentierande former. Elevernas självvärdering och motivation påverkas negativt. Enligt forskningen sänker läraren ofta kunskapskraven och tenderar att göra förenklade tolkningar av läroplanens intentioner. Dessutom har risker påvisats med att mindre effektiva lärare i högre utsträckning knyts till grupper av elever med olika inlärningsproblem. I segregerade grupper påverkas även eleverna av lärarförväntningar och kamrateffekter som i forskningen framstår som betydelsefulla faktorer som påverkar elevernas resultat.

### **Effekterna av genomförda reformer**

Regeringen har genomfört ett ambitiöst program för kvalitet och bättre utbildningsresultat i skolan. Reformprogrammet är utformat för att uppnå en god effekt för elever med svaga förutsättningar för goda studieresultat. Regeringen bedömer att reformerna kommer att nå ut väl och få god effekt oavsett elevernas etniska och kulturella bakgrund. Reformerna i skolan ger emellertid effekt med en betydande fördröjning. De fulla effekterna uppnås först då elever gått huvuddelen av sin skolgång i den

reformerade skolan. Tiden från genomförd reform till mätbara resultat förlängs i detta fall också av att det tidigare har saknats tillräckliga avstämningspunkter i form av nationella prov eller jämförbara betyg före vårterminen i årskurs 9.

De beslutade reformerna i gymnasieskolan, särskilt ersättandet av det befintliga individuella programmet med flera alternativa introduktionsprogram, kan också förväntas ha god effekt för utrikes födda elever. Även i det fallet dröjer det dock ytterligare några år innan reformerna genomförts och fått effekt på undervisningen.

Mot bakgrund av analysen framstår studieresultaten för de elever som kommit till Sverige under grundskoletiden som det mest allvarliga hindret för skolans bidrag till integrationen. Kombinationen av att vara nyanländ och ha lågutbildade föräldrar eller föräldrar som bor kvar i hemlandet är mycket försvårande för många elever. Det är vanligt att eleverna behöver ett relativt omfattande individanpassat stöd under flera år efter invandringstillfället för att kunna uppnå skolans kunskapsmål och därmed kunna söka sig vidare till fortsatt yrkesinriktad eller studieförberedande utbildning.

## 6 Bättre språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna

### 6.1 Inriktning för arbetet

Den övergripande inriktningen för regeringens arbete på området är att höja språkkunskaperna och förbättra utbildningsmöjligheterna för att bryta utanförskap och underlätta integration för vuxna.

### 6.2 Genomförda insatser

#### **Om svenskundervisning för invandrare**

Svenskundervisning för invandrare (sfi) är en grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna som inte har svenska som modersmål. Man har rätt att studera i sfi från och med den 1 juli det år man fyller 16 om man inte har grundkunskaper i svenska och är folkbokförd i en kommun i Sverige. Varje kommun har ansvar för att vuxna som har rätt till sfi och bor i kommunen också får utbildning. När någon, som har rätt till utbildningen, har anmält sig för att studera i sin hemkommun ska utbildningen starta inom tre månader.

Kursplanen för sfi inrymmer tre olika studievägar om vardera två kurser. I sfi 1 är målen anpassade till invandrare som är analfabeter eller kortutbildade. Sfi 2 och 3 har snabbare studietakt och är anpassade för elever med längre utbildning. Sfi 1 består av kurs A och B, sfi 2 består av kurs B och C och sfi 3 består av kurs C och D. Två av kurserna finns i mer än en studieväg. Beroende på studieväg kan var och en av dessa två kurser, kurs B och kurs C, vara antingen nybörjarkurs eller fortsättningskurs. Oavsett om kursen är nybörjarkurs eller fortsättningskurs är kursmålen desamma, men kursen får olika utformning beroende på elevens kunskaper i svenska vid kursstarten och vald studieväg. Kursplanen är utformad för att kunna möta individer med olika utbildningsbakgrund, förutsättningar och studiemål. En elev som inte är läs- och skrivkunnig eller har ett annat skriftsystem än det latinska alfabetet ska få läs- och skrivundervisning inom ramen för sfi.

#### **Utvärdering av sfi**

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat sfi. Utvärderingsrapporten *Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare* (Statskontoret 2009:2) visar att mer än var tredje sfi-deltagare inte fått något betyg alls tre år efter kursstart. Bland de övriga två tredjedelarna är det endast hälften som uppnått godkänt resultat på den högsta kursen efter det tredje läsåret. Statskontoret bedömer att det finns en stor förbättringspotential för sfi. I

### **Konkretiserade mål för sfi**

En allmänt hållen kursplan med otydliga mål har gjort det svårt för både sfi-studerande och lärare att förstå vilka krav som ställs på undervisningen. Därför gav regeringen 2008 Statens skolverk i uppdrag att se över och konkretisera det övergripande målet för sfi och målen för kurserna A–D. Med grundval i förslaget har regeringen beslutat om en ny kursplan för sfi (SKOLFS 2009:2) om kursplan för svenskundervisning för invandrare. Skolverket har därefter förtydligat betygskriterierna i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2009:22) om betygskriterier i svenskundervisning för invandrare.

### **Införande av nationella slutprov**

För att säkerställa att de som deltar i sfi når de kunskaper som krävs och för att säkerställa kvalitet och enhetlighet i betygssättningen har regeringen igenom en ändring i förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare infört nationella slutprov i sfi.

### **Sfi-läraryftet**

Inom ramen för det s.k. läraryftet har sammanlagt 51 miljoner kronor avsatts för kompetensutveckling för sfi-lärare. Syftet med fortbildningarna är att stärka lärarnas ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kompetens i ämnet svenska som andraspråk för att därigenom öka elevernas måluppfyllelse. Enligt Skolverkets årsredovisning för 2009 hade 131 lärare, motsvarande knappt 4 procent av lärarkåren, till och med vårterminen 2009 sökt kompletterande utbildning med inriktning på sfi inom ramen för satsningen. Sannolikt finns ytterligare sfi-lärare bland de drygt 1 400 som ansökt till fortbildningar inom svenska eller svenska som andraspråk. Skolverket noterar att ett problem i sammanhanget är att många lärare inom sfi inte uppfyller behörighetskraven för kompletterande högskoleutbildningar.

### **Utredning om tidsbegränsad sfi**

Statskontorets utvärdering visar att av samtliga nybörjare inom sfi har mer än var tredje deltagare inte fått något betyg alls tre år efter kursstart. Studieavbrott är en vanlig orsak till att utbildningen drar ut på tiden. Regeringen bedömer att det inte är rimligt att en person i praktiken kan delta i sfi under en obegränsad tid och att utbildningen kan påbörjas och avslutas utan begränsningar. Det minskar utbildningens legitimitet och riskerar att urholka kvaliteten i utbildningen.

Därför har regeringen tillsatt en utredning som ska föreslå hur en tidsbegränsning av sfi kan utformas. Utredningen ska särskilt bedöma vilka konsekvenser en tidsbegränsning av sfi kan få för personer med

funktionsnedsättning och personer som behöver särskilt stöd i läs- och skrivinlärning. En konsekvens av en tidsbegränsning av sfi kan bli att möjligheten till svenskundervisning inom grundläggande vuxenutbildning eller sårvtutökas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

### **Förstärkt inspektion av sfi**

Den 1 oktober 2008 inrättades Statens skolinspektion med uppdrag att bl.a. utöva tillsyn över och kvalitetsgranska skolväsendet inklusive vuxenutbildningen. Statens skolinspektion har på uppdrag av regeringen gjort en fördjupad granskning av sfi. Granskningen i 25 kommuner visar att det finns flera exempel på väl fungerande verksamheter, men också på områden som behöver stärkas för att höja kvaliteten. Skolinspektionen påpekar att de som deltar i sfi har skilda erfarenheter och mål. Därför behöver utbildningen i större utsträckning utformas efter individen. Möjligheten för deltagarna att påverka utbildningen behöver stärkas. Kommunerna behöver också bli bättre på att följa upp och utvärdera utbildningen. För att kommunerna ska lyckas skapa en individanpassad sfi-utbildning krävs ofta ett nära samarbete mellan sfi, socialtjänst och arbetsförmedling.

### **Sfi-bonus**

I mars 2009 beslutade regeringen propositionen *Sfi-bonus – försöksverksamhet för att stimulera nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska* (prop. 2008/09:156). Försöksverksamheten innebar att nyanlända skyddsbehövande m.fl. i 13 kommuner kan erhålla en bonus på högst 12 000 kronor vid snabbt genomförd sfi. Resultaten jämförs med 15 jämförelsekommuner. Huvudsyftet med sfi-bonus är att stimulera nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska och därigenom förbättra möjligheterna att snabbt komma in på arbetsmarknaden.

Den 25 mars 2010 beslutade regeringen propositionen *Nationell sfi-bonus* (prop. 2009/10:188) med förslag om att införa sfi-bonus i hela landet.

### **Ökade sanktionsmöjligheter för Skolinspektionen**

Propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (prop. 2009/10:165) överlämnades till riksdagen den 23 mars 2010. Förslagen i propositionen innebär att Skolinspektionen ges möjlighet till skarpare sanktioner mot de huvudmän som missköter sig. Bland annat får myndigheten möjlighet att utfärda vitesförelägganden.

### **Fler platser i yrkesutbildningar för vuxna**

Tillgång till yrkesutbildningar för vuxna är viktigt för arbetssökande som behöver komplettera tidigare kompetenser för att kunna få ett jobb. Detta är inte minst fallet för de invandrare som antingen saknar en

yrkesutbildning som är gångbar i Sverige eller vars tidigare erfarenhet inte fullt ut motsvarar vad som efterfrågas av arbetsgivare i landet. Regeringen har därför avsatt medel för ett flerdubblat antal studieplatser i yrkesutbildningar för vuxna. Under 2010 har utrymme skapats för 18 300 årsstudieplatser i kommunal vuxenutbildning med yrkesinriktning (s.k. yrkesvux) och 4 500 årsstudieplatser i eftergymnasiala yrkesutbildningar inom yrkeshögskolan. Regeringen har i budgetpropositionen för 2010 (prop 2009/10:1) angett som sin avsikt att under 2011 avsätta medel för 18 800 årsstudieplatser i yrkesvux och 5 000 inom yrkeshögskolan.

### Validering och utbildningar för nyanlända

Vissa insatser inom vuxenutbildning och högre utbildning som riktar sig särskilt till personer med tidigare utländsk utbildning eller yrkeskompetens redovisas i avsnitt 3.

## 6.3 Utfall

**Sammanfattning:** Antalet deltagare i svenskundervisning för invandrare har ökat och har varit rekordhögt under de senaste åren. Personer med hög utbildning får oftare godkänt och genomför sfi snabbare än personer med lägre utbildning. Skillnaden har dock minskat med tiden genom att resultaten förbättrats och genomförandetiden förkortats för dem med lägst utbildning. Andelen sfi-lärare med examen med pedagogisk inriktning minskade i början av 2000-talet men har därefter ökat något. Möjligheterna till yrkesinriktad utbildning för vuxna har förbättrats betydligt under 2009–2011 genom utbyggnad av antalet utbildningsplatser i yrkeshögskolan och yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning.

Antalet elever i sfi har ökat sedan slutet av 1990-talet och uppgick under läsåret 2008/09 till 84 300. Detta är det högsta antalet elever som har uppmätts någonsin. Jämfört med föregående läsår har antalet elever ökat med 14 procent. Av det totala antalet elever var 36 100 nybörjare, dvs. elever som hade sin första kursstart i sfi under läsåret. Andelen kvinnor bland eleverna har ökat sedan 1990-talet och uppgår nu till 57 procent. En majoritet, 58 procent, av eleverna i sfi var 25–39 år.

Eleverna i sfi har olika utbildningsbakgrund, dvs. antal utbildningsår i hemlandet. Ungefär en tredjedel av eleverna 2008/09 hade en utbildning som var 13 år eller längre. Något färre (28 procent) hade en utbildning som var 10–12 år lång. Därefter hade 15 procent en utbildning som var 7–9 år och 11 procent en utbildning som var 4–6 år. Ungefär 13 procent hade en utbildning som var 3 år eller kortare. Kvinnorna hade i genomsnitt kortare utbildning än männen. En fjärdedel av eleverna hade arabiska som modersmål. Därefter är somaliska, thailändska och polska de vanligaste modersmålen. Av deltagarna gick 14 procent på studieväg 1, 42 procent på studieväg 2 och 44 procent på studieväg 3. Knappt var fjärde elev deltog i läs- och skrivinläring.

Utbildningsbakgrund har stor betydelse för studieresultaten. De som har högst utbildning har också i högre utsträckning uppnått godkänt



resultat i sfi. Högutbildade läser också oftare sfi på en mer avancerad nivå. Andelen som har godkänt har dock ökat för den grupp som har lägst utbildning och minskat för dem som har högst utbildning.

Bland personer med okänd utbildningsbakgrund är det relativt få som fullföljer sfi med godkänt resultat. Andelen godkända har dock mer än fördubblats sedan början av 2000-talet. Många av dem med ingen eller mycket kort tidigare utbildning registreras troligen i gruppen. I gruppen ingår också sannolikt många som inte deltar i ett introduktionsprogram (t.ex. arbetskraftsinvandrare, EU-medborgare eller anhöriga till andra än skyddsbehövande) och personer som avbryter introduktionen tidigt på grund av arbete. År 2009 blev kvinnor i högre utsträckning än män godkända i sfi, 46,2 procent respektive 36,8 procent totalt för alla utbildningsgrupper. Skillnaden har ökat sedan 2000, då 41,6 procent av kvinnorna respektive 36,7 procent av männen fick godkänt.

**Tabell 6.1 Andel av målgruppen som har godkänt i sfi, uppdelat efter högsta utbildning. Ålder 20–64.**

År	Förgymnasial. utbildning %	Gymnasial utbildning %	Efter- gymnasial utbildning %	Uppgift om utbildning saknas %
2000	25,5	41,7	53,8	9,3
2001	19,8	36,5	47,6	9,8
2002	21,0	37,4	49,1	7,3
2003	25,5	40,7	53,1	18,9
2004	36,6	51,9	57,0	23,2
2005	38,4	52,2	58,2	22,8
2006	37,3	49,5	54,9	25,7
2007	38,9	48,4	54,9	29,4
2008	33,6	42,6	50,1	24,2
2009	35,4	42,3	48,0	25,3
<b>Förändring 2000–2009</b>	<b>9,9</b>	<b>0,6</b>	<b>-5,8</b>	<b>16,0</b>

Källa: SCB.

Sedan 2006 har tiden från folkbokföring till godkänt betyg i sfi förkortats kraftigt för de studerande som har högst förgymnasial utbildning. Denna grupp har också i genomsnitt den längsta tiden i sfi. För dem med högre utbildningsnivå har däremot tiden i sfi inte förändrats nämnvärt. För gruppen där uppgift om tidigare utbildningsnivå saknas har utbildningstiden i sfi ökat kraftigt.

**Tabell 6.2** Mediantid i dagar från folkbokföring till godkänt i sfi efter högsta utbildning. Ålder 20–64.

År	Förgymnasial. utbildning %	Gymnasial utbildning %	Efter- gymnasial utbildning %	Uppgift om utbildning saknas %
2000	1159	693	477	983
2001	1191	659	450	1107
2002	1050	597	445	861
2003	1054	638	461	407
2004	1120	692	525	478
2005	1126	721	532	420
2006	1066	631	477	288
2007	836	534	437	519
2008	799	632	490	661
2009	902	700	532	778
<b>Förändring 2000–2009</b>	<b>-257</b>	<b>7</b>	<b>55</b>	<b>-205</b>

Källa: SCB.

Av alla lärare som arbetade med sfi läsåret 2009/10 hade drygt 70 procent en högskoleexamen med pedagogisk inriktning. Nivån är jämförbar med vuxenutbildningen i övrigt, men drygt tio procentenheter lägre än i grundskolan. Tidigare uppföljningar visar emellertid att endast få lärare inom sfi är primärt utbildade till lärare i svenska som andraspråk för vuxna.

**Tabell 6.3** Andel sfi-lärare med högskoleexamen med pedagogisk inriktning

Läsår	Andel med pedagogisk högskoleexamen %
2001/02	75,8
2002/03	74,2
2003/04	72,1
2004/05	74,7
2005/06	72,7
2006/07	70,1
2007/08	70,1
2008/09	70,1
2009/10	71,6
<b>Förändring</b>	<b>-4,2</b>

källa: Statens skolverk.

**Regeringens bedömning:** Regeringen har under 2008–2010 genomfört ett omfattande program för högre kvalitet och bättre likvärdighet i sfi. Effekterna av reformerna kan följas upp under de närmaste åren. Detta är också fallet för utökningen av antalet platser i yrkesutbildningar för vuxna.

Utökningen av antalet utbildningsplatser i yrkesutbildningar i vuxna kan förväntas nå väl ut och ge god effekt även för utrikes födda. Uppgifter om i vilken utsträckning utrikes födda deltar i de nya utbildningsplatserna finns dock ännu inte tillgängliga.

Av Statskontorets utvärdering av sfi framgår att 68 procent av kvinnorna och 56 procent av männen som deltar i sfi avslutar med ett godkänt betyg på någon kurs. Ungefär hälften av såväl kvinnorna som männen som fullföljer får ett betyg på kurs D, dvs. den högsta nivån inom sfi.

Året efter att de avslutat sfi var 36 procent av deltagarna sysselsatta. Andelen sysselsatta är högre bland dem som avbrutit studierna än bland dem som fullföljt, vilket vid en första anblick kan te sig egendomligt. Förhållandet förklaras dock av att en vanlig anledning till avhopp är att individen fått ett arbete eller praktikplats. Av resultaten kan man inte utläsa de närmare skälen till att personer som fått ett arbete tenderar att avbryta studierna. En möjlig förklaring är att sfi inte alltid anordnas på tider som gör det möjligt kombinera utbildningen med ett arbete.

Bland de som avslutat sfi med godkända betyg finns en tydlig korrelation mellan nivån på kursen och löneinkomster. Sannolikheten att ha löneinkomster eller fortsätta med studier efter sfi är större bland dem som fullföljt en högre nivå. Bland dem som fullföljt högre kurser är det också en större andel som deltar i arbetsmarknadsprogram. Utvärderarens intryck är att Arbetsförmedlingen främst erbjuder stöd till personer som fullföljt sfi.

Analysen av avbrott visar att flyktingar avbryter sin sfi betydligt mer sällan än andra invandrare. Arbetslöshet ökar benägenheten att fullfölja studierna, vilket tyder på att deltagare ser sfi som ett andrahandsalternativ till avlönat arbete. Skälen till studieavbrott varierar och i nästan hälften av fallen är orsaken till avbrottet okänd för utbildningsanordnaren.

För att förbättra resultaten av sfi rekommenderade Statkontoret bl.a. en ökad anpassning av undervisningen till deltagarnas individuella förutsättningar. Flexibel sfi t.ex. genom möjligheter till deltids- eller distansstudier ökar måluppfyllelsen. Statskontoret noterar också att många anordnare av sfi upplever svårigheter med att rekrytera lärare med rätt kompetens.

Mot bakgrund av utvärderingen bedömer regeringen att reformer som genomförts inom sfi under 2006–2010 bör ha god effekt för att åstadkomma bättre resultat och kortare genomströmningstider. Det tar emellertid ett till tre år för reformerna att nå full effekt. Resultaten varierar också från år till år beroende på omfattningen och sammansättningen av invandringen till landet.

Det finns ett starkt stöd i forskning och erfarenhet för att förbättrade  
Skr. 2009/10:233  
möjligheter för vuxna att skaffa eller komplettera yrkesutbildning är en  
insats som når väl ut och har god effekt på arbetsmarknadsdeltagandet  
bland invandrare med låg utbildning från hemlandet. I vilken mån utrikes  
födda tar del av det utökade antalet utbildningsplatser i de aktuella  
satsningarna och vilken effekt deltagandet har, kan följas upp under de  
närmaste åren.

## 7 En effektiv bekämpning av diskriminering

### 7.1 Inriktning för arbetet

Den övergripande inriktningen för regeringens arbete på området är ett samhälle fritt från diskriminering.

### 7.2 Genomförda insatser

#### **En samlad lag mot diskriminering och gemensam ombudsmannamyndighet**

En ny diskrimineringslag och en ny lag om Diskrimineringsombudsmannen trädde i kraft den 1 januari 2009. Den nya diskrimineringslagen har ersatt jämställdhetslagen (1991:433) och sex andra civilrättsliga lagar vilket medfört bl.a. att skyddet mot diskriminering i stort sett är lika för de olika diskrimineringsgrunderna samtidigt som två nya diskrimineringsgrunder, ålder och könsöverskridande identitet eller uttryck, har tillkommit. Förbudet mot åldersdiskriminering är dock begränsat till utbildningsverksamhet och arbetslivet i vid mening. Det har också införts en ny påföljd, diskrimineringsersättning. Diskrimineringsersättningen ska både vara en ersättning för den kränkning som överträdelsen innebär och verka avskräckande mot diskriminering. Den nya myndigheten Diskrimineringsombudsmannen som inrättades den 1 januari 2009 har tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) avvecklades den 31 december 2008.

#### **Utvärdering av myndigheters antidiskrimineringsstrategier**

Statskontorets utvärdering av vissa myndigheters handlingsplaner och strategier mot diskriminering (*Handlingsplaner och strategier mot diskriminering*, 2009:4) visade att det finns stora skillnader mellan myndigheternas sätt att arbeta mot diskriminering samt när det gäller långsiktighet och kontinuitet i arbetet. Statskontorets bedömning är att verksamheten inte har haft något omfattande genomslag när det gäller myndigheternas arbete mot diskriminering. För myndigheterna inom försvarsområdet har det dock skett bestående förändringar. Enligt Statskontoret finns det flera möjliga förklaringar till varför uppdragen om antidiskriminering får olika genomslag i olika myndigheter. Det handlar bl.a. om att innehållet i uppdragen inte alltid är tydligt i förhållande till myndigheternas kärnverksamhet, att det finns skillnader i regeringens

styrning och uppdragens utformning samt att uppföljningar är inriktade på genomförda insatser och inte effekterna av dessa insatser. Slutsatserna övervägs i Regeringskansliet. Skr. 2009/10:233

### **Utvärdering av regionala utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering**

Statskontorets bedömning av det regionala utvecklingsprojektet om mångfald och antidiskriminering visar att projektet genomförts med varierande framgång. Ett positivt resultat av projektet är att det har bidragit till att rekryteringsarbetet har utvecklats och till en ökad medvetenhet om frågornas betydelse. Samtidigt har mångfaldsfrågorna inte fått större genomslag hos de medverkande myndigheterna än hos en jämförelsegrupp. Statskontorets slutsats är att tidsbegränsade projekt inte är någon lösning för en långsiktig utveckling av arbetet för mångfald och mot diskriminering.

### **Utvärdering av försöksverksamhet med avidentifierade ansökningshandlingar**

Statskontoret har utvärderat försöksverksamheter med avidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering. Statskontorets slutsats är att det inte går att dra några entydiga slutsatser om metodens värde för att öka mångfalden, bl.a. på grund av vissa metodproblem. Statskontoret menar att metoden med avidentifierade ansökningshandlingar ännu inte är ett färdigutvecklat verktyg och att det krävs ytterligare utvecklingsarbete.

### **Konferens om arbetet mot diskriminering under det svenska ordförandeskapet i EU**

I skrivelsen med integrationsstrategin (skr. 2008/09:24) angav regeringen som sin avsikt att under det svenska ordförandeskapet i EU arrangera en konferens om arbetet mot diskriminering. Den 16–17 november 2009 anordnades det tredje årliga ”toppmötet om jämlikhet”, *Equality summit*, med ministrar, ordföranden för nationella jämlikhetsorgan och för icke-statliga organisationer på EU-nivå samt representanter för arbetsmarknadens parter och internationella organisationer. Drygt 300 personer deltog. Syftet var att genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte stärka och effektivisera arbetet mot alla former av diskriminering, samt främja lika rättigheter och möjligheter för alla inom EU.

## 7.3 Utfall

**Sammanfattning:** Antalet anmälda fall om diskriminering på etnisk eller religiös grund har varit relativt oförändrat sedan 2006. Antalet meddelade domar i mål som Diskrimineringsombudsmannen (DO) har drivit rättsligt har ökat kraftigt.

År 2009 tog DO emot 842 anmälningar om diskriminering på etnisk grund. Av anmälningarna om diskriminering på etnisk grund rörde 288 diskriminering i arbetslivet. Diskriminering i arbetslivet är därmed det vanligaste området för anmälningar om etnisk diskriminering. Vid 115 av dessa fall rörde anmälan flera diskrimineringsgrunder parallellt, oftast i en kombination av kön och etnicitet. Under året inkom även 76 anmälningar om diskriminering på grund av trosuppfattning eller religion.

**Tabell 7.1** Antal anmälningar till DO rörande diskriminering på etnisk eller religiös grund

År	Anmälningar	Förlikningar	Domar
2006	757	16	1
2007	905	28	2
2008	796	22	2
2009 <sup>1</sup>	842	17	12
<b>Förändring 2004–2007</b>	<b>+85</b>	<b>+1</b>	<b>+11</b>

<sup>1</sup> Ny diskrimineringslag trädde i kraft fr.o.m. 1 januari 2009.

Källa: Diskrimineringsombudsmannen

Under 2009 har DO valt att driva ett sjuttioal ärenden rättsligt. Dom har meddelats i tolv ärenden som rör diskriminering på grund av etnisk tillhörighet eller religion. Av dessa har fyra meddelats av Arbetsdomstolen och rör etnisk diskriminering i arbetslivet. Samtliga domar i Arbetsdomstolen utföll till nackdel till den anmälände. Ytterligare åtta domar om diskriminering har meddelats i allmänna domstolar.

**Regeringens bedömning:** Omfattande forskning visar att etnisk diskriminering förekommer på arbetsmarknaden i Sverige. Det finns indikationer på att diskriminering kan förekomma oftare på arbetsmarknader för lågutbildade än för högutbildade. Framför allt drabbas personer med bakgrund i Mellanöstern eller Afrika. Män är mer utsatta än kvinnor.

Det finns inga studier som visar om diskrimineringen ökat eller minskat i omfattning. Att antalet domar i diskrimineringsmål har ökat mellan 2008 och 2009 beror sannolikt på såväl den nya diskrimineringslagstiftningen som på ökade resurser för Diskrimineringsombudsmannen (DO) att bl.a. driva fall i domstol.

Skillnaderna i sysselsättning mellan in- och utrikes födda kan delvis förklaras av diskriminering på arbetsmarknaden. Om arbetsgivare inte vill anställa personer med utländsk bakgrund eller inte anser sig kunna bedöma sådana personers kompetens på grund av osäkerhet, kan resultatet bli en lägre sysselsättning i dessa grupper. Det finns omfattande empirisk forskning som uppvisar att diskriminering förekommer på den svenska arbetsmarknaden. Frågan gäller snarare hur omfattande diskrimineringen är, vilka som drabbas av den, och hur mycket av skillnaderna i arbetsmarknadsutfallet som kan förklaras av diskriminering.

I *Giving up Foreign Names: An Empirical Examination of Surname Change and Earnings* från 2006 visar Mahmood Arai och Peter Skogman Thoursie att byte från ett afrikanskt, asiatiskt eller slaviskt klingande namn innebär en årlig inkomstökning på i genomsnitt 15 procent, jämfört med personer som inte byter namn. Flera studier visar att arbetssökande med icke-nordiska namn får upp till en tredjedel färre svar på jobbsökningar än arbetssökande med svenska namn även efter kontroller för utbildning, arbetslivserfarenhet m.m. Detta gäller i högre utsträckning för män än för kvinnor. Flera studier genomförda i form av s.k. diskrimineringsstester<sup>8</sup> visar också att arbetssökande med arabiskt eller afrikanskt klingande namn i mindre utsträckning kallas till intervju än sökande med ”svenskt” namn och likvärdiga meriter. Studierna tyder starkt på att män är mer utsatta för etnisk diskriminering än kvinnor, och att lågutbildade är mer utsatta än högutbildade. Moa Bursell m.fl. fann i *What's in a name? A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process* från 2007 att sannolikheten för en person med ett svenskklingande namn att kallas till intervju ofta var knappt två gånger högre i kvalificerade yrken, men två till fyra gånger högre i mindre kvalificerade yrken.

Rapporten *Sådan chef, sådan anställd?* (IFAU 2009:24) visar att det finns få chefer med utländsk bakgrund och att detta tycks vara en

<sup>8</sup> Diskrimineringsstester innebär i allmänhet att en forskare skickar skriftliga ansökningshandlingar från flera fiktiva personer med likvärdiga meriter till samma lediga arbete. Till exempel kan en person med ett utländskt namn och en med ett svenskt klingande namn söka samma jobb med motsvarande meriter.



bidragande förklaring till de svårigheter många invandrade möter på den svenska arbetsmarknaden. Chefer anställer nämligen oftare personer med en bakgrund som liknar deras egen. Skillnaderna i rekryteringsmönster är stora mellan inrikes och utrikes födda. Det märks mest på de minsta arbetsplatserna och bland egenföretagarna. Sambandet är starkare i privat än i offentlig sektor, men finns i alla branscher.

Det finns studier som tyder på att det inte finns ett självklart samband mellan omfattningen av diskriminering och sysselsättningsnivån eller arbetslösheten bland de drabbade grupperna. Detta förklaras av att personer som diskrimineras i någon mån kan kompensera för diskrimineringen genom att söka fler jobb. Diskrimineringen förlänger tiden i arbetslöshet och medför att en del tvingas ta arbeten under sin kvalifikationsnivå, men de flesta hittar ändå någon form av arbete. Av detta följer också att inte ens en hög sysselsättning eller låg arbetslöshet kan tolkas som frånvaro av diskriminering.

Det finns inga studier som kan användas som grund för att bedöma hur stor effekt diskrimineringen har för andelen arbetslösa bland de grupper som är mest utsatta.

Det går inte heller att bedöma om diskrimineringen ökat eller minskat i omfattning. De enda i tid jämförbara uppgifter som finns tillgängliga rör antalet anmälningar, förlikningar och domar om diskriminering. Dessa påverkas dock inte bara av utvecklingen av faktisk diskriminering, utan också av allmänhetens tolerans för diskriminering, anmälningsbenägenheten hos drabbade, benägenheten att ”göra upp i godo” hos den som anmälts, förändringar i lagstiftningen och ändrade arbetsätt hos t.ex. DO och fackliga organisationer. Dessa uppgifter kan alltså inte användas för att bedöma omfattningen eller förändringen av den faktiska förekomsten av diskriminering. Att antalet domar i diskrimineringsmål har ökat mellan 2008 och 2009 beror sannolikt på såväl den nya diskrimineringslagstiftningen som på ökade resurser för DO att bl.a. driva fall i domstol.

Jurcom AB har på uppdrag av Integrations- och jämställdhetsdepartementet utfört en förstudie av domar i diskrimineringsmål 1999–2009. I rapporten anføres att materialet är begränsat trots att förstudien avser en tioårsperiod och att det därför inte går att dra alltför långtgående slutsatser enbart till följd av de resultat som framkommit. Genomgången av domar tyder emellertid på skillnader mellan diskrimineringsmål som förts i Arbetsdomstolen och diskrimineringsmål som förts i de allmänna domstolarna. Det gäller främst möjligheten att vinna framgång med en sådan talan men också hur den s.k. bevisbörderegeln redovisas och tillämpas av domstolarna.

## 8 En positiv utveckling i stadsdelar med utbredd utanförskap

### 8.1 Inriktning för arbetet

Den övergripande inriktningen för regeringens arbete på området är en positiv utveckling i stadsdelar med utbredd utanförskap samt färre stadsdelar med utbredd utanförskap.

### 8.2 Genomförda insatser

#### **Generell arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitik bryter utanförskap**

Den outnyttjade arbetskraftspotential och kompetens som finns i stadsdelar med utbredd utanförskap utgör en resurs för tillväxt i hela landet. Insatser för att ta till vara kompetensen behöver dock inte alltid vara särskilt riktade till stadsdelarna. En generell arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitik som bryter utanförskap och som når ut till och får effekt för alla i Sverige är en förutsättning för en positiv utveckling i utsatta stadsdelar. Regeringens huvudsakliga insatser för en positiv utveckling i stadsdelarna redovisas därför under avsnitten om arbete och företagande respektive utbildning. Det urbana utvecklingsarbetet syftar till att säkra att de generella insatserna når ut och får effekt även i stadsdelarna i fråga.

#### **Utvecklingsavtal och lokala partnerskap**

För att tydliggöra kommunernas respektive statens ansvar för områdenas utveckling träffar regeringen lokala utvecklingsavtal med kommuner som har stadsdelar där utanförskap är utbredd. Avtalen utformas utifrån ett helhetsperspektiv. Med det avses bl.a. att utvecklingen av stadsdelarna ses som en integrerad del i den regionala utvecklingen. Inriktningen på avtalen är att utbud och efterfrågan av arbetskraft ska kunna öka. Det urbana utvecklingsarbetet följs årligen upp och utvärderingar av effekterna av insatser på områdesnivå sker regelbundet. I september 2008 erbjöd regeringen 21 kommuner lokala utvecklingsavtal för 2008–2010, vilket samtliga tackade ja till. Avtalen avser 38 stadsdelar. En lista på samtliga stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal återfinns i *bilaga 2*.

Polismyndigheterna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att ingå i lokala partnerskap med kommuner som har tecknat lokala utvecklingsavtal. Uppdraget gäller till och med 2010 och utförs inom ramen för ordinarie resurser och verksamhet. Andra statliga myndigheter som bedriver verksamhet av betydelse för utvecklingen i

stadsdelarna kan också ingå i partnerskapen. Samverkan sker i samtliga kommuner och i flertalet finns det i dagsläget även samverkansöverenskommelser.

Skr. 2009/10:233

### **Förordning om lokalt utvecklingsarbete med kommuner med stadsdelar där utanförskapet är utbrett**

Förordningen (2008:348) om urbant utvecklingsarbete trädde i kraft den 1 juli 2008. Förordningen ger en struktur för statliga myndigheters medverkan i kommuners utvecklingsarbete i stadsdelar där kommunen väljer att teckna lokalt utvecklingsavtal med staten. Den anger ett ramverk för lokala utvecklingsavtal och lokala partnerskap mellan olika aktörer. Syftet är att åstadkomma en effektiv användning av ordinarie resurser för att minska utanförskapet i stadsdelarna.

### **Översyn av det urbana utvecklingsarbetet**

Förordningen om urbant utvecklingsarbete och de nuvarande lokala utvecklingsavtalen går ut vid slutet av 2010. Ett arbete pågår för att ta fram underlag för ett ställningstagande till hur det urbana utvecklingsarbetet bör organiseras efter 2010. Statskontoret ska genom ett utvärderingsuppdrag bedöma om, och i så fall hur, det urbana utvecklingsarbetet har bidragit till ett mer effektivt arbetssätt vid de statliga myndigheterna och en mer effektiv användning av de statliga myndigheternas resurser i kommuner som har lokala utvecklingsavtal. Utifrån detta ska Statskontoret föreslå vad som bör vara statens roll i det urbana utvecklingsarbetet efter 2010. SWECO EuroFutures AB utvärderar de lokala processerna i kommunerna.

Ett viktigt komplement till dessa två utvärderingar är att Boverket fått i uppdrag att utarbeta en kunskapsöversikt med fokus på socioekonomiska aspekter av hållbar stadsutveckling. Översikten ska bland annat omfatta en kartläggning och analys av befintliga forskningsresultat om mekanismer som kan påverka utvecklingen för stadsdelar med utbrett utanförskap. Betydelsen av grannskapseffekter ska särskilt uppmärksammas. Myndigheten ska även kartlägga metoder inom sektorsövergripande hållbar stadsutveckling som beaktar de socioekonomiska konsekvenserna. Metoder ska exempelvis avse om och hur förändringar av bostadsbeståndets kvalitet, upplåtelseform och fysiska utformning på stadsdels-, kommun- eller regionalnivå kan bidra till att minska den socioekonomiska bostadssegregationen. Både planerings- och genomförandefasen inom den fysiska stadsutvecklingen ska belysas. Kartläggningen ska inriktas mot hur de socioekonomiska konsekvenserna kan kvantifieras vad gäller intäkter och kostnader på företags- och samhällsnivå. De nationella exemplen ska kompletteras med en internationell översikt. Statskontoret, SWECO EuroFutures AB och Boverket ska redovisa uppdragen den 31 oktober 2010.

Vidare har regeringen gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att kartlägga arbete för social sammanhållning och samhällets värdegrund. Ett särskilt fokus i kartläggningen är det arbete som sker i stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal.

Delegationen för hållbara städer är tillsatt av regeringen för tiden 2008-2010 och har till uppgift att verka för en hållbar utveckling av städer, tätorter och bostadsområden. Delegationen beslutar om ekonomiskt stöd med denna inriktning. Stödet uppgår till sammanlagt 340 miljoner kronor under perioden. Under 2009 beviljades stöd till tre investeringsprojekt i Malmö, Stockholm (Järva) och Umeå med sammanlagt 118,7 miljoner kronor samt till fjorton planeringsprojekt med sammanlagt 13,8 miljoner kronor. Ansökningstiden för den andra ansökningsomgången gick ut den 1 mars 2010.

Delegationen har bl.a. bedömt att det finns behov av att få ett bättre grepp om vad den sociala dimensionen av hållbar stadsutveckling innebär och hur den bör integreras i planeringen. En annan slutsats från delegationen är att det finns skäl att uppmärksamma hur ledarskap och organisationsformer påverkar förutsättningarna för att samverka över sektorsgränser. Modeller bör också utvecklas för samverkan mellan kommuner och näringsliv i syfte att uppnå bra affärsutveckling. Några av de bärande elementen i ett framgångsrikt arbetssätt är lyhördhet och respekt gentemot de boende och att de boende aktivt engageras. Delegationen menar också att det är viktigt att arbetet med klimatfrågorna sker inom ramen för ett helhetsperspektiv på hållbar stadsutveckling där såväl ekologiska som ekonomiska och sociala aspekter beaktas.

#### **Nystartskontor i nio kommuner**

I september 2009 initierade regeringen inrättandet av nystartskontor i nio områden med utbrett utanförskap. Sex av kommunerna har tecknat lokala utvecklingsavtal med regeringen.

Nystartskontor ska fungera som "one stop shops" med individuellt anpassad service till personer som efterfrågar information och stöd för att starta och driva företag. Tjänsten ska följas upp och utvärderas i syfte att bedöma dels effekterna, dels förutsättningarna för att genomföra tjänsten inom ramen för ordinarie verksamhet. Enligt preliminära uppgifter ur kommunernas rapporter till och med november 2009 har 1 724 personer fått information och vägledning från nystartskontoren. Av dessa är det 273 som har startat eller planerar att starta företag.

#### **Förbättrad trygghet ur ett jämställdhetsperspektiv i stads- och tätortsmiljöer**

Regeringen har satsat 45 miljoner kronor under perioden 2008–2010 för att stärka tryggheten i stads- och tätortsmiljöer ur ett jämställdhetsperspektiv. Boverket leder uppdraget som innehåller fyra delar: att tillsammans med länsstyrelserna inventera och sammanställa befintlig kunskap om hur trygghet i stads- och tätortsmiljöer kan stärkas ur ett jämställdhetsperspektiv, att utveckla praktiska metoder, att anordna regionala seminarier i syfte att sprida kunskap samt att fördela och

utbetala stöd till att integrera ett jämställdhetsperspektiv i det operativa arbetet. Skr. 2009/10:233

Sammanlagt 134 projekt har beviljats medel om totalt nästan 35 miljoner kronor. Resterande tio miljoner används till kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning. En slutkonferens som genomförs i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting är planerad till den 2 december 2010.

### **Utsatta stadsdelar i strukturfondsprogrammet**

Förhållanden i utsatta stadsdelar har uppmärksammats i det svenska nationella strukturfondsprogrammet. Kommuner med lokala utvecklingsavtal har beviljats projektmedel ur den Europeiska socialfonden (ESF) för insatser i stadsdelar med utbrett utanförskap. Detta har bl.a. skett i Linköping och Norrköping i ESF-projektet *TänkOm*, i Växjö i *Resurs Araby* och i Södertörnskommunerna Botkyrka, Haninge, Huddinge och Södertälje i *Matchning Södertörn*. Projekt i bl.a. Göteborg, Landskrona och Kristianstad har beviljats medel för förstudier. I Luleå drivs projektet *Integrera mera* som delfinansieras av Europeiska flyktingfonden. Stockholm, Göteborg och Malmö har också genomfört förstudier om partnerskap för integration och urban utveckling med medel från ESF.

### **Utvecklad statistik i stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal**

Regeringen har gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att regelbundet redovisa integrationsstatistik på nationell, regional och kommunal nivå samt för stadsdelarna som omfattas av lokala utvecklingsavtal. Statistiken syftar bl.a. till att förbättra kapaciteten för uppföljning och utvärdering. Datamaterial som omfattar över 40 variabler inom bl.a. demografi, arbete, inkomster, utbildning, boende och hälsa publiceras på SCB:s webbsida och är därmed fritt tillgängligt för kommuner och allmänhet.

### **20 000 poliser i landet 2010**

Boende i stadsdelar med utbrett utanförskap är också mer utsatta för brott. Regeringens satsningar på ökad polisiär synlighet och närvaro skapar möjligheter att öka tryggheten i vardagen, förebygga att brott begås och ingripa mot brottslighet. Sverige kommer vid halvårsskiftet 2010 att ha 20 000 poliser, vilket är fler än någonsin tidigare. Samtidigt fortsätter arbetet med att förbättra rättsväsendets förmåga att utreda och lagföra brott. Målet är att förbättra verksamhetsresultaten och att öka effektiviteten i rättskedjan som helhet.

### **Analys av ungdomars levnadsvillkor i utanförskapsområde**

Regeringen har gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra en analys av ungdomars levnadsvillkor och upplevelse av sin situation i ett antal

utanförskapsområden med särskild inriktning på utbildning och arbete. Ungdomsstyrelsen har redovisat resultaten i rapporten *Fokus 09* som är en fördjupning av den analys om ungdomars levnadsvillkor i utanförskapsområden som myndigheten genomförde 2008. I Fokus 09 har Ungdomsstyrelsen studerat vilka insatser och vilka arbetssätt som används i Danmark, England och Nederländerna för att motverka ungas utanförskap i socialt utsatta områden i storstäder.

Ungdomsstyrelsen fick under 2009 i uppdrag att genomföra en studie av arbetet i kommuner som har ett lokalt utvecklingsavtal med unga mellan 16 och 24 år som varken är i studier eller arbete. Ungdomsstyrelsens slutsatser i rapporten *Vägarna in* bygger på en kartläggning av de 21 kommunernas arbete samt en djupare studie av sex kommuner. Kartläggningen visar att kommunerna inte har någon samlad bild av vare sig deltagare eller resultat av insatserna. Vidare pekar Ungdomsstyrelsen på att det för många kommuner är oklart om vad det kommunala informationsansvaret för gruppen innebär. Med anledning av rapporten har Statens skolverk i sitt regleringsbrev för 2010 fått i uppdrag att följa upp och verka för informationsspridning om informationsansvaret.

### 8.3 Utfall

**Sammanfattning:** Områden som omfattas av lokala utvecklingsavtal (LUA-områden) har i genomsnitt lägre förvärvsfrekvens än riket i övrigt. En lägre andel av ungdomarna som avslutar grundskolan i dessa områden har gymnasiebehörighet än i riket som helhet.

Andelen förvärvsarbetande har ökat i LUA-områden sedan 2005, särskilt bland personer som är födda utanför EU/EFTA. Andelen utomnordiska invandrare som har sin huvudsakliga inkomst från försörjningsstöd har minskat snabbare i LUA-områden än i övriga landet. Däremot har skolresultaten försämrats och andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar ökat snabbare i LUA-områden än i riket som helhet sedan början av 2000-talet.

Det är fler som har arbete bland dem som flyttar ut från LUA-områdena än bland dem som flyttar in. Skillnaden i förvärvsfrekvens mellan in- och utflyttare ökade kraftigt i början av 2000-talet men har därefter stabiliserat sig. Andelen av de boende i LUA-områden som oroar sig för brott har minskat kraftigt sedan 2005.

Andelen förvärvsarbetande har ökat i de stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal (LUA-områden). Dock är genomsnittet i dessa områden lägre än i riket, se tabell 8.1. Inrikes födda har en starkare ställning på arbetsmarknaden än utrikes födda såväl i LUA-områden som i hela riket. Andelen inrikes födda som förvärvsarbetar har varierat under åren 2000–2008. Det gäller också för personer som är födda inom Norden och EU/EFTA. För de utomeuropeiskt födda visar utvecklingen däremot en stadig ökning, som dock sker från en markant lägre utgångsnivå. Andelen förvärvsarbetande i denna grupp har ökat med fem procentenheter under perioden, med huvuddelen av ändringen sedan 2005.

Grupperna som redovisas här är mycket heterogena. Utfallen visar ett genomsnitt över det spann av olika vistelsetider, utbildningar, åldrar, yrkeserfarenheter, ursprungsländer etc. som kan finnas inom den redovisade gruppen. Det kan därför finnas olika trender inom gruppen, där till exempel vissa ursprungsländer eller utbildnings- och yrkesgrupper har haft en mer positiv utveckling medan andra har haft en mer negativ.

**Tabell 8.1<sup>9</sup> Andel som förvärvsarbetar bland boende i områden med lokala utvecklingsavtal (LUA), uppdelat efter födelseregion**

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	66,8	56,4	51,4	41,4
2001	67,3	56,9	52,4	44,1
2002	67,1	56,0	52,6	44,9
2003	65,5	54,4	51,7	44,0
2004	64,9	53,7	51,2	44,3
2005	64,2	53,7	51,8	43,7
2006	65,9	54,2	53,4	44,5
2007	67,5	54,6	53,0	46,1
2008	66,7	53,4	52,1	46,6
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>-0,1</b>	<b>-3,0</b>	<b>0,7</b>	<b>5,2</b>

Andelen som står längst bort från arbetsmarknaden 2000–2008 är i genomsnitt 3,7 procentenheter högre i LUA-områdena än i riket i övrigt (se tabell 8.2). För riket som helhet har andelen varit relativt stabil under de studerade åren, strax under en procent. I LUA-områdena har andelen varierat över åren, dock med en total minskning om drygt en procentenhet under den studerade perioden. Personer som står längst bort från arbetsmarknaden definieras här som de som har haft försörjningsstöd under minst tio månader utan att samtidigt ha haft andra inkomstbaserade bidrag.

<sup>9</sup> Källa till samtliga tabeller i avsnittet, om inte annat anges: SCB. Uppgifterna om LUA-områden avser ovägt snitt över alla LUA-områden.

**Tabell 8.2 Andelen längst bort från arbetsmarknaden<sup>1</sup> i LUA-områden och i hela riket**

År	LUA-områden	Hela riket
	%	%
2000	5,2	0,9
2001	4,6	0,8
2002	4,3	0,7
2003	4,5	0,8
2004	4,6	0,8
2005	4,8	0,8
2006	4,4	0,8
2007	4,1	0,8
2008	4,1	0,8
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,1</b>

<sup>1</sup>Personer som haft försörjningsstöd i minst 10 månader och samtidigt inte haft andra inkomstbaserade bidrag.

Det är främst personer födda utanför EU/EFTA som har haft försörjningsstöd utan några inkomstbaserade bidrag under minst tio månader av det senaste året (se tabell 8.3). Det är också i den gruppen som minskningen i utanförskap har varit mest markant, med strax över 3,5 procentenheter. Även bland personer födda inom EU/EFTA men utanför Norden har det långvariga utanförskapet minskat betydligt

**Tabell 8.3 Andel längst bort från arbetsmarknaden i LUA-områden, uppdelat efter födelseregion**

År	Inrikes födda	Födda inom Norden (exkl. Sverige)	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden)	Födda utanför EU/EFTA
	%	%	%	%
2000	1,6	3,5	5,9	10,0
2001	1,5	3,1	5,4	8,7
2002	1,5	2,7	5,5	7,9
2003	1,7	3,1	5,1	8,0
2004	1,9	3,3	4,8	8,0
2005	1,9	3,5	4,9	8,1
2006	1,8	3,9	4,3	7,3
2007	1,8	4,6	3,2	6,8
2008	1,8	4,9	3,3	6,4
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>0,2</b>	<b>1,4</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,6</b>

Tabell 8.4 visar att andelen som står längst ifrån arbetsmarknaden, enligt den definition som givits ovan, är lägre i riket som helhet än i LUA-områdena. I såväl LUA-områden som i hela riket gäller att personer som är födda utanför Europa har en överrepresentation av



personer långt ifrån arbetsmarknaden, men gruppen har också haft den största minskningen i utanförskap. För personer födda utanför Norden har utvecklingen varit mer positiv bland boende i LUA-områden än i riket. Bland inrikes födda och nordbor är utvecklingen den motsatta, boende i LUA-områden har haft en mer negativ utveckling än genomsnittet.

**Tabell 8.4 Andel längst bort från arbetsmarknaden i hela riket, uppdelat efter födelseregion**

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	0,3	0,7	1,1	7,2
2001	0,3	0,6	0,9	6,3
2002	0,3	0,5	0,9	5,6
2003	0,3	0,6	0,9	5,5
2004	0,3	0,7	0,9	5,3
2005	0,4	0,7	0,9	5,1
2006	0,3	0,7	0,8	4,5
2007	0,4	0,7	0,8	4,2
2008	0,4	0,7	0,7	4,0
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-3,2</b>

Andelen unga i åldrarna 20–25 år som varken förvärvsarbetar eller studerar har ökat med nästan 5 procentenheter i LUA-områdena under den studerade perioden, se tabell 8.5. Andelen är också i genomsnitt knappt 12 procentenheter högre i LUA-områdena än i riket under den studerade perioden. Nästan en tredjedel av alla unga som bodde i LUA-områdena 2008 varken arbetade eller studerade. I hela riket var det knappt var femte.

**Tabell 8.5** Andel unga i åldrarna 20–25 år som varken förvärvsarbetar eller studerar i LUA-områden och i hela riket

År	LUA-områden %	Hela riket %
2000	26,9	15,4
2001	26,6	16,3
2002	25,6	15,3
2003	28,4	17,2
2004	28,1	16,8
2005	30,0	17,6
2006	29,4	16,7
2007	30,2	17,4
2008	31,8	18,5
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>4,9</b>	<b>3,1</b>

En uppdelning på olika grupper av födelseländer i tabell 8.6 ger ett bekant mönster även för unga i åldrarna 20–25 år som varken förvärvsarbetar eller studerar. Den högsta andelen som varken arbetar eller studerar återfinns bland dem som är födda utanför EU/EFTA. I denna grupp är dock andelen unga utanför närmast oförändrad, medan det har skett en kraftig ökning bland ungdomar födda inom EU/EFTA. Antalet ungdomar födda i Norden i LUA-områdena är lågt, vilket tillsammans med ett stort bortfall medför att resultat inte kan redovisas.

**Tabell 8.6** Andel unga i åldrarna 20–25 år som varken förvärvsarbetar eller studerar i LUA-områden, uppdelat på födelseregion

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) <sup>1</sup> %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	19,0	--	37,9	40,1
2001	19,3	--	35,1	38,3
2002	18,5	--	35,6	36,0
2003	21,8	--	38,6	37,1
2004	21,7	--	41,2	35,8
2005	22,9	--	40,1	38,2
2006	21,8	--	42,6	37,6
2007	20,7	--	48,7	39,0
2008	22,7	--	50,9	39,6
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>3,7</b>	--	<b>13,0</b>	<b>-0,5</b>

<sup>1</sup>P.g.a. för litet urval för personer om personer födda inom Norden kan uppgifter om dessa inte redovisas.

I hela riket är andelen unga mellan 20–25 år som varken arbetar eller studerar markant lägre, särskilt bland inrikes födda (tabell 8.7). Runt 15 procent av de inrikes födda i åldersgruppen varken arbetar eller studerar, vilket kan jämföras med runt 33 procent av personer födda utanför EU/EFTA och knappt 43 procent bland unga födda inom EU/EFTA men utanför Norden.

**Tabell 8.7 Andel unga i åldrarna 20–25 år som varken förvärvsarbetar eller studerar i hela riket, uppdelat på födelse-region**

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) <sup>1</sup> %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	13,0	--	33,1	33,9
2001	13,8	--	33,6	33,6
2002	12,7	--	32,9	32,0
2003	14,6	--	34,1	33,1
2004	14,1	--	35,1	32,3
2005	14,8	--	34,3	33,0
2006	13,7	--	35,2	31,9
2007	13,8	--	42,9	34,2
2008	15,2	--	42,8	34,2
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>2,2</b>	<b>--</b>	<b>9,7</b>	<b>0,3</b>

<sup>1</sup>P.g.a. för litet urval för personer om personer födda inom Norden kan uppgifter om dessa inte redovisas.

Även andelen elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program är lägre i LUA-områdena än i riket i helhet. Andelen har minskat med nästan fem procentenheter under perioden, från drygt 74 procent till 70 procent. I hela riket uppnår runt 90 procent behörighet till gymnasieskolan. Andelen behöriga har minskat i hela riket, men betydligt långsammare än i LUA-områdena.

**Tabell 8.8** Andel elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program i LUA-områden och i hela riket

År	LUA-områden %	Hela riket %
2000	74,4	90,6
2001	75,2	90,3
2002	74,4	90,6
2003	74,2	90,9
2004	71,2	89,7
2005	70,8	89,3
2006	72,7	89,6
2007	70,4	89,2
2008	69,6	89,1
2009	70,1	88,9
<b>Förändring 2000–2009</b>	<b>-4,3</b>	<b>-1,7</b>

Tabell 8.9 visar andelen förvärvsarbetande bland in- respektive utflyttare i LUA-områdena. Det är ett mått på attraktionen hos ett område och utgör också en förklaring till sysselsättningsutvecklingen i området. En större andel förvärvsarbetande bland utflyttare än bland inflyttare är ett tecken på att området inte attraherar personer med arbete och inkomster. En hög utflyttning av arbetande eller nyinflyttning av arbetslösa i ett område kan också förklara varför arbetslösheten på området förblir hög trots att många boende får jobb.

Under de första åren av 2000-talet utvecklades skillnaden i sysselsättning mellan in- och utflyttare i LUA-områden snabbt i negativ inriktning. Det kan bero på såväl ökad inflyttning av arbetslösa som ökad utflyttning förvärvsarbetande. Därefter har flyttmönstret stabiliserats på en nivå som motsvarar ungefär tio förvärvsarbetande utflyttare på sju förvärvsarbetande inflyttare. Skillnaderna mellan enskilda LUA-områden är emellertid stora. Vissa har i princip samma sysselsättningsgrad bland in- som bland utflyttarna, medan det i andra områden flyttar ut två sysselsatta för varje sysselsatt inflyttare.

**Tabell 8.9 Förhållande mellan andel förvärvsarbetsbetande bland utflyttare och bland inflyttare i befolkningen i LUA-områden<sup>1</sup>**

År	LUA-områden %	Genomsnitt för alla län i Sverige
2000	91,8	87,6
2001	87,9	91,1
2002	82,8	96,3
2003	74,9	100,0
2004	74,1	98,9
2005	71,2	94,1
2006	73,2	92,2
2007	73,3	91,1
2008	72,8	90,7
<b>Förändring 2000–2008</b>	<b>-19,0</b>	<b>3,1</b>

<sup>1</sup> Ett förhållande på 100 i tabell 8.10 innebär att det är lika många sysselsatta bland dem som flyttar in i området som det är bland utflyttarna. Ett förhållande på under 100 visar att färre sysselsatta flyttar in i området än ut från området.

Studier visar att oro för att utsättas för brott ofta medför en betydande sänkning av den upplevda livskvaliteten i helhet, se tabell 8.10. Andelen som anger att de oroar sig mycket eller ofta för brott har minskat mellan 2006 och 2009. Minskningen har varit större i LUA-områdena än i övriga riket. Andelen som oroar sig för brott är dock fortfarande mer än dubbelt så hög i LUA-områden som i övriga riket.

Generellt är det betydligt fler kvinnor än män som oroar sig för brott. Det gäller framför allt oro för våldsbrott. Brottsförebyggande rådets rapport *Otrygghet och segregation* (Brå 2008:16) visar att mer än hälften av kvinnorna och var femte man som bodde i LUA-områden 2006 och 2007 upplevde otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna bostadsområdet. I höginkomstområden är det var femte kvinna och var tjugonde man.

**Tabell 8.10 Andel som anger att de oroar sig mycket eller ofta för brott, boende i LUA-områden och befolkningen i hela riket**

År	LUA-områden %	Hela riket %
2006	27,0	11,0
2007	21,0	10,0
2008	22,0	10,0
2009	19,0	8,0
<b>Förändring 2006–2009</b>	<b>-8</b>	<b>-3</b>

Källa: BRÅ. Anger andelen av befolkningen (16-79) som får viss eller stor påverkan på sin livskvalitet av oro för brott.

**Regeringens bedömning:** Utvecklingen av arbetsmarknaden i landet och i storstadsregionerna är avgörande för utvecklingen i LUA-områden. En hög inflyttning av nyanlända invandrare och en hög utflyttning av förvärvsarbetande bidrar dock till att upprätthålla lägre sysselsättningsnivåer i LUA-områden även i tider av högkonjunktur. Boendestabiliteten i LUA-områden har ökat, vilket kan ha olika konsekvenser, såväl positiva som negativa, för olika individer.

Den dåliga måluppfyllelsen i skolorna och den höga andelen unga utanför i områdena förklaras i huvudsak av en stor andel nyanlända barn och ungdomar med svag socioekonomisk bakgrund. Att bo i ett socioekonomiskt svagt område med många invandrare har i sig endast svaga negativa effekter för barn och ungdomar. Däremot löper barn till resurssvaga föräldrar betydande överrisk för kort utbildning, arbetslöshet, kriminalitet och psykisk ohälsa senare i livet. Koncentrationen i ett område av många ungdomar som löper sådan överrisk medför negativa konsekvenser för området och dess övriga boende.

Den ökade upplevda tryggheten i LUA-områden 2006–2009 kan hänga ihop med ökad boendestabilitet och upprustning av rättsväsendet under perioden. Antalet anmälda brott i de kommuner och stadsdelar som områdena ingår i uppvisar ingen entydig förändring under perioden.

### **Årsredovisning för urbant utvecklingsarbete 2009**

Regeringskansliet har i *Årsredovisning för urbant utvecklingsarbete 2009* presenterat utvecklingar och analyser för LUA-områdena sammanlagt men även för samtliga 38 områden enskilt.

### **Generell arbetsmarknad**

Sysselsättningen i LUA-områdena har utvecklats mer positivt än i riket i genomsnitt. Utvecklingen har dock skett från mycket lägre nivåer av sysselsättning och högre arbetslöshet. Områdena har en relativt ung befolkning med hög andel nyanlända invandrare, vilket medför hög konjunkturkänslighet hos arbetskraften. En förbättrad konjunktur och ökad sysselsättning kan förväntas ha god effekt för boende i områdena.

### **Invandringen och flyttmönstren påverkar stadsdelarna**

Att många boende i LUA-områden hittar jobb betyder dock inte automatiskt att sysselsättningen i områdena ökar. Inflyttning av nyanlända skyddsbehövande och anhöriginvandrare kombinerat med den även i god konjunktur långa etableringstiden bland dem har stor betydelse för utvecklingen i områdena.

Sverige har haft en hög invandring under 2006–2008. Många av dessa nyanlända har varit skyddsbehövande och anhöriga som under 2007 och 2008 har fått uppehållstillstånd, bosatt sig i de 38 stadsdelarna och börjat söka jobb. Eftersom det ofta tar en tid att hitta ett arbete ökar arbetslösheten i samband med att många nyanlända flyttar in i ett

område. Områdena fungerar också ofta som inlussningsställen då nyanlända arbetslösa hittar tillgängliga bostäder i förorter. Efter hand som de etablerar sig flyttar många vidare och lämnar plats för nya nyanlända arbetslösa. Utflyttningen av de som fått jobb och inflyttningen av nya arbetslösa medför att arbetslösheten i ett område kan förbli hög trots att det i själva verket är många av de boende som får jobb. Variationerna mellan stadsdelarna är dock stora.

Sysselsättningen har ökat i områdena, men många kommuner har rapporterat att den ökande förvärvsfrekvensen i områdena inte syns i ett minskat biståndsbehov. Det kan finnas flera förklaringar till denna utveckling. En viktig orsak torde vara att en relativt hög andel av de arbetslösa i LUA-områdena utgörs av nyanlända invandrare. Socialstyrelsen har i *Social rapport 2010* visat att nyanlända oftare än andra drabbas av långvarig fattigdom. Att arbetslösheten i LUA-områdena har minskat står inte i motsatsförhållande till att antalet arbetslösa relativt nyanlända invandrare som uppstår försörjningsstöd samtidigt har ökat. Andra orsaker som kommunerna tar upp är att en större andel av befolkningen i vissa av LUA-stadsdelarna lider av psykisk ohälsa och missbruk jämfört med resten av kommunen. Dessa grupper står ofta långt ifrån arbetsmarknaden och har små möjligheter till egenförsörjning.

### Ändrade boende- och flyttmönster

Rapporten *Segregationen i storstäderna* från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) visar att en betydande etnisk segregation i boendet, arbetslivet, skolan och familjebildningen i Sverige. Mönstret är detsamma i Stockholm, Göteborg och Malmö. Sedan mitten av 1980-talet har segregationen ökat och blivit mer markerad. Ursprungsland är den enskilt viktigaste faktorn när det gäller att förklara graden av segregation. Rapporten visar att en del av den etniska segregationen kan förklaras av socioekonomiska faktorer som utbildning och inkomst. Personer med högre utbildning och starkare ställning på arbetsmarknaden har ofta färre invandrade i omgivningen. Men även om hänsyn tas till inkomster och åldersstruktur finns viss boendesegregation kvar. Inte heller segregationen på arbetsmarknaden kan helt förklaras av allmänna skillnader i utbildning eller yrkesinriktning.

Resultaten bekräftas i huvudsak av *Social rapport 2010*, som konstaterar att den etniska segregationen i Sverige ökade under 1990-talet men att den därefter har varit i stort sett konstant. Den ekonomiska segregationen uppvisar en svag långsiktig ökning. Studier visar att den huvudsakliga drivkraften bakom 1990-talets etniska segregation är dels inflyttning av nyanlända invandrare, dels den inrikes födda befolkningens obenägenhet att flytta in i invandratäta områden. Det finns belägg för att invandrades flyttmönster förändras med vistelsetiden i Sverige. Medan nyanlända invandrare oftare tenderar att flytta till invandratäta områden, är de med långa vistelsetider mera benägna att flytta till grannskap där majoriteten av invånarna är födda i Sverige.

LUA-områdena präglas sedan länge av en hög omsättning av de boende. *Social rapport 2010* visar att hälften av de boende i de fattigaste

och mest invandrartäta områdena i början av 1990-talet hade flyttat ut efter fyra år. Av dem som bodde i motsvarande områden år 2000 bodde hälften kvar efter sju år. Förändringen kan ha många orsaker. Utvecklingen kan till viss del förklaras av att en mättad bostadsmarknad i växande storstäder medför att personer med arbete och inkomster i högre utsträckning stannar kvar i områden som tidigare har varit mindre attraktiva. En mer negativ orsak till utvecklingen kan vara att områdena successivt har fått en ökande boendegrupp som befinner sig i långvarigt utanförskap och som saknar möjligheter att flytta. Om denna grupp upptar en större del av bostäderna i ett område, minskar omsättningen av boende. Dessa båda mekanismer kan existera sida vid sida. Det bör noteras att områdena som studeras i Social rapport inte är identiska med områdena som omfattas av lokala utvecklingsavtal.

I *Social rapport 2010* diskuteras även möjliga konsekvenser av denna ökade boendestabilitet. En gynnsam effekt är att invånarna får möjlighet att skapa och upprätthålla områdesbaserade sociala nätverk som kan underlätta vardagen. Hög stabilitet bland barnfamiljer har till följd att dagisgrupper och skolklasser förblir intakta eller bara förändras litet över tid, vilket kan bidra till en ökad trygghet hos barnen och enklare arbetsförhållanden för skolan. Baksidan är att en hög grannskapsstabilitet i fattiga områden även kan underlätta uppkomsten av destruktiva relationer och ogynnsamma nätverk. En hög befolkningsstabilitet bidrar generellt också till att upprätthålla befintliga segregationsmönster.

### Unga utanför

Andelen ungdomar som varken arbetar eller studerar i LUA-områdena följer i huvudsak utvecklingen i riket, men på en högre nivå. Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) utgör åldersgruppen 20–24 år en något större andel av de boende i LUA-områdena än i riket totalt, 8,6 procent jämfört med 6,3 procent. Flera kommuner har framfört att en hög inflyttning av nyanlända invandrare är den viktigaste orsaken till den höga andelen unga utanför.

I SCB-rapporten *Ungdomars etablering: Generationsklyftan 1980–2003* beskrivs ungdomarnas välfärdsutveckling jämfört med andra åldersgrupper. Återhämtningen efter 1990-talets lågkonjunktur och kris på arbetsmarknaden gick trögt för många ungdomar. Under tioårsperioden mellan mitten av 1980- och 1990-talet nära tredubblades andelen arbetslösa ungdomar och unga vuxna i åldern 20–35 år. Sedan dess har en återhämtning skett men andelen unga arbetslösa är fortfarande betydligt högre än under 1980-talet.

### Resultat i skolan

I samband med *Årsredovisning för urbant utvecklingsarbete 2009* har flera kommuner noterat att en större andel av eleverna som bor i LUA-områden än i andra stadsdelar har kort vistelsetid i Sverige och att föräldrarna i genomsnitt har lägre utbildningsbakgrund. Statens skolverk bedömer att betydelsen av barns socioekonomiska bakgrund för utbildningsresultaten har ökat sedan början av 1990-talet.



Utvecklingen är oroande mot bakgrund av att *Social rapport 2010* framhåller att barns utbildningskarriär avgörs tidigt. Betygen i grundskolans årskurs 9 har avgörande betydelse för benägenheten att studera vidare, oavsett barnens socioekonomiska uppväxtbakgrund. Låga eller ofullständiga betyg från årskurs 9 ökar också risken för framtida psykosociala problem. Exempelvis är allvarlig kriminalitet i ung vuxen ålder 8–10 gånger så vanligt bland dem med låga betyg som bland dem med medelhöga eller höga betyg. Detta mönster finns i alla socioekonomiska grupper.

### **Ökad trygghet**

Brottsförebyggande rådets Rapport *Otrygghet och segregation* (BRÅ 2008:16) visar att låginkomsttagare, utrikes födda och boende i resurssvaga områden både utsätts för och oroar sig för brott oftare än genomsnittet i befolkningen. Kvinnor och äldre oroar sig också mer för brott, men är mindre utsatta. Att många bland de boende i LUA-områden upplever otrygghet förefaller naturligt mot bakgrund av att de också tillhör de mest brottsutsatta.

Den kraftiga minskningen av andelen boende i LUA-områden som oroar sig för brott har däremot inte en lika tydlig förklaring. Brottstatistiken uppvisar ingen entydig ökning eller minskning av antalet anmälda brott mot person eller egendomsbrott i de kommuner och stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal under perioden. Utvecklingen skiljer sig mellan olika områden och brottstyper. Upprustningen av rättsväsendet som möjliggjort ökad polisiär närvaro kan vara en faktor som påverkat den upplevda tryggheten positivt. Det är också möjligt att den ökande boendestabiliteten i områdena har haft en positiv inverkan på upplevelsen av trygghet bland de boende. Mot bakgrund av att hälften av kvinnorna som bodde i LUA-områden 2006 och 2007 upplevde sig otrygga utomhus på kvällstid i det egna bostadsområdet, finns det en väsentlig jämställdhetsaspekt i ökad trygghet i områdena.

### **Segregationens konsekvenser**

Grannskapstyp under uppväxtåren har en begränsad betydelse för ungdomars framtida levnadsförhållanden. *Social rapport 2010* visar att ungdomar som vuxit upp i grannskap med en stor koncentration av resurssvaga boende och synliga invandrargrupper har en överrisk för att ha blivit lagförda för brott, ha varit arbetslösa, ha fått ekonomiskt bistånd och ha en lägre utbildningsnivå jämfört med ungdomar från resursstarka grannskap som domineras av en inrikes född befolkning. Effekterna av området är emellertid svaga efter att skillnader i föräldrars socioekonomiska förhållanden eliminerats; oftast rör det sig om överrisker på ett fåtal procentenheter. *Social rapport 2010* finner inga belägg för att större koncentrationer av resurssvaga grupper och synliga invandrare i grannskapet ökar risken för framtida psykisk ohälsa.

Barn till lågutbildade eller arbetslösa föräldrar löper betydande överrisk att själva bli arbetslösa, få ekonomiskt bistånd, bli lagförda för

brott eller råka ut för psykisk ohälsa senare i livet. Det förefaller gälla i huvudsak oavsett vilken typ av område barnet växer upp i. Koncentrationen av många ungdomar som löper överrisker för t.ex. arbetslöshet eller kriminalitet i ett område medför negativa konsekvenser för området och dess boende, även om överrisken för de enskilda ungdomarna inte nämnvärt påverkas av koncentrationen. Det är inte heller helt klarlagt huruvida koncentrationen kan ha negativa effekter för just de ungdomar som blir arbetslösa eller lagförs för brott. Det är möjligt att ungdomar i gemen inte påverkas negativt av att bo i ett fattigt område, men att problemen blir värre för den minoritet som råkar ut för svårigheter i skolan, på arbetsmarknaden eller i andra sammanhang.

Olika forskare har kommit till olika slutsatser om effekterna av etnisk och ekonomisk segregation i större städer för vuxna arbetssökande. Bland de negativa effekterna finns ökad risk för avsaknaden av nätverk som underlättar arbetssökande och risken för utveckling av negativa spiraler där verkligt och upplevt utanförskap förstärker varandra. Bland de positiva effekterna återfinns förbättrade möjligheter till arbete genom etniska nätverk och tillgången till en arbetsmarknad i en större stad. Vilka effekter som dominerar kan vara olika för olika individer och grupper. Till exempel är sysselsättningsnivån för skyddsbehövande och deras anhöriga i hela landet 53,7 procent, medan det i LUA-områden varierar mellan knappt 30 och drygt 65 procent. Det finns alltså inget tydligt mönster för sysselsättningskillnader för flyktingar och deras anhöriga beroende på om de bor i LUA-områden eller i andra delar av landet.

## 9 En gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av en tilltagande mångfald

### 9.1 Inriktning för arbetet

I integrationsstrategin (skr. 2008/09:24) angav regeringen att den övergripande inriktningen på området är att stödja en öppen dialog för en gemensam värdegrund samt stärkt respekt för demokrati och mänskliga rättigheter. Regeringen angav vidare att rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans ska motverkas.

Här presenteras kortfattat de insatser för gemensam värdegrund som aviserades i integrationsstrategin. Regeringens vidare arbete med värdegrundsfrågor omfattar ytterligare insatser inom bl.a. rättsväsendet och i skolan. Regeringens insatser för att bl.a. stärka barnets rättigheter, motverka diskriminering och bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer utgör också värdegrundsarbete. En utförlig presentation av regeringens inriktningar och insatser i arbetet för social sammanhållning och gemensam värdegrund återges i skrivelsen *Dialog om samhällets värdegrund* (skr. 2009/10:106).

### 9.2 Genomförda insatser

#### **Dialog om samhällets värdegrund**

Under 2008 inledde regeringen en satsning på en dialog om samhällets värdegrund. Dialogen sker genom samverkan med ett brett spektrum av aktörer i samhället. Det övergripande syftet med värdegrundsdialogen är att verka för social sammanhållning genom dialog om demokratin och de mänskliga rättigheterna som en gemensam bas för samhället och dess invånare. En viktig del i arbetet är också att skapa förståelse för jämställdhet och icke-diskriminering som grundläggande principer om mänskliga rättigheter. Värdegrundsdialogen syftar inte till att fastställa vilka värderingar som ska råda, utan till ett öppet och reflekterande samtal om den närmare innebörden av demokratin och de mänskliga rättigheterna som grundläggande normer för samhället.

Regeringens arbete med värdegrundsdialog har hittills främst utgått från det civila samhället. Arbetet har varit inriktat på att stimulera till erfarenhetsutbyte och kontaktskapande mellan de ideella organisationer som redan är verksamma inom området dialog om demokratin och de mänskliga rättigheterna. Detta har framför allt skett genom webbplatsen Dialogvärdegrund.nu, konferenser om värdegrundsfrågor och dialog och det s.k. idérummet, som är en rådgivande grupp som knutits till arbetet. Vidare har värderingsstudier genomförts och sammanställts som ett underlag för arbetet.

Inom ramen för de lokala utvecklingsavtal ska även kommunerna verka för en dialog om förstärkt värdegrundsdiallog i stadsdelarna. Under sommaren 2009 arrangerades konferensen Urban Dialog 2009 med avsikt att möjliggöra erfarenhetsutbyte samt stimulera och införliva arbetet med en förstärkt gemensam värdegrund in i det urbana utvecklingsarbetet.

### **Stöd för verksamheter mot rasism och andra former av intolerans**

Regeringen har infört ett stöd för verksamheter mot rasism och andra former av intolerans. Stödet fördelas av Ungdomsstyrelsen i enlighet med förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans. Förordningen som innebär att alla organisationer kan söka stöd på lika villkor har ersatt tidigare riktade stöd som regeringen har betalat ut till enskilda organisationer. Från och med 2009 uppgår medlen till 8,6 miljoner kronor per år.

### **Stärkt värdegrundsarbete i skolan**

Regeringen har i oktober 2009 gett Statens skolverk i uppdrag att genomföra insatser som främjar, stärker och sprider kunskap om skolans värdegrund. I uppdraget ingår bl.a. att utveckla material till stöd för lärares och skolhuvudmäns värdegrundsarbete. Stödmaterialen ska vara verksamhetsanpassat och innehålla konkreta verktyg och arbetsmetoder. Myndigheten ska i detta arbete även tydliggöra rättighetsperspektivet utifrån barnkonventionen och andra centrala konventioner om mänskliga rättigheter. Skolverket ska också i samråd med Diskrimineringsombudsmannen och Statens skolinspektion utarbeta ett stödmaterial om diskriminering och kränkande behandling utifrån vad som föreskrivs i diskrimineringslagen och skollagen. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2011.

### **Utredningen om utbildning för imamer**

I landets muslimska församlingar och föreningar finns några hundra verksamma imamer, som genomgått särskild utbildning vid europeiska, afrikanska, arabiska eller andra skolor och lärosäten. För att bemöta förfrågningar som gjorts bland vissa av landets muslimska organisationer och samfund tillsatte regeringen våren 2008 en utredning för att se över förutsättningarna för att inrätta en svensk utbildning av imamer (dir. 2008:66).

Utredaren konstaterar i sitt slutbetänkande *Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi* (SOU 2009:52) att kunskaperna hos imamer i svenska språket samt om svensk lagstiftning och samhällsorganisation varierar. Därmed kan det på kort sikt finnas ett utbildningsbehov av icke-konfessionell natur bland i Sverige arbetande imamer.

Flera skäl, av såväl principiell som praktisk karaktär, talar emellertid emot statligt initierade utbildningar för imamer. Utbildningarna skulle kunna innebära en inblandning i inre samfundsangelägenheter som inte

står i samklang med principen om statens konfessionella neutralitet. En sådan utbildning skulle inte heller harmoniera med samhällets och samfundens principer om föreningsfrihet och autonomi mellan stat och organisationer. Det skulle även uppstå frågetecken kring legitimiteten hos statligt utbildade imamer. Befintliga vidareutbildningsbehov för att kunna verka i Sverige bör tillgodoses inom det befintliga utbildningssystemet, omfattande såväl svenskundervisning för invandrare som utbildning i språk och samhällskunskap vid landets folkbildningsinstitutioner, universitet och högskolor. Utredningen noterar att flera initiativ i den riktningen övervägs för närvarande.

På längre sikt bedömer utredaren att imamer i Sverige sannolikt i växande utsträckning kommer att rekryteras bland dem som efter uppväxt och skola i Sverige skaffar sig akademisk, teologisk utbildning vid utländska universitet och lärosäten. Sammantaget bedömer utredaren därmed att staten inte bör starta särskilda utbildningar för imamer.

### Arbete mot mäns våld mot kvinnor

Regeringens bedömningar om och insatser mot mäns våld mot kvinnor, inklusive s.k. hedersrelaterat våld, redovisas i *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* (skr. 2007/08:39).

## 9.3 Utfall

**Sammanfattning:** Deltagandet av utrikes födda i det formella politiska systemet har ökat. Framför allt har antalet utomeuropeiska invandrare som kandiderar och väljs till förtroendeposter vid allmänna val ökat snabbt sedan början av 2000-talet. Andelen bland den utanför Europa födda arbetskraften som innehar chefsposition har också ökat successivt. Utvecklingarna indikerar ökade möjligheter och vilja att delta i ansvarspositioner i arbets- och samhällslivet. Ökningen i båda avseenden har skett från en mycket låg nivå.

Antalet anmälda hatbrott med rasistiska, främlingsfientliga eller antireligiösa motiv har ökat. Ökningen kan endast delvis förklaras av ändrade brottsdefinitioner och anmälningsrutiner.

### Om att följa upp värdegrund

Värdegrund är en subjektiv upplevelse med olika innebörd för olika individer. Det är därmed vanskligt att följa upp utvecklingen av gemensam värdegrund över tid. Det genomförs inte heller några regelbundet återkommande värderingsundersökningar i Sverige med tillräckligt stora urval för att kunna belysa utvecklingen i olika befolkningsgrupper, efter t.ex. födelseregion eller vistelsetid i landet. Därmed saknas för närvarande möjligheter att belysa utvecklingen av värdegemenskap eller upplevd tillhörighet ur ett integrationsperspektiv.

De indikatorer som regeringen valt för att följa utfallet inom integrationspolitiken innefattar därför inga direkta mått på upplevd

värdegemenskap. I stället utgörs de av faktorer som indikerar förändringar i underliggande värderingar hos befolkningen. De indikatorer som regeringen har valt att betrakta berör främst frågor om demokratiskt delaktighet och tolerans. När det gäller demokratisk delaktighet ger uppgifterna om nominerade och förtroendevalda vid allmänna val samt valdeltagandet en samlad indikation om hur möjligheterna och viljan att medverka i det gemensamma demokratiska beslutsfattandet i landet utvecklas. På motsvarande sätt kan uppgifter om anställda som innehar chefsposition ge en samlad indikation om erbjudna möjligheter och egen vilja att delta i ansvarspositioner i arbetslivet.

Flera attitydundersökningar ger en indikation på toleransnivån i samhället. De avspeglar dock endast värderingar och åsikter, men inte det konkreta agerandet. I den mån antalet anmälda hatbrott återspeglar antalet begångna brott, ger det en indikation på ett allvarligt problem med individer som inte delar en värdegrund baserad på demokrati och mänskliga rättigheter och som dessutom ger utlopp för sina värderingar i brottslig handling. Uppgifterna om hatbrott är belagda med samma felkällor som all kriminalstatistik. Därtill kommer ibland svårigheter med att avgöra motiven bakom ett brott. Det innebär t.ex. att såväl ett ökat antal brott som en minskad tolerans för brotten bland allmänheten kan resultera i fler anmälningar. Resultaten måste därför tolkas med försiktighet.

### **Demokratiskt deltagande**

Valdeltagandet i de senaste valen visar att utrikes födda svenska medborgare generellt är mindre aktiva i den demokratiska processen. Valdeltagandet bland utrikes födda i helhet har minskat något sedan 1998. I 2006 års val minskade valdeltagandet bland utrikes födda med en procentenhet till 66 procent, samtidigt som valdeltagandet generellt ökade. Bland inrikes födda röstade 85 procent. Av de röstberättigade som är födda i Asien röstade medan 64 procent, av dem som är födda i europeiska länder utanför EU och Norden 59 procent och av dem som är födda i Afrika 58 procent. Oavsett bakgrund är valdeltagandet något högre bland kvinnor än bland män.

**Tabell 9.1 Valdeltagande bland inrikes födda och utrikes födda**

År	Inrikes födda	Utrikes födda
1998	83%	70%
2002	83%	67%
2006	85%	66%
<b>Förändring 1998–2006</b>	<b>+2%</b>	<b>-4%</b>

Källa: SCB.

Antalet utomnordiska och utomeuropeiska invandrare som nominerats och valts till förtroendeuppdrag vid allmänna val har ökat kraftigt sedan början av 1990-talet. Bland utomeuropeiska invandrare har antalet riksdagskandidater mer än tiodubblats, om än från en mycket låg nivå 1991. Under samma period har antalet kandidater och förtroendevalda som är födda i Sverige eller Norden minskat, framför allt vid kommun- och landstingsvalen.

Andelen utrikes födda bland valda till riksdagen minskade något vid valet 2006. Minskningen förklaras helt av att antalet ledamöter födda i andra nordiska länder halverades. Av de 349 riksdagsledamöterna har 4,9 procent, eller 17 personer, ett annat land än Sverige som sitt födelseland. Efter valet 2006 är andelen utrikes födda bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna 7,0 respektive 6,8 procent, vilket är en marginell ökning från valet 2002.

Det är genomgående något fler utrikes födda män än kvinnor som nomineras vid allmänna val. Bland de valda är det emellertid ungefär lika många män och kvinnor.

**Tabell 9.2 Antal nominerade och förtroendevalda vid kommunval, uppdelat efter födelseregion**

Sverige	Övriga Norden		Europa utanför Norden		Övriga världen		Sverige	
	Nomine rade	Valda	Nomine rade	Valda	Nominer ade	Valda	Nomine rade	Valda
1991	55422	12 360	1721	363	870	162	361	37
1994	53963	12925	1604	378	993	173	614	71
1998	49213	12670	1589	352	1082	220	953	141
2002	47056	12414	1432	348	1589	289	1237	215
2006	46603	12188	1391	323	1517	305	1539	262
<b>Föränd ring 1991–2006</b>	<b>-8819</b>	<b>-172</b>	<b>-331</b>	<b>-40</b>	<b>647</b>	<b>143</b>	<b>1178</b>	<b>225</b>

Källa: SCB.

**Tabell 9.3** Antal nominerade och förtroendevalda vid val till landsting, uppdelat efter födelseregion

Sverige	Övriga Norden		Europa utanför Norden		Övriga världen		Sverige	
	Nominerade	Valda	Nominerade	Valda	Nominerade	Valda	Nominerade	Valda
1991	13338	1697	430	48	202	12	62	5
1994	13623	1699	414	54	231	19	150	5
1998	11116	1552	382	55	250	22	215	17
2002	10471	1542	332	46	320	32	300	35
2006	10688	1540	328	43	382	39	393	33
<b>Förändring 1991–2006</b>	<b>-2650</b>	<b>-157</b>	<b>-102</b>	<b>-5</b>	<b>180</b>	<b>27</b>	<b>331</b>	<b>28</b>

Källa: SCB.

**Tabell 9.4** Antal nominerade och förtroendevalda vid riksdagsval, uppdelat efter födelseregion

Sverige	Övriga Norden		Europa utanför Norden		Övriga världen		Sverige	
	Nominerade	Valda	Nominerade	Valda	Nominerade	Valda	Nominerade	Valda
1991	5157	342	116	5	59	1	21	1
1994	5495	342	114	4	84	1	64	2
1998	4875	342	122	5	104	2	108	0
2002	4734	330	108	7	155	7	242	5
2006	5136	332	131	3	193	7	287	7
<b>Förändring 1991–2006</b>	<b>-21</b>	<b>-10</b>	<b>+15</b>	<b>-2</b>	<b>+134</b>	<b>+6</b>	<b>+266</b>	<b>+6</b>

Källa: SCB.

### Deltagande i arbetslivet

Möjligheter och vilja till deltagande i ansvarspositioner är förutsättning för sammanhållning och gemensam värdegrund. En stor del av deltagandet i samhällslivet sker utanför det formella parlamentariska systemet. Det är dock betydligt svårare att följa utvecklingen av delaktighet och värdegrund inom arbetsliv, föreningar m.m. Andelen anställda som innehar chefsposition kan eventuellt ge en grov indikation om människor dels erbjuds möjligheter och dels är villiga att delta i ansvarspositioner i arbetslivet.

Andelen av alla anställda som innehar chefsposition har ökat sakta under perioden 2001–2008 (tabell 9.5). Ökningen för personer födda



utanför EU/EFTA har dock skett från en låg nivå, från 1,6 procent till 2,0 procent. Sannolikheten för en utomeuropeisk invandrare som är anställd att inneha en chefsposition är dock fortfarande mindre än en tredjedel av sannolikheten att inneha en chefsposition för en inrikes född.

Skr. 2009/10:233

**Tabell 9.5 Andel anställda som innehar chefsposition, uppdelat efter födelseregion**

År	Inrikes födda %	Födda inom Norden (exkl. Sverige) %	Födda inom EU/EFTA (exkl. Norden) %	Födda utanför EU/EFTA %
2000	..	..	..	..
2001	5,4	4,1	4,5	1,6
2002	5,6	4,3	4,7	1,7
2003	5,8	4,6	4,7	1,8
2004	6,0	4,9	4,7	1,9
2005	6,0	4,9	4,5	1,9
2006	6,0	5,0	4,4	1,9
2007	6,2	5,2	4,3	1,9
2008	6,5	5,7	4,4	2,0
<b>Förändring 2001–2008</b>	<b>+1,1</b>	<b>+1,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>+0,4</b>

Källa: SCB.

### Tolerans och intolerans

Viss grundläggande acceptans och tolerans för att människor är olika är en aspekt av en nödvändig gemensam värdegrund i en demokrati. Det är svårt att mäta nivån av tolerans i samhället, då begreppet inte är kvantifierbart. Antalet hatbrott utgör en indikation på förekomsten av personer som inte bara brister i den mest basala toleransen för andra människor, utan också är beredda att bryta mot lagen för att uttrycka denna intolerans.

Antalet anmälda hatbrott med främlingsfientliga eller antireligiösa motiv har ökat kraftigt under mätperioden. Ökningen av antireligiösa hatbrott 2006 förklaras sannolikt av ändrade rapporteringsrutiner<sup>10</sup>. Ökningen från 2007 till 2008 förklaras åtminstone delvis av ändrad definition på hatbrott<sup>11</sup>. Brottsförebyggande rådet, som samlar statistiken i tabell 10.5 noterar att alla hatbrott som anmäls till polisen av olika

<sup>10</sup> Till och med 2005 redovisades en del islamofobiska hatbrott under rubriken rasistiska och främlingsfientliga hatbrott. Från och med 2006 redovisas samtliga under antireligiösa hatbrott.

<sup>11</sup> Till och med 2007 innefattades endast brott där förövaren antogs tillhöra en majoritetsgrupp och offret en minoritetsgrupp i statistiken. År 2008 förändrades definitionen till att numera även omfatta främlingsfientliga hatbrott mellan minoriteter och mot majoriteten. BRÅ beräknar att antalet främlingsfientliga hatbrott 2008 räknat den gamla definitionen skulle legat på 3 390. Antalet antireligiösa hatbrott har inte påverkats nämnvärt av förändringen.

anledningar inte uppfattas eller registreras som sådana, varför statistiken ska ses som en minimiskattning av de polisanmälda hatbrotten. De vanligaste hatbrotten rör sig om olaga hot och ofredande. Två tredjedelar av offren är män.

Av de antireligiösa hatbrotten har knappt hälften islamofobiska, en fjärdedel antisemitiska och en fjärdedel andra antireligiösa motiv.

**Tabell 9.6 Antal anmälningar av hatbrott med främlingsfientliga eller antireligiösa motiv**

År	Främlingsfientliga och rasistiska hatbrott	Antireligiösa hatbrott
2004	2263	151
2005	2272	111
2006	2189	386
2007	2489	324
2008	4224	602
<b>Förändring 2004–2008</b>	<b>+1961</b>	<b>+451</b>

Källa: Hatbrott 2008, Brottsförebyggande rådet 2009:10.

De vanligaste hatbrotten rör sig om olaga hot eller ofredande. Två tredjedelar av offren är män. Av de antireligiösa hatbrotten har knappt hälften islamofobiska, en fjärdedel antisemitiska och en fjärdedel andra antireligiösa motiv.

Ökningen av hatbrott följs dock inte åt av någon ökande intolerans i nationella attitydundersökningar. Till exempel visar *Mångfaldsbarometern*, sammanställd av Uppsala universitet, att attityderna till mångfald har varit generellt positiva under mätningarna mellan 2006 och 2009. Enligt *Integrationsbarometern*, som sammanställdes av Integrationsverket 2007, avfärdar 85 procent av befolkningen påståendet att personer från olika kulturer och raser inte bör bilda familj och skaffa barn. Sammantaget tyder attitydundersökningar på att en stor majoritet av invånarna i Sverige delar en grundläggande syn på människors lika värde och tolerans för olikheter inom en ram av demokrati och mänskliga rättigheter. Om några förändringar har skett långsiktigt, så är huvudinriktningen att fler uttrycker mer toleranta attityder. Undersökningar, bl.a. *Unga med attityd* (Ungdomsstyrelsen 2007:11), tyder också på att inställningen till invandring och etnisk mångfald blivit mer positiv under de senaste femton åren. Detta gäller särskilt bland unga. Flera undersökningar visar dock att det kan finnas stora skillnader bland attityder och levnadssätt bland olika grupper i samhället.

**Regeringens bedömning:** Det ökade deltagandet av utrikes födda i politiken och i chefspositioner på arbetsmarknaden återspeglar den successiva etableringen av europeiska och utomeuropeiska invandrare i samhällslivet i Sverige. Betydande skillnader återstår dock fortfarande.

På lokal och regional nivå förefaller trösklarna för utrikes föddas deltagande i det politiska livet främst ligga i faserna som föregår nominering. I riksdagsvalet 2006 hade de utrikes födda som nominerats dessutom betydligt lägre sannolikhet att bli invalda.

Ökningen av antalet anmälda hatbrott kan delvis förklaras av ändrad brottsdefinition. Det kan dock befaras att ökningen också återspeglar en ökning av antalet brott som begåtts med rasistiska, främlingsfientliga eller antireligiösa motiv. Intoleranta attityder har dock inte blivit vanligare i befolkningen.

### Demokratiskt deltagande

Invandrades deltagande och representation i det politiska livet i Sverige har långsiktigt ökat. Framför allt har utomeuropeiska invandrades representation i det politiska livet ökat starkt under de senaste 15–20 åren. Utvecklingen kan delvis återspegla den successiva etableringen av stora grupper europeiska och utomeuropeiska invandrare i samhällslivet i Sverige. Samtidigt är andelen nominerade också ett resultat av ett mer aktivt engagemang från de politiska partierna för att försäkra en större representation av utrikes födda.

Utrikes föddas lägre valdeltagande i jämförelse med inrikes födda kan endast delvis förklaras av skillnader i sysselsättning och genomsnittlig utbildningsnivå. Enligt Statistiska centralbyråns rapport *Valdeltagandet vid de allmänna valen 2006* är valdeltagandet bland sysselsatta cirka 86 procent medan det bland icke sysselsatta är 73 procent. Av personer med akademisk utbildning röstar cirka 93 procent, medan 76 procent av personer med högst förgymnasial utbildning röstar.

Det finns också ett tydligt samband mellan hur länge man har varit svensk medborgare och valdeltagandet. Ju längre tid som gått efter medborgarskapsbytet, desto högre valdeltagande. Detta utgör ytterligare en förklaring till skillnaderna i valdeltagande mellan personer från olika regioner. Bland invandrare från Norden och Europa finns en relativt stor andel som har varit svenska medborgare länge. Bland invandrare från Asien och Afrika är det fler som relativt nyligen har beviljats svenskt medborgarskap.

Oavsett bakgrund är det endast en liten andel av befolkningen som kandiderar eller blir valda till förtroendeposter vid allmänna val. Vid valen 2006 förekom 0,77 procent av den vuxna befolkningen som kandidater på en valsedel och 0,2 procent valdes till en förtroendepost i kommun, landsting eller riksdagen. Av alla utomeuropeiskt födda i landet kandiderade 0,39 procent och 0,07 procent valdes in. Sannolikheten att en utomeuropeisk invandrare ska kandidera vid allmänna val är alltså ungefär hälften så stor som för en som fötts i

Sverige. Personer som invandrat från europeiska länder ligger i det avseendet högre än utomeuropeiskt födda, men lägre än infödda. Skr. 2009/10:233

Bland dem som kandiderar vid kommun- och landstingsval är sannolikheten att faktiskt bli invald något lägre för utomeuropeiska invandrare än för andra. Av utomeuropeiska kandidater väljs var sjätte in, medan var fjärde kandidat född i Sverige blir invald. Vid riksdagsval är mönstret tydligare: nominerade som är födda i Sverige har två till tre gånger större chans att bli invalda. Detta tyder på att de huvudsakliga trösklarna för invandrades deltagande i det politiska systemet på lokal och regional nivå främst ligger i faserna före nominering: att bli medlem i ett parti, att engagera sig i det politiska arbetet och att föreslås till en förtroendepost. Vid riksdagsvalen återfinns invandrade kandidater i högre utsträckning på icke valbara platser.

Utländska medborgare som är folkbokförda i Sverige har rösträtt vid kommunalval. Valdeltagandet är knappt 40 procent för personer som är medborgare i andra europeiska länder, och drygt 30 procent för medborgare i asiatiska och afrikanska länder. De som har vistats i landet länge röstar i högre utsträckning, och kvinnor röstar något oftare än män.

### **Karriär**

Andelen utomeuropeiskt födda som innehar en chefsposition ökar, om än från låga nivåer. Utvecklingen är särskilt tydlig för personer som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller anhöriga till skyddsbehövande. Enligt data från Statistiska centralbyrån har andelen som innehar en chefsposition i den gruppen nästan fördubblats från 0,6 procent till 1,1 procent på tio år. Ökningen av andelen nordbor i chefsposition drivs sannolikt av närmare band mellan företag i grannländerna, medan utvecklingen bland invandrare från länder utanför EU/EFTA troligen återspeglar den successivt bättre etableringen på arbetsmarknaden som följer med vistelsetiden i Sverige. Denna etablering följs sannolikt åt av en successiv förändring i arbetsgivares rekryteringsbeteenden. I takt med att utomeuropeiska invandrare blir mer etablerade i Sverige, är det också fler arbetsgivare som kan förväntas öppna sig för anställning av medarbetare med rätt kompetens oavsett bakgrund.

### **Tolerans och intolerans**

Den kraftiga ökningen av anmälda hatbrott sedan mitten av 2000-talet förklaras delvis av förändrade anmälningsrutiner och ändrad brottsdefinition. Det förefaller osannolikt att även anmälningsbenägenheten hos brottsoffren hade ökat till den grad att det skulle kunna förklara ökningen från 2007 till 2008. Det är därför möjligt att ökningen delvis återspeglar ett ökat antal brott.

Antalet anmälda hatbrott är lågt i förhållande till populationen. Icke desto mindre är utvecklingen oroande. Dels tyder brottsofferundersökningar på att statistiken är behäftat med betydande mörkertal av brott som aldrig anmäls. Dels innebär varje brott att förövaren åsidosatt grundläggande normer för mellanmänsklig samvaro i en demokrati.

År 2008 förändrades definitionen av rasistiska och främlingsfientliga hatbrott till att även omfatta brott mellan personer i minoritetsgrupper och brott som riktas mot majoriteten. Brottförebyggande rådet beräknar att knappt var femte rasistiskt eller främlingsfientligt motiverat hatbrott som anmäldes 2008 inte hade registrerats under den gamla, snävare definitionen. Antalet antireligiösa hatbrott har inte påverkats nämnvärt av förändringen. Hatbrott mellan minoritetsgrupper i Sverige förefaller ofta motiveras av konflikter i tidigare hemländer. Det finns inga tidigare data som kan användas för att bedöma huruvida antalet hatbrott med samband denna form av konfliktspridning har förändrats över tid.

Attitydundersökningar tyder dock inte på att det skett någon allmän ökning av intoleranta attityder i befolkningen. En stor och stabil majoritet av invånarna i Sverige uttrycker stöd för människors lika värde och grundläggande acceptans för olikheter inom en ram av mänskliga rättigheter.

## Bilaga 1 Indikatorer för uppföljning av integrationen

Område	Indikator
Ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända	Andel som förvärvsarbetar 2-4 år efter folkbokföring (födda EU/EFTA samt utanför EU/EFTA)
	Andel aktiva 2- 4 år efter folkbokföring dvs. i förvärvsarbete eller reguljär utbildning (födda EU/EFTA samt utanför EU/EFTA)
Fler i arbete och fler företagare	Andel som förvärvsarbetar (födda i Sverige, Norden, EU/EFTA samt utanför EU/EFTA)
	Andel som var förvärvsarbetande föregående år och som fortfarande förvärvsarbetar i år (födda i Sverige, Norden, EU/EFTA samt utanför EU/EFTA)
	Andelen (födda i Sverige, Norden, EU/EFTA samt utanför EU/EFTA) som var arbetslösa föregående år och som har fått arbete (öppet arbetslösa samt i program)
	Andelen eftergymnasialt utbildade (födda i Sverige, Norden, EU/EFTA samt utanför EU/EFTA) som har ett arbete som kräver eftergymnasial kompetens
	Andel företagare av de som förvärvsarbetar (födda i Sverige, Norden, EU/EFTA samt utanför EU/EFTA)
Bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan	Andel elever (med svensk bakgrund respektive med utländsk bakgrund födda i Sverige, Norden, EU/EFTA samt utanför EU/EFTA) som nått målen i årskurs tre
	Andel elever (födda i EU/EFTA samt utanför EU/EFTA) som har behörighet till gymnasieskolans nationella program och som har folkbokförts <u>efter</u> skolstart jämfört med elever med svensk bakgrund
	Andel elever (med svensk bakgrund respektive med utländsk bakgrund födda i EU/EFTA samt utanför EU/EFTA) som har behörighet till gymnasieskolans nationella program och som har folkbokförts <u>före</u> skolstart

	Andel elever (födda i Sverige, Norden, EU/EFTA samt utanför EU/EFTA) som är behöriga till högskola
Bättre språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna	Andel av målgruppen som har godkänt på nationellt prov i sfi  Andel sfi-lärare med pedagogisk högskoleexamen  Mediantid från folkbokföring till godkänt i sfi
En effektiv bekämpning av diskriminering	Antal anmälningar till DO rörande etnisk diskriminering under året <sup>12</sup>  Antal fall rörande etnisk diskriminering som DO har tagit till domstol under året och som lett till fällande domar <sup>4</sup>  Antal förlikningar rörande etnisk diskriminering som DO ingått under året <sup>4</sup>
En positiv utveckling i stadsdelar med utbredd utanförskap	Andel som förvärvsarbetar boende i områden med lokala utvecklingsavtal (LUA) uppdelat på samtliga samt födda i Sverige, Norden, EU/EFTA och utanför EU/EFTA  Andelen längst bort från arbetsmarknaden (personer som haft försörjningsstöd i minst 10 månader och samtidigt inte haft andra inkomstbaserade bidrag <sup>13</sup> ) i LUA-områdena jämfört med motsvarande andel i hela landet  Andel unga i åldrarna 20 – 24 år som varken förvärvsarbetar eller studerar jämfört mellan unga i LUA-områden och i hela landet  Andel elever i LUA-områdena som är behöriga till gymnasieskolans nationella program jämfört med hela landet  Skillnad i förvärvsarbete mellan in- och utflyttare i LUA-områden  Andel som anger att de oroar sig mycket eller ofta för brott, jämförelse mellan boende i LUA-områden och befolkning i hela landet

<sup>12</sup> Fall som rör diskriminering i arbetslivet ska dessutom redovisas särskilt

<sup>13</sup> arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, sjuk- eller rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning

En gemensam värdegrund i ett samhälle  
som präglas av en tilltagande mångfald

Andel förtroendevalda födda i Sverige,  
Norden, EU/EFTA samt utanför EU/EFTA

Skr. 2009/10:233

Andelen i chefsposition (födda i Sverige,  
Norden, EU/EFTA samt utanför EU/EFTA)

Antal anmälningar av främlingsfientliga  
hatbrott under mätperioden

Medborgarskap

Andel av utrikes födda som förvärvat  
svenskt medborgarskap efter att ha varit  
bosatt i Sverige i sex år

---



## Bilaga 2 Stadsdelar med lokala utvecklingsavtal

Stadsdel	Kommun
Flemingsberg	Huddinge
Vårby	Huddinge
Västra Skogås	Huddinge
Alby	Botkyrka
Fittja	Botkyrka
Hallunda-Norsborg	Botkyrka
Jordbro	Haninge
Husby	Stockholm
Rinkeby	Stockholm
Rågsved	Stockholm
Skärholmen	Stockholm
Tensta	Stockholm
Fornhöjden	Södertälje
Geneta	Södertälje
Hovsjö	Södertälje
Ronna	Södertälje
Fisksätra	Nacka
Gottsunda	Uppsala
Skäggetorp	Linköping
Klockartorpet	Norrköping
Öxnehaga	Jönköping
Araby	Växjö
Fosie	Malmö
Hyllie	Malmö
Rosengård	Malmö
Södra Innerstan	Malmö
Centrum o Öster	Landskrona
Gamlegården	Kristianstad
Andersberg	Halmstad
Bergsjön	Göteborg
Gårdsten	Göteborg
Hjällbo	Göteborg
Norra Biskopsgården	Göteborg
Kronogården	Trollhättan
Hässleholmen	Borås
Brynäs	Gävle
Skönsberg	Sundsvall
Hertsön	Luleå

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 juni 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Krantz, Ohlsson

Föredragande: Statsrådet Sabuni

---

Regeringen beslutar skrivelse Egenmakt mot utanförskap - redovisning av regeringens strategi för integration