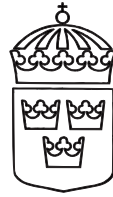


Regeringens skrivelse

2008/09:24



Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration

Skr.
2008/09:24

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 15 september 2008

Fredrik Reinfeldt

Nyamko Sabuni
(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar av vilken inriktning integrationspolitiken bör ha samt vilka strategiska områden och frågeställningar som genomförandet av politiken bör fokusera på under perioden 2008–2010. Insatser för att förverkliga inriktningarna redovisas. Bedömningarna grundas på en redovisning av nuläget för integration på olika områden, en genomgång av forskning och utvärderingar samt bedömningar om utvecklingen under de kommande åren som påverkar förutsättningarna för politiken.

1	Sammanfattning.....	4
2	Bakgrund	5
2.1	Bakgrunden till integrationspolitiken.....	5
2.2	Behovet av en samlad strategi för integration.....	5
2.3	Regeringens generella prioriteringar.....	6
2.4	Syfte, avgränsningar och utgångspunkter för strategin.....	6
3	Nuläget	7
3.1	Förutsättningar för integrationspolitiken.....	7
3.2	Arbetsmarknad.....	9
3.3	Barn- och ungdomsskolan.....	13
3.4	Högskole- och vuxenutbildning	14
3.5	Boende och trygghet	15
3.6	Hälsa	16
3.7	Stadsdelar med utbrett utanförskap	18
3.8	Företagande/entreprenörskap	18
3.9	Kända orsaker till utanförskapet	19
3.9.1	Orsaker till utanförskap på arbetsmarknaden ..	20
3.9.2	Orsaker till skillnader i utbildningsresultat	23
3.9.3	Orsaker till skillnader i hälsa, boende, demokratisk delaktighet m.m.	24
3.9.4	Orsaker till utvecklingen i områden med utbrett utanförskap.....	25
3.10	Samhällsekonomiska konsekvenser av utanförskapet.....	26
4	Förändringar under de närmaste åren	29
4.1	Fortsatt hög migration.....	29
4.1.1	Skyddsbehövande och anhöriga.....	29
4.1.2	Den samlade invandringen	29
4.1.3	Mottagandet i kommunerna	30
4.2	Ökande mångfald	31
4.3	Förändringar på arbetsmarknaden – utanförskapet i förändring.....	32
5	Inriktningar och strategier för integrationspolitiken	33
5.1	Övergripande mål för integrationspolitiken	33
5.2	Inriktningar för integrationspolitiken	34
5.3	Ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända.....	35
5.3.1	Inriktningar och strategier	35
5.3.2	Strategiska insatser.....	36
5.4	Fler i arbete och fler företagare.....	43
5.4.1	Inriktningar och strategier	43
5.4.2	Strategiska insatser.....	44
5.5	Bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan.....	48
5.5.1	Inriktningar och strategier	48
5.5.2	Strategiska insatser.....	49
5.6	Bättre språkkunskaper och förbättrade utbildningsmöjligheter för vuxna.....	51

	5.6.1	Inriktningar och strategier	51	Skr. 2008/09:24
	5.6.2	Strategiska insatser	51	
5.7		En effektiv bekämpning av diskriminering	53	
	5.7.1	Inriktningar och strategier	53	
	5.7.2	Strategiska insatser	53	
5.8		En positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap	55	
	5.8.1	Inriktningar och strategier	55	
	5.8.2	Strategiska insatser	55	
5.9		En gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av en tilltagande mångfald	59	
	5.9.1	Inriktningar och strategier	59	
	5.9.2	Strategiska insatser	59	
6		Uppföljning och genomförande av strategin	62	
7		Budgetkonsekvenser av föreslagna insatser för integration	64	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 september 2008			66	

1 Sammanfattning

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar av vilken inriktning integrationspolitiken bör ha samt vilka strategiska områden och frågeställningar som politiken bör fokusera på under resten av mandatperioden. Insatser för att förverkliga inriktningarna redovisas. Bedömningarna grundas på en redovisning av nuläget för integration på olika områden, en genomgång av forskning och utvärderingar samt bedömningar om utvecklingar under de kommande åren som påverkar förutsättningarna för politiken under de kommande åren.

I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen att de tidigare målen för integrationspolitiken ersätts av ett övergripande mål, *lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund*. I skrivelsen bedömer regeringen att integrationspolitiken under mandatperioden bör fokusera på följande frågeställningar:

- 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, samt
- en gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av en tilltagande mångfald.

Regeringen bedömer att dessa inriktningar i huvudsak kan och bör förverkligas inom ramen för de generella insatserna för bl.a. ökat utbud och efterfrågan på arbetskraft samt bättre kvalitet i utbildningssystemet. Särskilda integrationsinriktade insatser föreslås vid behov som komplement.

2 Bakgrund

2.1 Bakgrunden till integrationspolitiken

Integrationspolitiken inrättades i och med riksdagens beslut om regeringens proposition *Sverige, framtiden och mångfalden* (prop. 1997/98:16). Tre övergripande mål fastslogs för integrationspolitiken. Målen har senare reviderats och kompletterats, senast i samband med budgetpropositionen för 2008, då ett särskilt mål infördes för regeringens arbete mot diskriminering. Efter detta tillägg fick målen följande lydelse:

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för, och
- ett samhälle fritt från diskriminering.

Integrationspolitiken är sektorsövergripande, vilket innebär att politikens mål ska uppnås genom insatser inom flera politikområden och av många olika myndigheter.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet har ett samordnande ansvar för regeringens insatser för integration. Departementet har också ett eget ansvar och särskilda medel för statens insatser i vissa frågor som är av betydelse för integrationen. Det är frågor om nyanlända invandras etablering i samhället, ersättning till kommunerna för flyktingmottagande, svenskt medborgarskap och urbant utvecklingsarbete. Vidare ingår åtgärder för att motverka och förebygga diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt insatser mot främlingsfientlighet och rasism.

2.2 Behovet av en samlad strategi för integration

Flertalet uppföljningar av integrationspolitiken mellan åren 1997 och 2006 visade på endast blygsamma resultat. Orsakerna till utvecklingen, eller till avsaknaden av densamma, har analyserats vid flera tillfällen av bl.a. Integrationsverket och Riksrevisionen. Analyserna visar att måluppfyllelsen för politiken kan förbättras betydligt genom förbättrad samordning, ökad samsyn och större konkretisering av politiken.

Integrationspolitikens inriktning är till delar samhällsövergripande och mycket långsiktig, och dess genomförande förutsätter insatser inom många sektorer och av ett stort antal olika aktörer. Det ställer höga krav på samsyn och samverkan inom Regeringskansliet och hos myndigheterna. Uppföljningar och utvärderingar av integrationspolitikens genomförande har uppmärksammat att detta förhållande ställer höga krav på tydlighet från regeringens sida. De övergripande,

långsiktiga inriktningarna bör avgränsas till mätbara, realistiska delmål och konkretiseras i genomförbara uppdrag. Samtidigt bör regeringen vara tydlig med hur de konkreta insatserna bidrar till en samlad, långsiktig måluppfyllelse.

Regeringen bedömer att dessa behov bäst kan ombesörjas inom ramen för en samlad strategi som anger en övergripande och långsiktig inriktning för politiken, men också avgränsar denna inriktning i realistiska mål och prioriteringar för verksamheten. Strategin innehåller även konkreta insatser som bör genomföras för att uppnå målen.

2.3 Regeringens generella prioriteringar

Regeringens övergripande prioritering under mandatperioden är att bryta utanförskapet. Ambitionen är att fler ska få ett arbete, fler företagare ska vilja skapa jobb, enskilda och familjer ska få mer makt över sin egen tillvaro och möjligheten att skaffa sig kunskap ska komma fler till del. Integrationspolitiken ska ses i detta sammanhang. Regeringens insatser för integration ska bidra till denna övergripande inriktning, men också säkerställa att den övergripande inriktningen mot utanförskap bidrar till bättre integration i Sverige.

2.4 Syfte, avgränsningar och utgångspunkter för strategin

Strategin syftar till att presentera politikens inriktning och de huvudsakliga insatserna för integration under resten av mandatperioden. Insatserna som presenteras i strategin ska genomföras under perioden 2008–2010.

Huvudinriktningen ligger på insatser som syftar till att öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt att förbättra matchningen mellan tillgänglig arbetskraft och arbetsmarknadens behov. Andra integrationspolitiska inriktningar och insatser redovisas vid behov.

Strategin utgår från att integrationspolitikens mål i huvudsak ska uppnås genom generella insatser som riktar sig till hela befolkningen. Eventuella riktade insatser ska baseras på särskilda individuella behov eller förutsättningar. Säråtgärder som riktas till invandrare som grupp ska inte förekomma efter den första tiden i Sverige.

3 Nuläget

3.1 Förutsättningar för integrationspolitiken

De ekonomiska förutsättningarna i landet är för närvarande goda. Sysselsättningen har ökat kraftigt och arbetslösheten har sjunkit. Detta återspeglar sig inte minst i kraftigt ökad sysselsättning och sjunkande arbetslöshet bland utrikes födda. Statens finanser är starka och även kommuner och landsting har i allmänhet goda ekonomiska förutsättningar för sin verksamhet. Samtidigt förefaller konjunkturtoppen ha passerats. Konjunktursvängningar kan få snabba följdverkningar för individernas förutsättningar på arbetsmarknaden och för den offentliga sektorns förutsättningar t.ex. i samband med flyktigmottagandet.

Sverige och hela Europa upplever påtagliga *demografiska förändringar*, framför allt innebärande ökad livslängd, hög migration och ett ökat antal arbetstagare över 60 år. Sveriges befolkning växer på grund av ökat barnafödande och ökad invandring. Antalet personer i förvärsaktiv ålder ökar men deras andel av den totala befolkningen minskar, eftersom antalet äldre än 64 år ökar ännu snabbare. Detta innebär att försörjningskvoten¹ kan förväntas öka om inte sysselsättningsgraden bland personer i förvärsarbetande ålder höjs. Denna befolkningsutveckling skapar utmaningar för den offentliga sektorn, så även integrationspolitiken.

En hög in- och utvandring påverkar befolkningens sammansättning. Invandringen varierar kraftigt från år till år, men har under de senaste åren legat på höga nivåer – den sammanlagda invandringen 2007 var ungefär 100 000 personer, den högsta någonsin i landets historia. De höga nivåerna har många olika förklaringar. Den höga invandringen av skyddsbehövande under senare år har också följts av en hög invandring av anhöriga till de skyddsbehövande. Antalet människor som invandrar till Sverige på grund av giftermål eller annan nära familjeanknytning med andra än skyddsbehövande har också ökat. Den fria rörligheten för personer inom EU och EES har medfört ökad in- och utvandring av arbetskraft och studenter. Betydligt fler män än kvinnor söker och beviljas uppehållstillstånd av skyddsskäl, för studier eller för arbete, medan kvinnorna är i majoritet bland anhöriginvandrare.

Den höga sammanlagda invandringen ger upphov till en tilltagande etnisk och religiös mångfald bland befolkningen i landet. Den tilltagande mångfalden skapar långsiktigt nya förutsättningar och ställer nya krav på hela den offentliga sektorn. En långsiktigt ökad invandring som varierar kraftigt från år till år och som samtidigt drivs av många olika krafter ställer nya krav på de samhällsinstitutioner som ska stödja och bidra till en snabbare etablering i landet för nyanlända invandrare.

¹ Med försörjningskvot avses hur många personer utanför arbetskraften och arbetslösa det finns per sysselsatt person.

Integrationspolitiken bör bidra till samhällets förmåga att hantera och dra nytta av en hög och snabbt varierande invandring. Skr. 2008/09:24

Tabell 1 Bruttoinvandring till Sverige 2001-2007, uppdelad i kategorier

År	Totalt	Varav flyktingar m.m. ²	Anhöriga	Varav anhöriga till flyktingar m.m.	Arbetskraft	Studenter	EES-avtalet
2001	44 505	7 941	24 524	4 104	442	3 989	6 851
2002	44 664	8 493	22 346	4 632	403	4 585	7 968
2003	46 857	6 460	24 553	4 763	319	5 509	9 234
2004	50 491	6 140	22 337	3 085	209	6 021	14 959
2005	55 990	8 076	21 908	2 004	293	6 837	18 071
2006	76 095	20 663	26 668	3 799	349	7 331	20 461
2007	76 655	18 290	28 975	7 691	543	8 920	19 387

Källa: Migrationsverket

Politiska beslut och andra skeenden i övriga EU och i EU:s närområde påverkar snabbt förutsättningarna för integrationspolitiken. Uppkomsten och utvecklingen av oroshärdar och krigszoner kan snabbt förändra invandringsmönstren till Europa. Policybeslut på andra sidan kontinenten påverkar vilken del av den globala invandringen som riktas till Sverige. Förändringar i ekonomiska konjunkturer och arbetsmarknader långt borta påverkar såväl in- och utvandringen till Sverige som arbetsmarknaden inom landet. Sveriges beroende av *internationella skeenden* ställer höga krav på flexibilitet i integrationspolitiken och internationell samordning av migrationsfrågorna.

Den tekniska utvecklingen har skapat nya förutsättningar för mänsklig samvaro. Människor kan snabbt förflytta sig, kommunicera, hämta idéer och skapa kontakter över stora avstånd. Detta påverkar migrationsmönstren, men också invandrades och minoriteters förutsättningar i Sverige. Den demografiska utvecklingen i kombination med förändrade ekonomiska och teknologiska förutsättningar avspeglas i tilltagande urbanisering, ekonomisk tillväxt och ett allt mer kunskapsintensivt samhälle. Dessa faktorer utgör långsiktiga planeringsförutsättningar för all offentlig verksamhet.

Urbaniseringen är en av de mest betydelsefulla faktorerna för den globala utvecklingen under 2000-talet. Urbaniseringen drivs av den globala ekonomiska och tekniska utvecklingen och av den ökade fysiska rörligheten. Stadsområden i Sverige är motorer för ekonomisk tillväxt, men tenderar också att koncentrera socialt och ekonomiskt utanförskap. Integrationspolitiken bör bidra till hanteringen av de problem som uppstår då många människor i utanförskap samlas på ett geografiskt avgränsat område.

Kunskapssamhällets framväxt har förändrat utbudet och efterfrågan på arbetskraft i Sverige. Utbudet av högutbildad arbetskraft har ökat kraftigt

² Inkluderar bl.a. konventions- och kvotflyktingar samt personer som fått uppehållstillstånd av skyddsskäl eller humanitära skäl.

under det senaste decenniet. Antalet arbetstillfällen i tillverkningsindustrin har minskat samtidigt som nya jobb skapas främst inom den privata tjänstesektorn. De nya arbetstillfällena förutsätter ofta högre utbildning och goda språkkunskaper. Detta påverkar arbetsmarknaden i synnerhet för utrikes födda. Integrationspolitiken bör bidra till ett ökat utbud av arbetskraft, en ökad efterfrågan på den tillgängliga arbetskraften och en bättre matchning mellan arbetskraftens kompetens och arbetsmarknadens behov.

Nya konsumtionsmönster utvecklas som en konsekvens av globalisering, teknologisk utveckling och ökad rörlighet. Marknaderna är inte längre begränsade till vår närmaste omvärld. Den teknologiska och ekonomiska utvecklingen tillsammans med en tilltagande mångfald skapar nya export- och nischmarknader. Dessa kan ha stor betydelse för invandrades möjligheter till arbete och försörjning. Integrationspolitiken bör skapa utrymme för dessa nya förutsättningar för entreprenörskap.

3.2 Arbetsmarknad

Utvecklingen av den svenska arbetsmarknaden har varit stark under de senaste åren. Sedan 2005 har det skett en kraftig ökning i antalet sysselsatta bland de utrikes födda, men skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda är alltså betydande. I Statistiska centralbyråns (SCB:s) arbetskraftsundersökning 2007 uppgick *sysselsättningsgraden* till 71 procent för inrikes födda män i åldrarna 15–74 år jämfört med 62 procent för utrikes födda män. För kvinnor är motsvarande siffror 66 respektive 54 procent.

Utrikes födda är emellertid inte någon homogen grupp. Sysselsättningsgraden är låg bland nyanlända, men stiger med vistelsetiden. Den är lägre bland utomeuropeiska invandrare och högre främst bland de som invandrat från Västeuropa. Integrationsverket visade 2006 att mediantiden från folkbokföring till sysselsättning för skyddsbehövande och deras anhöriga i Sverige låg på 7-8 år. För kvinnor i dessa grupper var mediantiden till sysselsättning över tio år. Invandrare med kort utbildning har lägre sysselsättningsgrad än de högutbildade, och de med utländsk utbildning har lägre sysselsättningsgrad än de som utbildat sig i Sverige. Det finns betydande skillnader i sysselsättning mellan olika bostadsorter i Sverige. En jämförelse mellan könen visar också att sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda kvinnor är större än mellan inrikes och utrikes födda män.

Tabell 2 Andel sysselsatta bland inrikes respektive utrikes födda 15-74 år

År	Inrikes födda män %	Utrikes födda män %	Inrikes födda kvinnor %	Utrikes födda kvinnor %
2005	69,2	59,5	64,4	52,6
2006	69,9	60,6	65,0	52,3
2007	70,8	61,8	65,9	53,3
Förändring 2005-2007	+1,6	+2,3	+1,5	+0,7

Källa: SCB, AKU årsmedeltal 2005-2007

Sysselsättningen har sedan 2005 ökat mest bland unga i åldern 20-34 år, vilket gäller för såväl svensk- som utrikes födda. Sammanlagt uppvisar utrikes födda, i synnerhet födda utanför Europa, en markant kraftigare *sysselsättningsökning* än svenskfödda oavsett ålder. För kvinnorna är dock mönstret ett annat; utrikes födda kvinnors sysselsättning har också ökat men inte lika snabbt som inrikes födda kvinnors.

Även under 2008 kom ett stort antal utrikes födda i sysselsättning. Under det andra kvartalet 2008 var ca 4,6 miljoner personer i åldersgruppen 15-74 år sysselsatta i landet. Det innebär en ökning med 80 800 personer jämfört med samma period 2007. Av dessa var 38 700 utrikes födda. De utrikes födda stod därmed för 47 procent av den totala sysselsättningsökningen i landet från halvårsskiftet 2007 till halvårsskiftet 2008, mätt i absoluta tal.

Arbetslösheten (15-74 år) under 2007 uppgick till 5,0 procent för svenskfödda män och 5,4 procent för svenskfödda kvinnor. Bland utrikes födda låg arbetslösheten på 11,4 procent för män och 12,4 procent för kvinnor. Särskilt bland utrikes födda män har arbetslösheten gått ner kraftigt sedan 2005.

Tabell 3 Andel arbetslösa bland inrikes respektive utrikes födda 15-74 år

År	Inrikes födda män %	Utrikes födda män %	Inrikes födda kvinnor %	Utrikes födda kvinnor %
2005	6,8	14,8	6,8	13,5
2006	5,9	13,2	6,3	13,0
2007	5,0	11,4	5,4	12,4
Förändring 2005-2007	-1,8	-3,4	-1,4	-1,1

Källa: SCB, AKU, årsmedeltal 2005-2007

Den sista veckan i juli 2008 var 145 000 personer, varav en tredjedel utrikes födda, registrerade som öppet arbetslösa vid arbetsförmedlingen. Under det senaste året har antalet öppet arbetslösa sjunkit med sammanlagt 21 procent, men endast med 6,8 procent bland de utrikes födda. Den till synes svagare utvecklingen bland utrikes födda beror troligen på en hög inströmning av nyanlända invandrare under samma period.

Vid arbetskraftsundersökningen för första kvartalet 2008 uppgick det outnyttjade arbetskraftsutbudet³ i åldersgruppen 20–64 år i Sverige till 15,2 miljoner timmar i veckan. Av detta står utrikes födda för 4,4 miljoner timmar. Utrikes födda svarar därmed för drygt en fjärdedel av arbetskraftreserven i landet.

Många av arbetsförmedlingens insatser når ut väl bland utrikes födda. Av 16 300 anställda i *nystartsjobb* i slutet av maj 2008 var en tredjedel födda utomlands. Av dessa var nästan två tredjedelar utomeuropeiska invandrare. En tredjedel av deltagarna hade endast förgymnasial utbildning och två tredjedelar hade varit arbetslösa i mer än två år. Insatsen når alltså väl ut till personer och grupper som ofta står långt från arbetsmarknaden. Mot bakgrund av den långsamma volymutvecklingen av *instegsjobb*, med 700 personer anställda i slutet av april, genomfördes flera ändringar i regelverket den 1 juni. Under juni och juli ökade antalet personer i instegsjobb med 70 procent. En mer detaljerad redovisning över arbetsmarknadspolitiken och dess effekter återfinns i budgetpropositionens utgiftsområde 14 Arbetsmarknad.

Av de utrikes födda som har minst 80 högskolepoäng har 60 procent ett kvalificerat arbete i Sverige. Andelen ökar med vistelsetiden i Sverige. Av de som är födda utanför Europa och som bott i Sverige mellan tre och nio år har cirka 40 procent ett kvalificerat arbete. Detta kan jämföras med att ca 90 procent av inrikes födda akademiker har ett arbete som motsvarar kvalifikationsnivån (*Arbetsutbud, sysselsättning och utländsk bakgrund*, Ds 2007:4).

Staten med sina drygt 240 000 anställda utgör en viktig del av arbetsmarknaden. Regeringen har ett särskilt intresse av att följa upp utvecklingen av integration inom den statliga sektorn. Andelen anställda med utländsk bakgrund (personer födda utomlands, med två föräldrar födda utomlands och personer med okänt födelseland) fortsätter att öka i staten och uppgick till 11,4 procent 2007. Andelen kvinnor med utländsk bakgrund var fortfarande något högre än andelen män, 12,2 procent jämfört med 10,7 procent. Andelen nyanställda med utländsk bakgrund fortsatte också att öka och uppgick till 17,2 procent. Som nyanställda räknas individer som inte var anställda i staten föregående år samt individer som bytt anställningsmyndighet sedan föregående år.

³ Med det outnyttjade arbetskraftsutbudet avses arbetslösa, undersysselsatta (personer i arbetskraften som velat och kunnat arbeta mer) och latent arbetsökande (personer som inte ingår i den statistiska definitionen av arbetskraften men som hade velat och kunnat arbeta).

Tabell 4 Andel anställda och nyanställda i staten med utländsk bakgrund

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
Förändring 2002–2007	+1,2	+2,7

Källa: Arbetsgivarverket

Det var stora skillnader i andelen anställda med utländsk bakgrund mellan olika statliga sektorer 2007. Andelen av högst i sektorn universitet, högskolor och forskning där 19 procent av personalen hade utländsk bakgrund. Lägst låg sektorn rättsmyndigheter (sju procent) och inom affärsverk och infrastruktur (6,6 procent).

Arbetsgivarverket redovisar personalutvecklingen i staten även uppdelad efter olika kompetens kategorier. Anställda med formellt personalansvar som har till uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet på olika nivåer klassificeras inom kategorin ledningskompetens. Personal med sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde kategoriseras inom kategorin kärnkompetens. Kategorin stödkompetens omfattar personal med stödfunktion för lednings- och kärnkompetens utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde. Andelen anställda med utländsk bakgrund ökade i samtliga kompetens kategorier från 2006 till 2007. Högst andel med utländsk bakgrund återfanns i gruppen kärnkompetens, där 12,7 procent av kvinnorna och 11,5 procent av männen hade utländsk bakgrund. I stödkompetensen hade 11,1 procent av kvinnorna och 9,2 procent av männen utländsk bakgrund. I gruppen ledningskompetens var andelen lägre, 6,9 procent bland kvinnorna och 5,1 procent bland männen.

Unga i utanförskap

Beroendet av ekonomiskt bistånd, och då särskilt det långvariga, är fortfarande betydligt högre bland unga vuxna födda utomlands än bland andra grupper i befolkningen. Det högre biståndsbehovet beror bl.a. på att många i gruppen aldrig kommit in på arbetsmarknaden och därför inte heller kvalificerat sig för andra former av ersättningar. De blir därmed hänvisade till ekonomiskt bistånd för sin försörjning.

Av alla ungdomar mellan 20 och 24 år som är födda i Sverige är det ungefär tio procent som varken arbetar eller studerar. Bland ungdomar som är födda utanför EU 15 och som varit i Sverige minst tio år är denna andel upp till tre gånger högre; Högst andel återfinns bland unga män och bland ungdomar födda i Afrika. I reella tal finns ca 50 000 sverigefödda och 10 000 utlandsfödda ”unga i utanförskap”. Gruppen

består till ungefär lika stora delar av kvinnor som av män. Såväl bakgrund som vistelsetid i Sverige har starkt samband med risken att tillhöra gruppen unga utanför. Sannolikheten att en ung invandrare med europeisk bakgrund varken studerar eller arbetar minskar snabbt med vistelsetiden i Sverige. För invandrade ungdomar från de flesta andra regioner i världen går utvecklingen åt samma håll, men inte lika snabbt. Risken för unga män med afrikansk bakgrund att hamna i gruppen utanför enligt statistiken minskar emellertid inte med vistelsetiden i Sverige.

För en del av ungdomarna kan det synbara utanförskapet förklaras med tillfälliga utlandsstudier, resor eller föräldraskap. För många är det emellertid inledningen till ett långvarigt utanförskap. Av de unga som varken studerade eller hade några arbetsinkomster 2000 hade hälften fortfarande två år senare vare sig börjat studera eller haft några arbetsinkomster. I denna grupp i långvarigt utanförskap hade hela 40 procent utländsk bakgrund, varav hälften hade bott i Sverige i mindre än fem år. Nyanlända ungdomar löper alltså en kraftigt förhöjd risk att hamna i ett långvarigt utanförskap.

Av de unga som befann sig i utanförskap under de båda åren 1990 och 1991 saknade fortfarande nästan en tredjedel arbetsinkomster och känd sysselsättning tio år senare, 2001. Ytterligare nästan var sju deltog i arbetsmarknadspolitiska program eller hade arbetsinkomster på sammanlagt mindre än tre basbelopp under året. Mer än var tionde uppbar sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning. Endast 30 procent hade ett förvärsarbete med inkomster högre än tre basbelopp.

Positiva tendenser kan noteras i samband med den starka arbetsmarknaden under senare år. Cirka 24 procent av de unga i åldrarna 18–24 år födda utomlands mottog ekonomiskt bistånd någon gång under 2007 vilket är en kraftig minskning jämfört med 2002 då andelen uppgick till 32 procent.

3.3 Barn- och ungdomsskolan

Liksom på arbetsmarknaden, finns betydande skillnader också i utbildningsresultat mellan elever med olika bakgrund och från olika bostadsområden. Elever med utländsk bakgrund når i genomsnitt sämre studieresultat än elever med svensk bakgrund i grundskolan. De lämnar i högre utsträckning grundskolan med ofullständiga betyg, och är överrepresenterade bland dem som inte klarar kraven till gymnasieskolans nationella program.

Tabell 5 Andel elever med svensk respektive utländsk bakgrund som lämnar grundskolan med fullständiga betyg

År	Pojkar med svensk bakgrund %	Pojkar med utländsk bakgrund %	Flickor med svensk bakgrund %	Flickor med utländsk bakgrund %
2003/04	75,1	56,8	81,4	66,3
2004/05	74,8	56,7	81,0	65,0
2005/06	75,1	57,1	81,6	65,7
2006/07	75,7	56,6	81,6	65,1
Förändring 03/04–06/07	+0,6	-0,2	+0,2	-1,2

Källa: Skolverket

Elever med utländsk bakgrund är emellertid en mycket heterogen grupp. Deras bakgrund, förutsättningar och studieresultat skiljer sig stort. Många presterar bättre än infödda elever i genomsnitt. Skillnaderna i betygresultat kan i huvudsak förklaras med skillnader i socioekonomisk bakgrund samt andelen sent anlända elever. Även om skillnaderna i resultat mellan grupperna som helhet är stora så är det alltså inte den utländska bakgrunden i sig som är orsaken till dem. En närmare analys av faktorerna som påverkar utbildningsresultaten presenteras i avsnitt 3.9.2

3.4 Högskole- och vuxenutbildning

Totalt 65 000 personer, fler än någonsin, deltog i undervisning i svenska för invandrare (sfi) under 2007. Deltagarnas bakgrund varierar stort. Av deltagarna var 29 procent flyktingar eller skyddsbehövande och nästan 60 procent var kvinnor. En femtedel talade arabiska, vilket gör språket till det vanligaste modersmålet bland deltagarna. Nästan 60 procent av de studerande hade minst en tioårig utbildning från hemlandet, medan knappt en fjärdedel av deltagarna hade en utbildning kortare än sex år.

Sammanlagt 62 procent av sfi-studeranden hade fått betyget Godkänt i någon sfi-kurs inom 2 ½ år efter kursstart. Av dem hade hälften klarat av den högsta nivån. Drygt en tredjedel avbryter utbildningen utan betyget Godkänt i någon kurs. Det finns ett starkt samband mellan tidigare utbildningsnivå och resultat i sfi-studier.

Enligt Högskoleverket hade 13,3 procent av nybörjarna vid universitet och högskolor under läsåret 2006/07 utländsk bakgrund, utbytesstudenter och s.k. freemovers, dvs. utländska studerande som kommit till Sverige på egen hand, oräknade. Det betyder att andelen nybörjare med utländsk bakgrund är ungefär i paritet med motsvarande andel i befolkningen. Skillnaden i övergångsfrekvens till högskola förefaller alltså vara liten mellan de med svensk respektive utländsk bakgrund. Det finns dock betydande skillnader inom gruppen med utländsk bakgrund. Personer med västeuropeisk eller iransk bakgrund är väl representerade bland högskolestudenter, medan personer med afrikansk bakgrund är kraftigt

underrepresenterade. Det är oklart i vilken grad detta återspeglar utbildningsbakgrunden för föräldrarna till personer i gruppen. När det gäller fördelningen mellan kvinnor och män finns det inga större skillnader mellan nybörjare med svensk och utländsk bakgrund. Andelen kvinnor är större än andelen män i alla grupper.

Studenter med utländsk bakgrund börjar oftare på tekniska utbildningar och på vårdutbildningar än på humanistiska och samhällsvetenskapliga utbildningar. Tandläkarutbildningen och utbildningen till biomedicinsk analytiker hör till utbildningar med de högsta andelarna studenter med utländsk bakgrund hör, men även på läkarutbildningen och ingenjörsutbildningen är nybörjare med utländsk bakgrund överrepresenterade. Under de senaste åren har studenter med utländsk bakgrund varit något överrepresenterade även bland nybörjarna på juristutbildningen.

3.5 Boende och trygghet

Den svenska bostadsmarknaden uppvisar en hög grad av segregation, vilket betyder att olika befolkningsgrupper ofta bor fysiskt åtskilda från varandra. Bostadsmarknaden i landet är också i stor utsträckning segmenterad, vilket innebär att olika upplåtelseformer tenderar att vara geografiskt åtskilda. Personer med utländsk bakgrund, i synnerhet de med ursprung utanför västvärlden, bor betydligt oftare än resten av befolkningen i hyresrätter och i områden som präglas av hyresbestånd. Trångboddheten är också mer utbredd bland dessa grupper än bland befolkningen i stort (Boverket 2006, *Etniska hierarkier i boendet, Lägesrapport om integration*).

Skillnaderna i boendemönster mellan grupperna bedöms i huvudsak bero på genomsnittliga skillnader i inkomst och sysselsättning. Det finns dock också indikationer på en relativt omfattande diskriminering på hyresmarknaden. Vid en undersökning genomförd av Hyresgästföreningen 2007 förekom direkt diskriminering⁴ vid 14 procent av kontakterna mellan hyresvärdar och en bostadssökande med utländskt namn. I ytterligare 37 procent av fallen förekom andra diskriminerande beteenden, t.ex. i form av mer avvisande bemötande eller mindre information till sökande med utländska bakgrund.

Flera undersökningar visar att trygghet i närmiljön har stor betydelse för hur människor värderar sitt boende och sin livskvalitet. Majoriteten av den vuxna befolkningen i Sverige anger att de upplever sig vara trygga i sin boendemiljö, men drygt var tionde medborgare anger att oron för brott påverkar deras livskvalitet negativt. Framför allt kvinnor med utomeuropeisk bakgrund rapporterar betydligt oftare upplevelser av otrygghet i bostadsområdet än andra.

Det finns ett samband mellan boendemiljön generellt, brottsligheten i området och den upplevda tryggheten. Antalet anmälda brott i

⁴ Med direkt diskriminering avses i sammanhanget att en person med ett svenskt namn blev erbjuden en bostad eller anmodad att skicka in en ansökan, medan en person med utländskt klingande namn under i övrigt identiska förhållanden blev informerad om att inga lägenheter stod lediga eller att inga intresseanmälningar togs emot.

förhållande till befolkningen i storstädernas förortsstadsdelar ligger i allmänhet mellan 10 och upp till 90 procent över genomsnittet för landet i övrigt. För det stora flertalet kommuner saknas dock statistik på stadsdels- eller kommundelnivå. I en europeisk jämförelse har svenskarna högt förtroende för rättsväsendet. Skillnaderna är små mellan olika grupper (kön, ålder, svensk/utländsk bakgrund). Inte överraskande uppvisar de som utsatts för brott, särskilt våld eller hot, ett väsentligt lägre förtroende för rättsväsendet än de som inte utsatts för brott. De geografiska områden som i övrigt har problem med social och ekonomisk utsatthet uppfattas dock ofta som problemområden även när det gäller brottslighet och trygghet.

Att bo i ett område med svag socioekonomisk struktur medför negativa effekter för individens förutsättningar. Till exempel har elever i områden med hög arbetslöshet och hög andel invandrare sämre skolresultat än vad som statistiskt kan förväntas på basis av individfaktorer. Det finns undersökningar som tyder på att risken för socialbidragsberoende bland invandrare samvarierar med andelen bidragsberoende bland landsmän som bor i samma bostadsområde; om många i den egna etniska gruppen som bor i ett område får socialbidrag ökar risken att en nyinflyttad individ tillhörande samma grupp också kommer att göra detta.

Ekonomiska modeller visar på mekanismer som kan göra att barn som växer upp i en miljö där många är framgångsrika på arbetsmarknaden och där det värderas högt att arbeta har lättare att ta till sig värderingar och beteenden som gynnar framgång på arbetsmarknaden än barn som växer upp i ett utsatt område där många är arbetslösa. Om en individ inte kan förvänta sig någon större avkastning på utbildning, arbete eller annan kompetensutveckling, kan det också te sig mer attraktivt att i stället satsa på social gemenskap med andra i liknande situation. Därvid kan motsättningar uppstå mellan att investera i humankapital och att bygga socialt kapital. Mekanismerna kan i högre utsträckning drabba individer i utsatta minoritetsgrupper, och riskerar i förlängningen att ta sig uttryck i form av bl.a. resignation, självvald isolering från samhället, gängkriminalitet, ”bidragstagarmentalitet” och eventuellt politisk radikalisering.

3.6 Hälsa

Det är ungefär dubbelt så vanligt bland utrikes födda som bland inrikes födda att man upplever sitt allmänna hälsotillstånd som dåligt. Skillnaden kan i huvudsak förklaras med skillnader i genomsnittlig utbildningsnivå och position på arbetsmarknaden. Enligt Statistiska centralbyråns undersökningar om levnadsförhållanden är det tre till fyra gånger vanligare bland arbetare än bland högre tjänstemän att man anger sitt hälsotillstånd som dåligt. För en del av de utrikes födda medför bristande tillgång till sjukvård i det tidigare hemlandet och utsatthet för våld och andra trauman innan invandringen en försämrad hälsa långt efter invandringen till Sverige. Förändringarna i det upplevda hälsotillståndet är små. Under 2006 har en något högre andel av de utrikes födda än tidigare angett sitt hälsotillstånd som dåligt, vilket kan hänga ihop med en hög flykting- och anhöriginvandring under året.

Tabell 6 Andel personer 16-64 år med svensk respektive utländsk bakgrund som bedömer sitt allmänna hälsotillstånd som dåligt

År	Inrikes födda män %	Utrikes födda män %	Inrikes födda kvinnor %	Utrikes födda kvinnor %
2000/01	5	11	7	13
2002/03	5	11	7	11
2004/05	5	11	7	13
2006	4	13	6	14
Förändring 00/01–06	-1	+2	-1	+1

Källa: SCB (ULF)

Andelen sjukskrivna bland den sysselsatta befolkningen fördubblades under åren 1997–2002. Kvinnorna stod för en stor del av ökningen. Utrikes födda kvinnor och män har högre andel sjukfall än inrikes födda i alla åldersgrupper med undantag för de yngsta. Sjukfall och utbildning samvarierar – ju högre utbildningsnivå, desto lägre sjukskrivningstal.

Under de senaste åren har antalet sjukpenningdagar minskat. Ohälsotalet⁵ har sjunkit under perioden 2005–2007 för såväl kvinnor som män. Minskningen har varit större bland utrikes födda än bland inrikes födda.

Tabell 7 Ohälsotal för kvinnor och män födda i och utanför Sverige

År	Inrikes födda män	Utrikes födda män	Inrikes födda kvinnor	Utrikes födda kvinnor%
2005	30,5	49,2	47,8	62,2
2006	29,5	47,4	46,1	60,2
2007	28,3	45,6	44,0	58,1
Förändring 2005–2007	-2,2	-3,6	-3,8	-4,1

Källa: Försäkringskassan, årsredovisning för 2007

Antalet nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar bland utrikes födda har minskat med cirka 15 procent mellan åren 2005 och 2007. Ungefär motsvarande minskning har skett även bland inrikes födda. År 2007 gick elva procent av de nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningarna till utrikes födda män och nio procent till utrikes födda kvinnor, vilket är något lägre än gruppernas andel bland de sysselsatta. Skillnaden kan till viss del bero på att utrikes födda med hälsoproblem i högre utsträckning är arbetslösa, och därmed inte får del av sjuk- och aktivitetsersättning. Utflödet ur sjuk- och aktivitetsersättningen har ökat något bland såväl inrikes som utrikes födda under 2007.

⁵ Ohälsotalet är ett mått som fångar helheten i sjukfrånvaron. Talet visar antalet hela dagar (netto) under en tolv månadersperiod som ersatts med sjukpenning, rehabiliteringspenning eller sjuk- och aktivitetsersättning, per invånare i åldern 16–64 år.

Andelen förvärvsarbetande i samtliga stadsdelar som regeringen tecknat lokala utvecklingsavtal låg lägre än i riket i helhet. I hela riket var 62,5 procent av befolkningen i åldern 15–74 år förvärvsarbetande 2005 och 63,3 procent 2006 (SCB, *Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik*). I de flesta stadsdelar med lokala utvecklingsavtal låg andelen kring 45 procent 2006. Andelen ökade generellt sett något under åren 2005–2006. I Rosengård, Malmö, där lägst antal av invånarna är i förvärvsarbete ökade andelen förvärvsarbetande från 25,8 procent (2005) till 27,4 procent (2006). I allmänhet är fler inrikes födda än utrikes födda i förvärvsarbete i stadsdelarna, utrikes födda kvinnor i minst grad och inrikes födda män i högst grad.

Boendesegregation leder ofta till skolsegregation. Invandrartäta bostadsområden medför ofta invandrartäta skolor. Forskning har visat att elever som går i skolor med hög andel elever med utländsk bakgrund tenderar att prestera sämre än vad de skulle göra om de gick i skolor med låg andel elever med utländsk bakgrund. Skillnader i socioekonomisk bakgrund och i andelen sent anlända elever förklarar till stor del skillnaderna i betygsresultat; många av de mest invandrartäta områdena är också områden med hög arbetslöshet och en hög andel nyanlända i befolkningen. Även då hänsyn tas till dessa faktorer återstår vissa skillnader, som troligen kan förklaras med s.k. grannskapseffekter.

Medan totalt 53 procent av Sveriges befolkning hade minst 3-årig gymnasieutbildning 2005 var motsvarande siffra i genomsnitt tio procentenheter lägre i de 24 stadsdelar i storstadskommuner som då hade tecknat lokala utvecklingsavtal. I flertalet av de stadsdelar som tecknat lokala utvecklingsavtal är ohälsotalet väsentligt högre än genomsnittet i landet. Vissa kartläggningar har uppmärksammat att det 2002 fanns 128 bostadsområden i Sverige där dels sysselsättningen i gruppen 20–64 år låg under 60 procent, dels antingen valdeltagandet eller andelen elever som klarar grundskolan låg under 70 procent. Till 2006 hade antalet sådana områden ökat till 156. Samtidigt hade andelen utrikes födda i områdena ökat. År 2006 var 45 procent av sammanlagt 493 000 boende i områdena födda utanför Sverige. Undersökningarna tyder på att sysselsättningsutvecklingen under perioden var svagare i områdena än i landet som helhet.

3.8 Företagande/entreprenörskap

Nyföretagandet har ökat de senaste åren och var under 2007 högre än någonsin tidigare. Uppskattningsvis tolv procent av de nästan 600 000 småföretagen i Sverige ägs av invandrare. Varje år startar ungefär 7 000 invandrare ett nytt företag, vilket motsvarar nära en femtedel av alla nystartade företag i landet. Eget företagande är därmed något vanligare bland invandrare än bland personer födda i Sverige. Variationen är stor beroende på födelseland; 18 procent av personer födda i Asien och Oceanien är företagare, medan bland födda i de 15 gamla EU-länderna och Nordamerika är det 15 procent, av personer födda i Sverige och

övriga Norden ca nio procent, bland personer födda i Afrika och övriga Europa sju procent och bland personer födda i Sydamerika fem procent.

Redovisningen *Invandrades företagande. En statistisk beskrivning av utlandsföddas företagande i Sverige* från Verket för näringslivsutveckling visar att motiven till att starta eget är ungefär desamma oavsett bakgrund, även om utlandsfödda något oftare än svenskfödda (16 respektive tolv procent) anger arbetslöshet som ett skäl till företagetableringen. Finansieringen av företagsstarten sker i huvudsak på samma sätt oavsett bakgrund, i 60–70 procent av fallen huvudsakligen med egna medel. De utlandsfödda tar dock oftare emot stöd från släkt och vänner för att finansiera företagsstarten (tolv procent, mot fem procent bland inrikes födda). De utlandsfödda företagarna är i genomsnitt något yngre och mer välutbildade, medan företag som drivs av svenskfödda är i genomsnitt något större avseende antal anställda och omsättning.

Kvinnliga företagare födda i Sverige respektive utomlands är etablerade i ungefär samma branscher; dvs. utbildning, hälso- och sjukvård, handel, hotell och restaurang. Det är betydligt vanligare bland utrikes födda män än bland inrikes födda män att driva företag inom handel, hotell och restaurangbranschen.

Utlandsfödda företagare är mer positivt inställda än inrikes födda till att låta företaget växa och till att anställa fler. De vanligaste upplevda hindren för företagets tillväxt är desamma oavsett företagarens bakgrund: brist på egen tid, lagar och regelverk samt hård konkurrens. Utlandsfödda företagare upplever emellertid i högre grad än svenskfödda att bristande tillgång till kapital, både lån och externt ägarkapital, begränsar företagets utveckling och tillväxt. Av de utlandsfödda företagarna uppger 39 procent att de ansökt om lån under de senaste tre åren. Av dessa har ungefär en fjärdedel nekats lånet. Bland de svenskfödda är det ungefär lika många, 44 procent, som ansökt om lån. Av dessa har mindre än en tiondel nekats lånet. Tillgången till nätverk är också mindre bland utlandsfödda än svenskfödda småföretagare, liksom kännedomen om offentligt finansierad rådgivning och information.

3.9 Kända orsaker till utanförskapet

De skillnader i levnadsförhållanden som noterats mellan inrikes och utrikes födda har komplexa orsaker och kan inte förklaras av någon enskild faktor. Utbildningsbakgrund, arbete och egna inkomster är dock viktiga nyckelfaktorer. En individs situation i dessa avseenden påverkar situationen på nästan alla områden i livet. Bland annat finns det samband mellan arbete, inkomster och utbildning å ena sidan och faktorer som hälsa, bostadsområde och boendestandard, demokratisk delaktighet, delaktighet i kultur- och fritidsverksamheter och utsatthet för brott å den andra. Det som kan framstå som ”integrationsproblem” på olika områden är alltså ofta en följd av problem på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet.

Att arbetslösheten är högre och sysselsättningsnivån lägre bland invandrare än infödda är ingen unik svensk företeelse. Grundmönstret är detsamma i hela västvärlden, även om det också finns betydande skillnader mellan länderna i t.ex. arbetslöshetstal och genomsnittlig tid från invandring till sysselsättning. Utomeuropeiska invandrare, flyktingar och deras anhöriga samt nyanlända invandrare har generellt en lägre genomsnittlig sysselsättning och högre arbetslöshet än såväl infödda som andra invandrare.

Det finns omfattande svensk och utländsk forskning om orsaker till dessa skillnader i arbetsmarknadssituation mellan olika individer och grupper. I Sverige har forskningen sammanställts bland annat i promemorian *Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund* (Ds 2007:4) och i *Vad förklarar invandrades integration på arbetsmarknaden? En teoriöversikt*. (Integrationsverkets stencilserie 2007:09). Sammanfattningsvis visar forskningen att utfallet på arbetsmarknaden inte kan förklaras genom någon enstaka dominerande faktor eller teori. I stället påverkas invandrades förutsättningar på arbetsmarknaden av ett stort antal olika faktorer. Dessa faktorer återfinns på arbetsmarknadens utbuds- såväl som på efterfrågesida.

Utbud av arbetskraft

För alla grupper på den svenska arbetsmarknaden finns ett tydligt samband mellan *utbildningsnivå* och chansen att ha ett arbete. Sambandet är ofta ännu starkare i de grupper där många har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är således viktigare på den svenska arbetsmarknaden för t.ex. en person född utanför Europa att ha en lång utbildning än för en inrikes född person att ha det. Det är ungefär lika vanligt bland invandrare som bland inrikes födda att ha en eftergymnasial utbildning, medan det är ovanligare bland utrikes födda att ha en utbildning som motsvarar gymnasienivå. En större andel av de utrikes födda har endast förgymnasial utbildning. Skillnaderna i utbildningsbakgrund är betydande mellan olika invandrargrupper.

Personer med utländsk bakgrund som har genomfört hela eller delar av sin utbildning i den svenska skolan har i genomsnitt lägre slutbetyg från grundskolan och saknar oftare behörighet till högre utbildning. Merparten av dessa skillnader förklaras av skillnader i socioekonomisk bakgrund. Även här är variationen inom gruppen med utländsk bakgrund större än variationen mellan grupperna med utländsk respektive svensk bakgrund. Skillnader i utbildningsnivå kan endast till delar förklara skillnaderna i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda.

Personer med utländsk bakgrund förefaller ofta premieras väl för högre utbildning som anskaffats i Sverige. Ungdomar som är födda i Sverige och som skaffat sig en högre utbildning i landet uppnår samma sysselsättningsnivå och inkomster oavsett föräldrarnas bakgrund, medan lågutbildade med utländsk bakgrund halkar efter de lågutbildade med svensk bakgrund. Samtidigt är det vanligare att personer med utländsk bakgrund arbetar på en nivå som är lägre än vad de har utbildning för.

Rapporten *Invandrades avkastning på utbildning i Sverige* (IFAU 2007:10) visar att invandrare som utbildat sig i Sverige i genomsnitt har en högre avkastning för varje utbildningsår än den infödda befolkningen. De som utbildat sig utanför Sverige har en lägre avkastning än de som utbildat sig i landet och invandrade kvinnor har en lägre avkastning av utbildning än män, men avkastningen är positiv i alla grupper. Rapporten drar slutsatsen att investeringar i utbildning generellt är lönsamma för invandrare. Den högre lägre sysselsättningsgraden bland invandrare kan alltså endast till vissa delar förklaras med skillnader i *avkastningen på utbildning*.

Invandrare i Sverige är oftare än infödda sysselsatta i lågt kvalificerade yrken och i tidsbegränsade anställningsformer. Studier visar att de som initialt hamnar i en svag position på arbetsmarknaden (dvs. i lågstatusyrke eller som icke sysselsatta) har en låg sannolikhet att förbättra sin position över tiden. Både *kvantitet och kvalitet på yrkeserfarenheten* i Sverige spelar stor roll för framtida position på arbetsmarknaden, och det är viktigt att högutbildade utrikes födda snabbt får jobb i nivå med sin kompetens för att inte riskera att fastna i jobb med låg status.

Språkkunskaper förefaller vara av stor betydelse för möjligheterna på den svenska arbetsmarknaden. I rapporten *Utbildning och kunskaper i svenska: framgångsfaktorer för invandrade?* skattar Dan-Olof Rooth och Olof Åslund att "sysselsättningspremien" för att behärska språket väl verkar ligga i storleksordningen tio procentenheter för invandrare. Samtidigt visar andra studier på att deltagande och betyg i svenska för invandrare (sfi) inte nämnvärt påverkar möjligheten till jobb. Detta kan tyda på att de kunskaper som förmedlas genom sfi-undervisningen för närvarande inte är tillräckliga för att ge omedelbara fördelar på arbetsmarknaden. En annan möjlig förklaring är att de som arbetar i stället för att delta i sfi får ännu större fördelar på arbetsmarknaden.

En arbetssökandes *sökaktivitet* är en viktig faktor som påverkar individens chans att finna ett arbete. Studier tyder på att utrikes födda i högre utsträckning än inrikes födda anser att det är mycket viktigt att ha ett arbete, att arbetet har mycket stor betydelse i livet och att anhöriga och vänner utsätter dem för ett socialt tryck att skaffa sig ett arbete. Utrikes födda arbetssökande verkar ha minst lika hög sökaktivitet som inrikes födda. De använder mer tid på arbetssökande, är mer benägna att svara på annonser, har i större utsträckning kontakt med arbetsförmedlingen, samt tar mer direktkontakter med arbetsgivare och personaluthyrningsföretag. Resultaten tyder därmed på att sökaktivitet inte kan förklara den högre arbetslösheten bland utrikes födda.

Tillgång till nätverk har i både svenska och utländska studier visat sig ha stor betydelse för förutsättningarna på arbetsmarknaden. Det är betydligt ovanligare bland utrikes än inrikes födda att man fått sitt senaste arbete genom att arbetsgivaren tagit kontakt. Andelen är ännu lägre bland utomeuropeiska invandrare. Det finns också indikationer på att det, allt annat lika, krävs betydligt mer intensivt arbetssökande för en utrikes än för en inrikes född person för att hitta ett arbete. Resultaten kan tyda på dels sämre tillgång till nätverk, dels utsatthet för diskriminering bland utrikes födda. Diskrimineringens betydelse behandlas närmare i följande avsnitt om efterfrågan på arbetskraft.

Slutligen tyder flera utvärderingar på att *offentliga introduktionsinsatser för nyanlända* inte är effektiva för att stödja en snabb etablering i arbete. Det går inte entydigt att visa att deltagande i insatserna leder till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden än icke-deltagande. Finansieringsmodellen för introduktionsinsatserna innebär att offentliga aktörer ibland kan undkomma kostnader genom att hänvisa individer till mindre effektiva åtgärder. De ekonomiska incitamenten för individen att t.ex. skaffa extra inkomster vid sidan av introduktionsinsatserna eller flytta till annan ort för utbildning kan vara svaga. Även möjligheterna för individen att söka och välja mest relevant stöd kan vara begränsade.

Efterfrågan på arbetskraft

Den generella efterfrågan på arbetskraft har mycket stor betydelse för etableringen i arbete. Högre sysselsättning och sjunkande arbetslöshet tenderar att kraftigt gynna ungdomar, invandrare och andra som är på väg att träda in på arbetsmarknaden. De som sist etablerat sig i arbete drabbas hårdare av sjunkande sysselsättning och högre arbetslöshet. Nästan hälften av de 90 000 nya arbetstillfällena i Sverige från halvårsskiftet 2007 till samma tid 2008 gick till utrikes födda. En ökad efterfrågan på arbetskraft kan därmed förväntas ha mycket goda effekter på arbetsmarknadsintegrationen.

Inte bara antalet nya arbetstillfällen, utan också *typen av tillgängliga arbeten* har stor betydelse. Strukturomvandlingen under 1980- och 1990-talen medförde en betydande minskning av antalet lågt kvalificerade industrijobb som tidigare i stor utsträckning hade utförts av arbetskraftsinvandrare. För de nya arbetstillfällena som skapats ställs oftast högre krav på formell utbildning, språkkunskaper och andra kvalifikationer. Efterfrågan på lågutbildad eller icke språkkunnig arbetskraft i Sverige har därmed minskat kraftigt. Det finns tecken på att företagens krav på till exempel språkkunskaper tenderar att öka när arbetslösheten är hög och det därmed är lätt att rekrytera. Då arbetsgivare har lätt att hitta arbetskraft kan det också vara lättare för vissa att ställa omotiverat höga krav på till exempel kunskaper i svenska i syfte att dölja diskriminering. Även detta understryker hur stor vikt en stark arbetsmarknad och hög efterfrågan på arbetskraft har för förutsättningar till arbete bland personer och grupper som riskerar utsättas för diskriminering. Betydelsen av utbildning och goda språkkunskaper har också generellt ökat.

Flera studier har under senare år undersökt *diskrimineringens betydelse* för arbetsmarknadsutfallet i Sverige. Bland annat visar en studie av Integrationsverket (*Discrimination against native Swedes with immigrant origin in access to employment*, Integrationsverket 2006) att individer med arabiska namn bara har hälften så stor chans att bli kallade till en anställningsintervju som en likvärdig jobbkandidat med svenskt namn. Mönstret är detsamma för män som för kvinnor. En annan undersökning av Mahmood Arai och Peter Skogman Thoursie visar att individer som bytte efternamn från arabiskt till svenskt inom tre år höjde sina arbetsinkomster med 26 procent mer från utgångsläget än jämförelsegruppen av personer som inte bytte namn. Det finns

indikationer som tyder på att diskriminering i Sverige är mer vanligt förekommande på arbetsmarknader för lågutbildade än för högutbildade.

Med preferensdiskriminering avses t.ex. att en arbetsgivare väljer bort arbetsökande ur vissa grupper eftersom arbetsgivaren själv, redan anställda eller företagets kunder ogillar gruppen ifråga. Internationell forskning tyder på att även s.k. *statistisk diskriminering* har betydelse för arbetsmarknadsutfallet. Med statistisk diskriminering avses diskriminering som grundar sig på bristfällig information eller svårigheter att skaffa en korrekt bild av den enskilde individens produktivitet, t.ex. att arbetsgivare tenderar att anställa personer vars kompetens är lätt att bedöma. Validering och komplettering av utländska yrkes- och akademiska utbildningar i Sverige kan förbättra en individs möjligheter på arbetsmarknaden genom att göra det lättare för arbetsgivare att bedöma personens kompetens. En stark diskrimineringslagstiftning är naturligtvis av stor betydelse.

Vissa forskare, bland andra Assar Lindbeck och Dennis Snower, har uppmärksammat att de som redan är etablerade på arbetsmarknaden ofta har fördelar gentemot de som står i färd att träda in. T.ex. kan fackföreningars intresse att premiera personer som redan befinner sig på arbetsmarknaden riskera att försvåra möjligheterna för de som står utanför. Invandrare och ungdomar är överrepresenterade bland dem som är i färd att träda in på arbetsmarknaden.

3.9.2 Orsaker till skillnader i utbildningsresultat

Kunskapsläget rörande integration i utbildningsväsendet, orsaker till utvecklingen och konsekvenser av den redovisas bl.a. i Statens skolverks rapport *Elever med utländsk bakgrund, en sammanfattande bild*, i Integrationsverkets *Rapport Integration 2005* och i departementspromemorian *Arbetsutbud, sysselsättning och utländsk bakgrund* (Ds 2007:4).

Skillnaderna i utbildningsresultat mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund kan till övervägande del förklaras med skillnader i socioekonomisk bakgrund och av att elever anlant till Sverige sent under sin skoltid. Barns utbildningsresultat har genomgående ett starkt samband med föräldrarnas utbildningsnivå och position på arbetsmarknaden. Det är vanligare bland elever med utländsk bakgrund än bland elever med svensk bakgrund att föräldrarna är arbetslösa eller endast har förgymnasial utbildning. Hushåll med utländsk bakgrund har lägre genomsnittliga inkomster än hushåll med svensk bakgrund, och det är vanligare att familjerna uppbär försörjningsstöd. Skillnaderna i utbildningsresultat är alltså inte i första hand ett integrationsproblem, utan ett bredare likvärdighetsproblem – att skolan inte kompenserar fullt ut för de skillnader i förutsättningar som föräldrar och familjeförhållanden ger upphov till.

Elever som invandrat sent under skolgången och därmed inte har genomgått hela den svenska grundskolan uppnår betydligt sämre genomsnittliga resultat än elever som gått hela skoltiden i Sverige. Inte oväntat är skillnaden större ju senare under skolgången eleven invandrat. Resultaten visar på svårigheter för skolan att hinna kompensera de sent

anlända eleverna för skillnader i språkkunskaper eller andra förkunskaper.

Det finns också indikationer på områdeseffekter i skolan. Skolor där en stor andel elever är nyanlända eller har lågutbildade eller arbetslösa föräldrar tenderar att uppnå något sämre resultat än vad som vore statistiskt förväntat.

Skillnader i skolresultat är i förlängningen oroande då de i sin tur har stor återverkan för den framtida positionen på arbetsmarknaden. Sämre utbildningsresultat för nyanlända barn och barn till lågutbildade och arbetslösa föräldrar riskerar att upprätthålla ett generationsöverskridande utanförskap. En rad studier under senare år har visat att särskilt ungdomar med utomeuropeisk bakgrund riskerar att drabbas av detta.

Ungdomar med utländsk bakgrund är mer benägna att söka sig till eftergymnasial utbildning än ungdomar med svensk bakgrund från motsvarande socioekonomiska förhållanden. Utbildningspremien för de ungdomar med utländsk bakgrund som är födda i Sverige är också hög. Ungdomar som är födda i Sverige och skaffar sig en akademisk utbildning uppnår samma sysselsättningsnivå och inkomster oavsett bakgrund, medan lågutbildade med utländsk bakgrund halkar efter dem med motsvarande utbildningsnivå och svensk bakgrund.

3.9.3 Orsaker till skillnader i hälsa, boende, demokratisk delaktighet m.m.

Svag position på arbetsmarknaden och arbete i fysiskt ansträngande låglöneyrken ökar risken för ohälsa. Invandrare är överrepresenterade bland dem som riskerar ohälsa av arbetsrelaterade skäl. Å andra sidan medför också ohälsa en sämre position på arbetsmarknaden. Bland nyanlända invandrare, särskilt kvinnor, är ohälsotalen högre än bland befolkningen i genomsnitt bl.a. beroende på erfarenheter och händelser i födelselandet (t.ex. sämre tillgång till sjukvård och preventiv hälsovård, högre förekomst av fysiska skador och traumatiska erfarenheter, högre förekomst av rökning osv.). De nyanlända invandrare som inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden har endast rätt till lägsta garantinivån av sjukpenning, och får därmed sällan del av de rehabiliteringsmöjligheter som hör ihop med inkomstrelaterade försäkringar. Många invandrare med dålig hälsa och utan arbetslivskontakt i Sverige saknar därmed också tillgång till rehabilitering.

Inkomster har ett starkt samband med individens möjligheter att välja bostadsområde och förbättra sin boendestandard. Fysisk planering har betydelse för utvecklingen av ett område – den kan t.ex. bidra till att skapa bostadsområden med en variation av boendeformer för olika inkomstnivåer, eller områden som riktar sig i huvudsak till en smal inkomstgrupp. Den långsiktiga utvecklingen av ett område är dock svår att förutse. Det är inte ovanligt att fattiga och oattraktiva områden utvecklas positivt, inte heller motsatsen. Boverket har i rapporten *Social Mix i några länder. Leder boendeintegration till integration i hela samhället?* visat att det inte är entydigt vilka effekter som riktade insatser för t.ex. en mer blandad social sammansättning kan förväntas få för de boende i ett område. Det är inte heller helt klarlagt vilka effekter olika

regleringar på bostadsmarknaden har för t.ex. nyanlända invandrarers förutsättningar att hitta och välja boende. Skr. 2008/09:24

Det finns ett samband mellan å ena sidan inkomster och utbildningsnivå och å andra sidan demokratisk delaktighet. Högutbildade och höginkomsttagare deltar i högre utsträckning i de flesta former av politiskt och samhälleligt påverkansarbete än personer med lägre utbildning eller inkomster. Detta mönster, som återkommer även för bl.a. delaktighet i kulturliv och i fritidsaktiviteter, torde gälla oavsett etnisk bakgrund. Sammanfattningsvis framstår utbildning och egna inkomster som nyckelfaktorer med stor betydelse för en individs levnadsvillkor på ett stort antal olika områden, oavsett individens födelseland eller etniska bakgrund.

3.9.4 Orsaker till utvecklingen i områden med utbrett utanförskap

En rad olika faktorer samverkar till såväl ökningen av antalet områden med utbrett utanförskap som den relativt svaga utvecklingen i områdena under de första åren av 2000-talet.

I grunden styrs utvecklingen av områdena av den generella utvecklingen inom bl.a. arbetsmarknaden och i skolan. En generell låg sysselsättning, hög arbetslöshet och kvalitetsbrister i skolan ger negativa effekter. Det finns skäl att befara att effekterna till och med är starkare i de mest utsatta områdena än i landet i allmänhet. Personer som har svag anknytning på arbetsmarknaden tenderar t.ex. att fungera som en arbetskraftsreserv. Därmed drabbas de tidigare och hårdare av ökande arbetslöshet. Områden där många människor har en svag position på arbetsmarknaden dras därmed snabbt med i följderna av en försvagad arbetsmarknad. På samma sätt kan kvalitetsbrister i skolan befaras drabba främst de elever som redan i utgångsläget har de svagaste förutsättningarna, och därmed också de skolor som samlar många av dessa elever. Detta innebär att områdena också kan gynnas snabbt och effektivt av till exempel generell minskande arbetslöshet eller en allmän kvalitetshöjning i skolundervisningen.

Ett bostadsområdes belägenhet, attraktivitet och fysiska sammansättning är bakomliggande faktorer som påverkar befolkningsammansättningen i den. Personer med arbete och egna inkomster tenderar att välja bosätta sig i områden som av olika skäl uppfattas som mer attraktiva. Utflyttning av invånare som får arbete, inflyttning av personer med lägre inkomster från andra bostadsområden, hög inflyttning av nyanlända invandrare samt diskriminering på bostads- och arbetsmarknaden riskerar att dämpa effekterna i de mest utsatta områdena av en generell sysselsättningshöjning och god ekonomisk utveckling i landet.

Forskningsresultaten om effekterna av en ökad social blandning, upprustning och ökad blandning av boendeformer i utsatta områden är inte entydiga. Eventuella positiva effekter av sådana insatser verkar främst uppstå på längre sikt. På kort sikt förefaller en förbättrad arbetsmarknad och bättre skola vara effektivare vägar att förbättra villkoren för de boende i områden med utbrett utanförskap.

Arbetslöshet, låga inkomster och en oflexibel bostadsmarknad medför att en stor andel av de nyanlända flyktingarna och deras anhöriga bosätter sig i utsatta bostadsområden. Tillgången till jobb inom en cirkel med fem kilometers radie runt bostaden har i en studie visat sig ha inverkan på individens chans att vara i arbete. Effekten riskerar att underskattas om man inte tar hänsyn till att personer kan anpassa valet av bostadsort efter jobbtillgången (*Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?* Yves Zenou, Olof Åslund, John Öst, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering 2006:1). Resultaten tyder på att den lokala arbetsmarknaden på kommunnivå har betydelse för arbetsmarknadsutfallet för de boende i området. Liknande negativa s.k. grannskapseffekter på individnivå av boende i ett område med svag socioekonomisk struktur har observerats även i andra avseenden.

Forskning visar att lågutbildade invandrades inkomster påverkas positivt av många kontakter inom den egna etniska gruppen och att värdet av dessa kontakter ökar om gruppen har en stark ekonomisk ställning i landet. Emellertid finns också ett samband mellan socialbidragsberoende i ett bostadsområde och risken för bidragsberoende bland de som flyttar in i området. Risken för att en individ som flyttar in i ett område får socialbidrag ökar om många tidigare boende som tillhör samma etniska grupp är socialbidragstagare. Något överraskande förefaller sådana s.k. nätverkseffekter på arbetsmarknaden vara starkare bland ungdomar som är födda i Sverige med utländska föräldrar än bland dem som själva är utlandsfödda. En möjlig hypotes är att föräldrarnas nätverk eller brist på nätverk får större effekt för de ungdomar vars föräldrar redan är etablerade i landet (se bl.a. *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985-2003*, Robert Eriksson, Oskar Nordström Skans, Anna Sjögren, Olof Åslund, IFAU 2007:18). Boende i utsatta områden har ofta svagare kontaktnät på arbetsmarknaden, vilket är av stor betydelse för arbetsmarknadsutfallet. Till exempel visar en undersökning av Jusek att 43 procent av alla nyutexaminerade från högre utbildning får sitt första jobb genom personliga kontakter. Den som saknar kontakter saknar därmed också tillgång till en viktig inkörsport till arbetsmarknaden.

3.10 Samhällsekonomiska konsekvenser av utanförskapet

Antalet sysselsatta utrikes födda har ökat kraftigt under det senaste åren. Samtidigt har antalet utrikes födda i arbetskraften och befolkningen också ökat snabbt, varför sysselsättningsgraden respektive arbetslösheten i gruppen inte förändrats lika mycket.

Utrikes födda svarar för drygt en fjärdedel av det utnyttjade arbetskraftsutbudet i landet (4,4 miljoner timmar/vecka, motsvarande ca 110 000 heltidsekvivalenter). Det utnyttjade arbetskraftsutbudet i hela befolkningen minskade med ca tio procent under 2007, samtidigt som det ökade med ca fem procent för utrikes födda, främst beroende på en hög invandring.

Sysselsättningsgraden för inrikes födda i åldrarna 15–74 år ligger på strax under 70 procent, vilket är en mycket hög nivå internationellt och historiskt sett. Möjligheterna för samhällsekonomiska vinster genom en

ytterligare höjning torde vara begränsade. Sysselsättningsgraden för utrikes födda ligger ungefär tio procentenheter lägre, varmed utrymmet för höjning är betydligt större.

En högre sysselsättningsgrad bland utrikes födda och ett snabbare arbetsmarknadsinträde för nyanlända ger omgående positiva effekter för antalet arbetstimmar och försörjningskvoten. Den genomsnittliga produktiviteten kan i någon mån påverkas negativt under en övergångsperiod i samband med att icke sysselsatta träder in i arbete. Sammantaget är effekterna omedelbart positiva och kraftiga i förhållande till vad som kan åstadkommas genom t.ex. en generellt höjd utbildningsnivå, där de samlade samhällsekonomiska effekterna är negativa under ca 10 års tid innan positiva effekter uppnås.

I *Timmar, kapital och teknologi - vad betyder mest?* (SOU 2008:14, bilaga 6 till långtidsutredningen 2008) ställs tre olika scenarier upp över utvecklingen av förädlingsvärdet i det privata näringslivet, antalet arbetade timmar samt arbetsproduktiviteten under åren 2006–2020. Ett basscenario jämförs med ett scenario där den genomsnittliga utbildningsnivån antas höjas och ett tredje scenario med ett ökat arbetskraftsdeltagande bland invandrare.

Tabell 8 Genomsnittlig årlig procentuell förändring av förädlingsvärde, arbetade timmar och arbetsproduktivitet i procentenheter vid olika scenarier

År	Utfall 1997-2005	Basscenario 2006-2020	Scenario höjd utbildningsnivå 2006-2020	Scenario ökad integration 2006-2020
Förädlingsvärde	3,78	2,91	2,91	3,10
Arbetade timmar	0,47	0,25	0,21	0,39
Arbetsproduktivitet	3,32	2,66	2,70	2,71

Källa: SOU 2008:14

De kommunalekonomiska effekterna av höjd utbildningsnivå eller ökad nativitet är negativa under så mycket som 30 år framåt – framtida vinster äts upp av höga initialkostnader och långvarigt inkomstbortfall. Motsvarande effekter av ett ökat arbetsmarknadsinträde för invandrare torde vara omedelbart positiva.

En ökad sysselsättningsnivå bland den invandrade befolkningen bedöms ha starkare effekt för de offentliga finanserna än arbetskraftsinvandring. Nyinvandring medför ökade intäkter men också ökade offentliga kostnader, inte minst med hänsyn till förväntad invandring av medföljande familjemedlemmar. Den positiva nettoeffekten för de offentliga finanserna blir därmed begränsad. En invandrare som går från arbetslöshet till arbete medför både ökade offentliga intäkter och minskade utgifter. Professor Jan Ekberg uppskattade 2004 att cirka 110 000 utrikes födda och barn till invandrare som stod utanför arbetsmarknaden var omedelbart tillgängliga för arbete. Om 60 000 av dessa skulle få arbete, skulle det medföra en förbättring av de offentliga finanserna med cirka en procent av BNP.

Statistiska centralbyrån beräknar att andelen utrikes födda i befolkningen ökar från 13,7 procent år 2008 till 15,4 procent år 2020. En fortsatt lägre sysselsättning och hög arbetslöshet i gruppen jämfört med inrikes födda skulle därmed successivt få allt större negativa effekter. Skr. 2008/09:24

4 Förändringar under de närmaste åren

4.1 Fortsatt hög migration

4.1.1 Skyddsbehövande och anhöriga

Under det första halvåret 2008 minskade antalet asylsökande med 24 procent jämfört med samma tid 2007. I absoluta tal minskade antalet nytillkomna asylsökande från 17 621 till 12 270 personer. Minskningen beror i första hand på att färre irakier har sökt asyl i Sverige. Skärpta visumkrav för irakier i Jordanien och Syrien bedöms ha minskat flyktingrörelsen vidare till Västeuropa. Migrationsverket bedömer att antalet asylsökande under 2008 kommer att bli 25 000 för att därefter successivt minska de följande åren. Nedgången innebär ett trendbrott i de senaste årens utveckling mot allt fler asylsökande i Sverige. I stället följer en period som bland annat präglas av följdivandring av anhöriga som söker uppehållstillstånd för familjeåterförening.

Under det första halvåret i år bifölls 32 procent av de asylansökningar som Migrationsverket prövade i sak, vilket är en halvering av andelen bifall jämfört med förra året. Migrationsverket bedömer att den minskade andelen bifall i asylprocessen får till följd att fler överklagar sina beslut till högre instans. Asylprocessen blir därmed längre, och fler personer kommer att vara inskrivna som asylsökande i Migrationsverkets mottagandesystem.

Prognoser över framtida invandring är behäftade med stor osäkerhet. Invandringen drivs av ofta svåröversägliga händelser långt utanför Sveriges gränser. Förändringar i regelverk och praxis i andra länder kan ha stor inverkan på riktningen av flyktingströmmarna. Förändringarna kan ibland ske snabbt. Det ställs därför höga krav på flexibilitet i samhällets system för mottagande av asylsökande och av dem som beviljats uppehållstillstånd.

4.1.2 Den samlade invandringen

Den samlade invandringen till Sverige bedöms fortsätta ligga på höga nivåer under perioden 2008–2010. Statistiska centralbyrån bedömer att nettoinvandringen till Sverige fram till 2020 kommer att uppgå till cirka 680 000 personer, varav 450 000 antas ha utomeuropeisk bakgrund. Det tillskott av arbetskraft som invandringen innebär kan därmed ha stor betydelse för den framtida försörjningsbalansen.

Till skillnad från tidigare invandringstoppar som drivits fram av något enstaka skäl (t.ex. Jugoslavienkrigen på 1990-talet eller arbetskraftsinvandringen under 1950–1970-talet) har dagens invandring många drivkrafter. Vid sidan av de senare årens höga flykting- och anhöriginvandring från kriget i Irak ligger flyktinginvandringen från flera

andra länder på relativt stabila nivåer. Invandringen av anhöriga till flyktingar följer flyktinginvandringen, i allmänhet med en fördröjning på sex till 18 månader. Invandringen på grund av äktenskap med svenskar har ökat stadigt under en lång tid. Invandringen enligt EES-avtalet har nästan femdubblats sedan mitten av 1990-talet. Regeringen har i propositionen *Nya regler för arbetskraftsinvandring* (prop. 2007/08:147) föreslagit reformer för att underlätta rekryteringen av arbetskraft från länder utanför EU/EES. Förändringarna föreslås träda i kraft den 15 december 2008.

De vitt skilda skälen till invandringen medför en stor variation i individuella förutsättningar och i livssituation. Också bland flykting- och anhöriginvandrarerna skiljer sig förutsättningarna mycket, vilket medför behov av en stor variation och hög grad av individuell anpassning i introduktionsinsatserna. Antalet personer som väljer att ordna sitt boende på egen hand medan deras asylansökan prövas har ökat, vilket medför att kommunernas förväntningar på statliga insatser har ökat. Det finns fortsatt stora behov av att utveckla metoder för att förebygga eller bryta utanförskapet bland nyanlända.

4.1.3 Mottagandet i kommunerna

Mottagandet av skyddsbehövande m.fl. och deras anhöriga i kommunerna bedöms minska under de kommande åren.

Tabell 9 Prognos över kommunmottagande 2008-2011

År	2008	2009	2010	2011
Antal mottagna	22 800	19 300	13 800	14 900
-varav anvisade från ABO ⁶	4 200	2 800	1 400	1 800
-varav anvisade kvotflyktingar	1 900	1 900	1 900	1 900

Källa: Migrationsverket

¹ Avser personer som anvisats introduktionsplatser av Migrationsverket.

Tiden från det att uppehållstillstånd har beviljats till kommunmottagande är fortfarande lång för många som anvisas plats via Migrationsverket. Förklaringen är i huvudsak kommunernas problem med att erbjuda bostäder för ensamstående samt svårigheter att ta emot familjer och ensamstående med särskilda behov.

Urbaniseringen med omflyttning från mindre orter till storstäder och andra regionala tillväxtcentra fortsätter av arbetsmarknadsskäl. De tre storstadskommunerna prognostiserar en långsiktig nettobefolkningstillväxt på runt en procent om året, motsvarande en fördubbling av befolkningen på cirka sjuttio år. En betydande del av denna befolkningsökning kan antas komma att bestå av invandrare och barn till invandrare. Höga bostadspriser och svårigheter att snabbt finna hyreslägenheter i större städer kan komma att utgöra en begränsande

faktor för rörligheten i landet, något som också kan få negativa effekter för arbetsmarknadens funktionssätt. Skr. 2008/09:24

En stor andel av de skyddsbehövande m.fl. och deras anhöriga bosätter sig i städernas förortsområden. Därmed ställs särskilda krav på dessa områden avseende tillgång på bostäder och utbildning samt kapacitet för mottagning. Samtidigt uttrycker vissa kommuner, särskilt i glesbygden, vilja att ta emot fler flyktingar för att vända befolkningsutvecklingen och trygga försörjningsbalansen.

4.2 Ökande mångfald

Invandringen medför att en successivt ökande andel av befolkningen utgörs av invandrare och deras barn. Många språkliga, religiösa och etniska minoritetsgrupper fortsätter att växa under de kommande åren. Den geografiska koncentrationen av vissa språkliga och religiösa grupper i särskilda områden kan antas fortsätta, t.ex. arabisk- och somalisktalande muslimer i förorter till Malmö och kristna arabisktalande i Södertälje. Södertälje kommun intar en särställning i landet avseende flyktingmottagande, Inflyttningen av skyddsbehövande och deras anhöriga i kommunen under 2007 motsvarade cirka 1,5 procent av kommunens samlade befolkning.

Utvecklingen innebär att många minoriteter får bättre förutsättningar att etablera och utveckla institutioner såsom friskolor, föreningsliv och trossamfund. Därmed kan dessa institutioner också förväntas få större betydelse för levnadsförhållandena för många människor. Goda förutsättningar finns för fortsatt utveckling av företag som riktar sig till nischmarknader bland invandrar- och minoritetsgrupper.

Den ekonomiska tillväxten, en globaliserad mediemiljö och globala kommunikationer medför större möjligheter till individuella val avseende livsstil, värderingar, kulturuttryck och konsumtionsval. Även detta driver fram en ökad mångfald av individuella eller grupprelaterade levnadssätt. Utvecklingen är densamma hos såväl invandrar- och minoritetsgrupper som bland majoritetsbefolkningen i landet.

En ökande mångfald i befolkningen kan ge upphov till dynamiska sociala och ekonomiska effekter. Samtidigt innebär den att den offentliga sektorn behöver hantera en mer komplex miljö och ta hänsyn till en successivt ökande variation av individuella behov, önskemål och förutsättningar. Även om mångfalden i det stora hela är en positiv förändring i samhället, kommer inte alla uttryck för den att vara det. Möten mellan olika värderingssystem innebär också fler potentiella konfliktsituationer. Anpassning av offentliga verksamheter till denna mer komplexa miljö samt säkrandet av social sammanhållning i en befolkning som präglas av etnisk och religiös mångfald kommer att vara strategiska utmaningar för den offentliga sektorn under de kommande åren. Behovet av bredare språklig kompetens i offentlig sektor fortsätter att öka. Antalet äldre invandrare ökar, vilket ställer nya förväntningar på vård och äldreomsorg.

Arbetslösheten i maj 2008 var den lägsta sedan 1991. Arbetslösheten har minskat snabbt och sysselsättningen har ökat under de senaste åren. Utvecklingen har stor betydelse för att bryta utanförskapet i många olika avseenden. Det finns starka samband mellan arbete/egna inkomster och bl.a. hälsa, demokratiskt deltagande och utnyttjande av fritids- och kulturutbud. Samtidigt finns tecken på en snabb avsvälning av konjunkturen. Arbetsförmedlingen bedömer att arbetslösheten kommer att ligga på 4,2 procent under 2008 för att öka till 4,7 procent under 2009.

Effekterna av den starka arbetsmarknaden har varit mycket goda för dem som tidigare varit arbetslösa men som stått relativt nära arbetsmarknaden. Bland dessa återfinns inte minst många invandrare som bott länge i Sverige och högutbildade personer med utländsk bakgrund. En svagare utveckling kan befaras främst drabba de som från början står långt från arbetsmarknaden, ofta personer där flera olika faktorer (dåliga språkkunskaper, hälsoproblem eller långtidssjukskrivning, diskriminering, lång arbetslöshetstid, låg utbildningsnivå eller boende på en ort med svag arbetsmarknad) samverkar till att upprätthålla utanförskapet. Invandrade kvinnor, ungdomar som invandrat efter skolstart och sverige födda ungdomar med utomeuropeisk bakgrund och låg utbildning är överrepresenterade i gruppen.

Generellt ökade incitament att anställa torde i första hand gynna de arbetslösa som arbetsgivarna bedömer vara mest produktiva. För att personer som av arbetsgivare bedöms ha svagare produktivitet ska träda in på arbetsmarknaden, kan det behövas kraftigare incitamentsstärkningar. En utmaning är att utforma insatser som snabbar på dessa gruppers arbetsmarknadstillträde eller lindrar utanförskapet utan att störa de generella incitamentsstrukturerna.

Skolresultat är en viktig förklaringsfaktor för en individs förutsättningar på arbetsmarknaden. Det dröjer upp till nio år innan en genomförd reform på grundskolans tidiga år får full effekt i avgångsbetygen från nionde skolåret, och ytterligare minst tre år till fullt genomslag i gymnasieavgångar. Därmed hinner många av de reformer som nu genomförs i skolsystemet endast ge begränsat utfall under perioden fram till 2010. Bland de cirka 50 000 ungdomar som varken studerar eller arbetar är ungdomar med utomeuropeisk bakgrund och låg utbildning överrepresenterade. Många riskerar i förlängningen att bli vuxna i ett djupt och långvarigt utanförskap. Mot bakgrund av skolresultatens stora betydelse för en individs förutsättningar på arbetsmarknaden, finns det skäl att uppmärksamma skolans förmåga att skapa bättre förutsättningar att uppnå de nationella målen för nyanlända elever, elever med lågutbildade eller arbetslösa föräldrar och elever i skolor där en stor andel av elevunderlaget utgörs av invandrare eller barn till lågutbildade/arbetslösa.

5 Inriktningar och strategier för integrationspolitiken

5.1 Övergripande mål för integrationspolitiken

De nuvarande målen för integrationspolitiken fastställdes av riksdagen hösten 1997 (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68). Målen har därefter kompletterats 2001 (prop. 2000/2001:1, bet. 2000/01:SfU2, rskr. 2000/01:72) och 2002 (prop. 2002/2003:1, bet. 2002/03:SfU2, rskr. 2002/03:46 samt 2008 (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:AU1, rskr. 2007/08:27). Dessa mål är:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för, och
- ett samhälle fritt från diskriminering.

De nuvarande målen för urban utvecklingspolitik fastställdes av riksdagen hösten 2007 (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:AU1, rskr. 2007/08:27). Dessa mål är:

- färre individer i utanförskap i stadsdelar som präglas av utanförskap,
- färre antal stadsdelar som präglas av utanförskap, och
- fler stadsdelar, samt storstäder och större städer i sin helhet, som präglas av ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling för att öka konkurrenskraften.

I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen att dessa mål för politikområdena Integrationspolitik och Urban utvecklingspolitik upphävs. Anledningen till förändringen är att politikområdesstrukturen avskaffas som administrativ struktur inom ett utgiftsområde. De frågor som har ingått i de tidigare politikområdena Integrationspolitik respektive Urban utvecklingspolitik samlas i budgetpropositionens utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. En följd av den nya budgetstrukturen är också att antalet mål som binds med riksdagen ska minska.

Regeringen föreslår vidare att området integration framöver ska ha ett riksdagsbundet mål som är samstämmigt med det första av de mål för integrationspolitiken som riksdagen tidigare ställt sig bakom, dvs. *lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund*.

Regeringens bedömning: Integrationspolitiken under mandatperioden bör fokusera på följande områden:

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

Skälen för regeringens bedömning: Integrationspolitiken har en vidare omfattning än de åtgärder för integration som vidtas och redovisas inom utgiftsområdet integrations- och jämställdhetspolitik i statsbudgeten. Med integrationspolitik avses regeringens samlade insatser för integration som sker inom många olika sektorer och utgiftsområden. I sin granskningsrapport över den förra regeringens styrning av integrationspolitiken (*Från invandrapolitik till invandrapolitik*, RiR 2005:05) konstaterade Riksrevisionen att såväl integrationspolitikens innebörd som regeringens styrning upplevs som otydlig. Riksrevisionen rekommenderade bland annat att regeringen bör precisera och förtydliga innebörden av de integrationspolitiska målen inom olika samhällsområden och nivåer. Regeringen delar denna bedömning.

I budgetpropositionen för 2008 angav regeringen som sin avsikt att under året presentera en samlad strategi för integrationspolitikens genomförande under mandatperioden. Mot bakgrund av det underlag som presenteras i avsnitt 2 – 4 i denna skrivelse bedömer regeringen att integrationspolitiken fram till 2010 bör fokusera på sju strategiska områden. I avsnitten nedan presenteras regeringens bedömningar om inriktningar, strategier och konkreta insatser för arbetet inom var och en av dessa.

5.3 Ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända

5.3.1 Inriktningar och strategier

Regeringens bedömning: Den övergripande inriktningen bör vara att åstadkomma ett stabilt och flexibelt system för mottagande och introduktion som leder till snabbare etablering i arbete.

Skälen för regeringens bedömning: Det ställs höga krav på de offentliga systemen för mottagning och introduktion för nyanlända. Det viktigaste indikatorerna på insatsernas effektivitet är om de snabbt leder till egenförsörjning, arbete och språkkunskaper. De offentliga aktörerna bör ges incitament till att kontinuerligt utveckla insatserna för att dessa effektivt ska stödja individens snabba etablering. Mekanismer för uppföljning och utvärdering är en viktig del i detta.

Individens kapacitet och egna ansvar bör betonas. Individerna bör ha incitament att söka och ta ett arbete samt att delta i språkundervisning och andra utbildningar eller stödinsatser som erbjuds. En utgångspunkt är att det bör löna sig för individen att söka sig till bostadsorter med god arbetsmarknad eller förutsättningar att erbjuda annan relevant introduktion för att påskynda ett snabbt arbetsmarknadsinträde.

Det bör också finnas ett utbud av verksamheter som matchar individernas varierande behov. De grupper som omfattas av offentliga stödinsatser för sin etablering i Sverige är mycket heterogena. Ett stort antal studier har visat på brister i individuell anpassning hos de befintliga insatserna. Individer riskerar att låsas fast i åtgärder och mekanismer som inte förmår att ta till vara deras kompetenser och ta hand om deras särskilda behov. Särskilt mindre kommuner kan ha svårt att erbjuda verksamheter som är tillräckligt anpassade efter de individuella behoven. Valfrihet, etablering av flera aktörer och samverkan mellan aktörerna utgör viktiga förutsättningar för att åstadkomma en bättre individuell anpassning av offentliga insatser. Möjligheter att validera tidigare utbildningar och kompetenser och att vid behov komplettera utbildningar är ett viktigt verktyg i arbetet. Relevant information om Sverige och det svenska samhället är av vikt för en snabb etablering.

Ett viktigt mått på stabiliteten i systemet är att det bör kunna klara av ett stort flyktingmottagande även under en lågkonjunktur med svag arbetsmarknad. Den stora flyktinginvandringen från Irak har inneburit en påfrestning för många kommuner, trots att den i tid sammanfallit med en högkonjunktur med kraftigt förbättrad arbetsmarknad och stigande kommunala inkomster. Erfarenheten från flyktingkrisen i samband med kriget i det forna Jugoslavien i början av 1990-talet är att en stor flyktinginvandring som sammanfaller med en lågkonjunktur kan få långsiktigt negativa konsekvenser för både individerna och den offentliga ekonomin.

Generella reformer

Sammanfattning: Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag till styrning, ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser som påskyndar arbetsmarknadsetablering. Koordineringen av länsstyrelsernas arbete förstärks i avvaktan på förslaget. Uppföljningen av introduktionen bör utvecklas och fler introduktionsinsatser utvärderas. Regeringen avser att genomföra en dialog med frivilligsektorn för att förstärka dess möjligheter att bidra till integration med särskilt fokus på introduktionen.

Ett stort antal forskningsrapporter och utvärderingar har gett indikationer om brister i det befintliga regelverket för styrning, ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande och i andra introduktionsinsatser för nyanlända. Regeringen beslutade därför den 3 april 2007 att tillsätta en utredning med uppdrag att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser som sammantaget påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga (dir. 2007:52). Utredningen har i juni 2008 presenterat sitt slutbetänkande *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58). Betänkandet har skickats ut för remissynpunkter. Regeringen avser att under våren 2009 återkomma till riksdagen med förslag om styrning, ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagandet samt andra insatser som påskyndar arbetsmarknadsetableringen.

Ambitionen är att utveckla ett system som både ger individen ett utökat ansvar och som stärker incitamenten för en snabb arbetsmarknadsetablering för individer och aktörer som deltar i introduktionsinsatser. Därigenom kan mottagningssystemet bli mer stabilt för svängningar i konjunktur och för antal nyanlända som får uppehållstillstånd och samtidigt mer flexibelt utifrån den enskilda individens behov. Förslag rörande samhällsinformation till nyanlända bereds i propositionsarbetet.

Sammantaget beräknar regeringen att 920 miljoner kronor fr.o.m. 2010 bör tillföras i statsbudgeten för att säkerställa utrymme för förslag till styrning, ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser som påskyndar arbetsmarknadsetablering. I samband med reformen avser regeringen också att lämna förslag om utvecklad uppföljning av introduktionen och utvärdering av insatsernas effekter.

Regeringen beslutade den 6 september 2007 om en dialog som skulle omfatta relationerna mellan staten och den ideella sektorn inom det sociala området (IJ2007/2539/D). Arbetet har bland annat syftat till att erkänna de idéburna organisationernas viktiga roll som opinionsbildare, intresseorganisationer och utförare av sociala tjänster, att bidra till att utveckla relationen mellan staten och den ideella sektorn samt att bidra till sektorns oberoende och självständighet. De idéburna organisationerna

kan också på ett viktigt sätt bidra till integrationsprocesserna, inte minst avseende nyanländas etablering. Regeringen avser därför att genomföra en dialog med frivilligsektorn för att förstärka sektorns möjligheter att bidra till integrationen med särskilt fokus på introduktionen.

I avvaktan på mer genomgripande reformer på området har regeringen initierat en rad insatser för att stimulera flyktningmottagandet och snabba upp de nyanländas arbetsmarknadsetablering. En extra ersättning till kommunerna har införts för åren 2008–2009, flera myndigheters ansvar för nyanländas etablering har förtydligats och den regionala samordningen av mottagande och introduktion har förstärkts. För att ytterligare förstärka den nationella koordineringen och övergripande samverkan mellan länsstyrelserna har regeringen i budgetpropositionen föreslagit att två miljoner kronor ska avsättas för ändamålet under 2009.

Åtgärder som stödjer inträde i arbete

Sammanfattning: Regeringen avser att genomföra en försöksverksamhet med kvalificerad rådgivning och stöd för nyanlända på Arbetsförmedlingen (s.k. etableringssamtal). Erfarenheterna från försöksverksamheter för vissa nyanlända invandrare hos Arbetsförmedlingen bör tas till vara i det fortsatta arbetet. För att ge nyanlända en bättre start i Sverige och avlasta kommuner med ett högt flyktningmottagande i förhållande till befolkningmängden underlättas frivillig vidareflyttning i organiserad form för nyanlända invandrare.

En stark arbetsmarknad är den viktigaste förutsättningen för att även nyanlända invandrare snabbt ska kunna få ett arbete. Reformen som bidrar till ett ökat utbud och efterfrågan på arbetskraft är regeringens centrala prioritering under mandatperioden. De generella reformerna för att öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft utgör en central del i genomförandet av regeringens integrationspolitik. Några viktigare insatser presenteras i avsnitt 5.3.3.

För att förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden speciellt för nyanlända invandrare infördes instegsjobb under 2007. Instegsjobben är en subventionerad anställning inom privat eller offentlig sektor för skyddsbehövande m.fl. som fått uppehållstillstånd, kvotflyktingar och dessa gruppers anhöriga under den första tiden i Sverige. Anställningen ska vara kopplad till deltagande i sfi, eller uppnådda resultat inom denna, och innehålla tydliga handledande inslag. För att ge fler personer möjligheten till instegsjobb har regeringen våren 2008 beslutat om en rad förändringar i utformningen av insatsen. Den tidsram inom vilken en person kan få ett instegsjobb förlängdes till 36 månader från det att uppehållstillstånd beviljats. Perioden för stödet förlängdes till längst 24 månader. Ersättningen höjdes till 75 procent av lönekostnaden även för offentliga arbetsgivare.

Bland andra insatser som regeringen initierat för att förstärka arbetslinjen för nyanlända kan nämnas ett förtydligat ansvar för Arbetsförmedlingen för frågor som rör nyanländas inträde på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens resurser har förstärkts för att

säkerställa att nyanlända invandrare tidigt erbjuds en bedömning av tidigare yrkeserfarenheter. En försöksverksamhet med sammanhållet ansvar för Arbetsförmedlingen för vissa nyanländas introduktion har genomförts i vissa kommuner i Stockholms, Skånes och Kronobergs län. Verksamheten utvärderas av en extern utvärderare. Försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion för nyanlända och långtidsinskrivna invandrare har visat på god effekt och är numera permanentad. Enligt en utvärdering av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) medför verksamheten att fler får arbetspraktik och att deltagande i arbetsplatsintroduktion oftare leder till arbete än vad deltagande i praktik i andra former gör. Under 2007 hade 71 procent av de 3 900 som erbjöds arbetsplatsintroduktion ett arbete 90 dagar efter avslutad insats. Så kallade prova-på-platser och yrkeskompetensbedömning har sedan 2005 kunnat erbjudas av Arbetsförmedlingen för arbetssökande som saknar erfarenhet av svensk arbetsmarknad. Valideringsdelegationen och Myndigheten för skolutveckling har också genomfört en försöksverksamhet med att, tillsammans med branschorganisationer, validera 1 000 personers utländska yrkeskompetens. Sammantaget innebär insatserna en kraftfull satsning för att förtydliga och förstärka arbetslinjen för nyanlända invandrare och att ge ett individanpassat stöd. Regeringen avser att fortsätta med denna inriktning, och ta till vara erfarenheterna från de försöksverksamheter som hittills genomförts.

För att ytterligare förbättra de nyanländas möjligheter på arbetsmarknaden avser regeringen att genomföra en försöksverksamhet med kvalificerad rådgivning och stöd för nyanlända på Arbetsförmedlingen, s.k. etableringssamtal. Syftet med samtalen är att påskynda arbetsmarknadsetableringen. Genom att information ges tidigt efter att uppehållstillstånd beviljats om var i landet det finns efterfrågan på den kompetens som den nyanlände har (eller tänker skaffa sig), kan den få ökad betydelse inför beslut om bosättning. Samtalet ska utmyнна i en "etableringsplan" för personens fortsatta inträde i arbete, boende och deltagande i utbildningar eller andra eventuella insatser som kan stödja individens snabba etablering. Etableringsplanen ska också kunna leda till en samsyn om var det är lämpligast för personen att bosätta sig. Etableringssamtalet införs som en tidsbegränsad försöksverksamhet i avvaktan på den kommande etableringspropositionen. Etableringssamtalet ska utgå från den kartläggning av individens yrkeserfarenhet och utbildningsbakgrund som Migrationsverket genomför under tiden som asylansökan prövas.

En stor andel nyanlända flyttar direkt till storstadslänen med stor koncentration till ett mindre antal kommuner. Närmare hälften av alla nyanlända i Västra Götalands och Skåne län bosätter sig i Göteborg respektive Malmö. I Stockholms län bosätter sig huvuddelen (ca 80 procent) i kommunerna Botkyrka, Huddinge, Stockholm och Södertälje. I bl.a. dessa kommuner vistas ett stort antal asylsökande inneboende eller i andra hand i s.k. eget boende under den tid deras asylansökan prövas. Många av de som beviljas uppehållstillstånd har problem att hitta en egen bostad. Samtidigt finns det i alla län kommuner som tecknat avtal med Migrationsverket om att ta emot ett visst antal nyanlända per år genom anvisning men där platserna inte tas i anspråk. I många av dessa kommuner finns goda förutsättningar för arbete och utbildning. Mot

denna bakgrund avser regeringen att underlätta och stödja vidareflyttning i organiserad form från kommuner med ett högt mottagande till kommuner med god arbetsmarknad inom pendlingsavstånd. Utgångspunkten är att individen har frihet att välja sin bostadsort, men ska ges mer valmöjligheter och bra förutsättningar att få tillgång till introduktionsinsatser som kan leda till arbete, egen försörjning och bra livskvalitet. Genomförandet ska bygga på samarbete mellan utflyttnings- och inflyttningskommunen. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2009 att ramen för extra ordinär ersättning till kommunerna ökar med 3 miljoner kronor för insatser i samband med organiserad vidareflyttning.

Åtgärder för kompletterande utbildning och validering

Sammanfattning: Möjligheterna till komplettering av utländska högskoleutbildningar förbättras. Ökade resurser för utbildningsplatser föreslås, med särskilt fokus på hälso- och sjukvårdsutbildningar. Mottagning och vägledning för personer med utländsk utbildning och/eller yrkeserfarenhet samordnas. Resurser avsätts för validering av utrikes förvärvat yrkeskompetens.

Det är viktigt att invandrare som har högre utbildning eller kvalificerad yrkeserfarenhet får möjlighet att snabbt komma ut på arbetsmarknaden och utöva ett yrke som motsvarar deras kompetensnivå.

Det är ofta svårt för invandrare att få arbete som motsvarar den enskildes kompetens och utbildning. Orsaken kan vara bristande kunskaper i svenska eller att utbildningen inte är exakt jämförbar med motsvarande utbildning i Sverige. Det kan också vara svårt för arbetsgivare att värdera utbildningar och yrkeserfarenheter som förvärvats i ett annat land. Därför är tillgången till kompletterande utbildningar samt validering av utbildning och yrkeserfarenhet viktiga verktyg för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden.

Under de senaste åren har medel anslagits för att lärosäten ska anordna kompletterande utbildningar för personer med utländska examina. Under 2008 har 46 miljoner kronor avsatts för anordnande av kompletterande utbildningar för jurister, lärare och personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredje land. Under 2007 och 2008 har exempelvis Göteborgs universitet och Stockholms universitet haft i uppdrag att anordna kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk juristutbildning. Ett antal lärosäten har i uppdrag att anordna kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk lärarutbildning.

Ett område som regeringen anser särskilt angeläget när det gäller kompletterande utbildning är hälso- och sjukvård. Regeringen föreslår därför i budgetpropositionen för 2009 att ytterligare 51 miljoner kronor per år, inklusive studiemedel, avsätts för integrationsinsatser i högskolan under perioden 2009–2011. Regeringens förslag innebär att sammanlagt 94,2 miljoner kronor avsätts för sådana insatser under 2009. Insatserna innebär framförallt anordnande av kompletterande högskoleutbildningar för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredje land och för lärare med utländsk examen, men även för vägledningsåtgärder för

personer med utländsk utbildning och/eller yrkeserfarenhet (se även budgetpropositionen, utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, avsnitt 8.3.13). Den nuvarande ordningen för erkännande av hälso- och sjukvårdsutbildningar innebär att det för många yrkesutövare tar lång tid innan de kan få behörighet och därigenom tillträde till den svenska arbetsmarknaden. I promemorian *Vägen till svensk legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredje land* (Ds 2007:45) finns förslag om en rättssäker och effektiv ordning för erkännande av hälso- och sjukvårdsutbildningar från tredje land som leder fram till de yrken som Socialstyrelsen utfärdar legitimation för. Promemorian har remissbehandlats. Regeringen avser att införa en ny erkännandeordning som ska kunna träda i kraft under 2009.

Många kommunala och statliga aktörer är inblandade i mottagande och introduktion för nyanlända. Tidigare erfarenheter från lärosäten som anordnat utbildningar för utländska akademiker pekar på ett behov av att samordna information och vägledning till studenterna. För att förbättra förutsättningarna för att individer ska få korrekt information om utbildningskomplettering och till vilken myndighet eller utbildningsinstitution man ska vända sig, avser regeringen att ta initiativ till en effektiv och samordnad vägledning för personer med utländsk utbildning eller yrkeserfarenhet.

Många invandrare har gedigna yrkeserfarenheter som efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden. Genom att validera erfarenheterna kan man närmare ta beskriva om och hur individens kompetens bör kompletteras. Möjligheten att validera utländsk yrkeskompetens bidrar till snabbare inträde på arbetsmarknaden och underlättar val av relevanta kompletterande utbildningar.

Innan validering påbörjas bör individen få tillfälle att genomgå en fördjupad kartläggning för att ringa in sitt kompetensområde. Detta kan ibland vara nödvändigt för att validering i förhållande till fastställda krav och kriterier inom ett yrkesområde ska kunna genomföras. Det gäller inte minst personer som skaffat sig kompetenser utanför det svenska utbildningssystemet och den svenska arbetsmarknaden. Många av de individer som valideras kommer att t. ex. kunna gå vidare till yrkesvux, dvs. yrkesinriktning inom gymnasial kommunal vuxenutbildning. Det är också viktigt att säkerställa att sakliga eller formella krav för yrkesutövande inte sänks.

Valideringsmodeller måste anpassas till den enskilde individens förutsättningar. Modeller och metoder måste fortsätta att utvecklas för att de målgrupper som inte har tillräckliga språkkunskaper ska kunna kommunicera sin kompetens. Modellerna måste bättre anpassas till den enskilde individens kompetens.

Valideringsdelegationen föreslår i sin slutrapport att en myndighet som tillhör Utbildningsdepartementets verksamhetsområde ska åläggas det övergripande ansvaret för validering. En sådan myndighet skulle också kunna ha ansvar för yrkeshögskolan. Yrkeshögskolan skulle därigenom få en naturlig plattform för att stödja och utveckla en nationell struktur för validering. Validering av utländsk eftergymnasial yrkeskompetens förutsätter ett nära samarbete med arbetsgivare, utbildningsorganisationer och andra intressenter. En viktig del i detta är att främja

utbildningsväsendets och branschernas medverkan i valideringen. I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen att 10 respektive 5 miljoner kronor ska avsättas under 2009 och 2010 för validering av utländsk yrkeskompetens.

Skr. 2008/09:24

Tidiga insatser – reformer under tiden asylansökan prövas

Sammanfattning: Mottagandet av asylsökande ses över, bl.a. med inriktning på möjligheter till sysselsättning och egenförsörjning samt boende.

Regeringen tillsatte i december 2007 en utredning med uppdrag att se över mottagandet av asylsökande (dir. 2007:172). I utredarens uppdrag ingår bl.a. att främja de asylsökandes möjligheter till sysselsättning och egenförsörjning såväl under tiden asylansökan prövas som vid ett beviljande av uppehållstillstånd. Asylsökandes boende ska också ses över i syfte att skapa incitament för den enskilde att bosätta sig i regioner med goda förutsättningar för boende, arbete och utbildning. Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2009.

Övriga reformer inom migrationspolitiken

I december 1996 beslöt riksdagen för första gången om en sammanhållen migrationspolitik, innefattande flyktning-, invandrings-, invandrar- och återvandringspolitik. Regeringen anser att det fortfarande är nödvändigt med en helhetssyn. Invandrings- och asylopolitikens utformning och genomförande, inom de ramar som i ökande grad gäller gemensamt inom EU, har stor betydelse för befolkningens sammansättning. Därmed påverkar den också vilka förhållanden, möjligheter och problemställningar integrationspolitiken ställs inför. En väl utformad invandringspolitik i Sverige och i EU bidrar till en god integration. På motsvarande sätt bidrar en god integration till förutsättningar för en ambitiös och human invandrings- och asylopolitik.

Den svenska befolkningen blir allt äldre och inom kort kommer många personer att lämna arbetslivet. Färre ska i framtiden försörja fler, vilket kan få negativa konsekvenser på arbetsmarknaden och för samhällsekonomin. Denna demografiska förändring är en utmaning för den framtida tillväxten och välfärden. En ökad arbetskraftsinvandring är ett av flera instrument i arbetet för att på kort och lång sikt motverka arbetskraftsbrist och för att upprätthålla arbetskraftsutbudet. Regeringen har därför i maj 2008 föreslagit nya regler för arbetskraftsinvandring till Sverige. De nya reglerna kommer att skapa ett mer effektivt och flexibelt system och medverka till att det blir lättare för människor att komma till Sverige för att arbeta och för företag att rekrytera arbetskraft utanför Europa. Förslaget innebär också att en utlänning vars asylansökan avslagits under vissa förutsättningar ska kunna beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att han eller hon först behöver lämna landet. Även en familjemedlem till en sådan person ska kunna beviljas uppehållstillstånd utan att lämna landet.

En särskild utredare har fått i uppdrag att lämna förslag som innebär att ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring införs i svensk rätt (dir. 2008:12). Genom införandet av ett försörjningskrav kan drivkrafterna för arbete ytterligare stärkas och risken för att nyanlända fastnar i utanförskap minska. Ett försörjningskrav kan skapa incitament för den enskilde att bosätta sig i regioner med goda förutsättningar för arbete och bostäder och därmed leda till en god integration. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2008.

Andra insatser

Inriktningar och förslag rörande nyanlända barn och elever i skolan redovisas under avsnitt 5.5 om likvärdighet i skolan. Ytterligare inriktningar och förslag rörande universitets- och högskoleutbildning, annan vuxenutbildning och sfi redovisas under avsnitt 5.6 om språkkunskaper och utbildning för vuxna.

5.4 Fler i arbete och fler företagare

5.4.1 Inriktningar och strategier

Regeringens bedömning: De övergripande inriktningarna för regeringens arbete på området bör vara

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

Skälen för regeringens bedömning: Huvudinriktningen i regeringens arbete under mandatperioden är att bryta utanförskapet, bland annat genom ökat utbud och ökad efterfrågan på arbetskraft. Arbete är inte detsamma som integration, men en stor del av de så kallade integrationsproblemen kan lösas genom arbete och egna inkomster. Egna inkomster och det sammanhang som arbete ger har starka samband med boendestandard, fysisk och psykisk hälsa, demokratisk delaktighet och tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter. Att fler invandrare kan delta på arbetsmarknaden medför inte bara stora mänskliga och individuella ekonomiska vinster. Som analysen av utanförskapets konsekvenser i avsnitt 3 visar, finns också mycket betydande samhällsekonomiska vinster att göra genom ökat arbetskraftsdeltagande bland invandrare. Därför är huvudinriktningen för regeringens integrationspolitik under mandatperioden att bryta utanförskapet på arbetsmarknaden, så att den samhällsekonomiska potentialen hos den utrikes födda arbetskraften tas tillvara. Regeringens insatser för integration bör bidra till att personer som är anställningsbara blir anställda eller startar eget och därmed klarar sin egen försörjning. Personer som inte är omedelbart anställningsbara bör få stöd för att bli det. Det är även betydelsefullt att arbetsmiljön utformas så att riskerna minskar för att slås ut i förtid.

Det finns en stor grupp ungdomar som varken arbetar, studerar eller söker arbete aktivt. Ungdomar med utländsk bakgrund är överrepresenterade i gruppen. För många riskerar ungdomstiden att bli en inledning till ett långvarigt, ibland livslångt utanförskap. Dessa ungdomar, ibland kallade för "unga utanför" bör uppmärksammas särskilt inom ramen för integrationspolitiken.

En generellt stark arbetsmarknad har en stor betydelse för invandrades, särskilt de nyanländas, möjligheter till arbete och egen försörjning. Hållbara arbetstillfällen skapas främst av livskraftiga företag. Invandrare startar och driver egna företag i högre utsträckning än den infödda befolkningen. Därför är goda villkor för att starta, driva och utveckla företag av stor vikt för integrationen.

Under de senaste tio åren har en rad särskilda satsningar genomförts för att uppmuntra och underlätta nyföretagande bland invandrare.

Tillgången till rådgivning har förbättrats till personer som vill starta eller nyligen har startat företag. Det finns dock behov av att uppmärksamma de särskilda hinder som oftare möter etablerade invandrade företagare. Det kan till exempel röra sig om tillgången till nätverk och kontaktytor samt till extern finansiering som behövs för att låta företaget växa.

5.4.2 Strategiska insatser

Generella reformer för att öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft

Sammanfattning: Arbetsmarknadsinsatser bör inriktas på att öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt på bättre matchning på arbetsmarknaden. Myndigheternas arbete för mångfald bland personalen och mot diskriminering utvärderas.

Förbättrad integration på arbetsmarknaden ska i första hand uppnås genom generella åtgärder för att öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt bättre matchning mellan utbudet och efterfrågan. Regeringen har förnyat arbetsmarknadspolitiken med denna inriktning. De första två faserna av jobb- och utvecklingsgarantin har genomförts. Nystartsjobb har införts för att förbättra möjligheterna till arbetsmarknadsinträde för långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna samt för nyanlända invandrare. Reformen i arbetslöshetsförsäkringen syftar till att öka incitamenten för ett snabbt återinträde i arbete. Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att verka för en bättre coaching, matchning och ”targeting”. Arbetsplatsintroduktion, prova-på-platser, och yrkeskompetensbedömning har införts. Verksamheterna följs upp kontinuerligt, och förefaller nå ut väl och få god effekt för utrikes födda arbetslösa. Reformeringen av arbetsmarknadspolitiken fortsätter under resten av mandatperioden, bland annat genom inledningen av tredje fasen av jobb- och utvecklingsgarantin.

Forskning och uppföljningar visar att en generellt stark arbetsmarknad med ett ökat antal arbetstillfällen främst gynnar de personer som är i färd med att träda in på arbetsmarknaden. Bland dem återfinns många invandrare och ungdomar. Jobbskatteavdraget som regeringen infört och där det tredje steget presenteras i budgetpropositionen för 2009 syftar till ett generellt ökat utbud på arbetskraft. Företagandet ska främjas. Regeringen avser att fortsätta driva en skatte- och näringspolitik som främjar jobbtillväxt.

Det ska vara lätt att anställa. Vissa förändringar av regleringen av tidsbegränsade anställningar m.m. har genomförts bl. a. i syfte att underlätta och öka företagets incitament att anställa och för att öka flexibiliteten i regelverket. Samtidigt ges arbetstagare som under en längre tid har haft en tidsbegränsad anställning en rimlig trygghet. Regeringens utgångspunkt är att den förenkling som nu genomförts kommer att underlätta rekrytering och nyanställningar och därmed bidra till att fler arbetstillfällen skapas. Anställningar på begränsad tid, som komplement till tillsvidareanställningar, ökar möjligheterna för grupper

som står långt från arbetsmarknaden att etablera sig och få Skr. 2008/09:24
arbetslivserfarenhet.

Regeringens mål är att den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda i staten ska öka på alla nivåer. Under 2007 avslutades två större regeringsuppdrag inom området, vilka utvärderas av Statskontoret. Det ena uppdraget handlar om ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering som ett femtiotal myndigheter i fem län har deltagit i under två år. Statskontoret ska redovisa sin utvärdering i december 2008. Det andra uppdraget handlar om en försöksverksamhet med avidentifierade ansökningshandlingar samt en jämförande studie om rekrytering med mångfaldsperspektiv som pågick under 2007. Sammanlagt deltog 16 myndigheter, sju myndigheter i försöksverksamheten och nio myndigheter i den jämförande studien. Statskontorets utvärdering förväntas bli klar under hösten 2008.

Arbetsgivarverket har i bred samverkan med de statliga arbetsgivarna tagit fram och utvecklat en mångfaldsstrategi. Mångfald definieras som den "blandning av bakgrund och kompetens som har betydelse för arbete, kvalitet och kundorientering". Strategin, kallad "Inkluderande synsätt – en strategi för mångfald i staten", utgör ett verktyg för myndighetscheferna. Strategin lyfter fram sex områden som arbetet behöver fokusera på för att skapa arbetsplatser med en ökad öppenhet för och tillvaratagande av mångfald. Arbetet med att implementera och införliva strategin påbörjas hösten 2008 genom att information ges till samtliga myndighetschefer.

Insatser för entreprenörskap

Sammanfattning: Regeringens arbete på området inriktas på att skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Förutsättningarna för företagande på orter med utbrett utanförskap förbättras genom nystartskontor. De särskilda hinder som invandrade företagare ofta möter, bl.a. i form av bristande nätverk och svårigheter att finna extern finansiering, uppmärksammas.

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 två åren genomfört en rad åtgärder för ett bättre företagsklimat, vilka även kommit invandrade företagare till del.

I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen en sänkning av arbetsgivaravgifterna med en procentenhet. Det har blivit billigare att anställa personer som tidigare varit sjukskrivna. Den 1 januari 2008 infördes särskilt nystartsjobb, vilket innebär att arbetsgivaren får ett högre ekonomiskt stöd än för övriga nystartsjobb, vid anställning av personer som har sjukpenning, rehabiliteringspenning, eller sjuk- och aktivitetsersättning sedan minst ett år på heltid. Förutsättningarna för att erhålla finansiering har förbättrats genom slopad förmögenhetsskatt, höjt mikrolån samt ökade resurser till Almi Företagspartner AB. Myndigheter

och departement arbetar kontinuerligt med att minska den tid som företagare ägnar åt administration till följd av krav i statliga regelverk.

Den av regeringen tillsatta utredningen som ska se över reglerna för F-skattsedel i syfte att göra det enklare att starta näringsverksamhet har lämnat sitt betänkande *F-skatt åt flera* (SOU 2008:76). Det pågår en översyn av reglerna för företagare i de sociala trygghetssystemen, såsom sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Målet är att fler ska våga starta och driva företag. Det pågår också en översyn av de statliga finansieringsinsatserna för nya, små och medelstora företag i syfte att göra dagens insatser mer effektiva och överskådliga. En utredning har lämnat förslag på en sänkning av lägsta tillåtna mängden kapital vid start av aktiebolag, vilket tillsammans med en eventuell slopad revisionsplikt för små företag skulle göra det enklare att starta och driva aktiebolag (SOU 2008:49). Vidare har regeringen beslutat att en särskild utredare ska analysera förutsättningarna för att införa särskilda skatteincitament för att stimulera fysiska personers investeringar i mindre företag.

Regeringen har initierat försöksverksamhet med nystartskontor i ett antal kommuner. Nystartskontoren ska samordna flera myndigheters verksamhet och erbjuda vägledning och stöd till människor för att de lättare ska komma in på arbetsmarknaden, genom att till exempel starta eget företag eller hitta en lärlingsplats eller en utbildning.

De särskilda hinder som oftare möter etablerade företagare med utländsk bakgrund bör uppmärksammas särskilt. Regeringen har därför avsatt 20 miljoner kronor per år för åren 2008–2010 till Verket för näringslivsutveckling, Nutek, som i samarbete med andra offentliga samt privata aktörer ska verka för ett stärkt företagande bland personer med utländsk bakgrund. Tillgången till kvalificerad och specialiserad rådgivning ska öka för etablerade företagare med utländsk bakgrund, liksom deras möjligheter att delta i mentorprogram och nätverk. Genom en dialog med anställda inom banksektorn ska förutsättningarna för invandrade företagare att erhålla finansiering förbättras. Inom programmet kommer även medel att avsättas för att det ska finnas aktuell kunskap om företag som drivs av personer med utländsk bakgrund oavsett kön.

I och med integrationen av Stiftelsen IFS Rådgivningscentrum och Almi Företagspartner AB som ägde rum under 2007 på de flesta håll i landet, har det blivit 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. Vidare erhöll Almi Företagspartner AB under 2007 ökade anslag för att kunna förstärka sin rådgivningsverksamhet i invandratäta områden, främst i de tre storstadsområdena.

Det statliga riskkapitalbolaget Swedfund International AB, vars uppdrag är att erbjuda finansiering och kompetens för investeringar i utvecklingsländer samt vissa länder i Östeuropa, har under 2008 fått särskilda medel för att bl.a. underlätta investeringar tillsammans med svenska företagare med invandrarbakgrund. Bakgrunden till satsningen är att det bland företagare med invandrarbakgrund finns intresse för och kunskap om investeringar i t.ex. ursprungsländerna. Detta är angeläget att ta tillvara, i syfte att bidra till näringslivsutveckling i de länder där investeringarna genomförs.

Sammanfattning: Unga i utanförskap uppmärksammas särskilt inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser.

Utrikes födda ungdomar, i synnerhet nyanlända, är kraftigt överrepresenterade bland de s.k. ”unga utanför”. För många innebär utanförskapet under de första vuxenåren en inledning på ett mycket långvarigt, ibland livslångt utanförskap på arbetsmarknaden. Det finns därför skäl att särskilt uppmärksamma gruppen i utformningen av arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatser.

Skolan är av stor betydelse för de unga i utanförskap. Regeringens insatser och inriktning för bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan i övrigt redovisas i avsnitt 5.5.

Jobbgarantin för ungdomar infördes den 3 december 2007. I maj 2007 deltog 12 000 ungdomar inom garantin för ungdomar. Cirka 15 procent av dem är utrikes födda, vilket innebär att insatsen når väl ut till gruppen.

Regeringen har uppdragit åt Ungdomsstyrelsen att genomföra en tematisk analys av ungdomars levnadsvillkor och upplevelse av sin situation i ett antal utanförskapsområden med särskild inriktning på utbildning och arbete. Uppdraget ska redovisas i december 2008. Regeringen avser även att ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra fortsatta tematiska analyser av ungdomars situation i utanförskapsområden med inriktning på frågor av särskild vikt för unga kvinnor och män. Vidare bereds en strategi för ungdomspolitikerna inom Regeringskansliet. Regeringen avser att redovisa strategin under 2009.

5.5 Bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan

5.5.1 Inriktningar och strategier

Regeringens bedömning: Den övergripande inriktningen för regeringens arbete på området bör vara att uppnå förbättrade utbildningsresultat och likvärdig utbildningskvalitet för alla elever i skolan, oavsett kön, bakgrund och bostadsort.

Skälen för regeringens bedömning: Elever med de svagaste förutsättningarna i utgångsläget är också de som drabbas mest av en allmänt bristande studiero och kvalitet i undervisningen. Varje barn har rätt att få de verktyg som krävs för att utforska sin omvärld och möta samhällets krav. Ökad utbildning ger fler människor makt över den egna vardagen och möjlighet att påverka och utforma sina egna liv. För närvarande lämnar en av fyra elever grundskolan utan att ha uppnått de grundläggande kraven för godkänt i alla ämnen. En av tio elever saknar behörighet till gymnasieskolan. Bland dem är invandrare och barn till invandrare överrepresenterade. Skillnaden mellan elever med och utan utländsk bakgrund kan i huvudsak förklaras med genomsnittliga skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund. Skillnaden är alltså inte i första hand ett integrationsproblem, utan ett generellt kvalitets- och likvärdighetsproblem som främst drabbar elever med begränsat föräldrastöd eller annars svagt utgångsläge i skolan, oavsett nationalitet eller etnisk bakgrund.

Den viktigaste insatsen för integration inom barn- och ungdomsskolan är därför en generell kvalitetshöjning för förbättrade utbildningsresultat för alla elever. Detta generella kvalitetshöjande arbete bör utformas så att det når ut och får god effekt för alla elever oavsett bakgrund eller bostadsort.

Elever som invandrat till Sverige efter skolstart har betydligt sämre chanser att uppnå fullgoda skolresultat än svenskfödda elever eller elever som invandrat under den tidiga barndomen. Svaga resultat i grundskolan försämrar förutsättningarna för fortsatt utbildning, arbete och egen försörjning långt efter skoltiden. De nyanlända elevernas skolresultat bör därför uppmärksammas särskilt. Inriktningen bör vara att eleverna ges förutsättningar till individuellt anpassat stöd och snabb inläring av samtliga ämnen. Vid behov bör möjligheter finnas för modersmålsutveckling och stödundervisning på modersmålet.

Generella reformer i skolan

Sammanfattning: Generella insatser för att förbättra situationen för elever som riskerar att inte nå målen är också gynnsamma för elever med utländsk bakgrund.

Regeringen har inlett ett ambitiöst program för förbättrade utbildningsresultat. En satsning ska genomföras för att stärka basfärdigheter i att läsa, skriva och räkna. Sammanlagt 900 miljoner kronor ska under 2008–2010 riktas till insatser för elever som riskerar att inte nå skolans mål.

För att fånga upp de elever som behöver extra hjälp måste skolan bli bättre på att följa upp och utvärdera vad eleverna har lärt sig. Regeringen avser därför att införa avstämningstillfällen i slutet av årskurs 3, 6 och 9. Regeringen avser även att under 2009 införa nationella prov i svenska och matematik för årskurs 3 samt att införa nationella prov i de naturorienterade ämnena för årskurs 9. Avsikten är att de nationella proven i årskurs 5 ska bli obligatoriska. För att ytterligare stärka uppföljningen av elevernas kunskaper har regeringen aviserat att betyg skall införas från årskurs 6.

Informationen till föräldrar och elever om skolresultaten måste förbättras. Den individuella utvecklingsplanen ska utvecklas, så att skolor ska ge skriftliga omdömen redan från första klass. I utvecklingsplanen ska även överenskommelser mellan läraren, eleven och föräldrarna dokumenteras. Ett gott samarbete mellan hem och skola är en viktig förutsättning för goda skolresultat.

Svenska och internationella undersökningar visar att elever med välutbildade lärare når bättre kunskapsresultat. Lärarkompetensen höjs genom fortbildning med fokus på ämneskunskaper, ämnesdidaktik samt behörighetsgivande utbildningar och möjligheter till forskarutbildning. Sammanlagt 3,6 miljarder kronor satsas på det s.k. lärarlyftet mellan åren 2007 och 2010. En speciallärarutbildning har införts med inriktning på stöd till de elever som har svårigheter att nå de nationella målen. En utredning ser över lärarutbildningen (dir. 2007:103) och en annan utredning har lagt förslag om behörighet och auktorisation av lärare (SOU 2008:52).

Den 1 oktober 2008 inrättas Statens skolinspektion som 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.

Gymnasieskolan ska innehålla utbildningsvägar både för elever som vill gå vidare till högskolan eller annan eftergymnasial utbildning och för dem som vill gå direkt ut i yrkeslivet. Genom nya yrkes- och lärlingsutbildningar av hög kvalitet samt insatser för att förbättra grundskolan bör utslagningen från gymnasieskolan kunna minska väsentligt. Förslag om en reformerad gymnasieskola bereds inom Regeringskansliet.

Forskningen tyder på att deltagande i förskola är gynnsamt för senare skolframgångar för barn med utländsk bakgrund. Förskolan ska vara öppen för alla barn, oavsett bostadsort och familjesituation. Förskolan liksom den öppna förskolan är inte bara viktig för barnen, utan också för föräldrarna. Med dagens bestämmelser får dock inte alla del av förskolans verksamhet. Genom att avgiftsfri allmän förskola införs även för barn från tre års ålder kommer fler barn än tidigare att få tillgång till pedagogisk verksamhet. Genom en särskild fortbildningssatsning – Förskolelyftet – ska också förskolläraernas, barnskötarnas och förskolechefernas kompetens förbättras.

Riktade insatser för nyanlända elever

Sammanfattning: Allmänna råd för utbildning till nyanlända elever tas fram. Satsningen på andraspråksinläring inom lärarlyftet fortsätter. Förslag om distansundervisning bereds.

Utöver de generellt kvalitetshöjande insatserna på skolområdet finns behov av vissa riktade satsningar, främst för att förbättra situationen för nyanlända elever. Regeringen gav 2006 Statens skolverk i uppdrag att ta fram mål- och riktlinjer för nyanlända elevers utbildning. Skolverket planerar att presentera dessa i form av allmänna råd under hösten 2008.

Inom regeringens satsning på lärares fortbildning finns möjlighet för lärare att utveckla sina kunskaper i att undervisa i svenska som andraspråk. Efterfrågan på dessa kurser har varit stor och det finns därför anledning att fortsätta satsningen på andraspråksinläring i lärarlyftet.

Bristen på behöriga lärare utgör en svårighet för kommuner och skolor i att anordna modersmålsundervisning. Bland annat mot denna bakgrund gav regeringen i februari 2008 Skolverket i uppdrag att föreslå hur distansundervisning för elever bosatta i Sverige ska få anordnas i grundskolan, gymnasieskolan och sameskolan. Uppdraget omfattade bl.a. distansundervisning i modersmål, dels i de nationella minoritetsspråken, dels i övrig modersmålsundervisning (U2008/1675/G, U2008/2910/G). Skolverket lämnade en slutredovisning i juli 2008. Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5.6 Bättre språkkunskaper och förbättrade utbildningsmöjligheter för vuxna

5.6.1 Inriktningar och strategier

Regeringens bedömning: Den övergripande inriktningen för regeringens arbete på området bör vara att höja språkkunskaperna och förbättra utbildningsmöjligheterna för att bryta utanförskap och underlätta integration för vuxna.

Skälen för regeringens bedömning: Arbete och grundläggande kunskaper i svenska språket är av avgörande betydelse för att undvika att de som kommer till vårt land fastnar i bidragsberoende och passivitet. Forskare har visat att kunskaper i mottagarlandets språk avsevärt ökar chanserna att få ett arbete. Sambandet understryks även i undersökningar av svenska förhållanden – de med sämst kunskaper i svenska får mer sällan anställning än de som har goda kunskaper. De uppföljningar som genomförts av svenskundervisning för invandrare (sfi) visar emellertid på en bristande kvalitet och låga studieresultat. En viktig inriktning för integrationspolitiken bör därför vara att förbättra kvaliteten i sfi-verksamheten. En del i detta är en språkundervisning som är bättre anpassad efter individuella behov och förutsättningar. Nyanlända invandrare bör ges incitament att snabbt lära sig svenska och ta ett arbete. Möjligheter bör också finnas för dem som inte klarat sfi eller som slutat på en lägre nivå att återuppta eller komplettera studierna.

5.6.2 Strategiska insatser

Sammanfattning: Det övergripande målet för sfi konkretiseras och nationella slutprov införs. Medel har avsatts för att lyfta sfi-lärarnas kompetens. Statskontoret utvärderar sfi-undervisningen.

En alltför allmänt hållen kursplan med otydliga målformuleringar gör det svårt för både sfi-studerande och lärare att förstå vilka krav som ställs. Utveckling av nationellt jämförbara mått på utbildningsresultaten är viktigt för uppföljning och utvärdering av verksamheterna. Därför har regeringen gett Statens skolverk i uppdrag att se över och konkretisera det övergripande målet för sfi samt målen för kurserna A–D. För att säkerställa att de som deltar i undervisningen når de kunskaper som krävs införs obligatoriska nationella slutprov på samtliga tre studievägar. Proven ökar likvärdigheten över landet vad gäller resultat och bedömning. Skolverket har fått i uppdrag att utforma proven, som ska kunna börja användas från och med den 1 januari 2009.

Lärarnas kompetens och utbildning är en viktig faktor för elevens resultat. Nio av tio sfi-lärare saknar utbildning på rätt nivå i undervisningsämnet svenska som andraspråk. Därför har regeringen

avsatt sammanlagt 61 miljoner kronor i särskilda medel för att lyfta sfi-läraernas kompetens till och med 2010.

Många nyanländas arbetsmarknadsinträde försenas eller avbryts på grund av bristande språkkunskaper för att sfi inte fullföljts av olika skäl. Regeringen överväger att tillsätta en utredning som ska se över möjligheterna att bedriva sfi-studier endast inom en begränsad sammanhängande tid.

Någon genomgripande utvärdering av sfi har inte utförts under de senaste tio åren, trots en låg måluppfyllelse och låg genomströmning. Underlaget för nationella analyser har stora brister. Statskontoret har därför fått i uppdrag att göra en utvärdering av sfi, med fokus på deltagarnas resultat, lärarnas kompetens och kommunernas organisation av utbildningen.

Den 1 oktober 2008 inrättas Statens skolinspektion. Den nya myndigheten övertar Skolverkets ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Den nya myndighetsstrukturen ska bidra till en tydlig och förutsägbar rollfördelning, vilket i sin tur ska ge myndigheterna förutsättningar att genomföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. En förstärkning av resurserna till inspektionsverksamheten förväntas leda till en skarpare granskning av samtliga verksamheter, däribland sfi. Inom ramen för arbetet med en ny skollag övervägs dessutom frågan om ökade sanktionsmöjligheter för Skolinspektionen.

Regeringen har redan tidigare aviserat en prestationsbaserad bonus för nyanlända invandrare som klarar sina sfi-studier med godkänt betyg inom en viss tid. Detta ger en tydlig signal att språket är viktigt och ökar incitamenten för deltagarna att snabbare lära sig svenska. Utformning av bonusen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Insatser för validering och komplettering av utbildningar för nyanlända redovisas under avsnitt 5.3.2.

5.7 En effektiv bekämpning av diskriminering

5.7.1 Inriktningar och strategier

Regeringens bedömning: Den övergripande inriktningen för regeringens arbete på området bör vara ett samhälle fritt från diskriminering.

Skälen för regeringens bedömning: Diskriminering är en kränkning av en individs grundläggande rätt till integritet och likabehandling. En effekt av diskriminering är att efterfrågan på arbetskraft minskar bland individer och grupper som redan i utgångsläget har en svag position på arbetsmarknaden. Aktuell forskning och ombudsmannamyndigheternas rapportering ger stöd för att diskriminering förekommer inom olika samhällsområden. Det är dock svårt att få en tydlig bild av om diskrimineringen i samhället ökar eller minskar.

Regeringens ambition är minskad diskriminering i samhället på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck samt ålder. Lagstiftningen och andra instrument ska ge starka incitament att inte diskriminera. Särskilt diskrimineringen på arbetsmarknaden ska uppmärksammas och det ska kosta att diskriminera. Diskriminerande rekryteringsbeteenden behöver förändras. Det förutsätter att arbetsgivare har kunskap om diskrimineringslagstiftningen och arbetar för att förebygga diskriminering.

Tillsynsarbetet hos den nya myndigheten Diskrimineringsombudsmannen ska få genomslag så att fler personer känner till och kan tillvarata sina rättigheter och så att fler arbetsgivare undviker diskriminerande beteenden. Kunskapen om förekomst och omfattning av diskriminering i samhället behöver förbättras, likaså kunskaperna om mekanismer bakom diskriminering. Statliga myndigheter bör vara ett föredöme i arbetet mot diskriminering.

5.7.2 Strategiska insatser

Sammanfattning: En samlad lag mot diskriminering införs och en gemensam ombudsmannamyndighet skapas. Diskrimineringsersättning införs. Antidiskrimineringsstrategier hos myndigheter utvärderas.

Riksdagen har beslutat om en samlad lag mot diskriminering och en ombudsmannamyndighet som ska verka mot diskriminering på alla samhällsområden och på alla diskrimineringsgrunder som regleras i lagen (prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:00). Regeringen bedömer att sammanslagningen av lagstiftningen och ombudsmannaorganisationen väsentligt förenklar och effektiviserar arbetet mot diskriminering. För att ytterligare förtydliga arbetet mot

diskriminering redovisar regeringen sitt arbete mot diskriminering samlat i budgetpropositionens utgiftsområde 13. Därmed förbättras riksdagens möjlighet till insyn och uppföljning av insatserna på området.

En förutsättning för att den nya reformen ska få genomslag i praktiken är att både den som anser sig utsatt för diskriminering och den som diskrimineringsförbuden riktar sig till får kunskap och information om den nya lagen och den nya myndigheten. Därför kommer en informations- och utbildningsinsats att genomföras.

Genom den nya lagen och sammanslagningen av ombudsmännen förstärks förutsättningarna för ett mer effektivt arbete mot diskriminering avsevärt. Ett exempel på detta är att det ska kosta att diskriminera. Därför införs en diskrimineringsersättning som både ska vara en ersättning för den kränkning som diskrimineringen innebär och som avskräcker från diskriminering. Avsikten är att skapa förutsättningar för kraftfulla och avskräckande påföljder vid diskriminering.

Åtgärder mot diskriminering måste även i fortsättningen ha högsta prioritet. Som framgår av propositionen *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95) har regeringen för avsikt att skyndsamt låta komplettera Diskrimineringskommitténs överväganden med ytterligare underlag och därefter återkomma till riksdagen.

Av lika stor vikt som att ha en effektiv lagstiftning mot diskriminering är att identifiera effektiva metoder i arbetet mot diskriminering. Regeringen avser att överväga behovet av ytterligare åtgärder efter utvärderingarna av försöket med avidentifierade ansökningshandlingar vid ett antal myndigheter och antidiskrimineringsstrategier som utarbetats av ett antal centrala myndigheter.

Regeringen har gett 17 statliga myndigheter och samtliga länsstyrelser i uppdrag att ta fram strategier mot diskriminering i verksamheten. Samtliga berörda myndigheter bedriver verksamhet som direkt eller indirekt innefattar kontakter med enskilda individer. Myndigheterna har redovisat sådana strategier och följduppdrag om genomförande, uppföljning eller utveckling bereds i Regeringskansliet. Regeringen har nyligen gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera de strategier mot diskriminering som varit i kraft några år.

Principen om icke-diskriminering ska inte enbart drivas nationellt utan även i olika internationella sammanhang. Under det svenska ordförandeskapet i EU kommer Sverige att arrangera en EU-konferens (Equality Summit) om arbetet mot diskriminering. Konferensen är initierad av och genomförs i samarbete med Europeiska kommissionen.

5.8 En positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap

5.8.1 Inriktningar och strategier

Regeringens bedömning: Den övergripande inriktningen för regeringens arbete på området bör vara bättre levnadsvillkor i stadsdelar med utbrett utanförskap samt färre stadsdelar med utbrett utanförskap.

Skälen för regeringens bedömning: Generella åtgärder utgör huvudspåret för att bryta utanförskapet för individer som bor i stadsdelar med utbrett utanförskap. Huvudinriktningen för arbetet är att öka utbudet och efterfrågan på arbetskraft även i dessa stadsdelar. Skolor samt övrig service och infrastruktur ska ha förutsättningarna att fungera, trots en ofta hög genomströmning av människor i stadsdelarna. Insatserna ska bidra till en bredare socioekonomisk sammansättning i bostadsområdena.

För att insatserna ska nå ut och få god effekt för hela befolkningen oavsett bostadsort behövs en samordning mellan staten och kommuner i de stadsdelar där utanförskapet är mest utbrett. Det bör vara tydligt vilket ansvar kommunerna respektive staten har för områdenas utveckling. Utvecklingen i områdena bör följas upp och effekterna av insatser bör utvärderas vid behov.

Regeringen ser det också som viktigt att stadsdelar med utbrett utanförskap uppmärksammas i kommunernas planering och analyser av den framtida utvecklingen. Fler kommuner i Sverige initierar planeringsprocesser som aktivt inkluderar stadsdelarna. För att kommuner ska kunna få en hållbar utveckling är det viktigt att alla, såväl kvinnor som män, som bor i kommunen oavsett bostadsområde ska kunna ta del av utvecklingen.

5.8.2 Strategiska insatser

Sammanfattning: Arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitik bryter utanförskap. Lokala utvecklingsavtal träffas med kommuner med stadsdelar där utanförskapet är utbrett. Ett ramverk för s.k. lokala partnerskap har införts. En delegation för hållbara städer inrättas och medel föreslås för att höja miljöprestandan vid ny- eller ombyggnad av bostadskvarter och stadsdelar. Nystartskontor startar sin verksamhet i nio kommuner.

Regeringens huvudsakliga insatser för att bryta utanförskapet består av en arbetsmarknadspolitik som främjar ökat utbud och ökad efterfrågan på arbetskraft, en utbildningspolitik för bättre resultat och likvärdighet i skolan och en näringspolitik som förbättrar villkoren för företagande. Insatserna redovisas under respektive utgiftsområde i

budgetpropositionen, och återges också under respektive avsnitt i denna skrivelse.

För att tydliggöra kommunernas respektive statens ansvar för områdenas utveckling träffas lokala utvecklingsavtal med de kommuner med stadsdelar där utanförskap är mest utbrett. Avtalen utformas utifrån ett helhetsperspektiv. Med det avses bl.a. att utvecklingen av stadsdelarna ses som en integrerad del i den regionala utvecklingen. Den outnyttjade arbetskraftspotential och kompetens som finns i stadsdelarna utgör en resurs för tillväxt i hela landet. 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 bör ske regelbundet. I september 2008 erbjöd regeringen 21 kommuner att teckna lokala utvecklingsavtal för perioden 2008–2010.⁷

Förordningen (2008:348) om urbant utvecklingsarbete trädde i kraft den 1 juli 2008. Den skapar en struktur för statliga myndigheters medverkan i kommuners utvecklingsarbete i stadsdelar där kommunen väljer att teckna lokalt utvecklingsavtal med staten. Förordningen skapar ett ramverk för s.k. lokala partnerskap mellan olika aktörer i syfte att åstadkomma en effektiv användning av ordinarie resurser för att minska utanförskap i stadsdelarna. Statliga myndigheter som bedriver verksamhet av betydelse för utvecklingen i stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal kan ingå i de lokala partnerskapen. Polismyndigheterna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har i uppdrag att ingå i lokala partnerskap med kommuner som tecknat lokala utvecklingsavtal (IJ2008/1215/IU). Uppdraget gäller till och med 2010 och ska utföras inom ramen för ordinarie resurser och verksamhet. Myndigheterna ska i samråd med parterna i de lokala partnerskapen, när det bedöms lämpligt, redovisa förslag till åtgärder och förändringar för ett effektivt urbant utvecklingsarbete till Regeringskansliet.

Trygga omgivningar, lokalisering av service, möjlighet till lek och rekreation samt säkra och effektiva kommunikations- och transportlösningar är betydelsefulla, inte minst i stadsdelar med utbrett utanförskap. Regeringen inrättar därför en delegation för hållbara städer. Delegationen kommer att disponera medel för stöd till företag och kommuner för att väsentligt höja miljöprestanda vid ny- eller ombyggnad av bostadskvarter och stadsdelar. Stödet beräknas uppgå till sammanlagt 340 miljoner kronor för perioden 2009 till och med 2010. Delegationen ska avge sin slutrapport senast den 30 juni 2011. Regeringen avser vidare att uppdra till Boverket att i samråd med länsstyrelserna stärka arbetet för en förbättrad trygghet ur ett jämställdhetsperspektiv i stads- och tätortsmiljöer.

Inom ramen för regeringens uppdrag om s.k. nystartskontor har Verket för näringslivsutveckling (Nutek) föreslagit att nio kommuner ska få erbjudande att med extra resurser utveckla en utvidgad form av en sådan tjänst. Sex av dessa kommuner har lokalt utvecklingsavtal och

⁷ Borås, Botkyrka, Gävle, Göteborg, Halmstad, Haninge, Huddinge, Jönköping, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Luleå, Malmö, Nacka, Norrköping, Stockholm, Sundsvall, Södertälje, Trollhättan, Uppsala och Växjö.

myndigheten föreslår att kontoren i dessa kommuner bör ansluta till utvecklingsavtalens verksamhet och ambitioner för att uppnå största möjliga effekt i de berörda stadsdelarna. Regeringen har i september 2008 (N2008/591/ENT) gett Nutek, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket att etablera tjänsten nystartskontoret i huvudsak i enlighet med det redovisade förslaget (N2008/591/ENT).

I den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 (N2006/11184/RUT) anges att särskilda insatser bör ske i de tre storstadsregionerna inom ramen för den europeiska regionala utvecklingsfonden. Det handlar om att stärka internationellt konkurrenskraftiga innovationssystem och kluster, främja lokala utvecklingsinsatser i utanförskapsområden, främja en ökad integration samt stimulera samverkan och erfarenhetsutbyte med andra storstäder i Sverige och internationellt. Kommuner med lokala utvecklingsavtal i storstadsregionerna har därmed fått förbättrade möjligheter att nyttja medel från den europeiska regionala utvecklingsfonden för en positiv utveckling i stadsdelarna.

Det svenska nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning, som ingår i den europeiska socialfonden, har genom regionala planer anpassats till förutsättningarna i åtta regioner. I planerna anges bland annat att förhållanden i utsatta stadsdelar i storstäder och större städer över hela landet bör beaktas.

Statistiska centralbyrån har fått i uppdrag att genom en förstudie närmare analysera och föreslå hur befintlig registerstatistik kan användas och utvecklas för att belysa tillståndet och utvecklingen av situationen för personer som är utrikes födda samt i stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal. I uppdraget ingår att myndigheten ska föreslå hur sysselsättning, inkomst uppdelat efter inkomstkälla, förmögenhet, utbildning, boende, flyttmönster, hälsa, delaktighet och trygghet kan redovisas på lokal nivå på ett sätt som möjliggör lämpliga geografiska jämförelser och analyser. Uppgifterna ska också kunna redovisas uppdelade efter kön.

För ett framgångsrikt brottsförebyggande arbete krävs att polisen är synlig och aktiv i samhället och att det brottsförebyggande arbetet har lokal förankring. Regeringens mål om 20 000 poliser i landet 2010 bör kunna omsättas i konkreta resultatförbättringar i verksamheten, inte minst i stadsdelar som omfattas av lokala utvecklingsavtal där behov av insatser för att öka människors trygghet är stor. Polismyndigheter kan därmed stärka den lokala samverkan i kommuner med lokala utvecklingsavtal. Exempel på sådana samverkan är ”Ung och trygg” i Göteborgs stad och samverkan mellan skolan, socialtjänst och polis (SSP) i Malmö stad.

Framför allt ungdomar och utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden i Sverige. Hyresbostäder är den dominerande upplåtelseformen för dessa grupper. För att öka möjligheterna att etablera sig på bostadsmarknaden är det av intresse att bättre nyttja hela det befintliga bostadsbeståndet – även bostadsrätter och egnahem. Statliga kreditgarantier har införts för att underlätta förstagångsköparens förvärv av bostad.

Regeringen har gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att under 2008 genomföra en tematisk analys av ungdomars levnadsvillkor och

upplevelse av sin situation i ett antal utanförskapsområden med särskild inriktning på utbildning och arbete. I denna analys ska även belysas vilka verksamheter och insatser som ungdomar är positiva till respektive efterfrågar. Uppdraget ska redovisas i december 2008. Ytterligare bedömningar rörande uppföljning av utanförskapet redovisas i avsnitt 6. Skr. 2008/09:24

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

5.9.1 Inriktningar och strategier

Regeringens bedömning: Den övergripande inriktningen för regeringens arbete på området bör vara att stödja en öppen dialog för en gemensam värdegrund samt stärkt respekt för demokrati och mänskliga rättigheter. Rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans ska motverkas.

Skälen för regeringens bedömning: Det svenska samhället präglas av en tilltagande mångfald i befolkningen av olika etniska och nationella bakgrunder, religioner, kulturuttryck och individuella livsval. Den ökande variationen av individuella eller grupprelaterade levnadsformer är resultat av långvariga och starka drivkrafter. Migration, ekonomisk utveckling, globalisering och ökade kommunikations- och transportmöjligheter innebär alla att människor får större utrymme att fatta individuella val om livsstil. Samtidigt riskerar den att medföra konfliktsituationer i mötet mellan sinsemellan oförenliga individuella eller grupprelaterade värderingssystem, mål och ambitioner.

Statens ansvar för de mänskliga rättigheterna och demokratin innebär att staten också ofta får ett ansvar för problem och konflikter mellan individer. Integrationspolitiken bör bidra till att förebygga och hantera dessa konflikter. En utgångspunkt för regeringens arbete på området är att respekten för grundläggande värden såsom de mänskliga rättigheterna, det demokratiska styrelseskicket och jämställdheten mellan kvinnor och män upprätthålls och förstärks. Rasism och främlingsfientlighet genererar samhällsskadliga konflikter samt är ett hot mot demokratins grundvalar och ska därför motverkas. Sammanhållningen i samhället behöver också stärkas och utanförskapet brytas. Genom att stärka människors relation till frågor om demokrati och mänskliga rättigheter stärks också sammanhållningen och den gemensamma värdegrunden. En metod för att stärka sammanhållningen är dialog i syfte att tillsammans med andra reflektera över grundläggande värdefrågor.

5.9.2 Strategiska insatser

Sammanfattning: En utvecklad dialog för en förstärkt gemensam värdegrund genomförs under 2009–2011. Medel föreslås avsättas för ett permanent stöd för verksamheter mot rasism och andra former av intolerans. Förslag för att stärka skolans värdegrundsarbete bereds.

Boende i Sverige, oavsett bakgrund, ska ges möjligheter att delta i en dialog för vår gemensamma värdegrund. Dialogen utgår från frågor om

demokrati och mänskliga rättigheter. Syftet är att invånarna i Sverige ska bilda sig såväl en tydligare uppfattning om som en relation till värdegrundsfrågor utgående från demokrati och mänskliga rättigheter. Dialogen för en förstärkt gemensam värdegrund kan bidra till ett större intresse för och bättre kunskap om demokrati och mänskliga rättigheter. Dialogen är också ett verktyg som kan omfatta alla och bidra till ökad förståelse för varför den egna åsikten inte får leda till handlingar som inkräktar på andras rätt att välja själv. Regeringen har under 2008 inlett arbetet med värdegrundsdialogen. I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen att sammanlagt sex miljoner kronor ska avsättas för verksamheten mellan åren 2009 och 2011.

Regeringen har under 2008 inrättat en stödordning för verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans som kan ta sig uttryck i form av t.ex. antisemitism, islamofobi, afrofofi eller antiziganism. Stödordningen har ersatt tidigare, öronmärkta bidrag till namngivna organisationer. Från och med 2009 tillförs sex miljoner kronor årligen permanent för åtgärder mot rasism och diskriminering.

Den svenska skolan ska aktivt och medvetet påverka och stimulera eleverna att omfatta vårt samhälles gemensamma värderingar och låta dem komma till uttryck i praktisk vardaglig handling. Regeringen avser vidta åtgärder för att stärka skolans värdegrundsarbete. Förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Trossamfunden medverkar till den normbildningsprocess som är nödvändig för att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Aktuell samhällsforskning pekar också klart på att ett aktivt förenings- och samfundsliv på många sätt stärker det demokratiska systemet. Muslimska församlingar och organisationer har vid olika tillfällen påtalat ett behov av utbildning av imamer i Sverige. Muslimska församlingar rekryterar i dag främst imamer från utlandet för att arbeta i församlingen under ett fåtal år, eller svenska imamer som fått sin utbildning utomlands. Flera församlingar har uttryckt ett behov av att ge dessa imamer utbildning i svenska språket och om svenska samhällsförhållanden. Andra församlingar och organisationer säger att de hellre skulle ha möjlighet att i Sverige utbilda imamer som är uppvuxna i Sverige. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera behovet av utbildning för imamer i Sverige. Utredaren ska bedöma vilka möjligheter som i dag finns inom det svenska utbildningssystemet till en sådan utbildning och analysera hur eventuella utbildningsbehov bäst kan hanteras inom detta system. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2009.

Insatser som redovisas på annat håll

Det så kallade hedersrelaterade våldet uppmärksammas ofta i samband med samhällsdebatten om integration. Regeringen ser arbetet mot hedersrelaterat våld som en viktig del av det bredare arbetet för jämställdhet och mot mäns våld mot kvinnor. Regeringens insatser mot 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).

Diskriminering utgör ett brott mot svensk lag och riskerar att orsaka samhällsskadliga konflikter. Insatser mot diskriminering redovisas i avsnitt 5.7. Skr. 2008/09:24

6 Uppföljning och genomförande av strategin

Sammanfattning: Regeringen avser att återkomma till riksdagen under 2010 med en redovisning av genomförda insatser och resultat i förhållande till de inriktningar som redovisas i skrivelsen. Medel bör avsättas för utvecklad uppföljning av integrationspolitikens resultat nationellt och lokalt.

Regeringens integrationspolitiska ambitioner förutsätter medverkan från många olika sektorer och myndigheter. Integrationspolitiken handlar i hög utsträckning om att säkerställa att de offentliga insatserna når ut och får god effekt för hela befolkningen, oavsett födelse- och etnisk bakgrund. Detta ställer krav på samordning och kvalitetssäkring av de offentliga verksamheterna.

De ordinarie verksamheterna inom t.ex. arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitik bör anpassas så att de svarar mot människors individuella behov och förutsättningar, oavsett deras etniska bakgrund. Samtidigt måste principen om likabehandling oavsett bakgrund upprätthållas. Särskilda, riktade integrationsinsatser kan motiveras av särskilda behov som t.ex. språkinläring eller utsatthet för diskriminering, men säråtgärder som riktas till människor enbart på basis av att de är födda i ett annat land bör inte förekomma efter den första tiden i Sverige.

Regeringen kommer att noga följa utvecklingen och myndigheternas verksamhet på integrationsområdet. Regeringen avser att under 2010 återkomma till riksdagen med en redovisning av genomförda insatser och resultat i förhållande till de inriktningar som redovisas i denna skrivelse. Under tiden bör uppföljningar av tillståndet och utvecklingen på integrationsområdet i första hand ske inom ramen för myndigheternas löpande verksamhet. Detta ligger i linje med regeringens syn att varje sakmyndighet inom sitt eget ansvarsområde också har ansvaret för insatser för integration. Regeringen kan vid behov initiera kompletterande uppföljningar då ett fördjupat kunskapsunderlag är motiverat. För att få ett beslutsunderlag har regeringen gett Statistiska centralbyrån i uppdrag att genom en förstudie närmare analysera och föreslå hur befintlig registerstatistik om sysselsättning, inkomst uppdelad efter inkomstkälla, förmögenhet, utbildning, boende, flyttmönster, hälsa, delaktighet och trygghet kan användas och utvecklas för att belysa tillståndet och utvecklingen av situationen för personer som är utrikes födda samt i stadsdelar där det kommer att finnas överenskommelser mellan staten och en kommun om ett urbant utvecklingsarbete.

Det bör också göras regelbundna utvärderingar för att säkerställa att offentliga insatser får avsedd effekt för hela befolkningen. Regeringen ser ett särskilt behov av bättre utvärderingar av statens och kommunernas insatser som syftar till att stödja nyanlända invandrares etablering i Sverige. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2009 att fyra

miljoner kronor om året ska avsättas för utvecklad uppföljning av Skr. 2008/09:24 integrationspolitikens resultat nationellt och lokalt.

7 Budgetkonsekvenser av föreslagna insatser för integration

Regeringens insatser för integration sker i huvudsak inom ramen för den ordinarie statliga verksamheten. Generella reformer som bidrar till att bryta utanförskapet även för utrikes födda genomförs inom bl.a. arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitiken. Budgetkonsekvenserna av dessa reformer behandlas under respektive utgiftsområde i budgetpropositionen för 2009.

I samband med strategin föreslår regeringen även vissa kompletterande insatser som förutsätter tillskott av medel utöver befintlig ram. Det rör sig främst om riktade insatser för att underlätta och påskynda arbetsmarknadsinträdet för nyanlända invandrare. De särskilda insatserna under den första tiden i Sverige kan i sammanhanget ses som en investering som syftar till snabbare och högre avkastning på det tillskott av humankapital som invandringen innebär. De stora samhällsekonomiska vinster som kan uppnås genom snabbare arbetsmarknadsinträde och högre sysselsättningsnivå bland invandrare redovisas i avsnitt 3.10 i skrivelsen. Förstärkningar föreslås också för att utveckla och komplettera de befintliga offentliga insatserna bl.a. mot diskriminering, rasism och andra former av intolerans och för en gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av mångfald. Nedan följer en sammanfattning av budgetkonsekvenserna av nya integrationsinriktade insatser i samband med strategin.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2009 att 920 miljoner kronor fr.o.m. 2010 bör tillföras i statsbudgeten för att säkerställa utrymme för förslag om styrning, ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser som påskyndar arbetsmarknadsetablering. Regeringen avser att under våren 2009 återkomma till riksdagen med en proposition i frågan.

I avvaktan på reformen föreslår regeringen vissa tidsbegränsade insatser. Regeringen avser att underlätta och stödja vidareflyttning i organiserad form från kommuner med ett högt mottagande av skyddsbehövande och deras anhöriga till kommuner med god arbetsmarknad inom pendlingsavstånd och mindre mottagande. Utgångspunkten är att individen har frihet att välja sin bostadsort men ges mer valmöjligheter. Sammanlagt sex miljoner kronor föreslås avsättas för verksamheten under 2009 och 2010. Vidare föreslår regeringen att två miljoner kronor tillförs för nationell koordinering av länsstyrelsernas verksamhet i anslutning till mottagandet.

Utöver tidigare satsningar föreslås ytterligare 51 miljoner kronor, inklusive resurser för studiemedel, om året tillföras för kompletterande högre utbildningar för utländska akademiker under 2009–2011. Satsningen avser bl.a. utbyggnad av kompletterande utbildningar inom hälso- och sjukvård. Sammanlagt 15 miljoner kronor föreslås för validering av utländsk yrkeskompetens under 2009 och 2010.

I budgetpropositionen för 2007 tilldelades Ombudsmannen mot etnisk diskriminering ett tidsbegränsat tillskott på 10 miljoner kronor om året under 2007–2009. Regeringen föreslår i årets budgetproposition att ett motsvarande tillskott förs till den nya samlade ombudsmannamyndigheten och bibehålls på samma nivå även 2010 och 2011. Skr. 2008/09:24

Regeringen beslutade våren 2007 om en förordning om statsbidrag till verksamheter som motverkar eller förebygger rasism eller liknande former av intolerans som kan ta sig uttryck i bl.a. antisemitism, islamofobi, afrofobi, antiziganism och homofobi. Bidragssystemet ersatte bl.a. tidigare öronmärkta stöd till namngivna organisationer. Medel för de tidigare stöden hade avsatts till och med 2009. I årets budgetproposition föreslår regeringen att sex miljoner kronor om året tillförs för verksamheter mot rasism, diskriminering m.m. Sammanlagt sex miljoner kronor under 2009–2011 föreslås avsättas för en dialog för gemensam värdegrund.

Slutligen föreslår regeringen att fyra miljoner kronor om året tillförs för utvecklad uppföljning av integrationspolitikens resultat nationellt och lokalt.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 september 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Sabuni

Föredragande: Statsrådet Sabuni

Regeringen beslutar skrivelse Egenmakt mot utanförskap - regeringens strategi för integration