

RAPPORT INTEGRATION 2003

Rapport Integration 2003
© Integrationsverket, 2004
ISSN 1651-1662

Integrationsverket
Box 633
601 14 Norrköping
www.integrationsverket.se

Grafisk formgivning: Anna-Sofia Quensel

Omslagsbild: Johan Tibbelin

Tryck: Elanders Berlings, Malmö 2004.

RAPPORT INTEGRATION 2003

INNEHÅLL

Förord	7	Att flytta från storstaden – bättre förutsättningar för integration?	51
Inledning	9	Introduktion	51
Rapport Integration 2003 – en översikt	11	Vad säger migrationsforskningen?	52
Arbetsmarknaden	11	Datamaterial, populationer och rörlighet	53
Validering och vuxenutbildning	14	Destinationer	55
Boendet	15	Demografi	55
Barn och ungdomars uppväxtvillkor	18	Varifrån flyttar man? Exemplet Stockholm	56
En agenda för integration och mångfald	20	Det socioekonomiska utfallet	57
Vilka är nycklarna till integration och mångfald ?	20	Sammanfattning och diskussion	64
Utveckling av Agenda för Integration och Mångfald	21	Kan storstadspolitiken bryta segregationen?	
En förnyad Agenda för Integration och Mångfald	23	Den svenska storstadspolitiken i internationell belysning	65
Del 1 Boendet	29	Introduktion	65
Inledning	31	UGIS – ett europeiskt forskningsprojekt	66
Två begrepp	32	Storstadssatsningen jämfört med övriga områdesbaserade program	66
Boendesegregationen i fem mellanstora städer	33	»Bryta segregationen« som övergripande mål	71
Inledning	33	Storstadssatsningen i ljuset av UGIS-modellens frågeställningar	73
Segregationsutvecklingen i siffror	34	Boende – några sammanfattande slutsatser	75
Har boendesegregationen ökat eller minskat?	34	Referenser	78
Boendesegregationen från lokal horisont	38	Del II Arbetsmarknaden	81
Sammanfattande diskussion	42	Utvecklingen på arbetsmarknaden	83
Segregationens konsekvenser. Boendesegregation som samhällsproblem	44	Vilken roll spelar utbildning, ålder och civilstånd?	86
Områdesbaserade insatser och områdes-effekter	45	Vilken roll spelar födelselandet?	87
Fem områdestyper	46	Flyktingar mottagna i kommunerna	89
Segregationens konsekvenser för sysselsättningen	47	Sammanfattning	91
		Kompetenslöseri	93
		Befolkningens kompetens i form av utbildning	93
		Utbildning och yrke	96

Utvandring	102	Del IV Barns och ungdomars uppväxtvillkor	179
Sammanfattning	104	Barns och ungdomars uppväxtvillkor	181
Varför skillnader i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda	108	Studieresultat i grund- och gymnasieskolan	182
Vad är diskriminering?	109	Vistelsetidens betydelse för elever med utländsk bakgrund	182
Diskriminering i samband med rekrytering	110	Grundskolan	182
Sammanfattning	114	Gymnasieskolan	185
Äpplen, stolar och kanske några päron – Sverige i internationell jämförelse	116	Sammanfattande diskussion	187
Utbildningsnivå och fördelning på branscher	120	Skolans reproduktion av invandrarskap	188
Jämförelse av länder	123	»Det är ju bara så att man ska gå i svenska två«	188
Sysselsättning i EU	125	Friskolor ur ett integrationsperspektiv	194
Sammanfattning	129	Komplement eller konkurrent? – Fristående skolor ur ett integrationsperspektiv	194
Sammanfattning och slutsatser	132	Integrationsverkets analys och slutsatser	204
Sysselsättningsutvecklingen	132	Olikhet som brist eller tillgång	
Slöseri med kompetens	133	Sammanfattande diskussion	206
Vad beror dessa skillnader på	135	Vistelsetid i Sverige och resultat i grund- och gymnasieskolan	206
Äpplen, stolar och päron – Sverige i internationell jämförelse	136	Skolans reproduktion av invandrarskap	207
Referenser	137	Friskolor ur ett integrationsperspektiv	207
Del III Vuxenutbildning	139	»Delaktig är att vara en del av det hela«.	
Utländsk kompetens – inget att räkna med?	141	Hur ungdomar med utländsk bakgrund upplever sin delaktighet i samhället	210
Inledning	141	Inledning	210
Akademiker med utländsk examen göra sig icke besvär?	142	Disposition	211
Validering i teorin	144	Bakgrund	211
Erfarenheter från utvärdering av valideringsprojekt	145	Vad betyder delaktighet för ungdomarna?	212
Validering och värdering i praktiken	146	Boendet och min värld	214
Socialstyrelsen – Individuell arbetsprövning för läkare	147	Skolan – en central aktör	217
Högskoleverket – Här är det bara dokument som räknas	151	Arbetsmarknaden – hinder, möjligheter och strategier	219
Validering i andra länder	154	Fritidens aktiviteter	222
Sammanfattande diskussion	155	Politisk påverkan	224
Vuxenutbildning – väg till jobb eller återvändsgränd?	157	Delaktighet och tillhörighet	226
Inledning	157	Sammanfattande analys	228
Statistik – En fjärdedel av eleverna i Komvux födda utomlands	157	Slutord	230
Vuxenutbildning – ett redskap för jämlikhet	162	Referenser	231
Pilotstudien: Vuxenutbildning väg vidare eller inlåsning?	165	Bilagor	233
Sammanfattande diskussion	175	Begrepp, definitioner och statistiska källor	235
Referenser	177	Tabellbilaga Arbetsmarknad	238
		Diagrambilaga Barns och ungdomars uppväxtvillkor	243
		Förteckning över bilagor till <i>Rapport Integration 2003</i>	245

FÖRORD

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

Rapport Integration 2003 behandlar situationen och utvecklingen på arbetsmarknaden, i boendet och för barn och ungdomar främst i skolan. Det är tydligt att risken för att vara utan arbete, att klara sig sämre i skolan och att leva i utanförskap är högre om du är född i ett annat land än Sverige. Av rapportens olika delar framgår de stora utmaningar som en rad aktörer står inför när det gäller att uppnå ett samhälle präglad av integration och mångfald.

Rapport Integration är i dag en återkommande källa till aktuell kunskap och fördjupade analyser inom olika samhällsområden ur ett integrationsperspektiv. Vår ambition med rapporten är tvåfaldig. Genom att utveckla samlad kunskap om möjligheter och hinder för integrationen i Sverige och kommunicera denna kunskap med aktörer i samhället kan insatserna för integration förstärkas. Rapporten är dessutom ett bidrag till den offentliga diskussionen om mångfald, invandring och integration. Avsikten är att fortsätta att bygga ut ett omfattande samarbete med det omgivande kunskapssamhället, för att bättre ta tillvara de kunskaper som finns på universitet och högskolor, forskningsinstitutioner och berörda myndigheter.

Huvudresultaten i *Rapport Integration 2003* är

inledningsvis summerade och utvecklade i en Agenda för Integration och Mångfald. I denna agenda sammanställer Integrationsverket utgångspunkter för det framtida integrationsarbetet samt viktiga initiativ som bör tas i arbetet med den fortsatta utvecklingen av integrationspolitiken. Dessa initiativ utgör grundläggande strategier som Integrationsverket tillämpar i sitt arbete och vill fortsätta att utveckla i samverkan med andra aktörer. Agendan och kunskaperna i *Rapport Integration 2003* hoppas vi ska ge ett betydande och positivt bidrag i det fortsatta arbetet med att skapa förutsättningar för integration och till diskussionen om den framtida integrationspolitiken.

Rapport Integration 2003 utgår från analyser som arbetats fram på Integrationsverkets avdelning för samhällsanalys. Dessutom använder vi oss av resultaten från ett stort antal studier inom forsknings- och myndighetsvärlden. Underlagsrapporter som Integrationsverket har beställt och använt i rapporten är tryckta i separata bilagor (se förteckning sid. 245). Författare till de olika delarna är Andreas Sandberg (boendet), Lena Schröder och Maria Murphy (arbetsmarknaden), Lillemor Sahlberg (vuxentbildning) och Maria Ressaissi och Erika Sallander (Barn och ungdomars uppväxtvillkor). Monir Dastserri har ansvarat för de statistiska databaser som använts och tillsammans med Marie Bladh och Johan Byrsjö bidragit till de statistiska analyserna i rapporten. Därutöver har journalisterna Mark Olsson och Cajsa Malmström bidragit med intervjuer och intervjusammanställningar till de delar av rapporten som behandlar vuxenutbildning. José Alberto Diaz på Integrationsverkets stab, Abdullahi Aress, chef för avdelningen för samhällsanalys, Tomas Uddin, pressekreterare på Integrationsverket och Michael Arthursson, Vascoad-

visers har bidragit till Agendan för Integration och Mångfald. Till arbetet med rapporten har en referensgrupp med interna och externa experter varit knuten. De externa experterna är professor Roger Andersson, Uppsala universitet och Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) Gävle, professor Mahmood Arai, Stockholms universitet, docent Paulina de los Reyes, Uppsala universitet och Arbetslivsinstitutet, Paul Lappalainen, ordförande i utredningen om strukturell diskriminering samt docent Erik Olsson, Linköpings universitet. Språket har granskats av och

den grafiska formgivningen och slutredigeringen har gjorts av Anna-Sofia Quensel vid kommunikationsenheten vid Integrationsverket.

Norrköping i mars 2003

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Abdullahi Aress
Chef för avdelningen
för samhällsanalys

INLEDNING

Rapport Integration 2003 är den tredje nationella rapporten som Integrationsverket publicerar om tillstånd och utveckling i Sverige ur ett integrationsperspektiv.

Sverige har på kort tid utvecklats till ett utpräglat invandringsland. Betydligt fler människor har under de senaste decennierna flyttat till Sverige än från landet. Andelen i befolkningen som antingen själva är födda utomlands eller har en eller två föräldrar födda utomlands växer och uppgår till mer än en femtedel av hela Sveriges befolkning eller drygt 1,9 miljoner människor. Även ur ett internationellt perspektiv har Sverige på kort tid förvandlats till ett av världens mer mångetniska länder.

Det ökande antalet människor som kommit till Sverige från andra länder har satt sin prägel på landet. De som är födda utomlands utgör en stor del av den arbetsföra befolkningen. De kunskaper och erfarenheter som de nya svenskarna fört med sig innebär stora utvecklingsmöjligheter.

Kontinuitet och bredd är särskilt värdefulla aspekter när det gäller att beskriva och analysera samhällsutvecklingen ur ett integrationsperspektiv. Kunskaperna i *Rapport Integration* 2003 har breddats och fördjupats sedan tidigare år inom ett antal samhällsområden.

God tillgång till statistik inom relevanta områden är en nyckelförutsättning för fördjupade kunskaper om integrationsutvecklingen i samhället. Integrationsverket fortsätter därför att bearbeta den offentliga statistiken för att producera relevanta analyser ur ett integrationsperspektiv.

Kunskapen som tas fram inom ramen för *Rapport Integration* syftar inte minst till att tydliggöra var i samhället insatser behövs och därmed ge underlag till politiska förändringar.

Integration är en förutsättning för en god sam-

hällsutveckling varför frågan berör alla i det svenska samhället. Många fler aktörer än politiker, privata såväl som offentliga har därför en självklar roll i att aktivt arbeta för ett integrerat samhälle med minskade klyftor och ökad gemenskap.

Rapport Integration 2003

Rapport Integration 2003 ger en bild av hur olika samhällsområden fungerar i ett Sverige där en stor del av befolkningen är född i ett annat land. Den främsta frågan är vilka hinder och möjligheter villkoren inom ett område kan innebära för människor med utländsk bakgrund samt varför det ser ut på ett visst sätt. Årets rapport fördjupar tidigare kunskap genom att beskriva utveckling, hinder och möjligheter för integrationen inom områdena:

- Boende
- Arbetsmarknad
- Utbildning
- Barns och ungdomars uppväxtvillkor

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

I *Rapport Integration* 2003 påvisas de stora klyftorna mellan utrikes och inrikes födda på arbetsmarknaden och att förbättringen av sysselsättningen för de flyktingar som kom i slutet på 90-talet har mattats av. Klyftorna gäller såväl lågutbildade som högutbildade. Om utrikes födda akademiker skulle ha kvalificerade arbeten i samma utsträckning som inrikes födda akademiker, så finns det en potential på 30 000 utrikes födda akademiker, som varit i Sverige i mellan 5 och

35 år och inte har arbete efter sin kompetens. Här finns en stor potential på arbetsmarknaden som inte tas tillvara.

Integrationsverket har under flera år följt hur boendesegregationen utvecklats främst i storstäderna. Särskild intressant i årets *Rapport Integration* är undersökningar som söker svara på om det uppdelade boendet i sig resulterar i ojämlika livschanser – exempelvis förutsättningar för ekonomisk karriär. I *Rapport Integration 2003* finns även en uppföljning av utvecklingen i några av Sveriges mellanstora städer samt reflektioner kring den svenska storstadssatsningen mot bakgrund av kunskaper om internationella motsvarigheter.

När det gäller utbildningsområdet har Integrationsverket i årets *Rapport Integration* fokuserat på hur några av samhällets institutioner fungerar när det gäller att korta vägen till arbete för människor med utbildning och erfarenhet från utlandet.

Analyserna på området barn och ungdomars uppväxtvillkor handlar huvudsakligen om situationen i skolan. Årets analyser av utvecklingen inom skolan har fördjupats genom att hänsyn tagits till elevernas vistelsetid i Sverige. Därutöver uppmärksammas en viktig fråga om hur de institutionella villkoren i skolan påverkar både lärarnas och elevernas situation.

Friskolor är ett relativt nytt fenomen i det svenska samhället. Likt vanliga skolor har de en viktig uppgift ur ett integrationsperspektiv. I *Rapport Integration*

2003 ägnas särskild uppmärksamhet åt förutsättningarna för att friskolor ska kunna bidra till integration.

Att alla människor som bor i Sverige bör känna att de har möjlighet att påverka sin livssituation genom deltagande i olika samhällsområden är en självklarhet. I årets rapport redovisas resultat från en undersökning som gäller ungdomars upplevelser av delaktighet i en rad olika sammanhang.

Några av de frågeställningar som särskilt uppmärksammas i *Rapport Integration 2003* är att det finns behov av gemensamt utvecklingsarbete på flera områden:

- Tydligare precisering av konkreta mål för sysselsättning och introduktion.
- Kartläggning av förekomst och omfattning av etnisk diskriminering på arbetsmarknaden.
- Utveckling av statistiskt underlag från kommunerna för att förbättra uppföljningen av introduktionens resultat.
- Utvecklingsarbete inom EU och OECD för att få fram internationellt jämförbar statistik.

I slutet av denna inledning, efter en översikt av innehållet i *Rapport Integration 2003*, presenterar Integrationsverket en *Agenda för integration och mångfald*. I Agendan, som är en utveckling av motsvarande agenda från 2001 och 2002, förtydligas specifika behov inom ett antal områden för att främja integration och ett samhälle där alla behandlas lika, oavsett etnisk bakgrund.

RAPPORT INTEGRATION 2003 – EN ÖVERSIKT

Arbetsmarknaden

Utvecklingen på arbetsmarknaden

Från och med mitten av 1970-talet har det skett en kontinuerlig försämring av de utrikes föddas sysselsättning. Avståndet till de inrikes födda har ökat *under såväl högkonjunktur som lågkonjunktur*. Denna stadigt nedåtgående trend förefaller att ha brutits i mitten av 1990-talet. Därefter varierar skillnaderna i sysselsättning i takt med den ekonomiska konjunkturen. Konjunktürkänsligheten gäller endast dem som varit ganska kort tid i Sverige (upp till 10 år) och som utgör en slags buffert på arbetsmarknaden, det vill säga de sugts in på arbetsmarknaden när det finns gott om lediga jobb, men förlorar dessa jobb när konjunkturen mattas av. Bakom detta mönster ligger dels osäkra anställningsförhållanden, men också att Lagen om anställningsskydd missgynnar dem med kortare anställningstider. Oavsett om de har samma anställningstid i företaget riskerar utrikes födda att förlora sina jobb i större utsträckning än inrikes födda.

Det sker även en sortering på arbetsmarknaden som innebär att de som är födda i länder i Asien eller

Afrika har lägre sysselsättning än andra, oavsett hur länge de varit i Sverige och oavsett kön, utbildning och ålder.

Sammantaget innebär detta att det är lång väg till regeringens mål att sysselsättningsgraden för utrikes födda successivt skall närma sig 80 procent. Inte ens inrikes födda nådde upp till detta mål förra året, då sysselsättningen var 76,7 procent för män och 74,3 procent för kvinnor. Om vi sätter målet till samma sysselsättningsgrad för utrikes födda som varit minst fem år i Sverige som för inrikes födda, kan endast män som varit i Sverige i minst 20 år sägas ligga i närheten av målet. Som vi ser i sammanställningen nedan är avståndet stort för övriga grupper. För till exempel utrikes födda som varit i Sverige mellan fem och nio år skulle sysselsättningen behöva öka omkring 20 procentenheter.

För att de som varit i Sverige mycket kort tid (0–4 år) ska kunna komma upp till åtminstone 65 procent sysselsättningsgrad behövs en ökning av sysselsättningen med 14 procentenheter för män och 28 för kvinnor.

Av särskilt stort integrationspolitiskt intresse är sysselsättningsutvecklingen för de flyktingar som

TABELL 1

Nödvändig ökning av sysselsättningen för att utrikes födda ska ha samma nivå som inrikes födda, år 2003.

Vistelsetid	Nödvändig ökning för utrikes födda män	Nödvändig ökning för utrikes födda kvinnor
5–9 år	19,1 procentenheter	21,9 procentenheter
10–19 år	17,1 procentenheter	16,0 procentenheter
20 år och längre	4,7 procentenheter	9,7 procentenheter

KÄLLA: Tabell A2 i tabellbilagan.

mottagits i kommunerna. Här finns vissa ljusglimtar, nämligen en klar årlig förbättring av sysselsättningsutvecklingen för de flyktingar som kom 1996, 1997 och 1998. Detta gäller dock inte de flyktingar som kom år 1999 som har samma – och inte högre – sysselsättningstal som dem som mottogs året innan. En möjlig förklaring är att 1999 års flyktingar gjorde sitt inträde på en arbetsmarknad där konjunkturer matats av. Trots dessa positiva inslag är ändå sysselsättningen för flyktingarna låg även efter fem år i Sverige. Det är därför ytterst angeläget att kommunernas introduktionsverksamhet ges en utformning som underlättar inträdet på arbetsmarknaden och lägger grunden till en arbetsmarknadskarriär, där individens resurser tas till vara. Trots det utvecklingsarbete som äger rum i kommunerna finns fortfarande stora brister i introduktionen, framförallt när det gäller att varva undervisningen i svenska med arbetsplatspraktik och att anpassa introduktionen efter individens utbildning och yrkeserfarenheter.

En stor outnyttjad potential på arbetsmarknaden

De utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden kan inte generellt förklaras av skillnader i utbildning. Mycket uppmärksamhet har riktats mot situationen för utrikes födda med mycket kort utbildning, eftersom andelen som har kortare utbildning än svensk grundskola är högre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Dessa mycket lågt utbildade utrikes födda består huvudsakligen av personer som varit i Sverige i minst 20 år och är till stor del födda i ett nordiskt land, det vill säga grupper som vi inte vanligtvis förknippar med de största svårigheterna på arbetsmarknaden. Om vi tänker oss att sysselsättningsgraden skulle vara likvärdig hos inrikes och utrikes födda med denna mycket korta utbildning, skulle ytterligare ca 12 000 utrikes födda behöva ha ett arbete.

När det gäller övriga utbildningsnivåer är det inte några större skillnader mellan inrikes och utrikes födda. Trots detta har utrikes födda helt annorlunda typer av jobb än vad som gäller för inrikes födda. Det är tidigare väl känt att arbetsmarknaden är starkt könssegregerad. Kvinnor och män arbetar i olika branscher. Även inrikes och utrikes födda arbetar i olika branscher, men arbetsmarknaden är här dessutom segregerad när det gäller arbetets kvalifikationsnivå. Utrikes födda har jobb med lägre krav på kvalifikationer än de som är födda i Sverige.

Utrikes födda akademiker – ljusglimtar och slöseri med kompetens

Akademikernas sysselsättning och yrke är av särskilt stort intresse. I årets *Rapport Integration* har vi väsentligt utökat kunskaperna om utrikes födda akademiker, genom en studie som omfattar alla akademiker som varit i Sverige mellan 5 och 35 år. Utrikes födda akademiker har en inriktning på sin utbildning som är efterfrågad på arbetsmarknaden, både i dag och sannolikt även i framtiden. Det handlar här om akademiska utbildningar inom naturvetenskap, teknik samt sjuk- och hälsovård. Denna potential tas emellertid inte helt och hållet till vara, eftersom endast 60 procent av de utrikes födda akademikerna har ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå att jämföra med 80 procent av de inrikes födda akademikerna. Det är framförallt bland akademiker från länder utanför EU/EES som sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete är liten.

Det finns även här vissa ljusglimtar, nämligen att skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda akademiker avtar starkt med vistelsetiden i Sverige. Efter 16 år i Sverige har skillnaderna minskat avsevärt och är mycket små efter 26 år. Det finns två möjliga tolkningar av dessa resultat. Den ena är att det visserligen tar lång tid för utrikes födda akademiker att få ett arbete efter kompetens, men att bilden inte är lika mörk som den som framkommit i tidigare studier. Den andra tolkningen är att de akademiker som varit lång tid i Sverige gjorde sitt inträde på en arbetsmarknad med betydligt gynnsammare förhållanden än under 1990-talet. Eftersom det sannolikt kommer att råda brist på arbetskraft i framtiden inom ett flertal av de akademiska yrkena, så borde detta gynna även akademiker som är födda utomlands.

Trots att det finns vissa ljusglimtar är det ändå nedslående att många utrikes födda akademiker fastnat i okvalificerade arbeten, trots att de varit i Sverige så lång tid som mellan 16 och 25 år. Det är självklart att det tar några år att anpassa och komplettera utbildningar och erfarenheter från andra länder, men det är inte rimligt att denna anpassning skall ta så lång tid i anspråk. Om vi gör samma typ av sifferberäkning som för de mycket lågt utbildade, blir resultatet att det finns en potential på 30 000 icke sysselsatta eller felsysselsatta utrikes födda akademiker, som varit i Sverige mellan 5 och 35 år.

Invandrade utvandrare oftare och kommer tillbaka mer sällan

En annan typ av kompetensförlust inträffar om högt utbildade lämnar Sverige och inte återvänder. Oav-

sett var man är född gäller att högt utbildade är mer internationellt rörliga än lågt utbildade. Skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda är dock att det är betydligt vanligare att utrikes födda lämnar Sverige och mindre vanligt att de återvänder hit. För dem som är födda i länder i Asien, Afrika och Latinamerika är risken att utvandra mellan tre och sju gånger högre än för inrikes födda med samma kön, ålder och utbildning. Den förlust av kompetens som detta innebär förstärks av att återinvandringen till Sverige är betydligt lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda.

Vad kan förklara dessa skillnader?

Baserat på en omfattande genomgång av forskningen på området drog vi i förra årets *Rapport Integration* slutsatsen att de huvudsakliga förklaringarna till de utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden måste sökas på arbetsmarknadens *efterfrågesida*, det vill säga i de uppfattningar och värderingar av personer från andra länder och deras kompetens, som finns hos arbetsgivare, fackföreningar och hos folk i allmänhet. Under det år som gått har inget framkommit som ger anledning att ändra denna slutsats.

En annan slutsats var att vi saknar kunskap om hur vanligt förekommande diskriminering är. Vi har också bristande insikter i vilka formella och informella mekanismer och strukturer som sorterar bort utrikes födda vid anställning, befordran, kompetensutveckling, lönesättning och slutligen även vid personalnedskärningar. Det behövs ett långsiktigt arbete, från många aktörer utöver Integrationsverket, för att bygga upp den kunskap som ökar möjligheterna att påverka diskriminerande attityder och värderingar och förändra diskriminerande regelverk och beteenden.

Som ett första steg i en långsiktig kunskapsuppbyggnad har vi i år satt fokus på rekryteringsprocessen, där vi visar betydelsen av informella rekryteringskanaler och beslutskriterier. När kompetens inte främst värderas på basis av formella meriter, lämnas ett stort utrymme för »känsla« och »intuition« som kan leda till att de som upplevs som »annorlunda« väljs bort. En annan viktig iakttagelse är att värderingen av utrikes föddas kompetens och kunskaper i svenska språket är starkt styrd av läget på arbetsmarknaden. Det är inte insikten om alla individers lika rättigheter och möjligheter som förändrat beteendet hos dem som ansvarar för rekryteringen utan personalbristen inom vissa yrken.

I det andra steget vill vi ge högsta prioritet till studier som kan visa hur vanligt förekommande diskriminering är vid rekryteringsprocessen. Det är av stor vikt att även i Sverige genomföra en motsvarighet till

de undersökningar med metoden »situation testing« som initierats av International Labour Organization (ILO). Om resultaten visar att diskriminering är vanligt i Sverige, precis som i andra länder, kan arbetet med att motverka etnisk diskriminering vinna ökad legitimitet och tilltro.

Äpplen, stolar och päron – Sverige i internationell jämförelse

Internationella jämförelser från OECD och EU av invandrades situation på arbetsmarknaden väcker ofta stor uppmärksamhet i debatten, i synnerhet om det egna landet är sämst eller bäst. Trots uttryckliga varningar att siffrorna inte kan användas till att jämföra länder, tas uppgifterna ofta som bevis för en mer eller mindre lyckad politik för att integrera flyktingar på arbetsmarknaden.

Statistiska fällor

Den internationella arbetsmarknadsstatistiken redovisar genomsnitt för hela den invandrade befolkningen, vanligen definierad som utländska medborgare. Vilka dessa utländska medborgare är och varför de flyttat till landet i fråga är en avspeglning av skilda historiska traditioner, av språklig och geografisk närhet och inte minst av ländernas invandrings- och flyktingpolitik. I en del länder har de flesta av de utländska medborgarna det nya landets språk som sitt eget modersmål. Andra länder släpper nästan enbart in dem som redan har ett jobb eller som valts ut efter de poäng- och kvotsystem, som konstruerats för att tillfredsställa arbetsmarknadens efterfrågan. I några länder har de utländska medborgarna bött mycket länge i det nya landet, eller är till och med födda där. I andra länder har de utländska medborgarna nyligen kommit till det nya landet. De jämförelser som görs på basis av denna typ av statistik kan inte ens en gång karaktäriseras som jämförelser av äpplen och päron, det handlar snarare om äpplen och stolar.

Genom ett specialbeställt datamaterial från EUROSTAT:s Labour Force Surveys (arbetskraftsundersökningar), har vi kunnat göra bearbetningar som åtminstone kan skilja mellan utländska medborgare och utrikes födda samt mellan personer som är födda i olika delar av världen och varit olika långa tider i det nya landet.

Two grupper av länder

När vi kombinerar våra bearbetningar av EUROSTAT:s data med publicerade uppgifter från EU och OECD framkommer ett visst mönster. Arbetsmarknads-

situationen för invandrade är *mest gynnsam* i de transoceana och i de sydeuropeiska länderna¹ samt på Irland. En mycket stor del av dem som invandrat till dessa länder är arbetskraftsinvandrare, som valts ut efter poäng- eller kvotsystem eller där uppehållstillståndet är knutet till att personen har ett arbete. För flera av dessa länder gäller dessutom att en hög andel av de invandrade kommer från länder där samma språk talas.

Den sämsta situationen finns i Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna och Sverige. Inget av dessa länder har omfattande system för att välja ut invandrade personer som är särskilt efterfrågade på arbetsmarknaden. Dock talar många av dem som invandrat till Frankrike och Belgien det nya landets språk.

Inom dessa två grupper av länder är skillnaderna i arbetsmarknadsituationen för invandrade ganska små. Rangordningen mellan länderna *inom* grupperna varierar och är beroende av vilket år som väljs, vilken arbetsmarknadsindikator som används, om situationen avser utländska medborgare eller utrikes födda och om de utrikes födda indelas efter vistelse-tid och födelse-land.

Storbritannien och Österrike ligger mittemellan dessa två grupper av länder. Här är det förvånande att arbetslöshets- och sysselsättningsskillnaderna inte är lägre i Storbritannien, eftersom nästan 86 procent av de utländska medborgarna kommer från ett land där engelska talas.

När vi i stället för äpplen och stolar försöker jämföra äpplen och päron, framkommer således det ganska självklara att sysselsättningen är hög och arbetslösheten låg i de länder där de invandrade i huvudsak är särskilt utvalda i enlighet med efterfrågan på arbetsmarknaden. Kännedom om det nya landets språk verkar något förvånande inte att ha så stor betydelse.

Validering och vuxenutbildning

Människor som kommer hit från andra länder har avsevärt svårare att få arbete än de som är födda i Sverige. Särskilt tydligt blir detta för den relativt stora gruppen av högutbildade utrikes födda – vilket vi visat i arbetsmarknadsdelen. Åtskilliga studier visar hur kompetensen hos utrikes födda inte tas tillvara på den svenska arbetsmarknaden. Förutom en utbredd okunskap och misstro mot utländska utbildningar och yrkeserfarenheter, finns ofta en ovilja att se och erkänna den utländska kompetensen.

Validering kan vara ett redskap för att ta sig förbi

dessa hinder. Krav på validering av inte bara formell utan även reell kompetens har rests i många sammanhang. Frågan har utretts, praktiken har prövats, men fortfarande saknas ett professionellt, enhetligt, reglerat och rättvisande system. För att värdera formella betyg finns däremot institutioner, men där saknas resurser. Andra uppgifter prioriteras. När så validering saknas, skapar nästa instans, t.ex. den kommunala vuxenutbildningen sina rutiner, nämligen att alla utan validering placeras på lägsta nivå. Att det inte sker någon validering kan alltså leda till särbehandling i nästa led.

Det finns en mycket stor överrepresentation av utrikes födda bland de studerande inom den grundläggande vuxenutbildningen. Av dessa är en anmärkningsvärt stor andel högutbildade. En stor andel utrikes födda fanns dessutom kvar på grundläggande/grundskolenivå efter 5–11 terminer, bland dessa fanns en stor andel högutbildade. Vår undersökning visar att fem år efter att man börjat i den grundläggande vuxenutbildningen var det 30 procents lägre chans att ha jobb för de invandrade än för de inrikes födda.

I årets *Rapport Integration* söker vi närmare svar på vilka hindren är för snabbt inträde på arbetsmarknaden, när det gäller just validerings- och bedömningsinstanserna och vuxenutbildningen. Vi har undersökt hur bedömningen av utländsk kompetens går till på Socialstyrelsen och Högskoleverket samt med hjälp av intervjuer skaffat fler infallsvinklar på överrepresentationen av utrikes födda inom den kommunala vuxenutbildningen.

Ett enhetligt och rättvist system för validering saknas.

Det finns idag inget enhetligt reglerat system för validering och värdering av utbildning och yrkeserfarenheter. Validering, eller behörighetsprövning enligt Socialstyrelsens modell för läkare, utgår från reell kompetens, vilket måste vara att föredra framför en ensidig bedömning av skriftliga dokument. Problemet med denna modell är att den också är beroende av situationen på arbetsmarknaden. Sökande kan bli fast på vägen om hon eller han inte lyckas ordna erforderlig klinikpraktik.

Bristande resurser kan urholka goda avsikter. Detta drabbar för närvarande individer som behöver få gymnasieutbildning och oavslutade akademiska utbildningar bedömda. En tredjedel får vänta mer än nio månader på en bedömning av Verket för högskoleservice. För en del innebär det att de inom vuxenutbildningen kan bli placerade på grundläggande/grundskolenivå under väntetiden.

¹ Australien, Nya Zeeland, Kanada, USA samt Grekland, Italien, Spanien, Portugal.

Ett enhetligt reglerat system skulle bland annat kunna säkra tydliga kriterier och standardiserade metoder för validering. Detta skulle vara ett steg mot att säkra rättvisa bedömningar men även mot att ge verksamheten nödvändig legitimitet hos dem som ska få sin kompetens bedömd och inte minst hos arbetsgivare och arbetsförmedlare.

Behörighetsprövningen av läkare kom till på grund av en stark efterfrågan på arbetsmarknaden efter just denna yrkeskategori. Också många av de valideringsprojekt som startats runt om i landet har haft en koppling till arbetsmarknadens behov. Det handlar grovt sett om att fylla vakanserna i bristyrken.

En annan utgångspunkt – särskilt om man på allvar vill synliggöra och erkänna utländsk kompetens – vore att betrakta validering som en individuell rättighet. En given del i ett samhälle som utgår från livslångt lärande. En rättighet som kan återopas oavsett läget på arbetsmarknaden. Ett system, som utgår från individens behov och ambitioner, kan antas bli mer effektivt och långsiktigt.

Oavsett om systemet utgår från individuella rättigheter/önskemål och ambitioner eller från arbetsmarknadens varierande behov av arbetskraft, måste man reda ut vad som krävs för att få ett rättvist, legalt och legitimt valideringssystem – ett system som inte diskriminerar eller fördröjer inträdet på arbetsmarknaden och där människor inte ska behöva vänta i årtal på att få sin kompetens validerad.

Institutioners regler och arbetssätt leder i vissa fall till särbehandling och diskriminerande konsekvenser för människor på vägen till arbetsmarknaden. Exempel finns både inom valideringsområdet och inom vuxenutbildningen. Ett tydligt exempel är den rådande situationen när det gäller läkare. Medan läkare som är utbildade i EU-länder inte alls behöver provas, ställs det för läkare med utbildning från länder utanför EU/EES krav på att klara omfattande prov i språk-, författnings- och medicinska kunskaper. Inom Högskoleverkets verksamhet har det framkommit att de sökandes ursprung har haft betydelse för bedömningen av betygsdokument. Bedömningen blev strängare för dem som kom från länder i Afrika eller Asien (Högskoleverket har efter detta sett över sina utlåtanden).

Vuxenutbildning – förvaringsplats som fördröjer inträdet på arbetsmarknaden

Det finns problem med den kommunala vuxenutbildningen. Enligt Skolverket är det bland annat frågan om att den är lågprioriterad och riskerar att bli

en isolerad del där de studerande varken ser slut eller fortsättning.

Våra intervjuer visar att de studerande i första hand vill ha arbete. Många har förutom utbildning också lång yrkeserfarenhet från hemländerna. Vuxenstudierna såg de som en nödvändighet för att få jobb. Många går i vuxenstudier utan vägledning eller utan plan för fortsättningen. De vet inte vart de teoretiska studierna ska leda och oroar sig för att inte orka och framför allt inte ha råd med så omfattande studielån som krävs när vuxenstudiestöd inte ges. Vår fråga måste bli: Vad gör alla dessa på grundläggande/grundskolenivå i den kommunala vuxenutbildningen?

Att sfi-utbildningen av till exempel arbetsförmedlingen anses otillräcklig skulle kunna förklara en viss tid av vuxenstudier i svenska som andraspråk. Men hur länge? För många riskerar tiden i vuxenundervisning att bli ett hinder, när de vistats alltför länge utanför arbetsmarknaden. Den kompetens man hade med sig hinner bli inaktuell och glömd. Dessutom riskerar många att alltför länge isoleras från det svensktalande samhället, då många av de studerande lever i etniskt segregerade områden och enbart träffar andra invandrade personer i vuxenundervisningen. I tidigare *Rapport Integration* (2002) uttryckte flera företrädare för kommuner att vuxenutbildningen blivit en förvaringsplats för invandrade. Resultaten av årets undersökning kan tolkas som ett stöd för denna hypotes.

Boendet

Boendet och bostadsområdet kan betraktas som en viktig arena för integration. Den etniska och socioekonomiska boendesegregationen kan också ses som en viktig indikator på tillståndet i fråga om integrationen i samhället i sin helhet. Integrationsverket har därför i denna och tidigare rapporter presenterat uppföljningar och analyser av utvecklingen av segregationen inom detta område. Om man dessutom antar att det uppdelade boendet i sig resulterar i ojämlika livschanser – exempelvis förutsättningar för ekonomisk karriär – eller på andra sätt motverkar människors integration i samhället är det än mer angeläget att studera denna utveckling. De senaste årens insatser för att »bryta segregationen« inom ramen för den statliga storstadspolitiken kan ses som en konkret politiskt beslutad åtgärd för att främja integrationen och motverka sådana negativa konsekvenser av boendesegregationen.

Utvecklingen i mellanstora städer

Det uppdelade boendet efter socioekonomiska skillinjerna förekommer i stort sett i alla typer av städer och samhällen. Boendesegregation och begrepp som »utsatta bostadsområden« har dock i första hand kommit att förknippas med storstadsregioner. Situationen i vissa stadsdelar i Stockholm, Malmö och Göteborg har genom medias återkommande rapportering blivit riksbekanta exempel när segregationens baksidor ska diskuteras. Den utveckling som präglade 1990-talet med en allt djupare segregation var dock inte helt avgränsad till dessa storstadsregioner. I boendedelens första avsnitt presenteras en studie av den etniska och socioekonomiska boendesegregationen i fem mellanstora städer, Uppsala, Västerås, Jönköping, Norrköping och Umeå. Med undantag för Uppsala visar utvecklingen i dessa städer på en ökande segregation under 1990-talet, där vi kan urskilja två tendenser. Liksom i storstäderna fick 1990-talets nyanlända flyktingar i stor utsträckning sina första bostäder i områden som redan tidigare hade en överrepresentation av utrikes födda invånare. Det rör sig i de flesta fall om hyresrättsdominerade bostadsområden där huvuddelen av bostadsbeståndet ägs och förvaltas av kommunens allmännyttiga bostadsbolag. Norrköping är i detta sammanhang ett undantag, där många nyanlända bor i centralt belägna lägenheter som ägs av privata fastighetsägare. Den andra utvecklingstendensen är att många utrikes födda flyttat in i kommunernas nybyggda bostadsområden som därmed snabbt fått en överrepresentation av utrikes född befolkning.

Att den tilltagande flyktinginvandringen på 1990-talet resulterade i en skärpt etnisk boendesegregation var dock ingen slump. Av intervjuer med kommunala tjänstemän och företrädare för bostadsbolag framkom att nyanlända flyktingar i stor utsträckning hänvisades till ett fåtal, mindre attraktiva, bostadsområden.

Avsnittet innehåller också en jämförelse av den socioekonomiska situationen bland utrikes födda i de fem kommunerna och Stockholms län. Generellt sett hade de boende en bättre situation i Stockholms län än i de mellanstora städerna, med högre sysselsättningsgrad, lägre andel beroende av försörjningsstöd och högre inkomstnivåer. Svårast verkar situationen vara för de utrikes födda i Norrköpings kommun. Här var sysselsättningen lägst och bidragsberoendet högst bland undersökningskommunerna. Även i jämförelse med situationen i Stockholmsområdets utsatta bostadsområden visar Norrköpings siffror på hög grad av utsatthet.

Segregationens konsekvenser

Även om man kan påvisa en segregationsutveckling i både stora och medelstora städer, kan effekterna av det segregerade boendet skilja sig åt på avgörande punkter. I detta sammanhang har städernas storlek i fråga om befolkning och stadsdelarnas geografiska utbredning betydelse. Det är i första hand i storstäderna vi kan finna stadsdelar där utrikes födda personer är i majoritet bland de boende. Det är dessutom i första hand här som dessa stadsdelar är så pass stora att de kan bilda underlag för grund- och förskolors upptagningsområden. Den etniska och socioekonomiska boendesegregationen kan då också resultera i en långt driven skolsegregation efter motsvarande mönster.

En viktig fråga är om själva koncentrationen av arbetslösa eller fattiga människor i sig kan försämra utsikterna på exempelvis arbetsmarknaden för de boende i »utsatta områden«. Frågan är alltså om boendesegregationen inte bara är en spegel av ett samhälle med ojämn resursfördelning, utan om segregationen i sig också upprätthåller och förstärker skillnader i fråga om människors livschanser. Förekomsten av dessa s.k. områdeseffekter har i denna rapport prövats för Stockholmsregionens del. Resultatet pekar på att andelen som står utan sysselsättning i ett bostadsområde kan ha betydelse för den enskildes utsikter att få eller behålla ett arbete. Eftersom 1990-talets nyanlända invandrare är kraftigt överrepresenterade i stadsdelar där sysselsättningen ligger långt under genomsnittet för regionen skulle dessa negativa områdeseffekter kunna bidra till att ytterligare försvaga deras ställning på arbetsmarknaden.

Att flytta från storstaden

Omfattningen av etnisk och socioekonomisk boendesegregation som särskilt präglar storstadsregionerna och dess konsekvenser kan möjligen ligga bakom de önskemål som ibland uttrycks om en jämnare geografisk fördelning av nyanlända flyktingar. Frågan är om nyanländas förutsättningar för integration är bättre i en mindre kommun där andelen utrikes födda är lägre än i storstäderna?

En stor andel av de nyanlända flyktingarna bosätter sig i storstadskommunerna samtidigt som det är få som flyttar ut från dessa regioner. Endast 10–15 procent av ett visst års flyktingbefolkning kan antas ha flyttat från storstaden fem år senare. Den omvända riktningen – flytt till storstäderna – är betydligt vanligare. Större delen av dem som ändå flyttar ut från storstadskommunerna flyttar till någon av storstadsregionernas förortskommuner. Till medelstora och

mindre kommuner flyttar en mycket liten del av de flyktingar som lämnar storstaden. Hur har det då gått för dem som ändå lämnade storstadsregionerna under 1990-talet? Den undersökning som presenteras i denna rapport omfattar de flyktingar som lämnat storstadskommunerna för någon kommun utanför storstadsregionerna (de större kommunerna undantagna). Generellt kan man se att de flyktingar som flyttat har klarat sig bättre än de som stannat kvar. Detta gäller i synnerhet de som flyttade under den period av ekonomisk återhämtning som präglade den senare hälften av 1990-talet. Sysselsättningsnivån ökade generellt bland flyktingar under denna period, men i snabbare takt för dem som flyttat från än dem som stannat kvar i storstaden. Bland dem som lämnat Malmö och Göteborg var detta mönster särskilt tydligt. En jämförelse bland barn till flyktingar visar också att de som flyttat klarat sig något bättre i skolan än de som stannat.

Flertalet av de flyktingar som lämnat storstan bodde tidigare i områden med relativt sett höga andelar utrikes födda. Hälften av dem som flyttar hamnar också i områden där andelen utrikes födda inte är lägre. Jämfört med dem som stannar kvar bor dock betydligt fler av utflyttarna i områden med lägre andel utrikes födda.

Undersökningen ger inga förklaringar till de skillnader som kan skönjas mellan stannare och flyttare ifråga om socioekonomisk karriär och skolresultat. Förklaringarna kan bland annat ha att göra med orsakerna bakom besluten att flytta. Exempelvis kan relationer till personer i den kommun man flyttar till vara avgörande.

Sammantaget pekar resultatet av undersökningen på vissa fördelar med att flytta till en kommun utanför storstadsregionerna. Resultatet är dock inte helt entydigt utan måste betraktas som tendenser. Studien av flyktingar som flyttar från storstan är visserligen en totalundersökning och omfattar samtliga flyttningar under de studerade perioderna. Men det är förhållandevis få som gör den typ av flytt som studerats, dvs. från storstadsområden till mindre eller mellanstora städer. Flyktingarnas benägenhet att flytta till storstäderna och inte *därifrån* är mycket tydlig.

Storstadspolitik i internationell belysning

Storstadssatsningen är ett i raden av ett stort antal urbana utvecklingsprogram som under de senaste decennierna genomförts i Europa och USA. Bakom dessa områdesbaserade utvecklingsprogram ligger ofta ett antagande om att geografisk koncentration av sociala problem i sig har negativa konsekvenser för

de boende i s.k. utsatta bostadsområden. Exempelvis är ett av de övergripande målen med den svenska storstadspolitiken att bryta den negativa segregationsutvecklingen (se exempelvis Integrationsverkets utvärdering av storstadssatsningen: *På rätt väg?*). Frågan är på vilket sätt dessa insatser kan motverka negativa effekter av boendesegregationen i våra storstäder.

De olika utvecklingsprogrammen består i varierande utsträckning av insatser inriktade på såväl sociala förhållanden som den fysiska miljön i ett antal avgränsade stadsdelar. I ett EU-finansierat forskningsprojekt, UGIS (Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability), har denna typ av utvecklingsprojekt studerats i 19 europeiska städer. Totalt omfattas nio länder av projektet (förutom Sverige även Danmark, Tyskland, Holland, Belgien, Frankrike, Spanien, Italien och Ungern) och i varje land två storstäder (tre städer i Holland). För svensk del har fokus riktats mot storstadssatsningen i Tensta och Husby i Stockholm samt i Norra Biskopsgården och Hjällbo i Göteborg.

Syftet med den jämförelse av olika urbanprogram som presenteras i denna del av *Rapport Integration* är att betrakta den svenska situationen och den svenska storstadssatsningen i ljuset av de erfarenheter som vunnits inom UGIS-projektet. Den svenska storstadssatsningen har likheter med många andra urbana utvecklingsprogram men skiljer sig också på ett antal punkter.

Till skillnad från de flesta andra urbanprogram innehåller den svenska storstadssatsningen ingen ambition att förbättra stadsdelarna i fysisk mening – att rusta och förändra den byggda miljön ligger utanför insatsernas övergripande mål. Dock handlar ett av storstadssatsningens delmål om att öka trivseln och stadsdelarnas attraktivitet och rapporten konstaterar att förutsättningarna att uppfylla detta mål sannolikt hade varit bättre om man i högre grad hade kombinerat både fysiska och socioekonomiska insatser.

Trots ambitionen att »bryta segregationen« omfattar den svenska storstadspolitiken, till skillnad från en del andra utvecklingsprogram, inte några strukturpåverkande insatser, åtminstone inte i form av praktiska åtgärder på kommunövergripande nivå. Storstadssatsningen är också ganska snäv i sin omfattning med sina avtal med kommuner om insatser i väl avgränsade stadsdelar. Detta kan jämföras med t.ex. den franska motsvarigheten, som även omfattar avtal om mer övergripande och strukturpåverkande insatser.

Tidsperioden för olika urbanprogram varierar och den svenska storstadssatsningens treårsperiod är något kortare än flertalet av andra länders program. En av slutsatserna som drogs av UGIS-projektet var

att denna tidsperiod är i kortaste laget – och att den svenska storstadspolitiken hade behövt ytterligare tre år för att få långsiktiga effekter. När det, som i det svenska fallet, gäller socioekonomiska mål är det dessutom svårt att beräkna den tid som går åt för att realisera målen och därmed ter sig en på förhand bestämd relativt kort insatsperiod än mer problematisk.

Den svenska storstadspolitiken övergripande mål att faktiskt bryta segregationen är i den internationella jämförelsen mer eller mindre unik i sin ambition. Andra länders insatser har visserligen initierats som åtgärder mot de problem som segregationen för med sig, men omfattar inte motsvarande ambitiösa mål. I flera fall har områdesbaserade program av storstadssatsningens typ varit framgångsrika. Det gäller exempelvis i fråga om att förbättra de boendes livschanser och i vissa fall höja statusen hos enskilda områden i relation till omgivande stadsdelar. Men att problemen minskar i ett område hindrar inte att de ökar i andra områden som inte omfattas av insatserna. Stadens segregerade struktur förändras inte av att man åstadkommer en socioekonomiskt och etniskt mer blandad befolkning i några få stadsdelar. En insats som har ambitionen att bryta boendesegregationen i en storstadsregion i sin helhet måste också omfatta dess samtliga kommuner och stadsdelar. För att lösa de problem som har att göra med segregation och dess relationella karaktär måste insatserna vara långsiktiga. Dessutom har denna typ av insatser bättre förutsättningar att lyckas, om den socioekonomiska polariseringen i samhället minskar i allmänhet, inte minst i storstadsområdena.

På en viktig punkt framstår den svenska storstadspolitiken som ett föredöme. Omfattningen av de resurser som satsas på att utvärdera storstadssatsningen saknar sin motsvarighet i de andra länderna. Därmed kan vi förvänta oss ytterligare värdefull belysning av frågor som rör segregationsprocesser, segregationens negativa effekter och områdesbaserade insatserns möjligheter.

Barn och ungdomars uppväxtvillkor

Skolan

Rapport Integration har under en följd av år redovisat att elever med utländsk bakgrund lyckas sämre i grund- och gymnasieskolan jämfört med elever med svensk bakgrund. Årets rapport bekräftar bestående skillnader och redovisningen har utvecklats för att spegla en större differentiering av gruppen elever med

utländsk bakgrund. En slutsats av differentieringen är att det är viktigt att ta större hänsyn till elevernas vistelsetid i Sverige i statistiska uppföljningar av utbildningsresultat.

Skillnader i studieutfall för elever med utländsk bakgrund jämfört med elever med svensk bakgrund kan till viss del förklaras utifrån elevernas vistelsetid i Sverige. Samtidigt är det klart att elever som är födda i Sverige med utrikes födda föräldrar har klarat sig sämre än elever som är födda i Sverige med inrikes födda föräldrar. Skillnaderna kan förmodligen till viss del förklaras med socioekonomiska faktorer men det är troligt att särbehandling av elever med utländsk bakgrund, såsom »invandrarbarn«, mer generellt i samhället och i skolan i synnerhet är en viktig faktor att beakta.

När det gäller elever som är födda i Sverige, eller som anlänt senast vid sju års ålder, måste samhället dock ha mycket högt ställda förväntningar på likvärdiga resultat, oavsett i vilket land deras föräldrar är födda. För dem som anländer senare under skolåren är det oerhört viktigt att tidigt sätta in rätt stöd, kompetens och resurser så att dessa elever så snart som möjligt får en bra grund för fortsatt språk- och kunskapsutveckling.

Negativ särbehandling – goda avsikter överskuggas

Lärares förhållningssätt till elever med utländsk bakgrund kan ofta vara präglade av föreställningar om att dessa elever är avvikande och bärare av problem. Dessa föreställningar kan vara frikopplade från lärarnas välvilliga avsikter och istället produceras och upprätthålls genom skolans institutionella praktik. Goda avsikter överskuggas av den institutionella ordningen i skolan. Kategorisering av elever och schemaläggning är två av varandra ömsesidigt beroende tillvägagångssätt, som har observerats vara centrala utgångspunkter för lärarnas arbete med eleverna, men som samtidigt kan innebära särbehandling och diskriminering av elever med utländsk bakgrund.

Denna process exemplifieras i en beskrivning av hur ämnet svenska som andraspråk organiserats på en skola. Avsikten med denna undervisning är att stärka språk- och kunskapsutvecklingen hos elever med ett annat modersmål, som ännu inte har tillräckliga kunskaper i svenska språket. Detta sätt att arbeta fick dock i praktiken negativa effekter, bland annat genom att alla elever med ett annat modersmål än svenska, utan individuell bedömning av språknivå, fick delta i undervisningen i svenska som andraspråk och att »sv2-lärarna« uppfattades som »invandrarexpert« på skolan.

Vi kan notera tre huvudinriktningar på hur sko-

lan kan förbättras som miljö för alla elever samt för att förebygga negativ särbehandling av elever med utländsk bakgrund.

- 1 Den första huvudinriktningen handlar om att öka medvetenheten och kunskapen hos skolans personal om vilka de institutionella villkoren är på deras skolor samt vilka konsekvenser dessa villkor kan få för olika elevkategorier.
- 2 Den andra huvudinriktningen gäller behovet av ökad mångfald i personalen och ökad samverkan med det omgivande närsamhället. Därigenom blir det möjligt att föra in flera perspektiv i skolan, som i sin tur kan bidra till att utmana de normer och föreställningar som leder till särbehandling av elever med utländsk bakgrund.
- 3 Den tredje huvudinriktningen gäller organisation och undervisningsformer, i detta fall för undervisning i svenska som andraspråk. Ämneskunskaper och ett språkutvecklande arbetssätt måste spridas till fler lärarkategorier än »svenska2« lärarna och mer integrerade undervisningsformer övervägas. Det är även viktigt att placeringen av elever i undervisning i svenska som andraspråk bör bygga på en individuell bedömning av språkkunskaper.

Friskolor för integration

Fristående skolors utrymme att främja integration inskränks på olika sätt. Såväl inom den sammanhållna kommunala skolan som inom friskolorna finns segregering mellan olika skolor och gymnasieprogram, delvis som en följd av boendesegregation och möjligheten att välja skola. Även om samma problem återfinns hos båda typer av skolor, framförs ofta olika svar på problemen. För de kommunala skolorna föreslås olika åtgärder och insatser medan friskolorna ofta framställs som problematiska i sig. Konkurrens mellan kommunala och fristående skolor tillsammans med det mycket polariserade offentliga samtalet kring friskolorna spär på problemen.

Detta är särskilt bekymmersamt i fråga om konfessionella och språkligt/etniska skolor med muslimsk eller arabisk profil. Även om det inte finns belägg för att dessa skolor särbehandlas, menar vi att det är tydligt att de inte erkänns i samma utsträckning som andra friskolor till följd av att det problemorienterade synsättet dominerar.

En viktig fråga när det gäller friskolor är varför föräldrar och elever väljer dessa alternativ framför den offentliga skolan? På denna fråga följer en rad andra frågor, inte minst om den kommunala skolans förhållningssätt till etnisk och kulturell mångfald. En

annan fråga är om inte olika gruppers etablering och val av konfessionella/etniska friskolor kan betraktas som ett sätt för olika grupper att försöka skapa en bra framtid för sina barn, dvs. att söka motverka segregation. Detta är med andra ord ett område som behöver en annan sorts uppmärksamhet än den som hitintills framgått av den offentliga debatten. Här är huvudfrågan vilka behov i samhället friskolorna svarar mot och hur de kan bli bättre rustade att möta dessa behov.

Ungdomars delaktighet i samhället

Demokratiutvecklingen i samhället är av största vikt för samtliga medborgare. Av en intervjuundersökning som utförts för *Rapport Integrations* räkning, framgår att ungdomar med utländsk bakgrund saknar tillit till det offentliga samhället. I viss utsträckning misstror de sin förmåga att påverka det samhälle de upplever sig stå utanför. Uppgifterna är i vissa avseenden nedslående och tyder på behovet av åtgärder bland annat för att bryta boendesegregation, förbättra villkoren i skolan och på arbetsmarknaden och inte minst att bekämpa diskriminering på flera områden. I stor utsträckning handlar det om hur samhällets institutioner och system kan bli mer trovärdiga i ungdomarnas ögon.

Många av de intervjuade ungdomarna beskriver upplevelser av utanförskap i förhållande till det offentliga samhället, något som inte kan relateras till bristande kunskaper om vilka möjligheter som finns. Ungdomarnas upplevelser av utanförskap har flera grunder. Medan en del av förklaringarna kan sägas vara mer allmängiltiga för alla ungdomar, hör andra mer intimt samman med ungdomarnas utländska bakgrund. Det handlar om det levda livets erfarenheter, med exempelvis boendesegregation och upplevelser av både direkt och indirekt diskriminering.

Det finns en medvetenhet hos ungdomarna om att det finns en »svensk« måttstock eller normer, som används vid tillträde till olika positioner i samhället, exempelvis ett arbete. Avvikelser från normen definieras i termer av utseende, ursprung, kontakter och därutöver även en rad personliga egenskaper. Klart är att ungdomarna är medvetna om att de när som helst kan bli utsorterade för att de inte stämmer överens med bilden av en »normal« svensk. Ovanpå detta kommer sedan de mer öppna främlingsfientliga och även rasistiska upplevelser som ungdomarna vittnar om. Dessa förstärker naturligtvis ungdomarnas känsla av utanförskap, i synnerhet då de möts av detta i offentliga miljöer.

EN AGENDA FÖR INTEGRATION OCH MÅNGFALD

Vilka är nycklarna till integration och mångfald ?

Rapport Integration 2003 visar på flera av de utmaningar som samhället står inför. Skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer som uppmärksammas i tidigare rapporter bekräftas i stora drag i årets rapport. Det gäller på arbetsmarknaden, i skolan och i boendet. En central fråga är vad skillnaderna beror på. En annan viktig fråga är vilka förutsättningar som finns för att minska skillnaderna och öka integrationen. Vilka är nycklarna till ökad integration och mångfald ?

En tydlig slutsats från de senaste årens integrationsarbete – och *Rapport Integration 2003* – är att den enskilda människans möjligheter till inträde och avancemang på arbetsmarknaden och i arbetslivet är avgörande för integrationen. *Arbetslivet och en väl fungerande arbetsmarknad för alla* är en huvudnyckel till integration även inom andra samhällsområden.

Samtidigt som arbete är nyckeln till integration finns samband mellan bristande mångfald på arbetsmarknaden och segregation på andra samhällsområden. Individens skolgång och vidareutbildning, boendesituation och hälsa är samtliga faktorer som har betydelse. Exempelvis boendesegregation, en företeelse som speglar strukturella hinder i samhället eller stereotypa kategoriseringar av skolelever med utländsk bakgrund och en för dessa elever ofördelaktig praxis. Även brister när det gäller att värdera och validera utländsk kompetens samt inom vuxenutbildningen har uppmärksammas.

Arbetsmarknaden har inte satts i centrum för integrationsarbetet

Invandringen har varit en väsentlig del i bygget av den svenska välfärdsstaten. Näringslivet har växt och Sveriges ekonomi har tillförts mycket tack vare invandringen. Invandrade har fått en plattform för sitt fortsatta liv i Sverige utifrån ett arbete.

För några decennier sedan bröts denna utveckling. Sedan mitten av 1970-talet har sysselsättningsgraden bland utrikes födda varit lägre och sjunkande i förhållande till hela befolkningen. Med 1990-talskrisen, som dessutom sammanföll med en kraftig flyktingvåg, rasade sysselsättningen för utrikes födda. Under mitten av 1990-talet inträffade en ny förändring, då allt fler invandrade nådde arbetsmarknaden. Ändå är gapet i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda fortfarande hela 15 procentenheter.

Frågan är vad orsakerna är till dessa stora skillnader. En grund kan ha lagts under 1980- och 1990-talet. Flera förändringar och beslut, som var och en för sig kan ha varit välmenande, fick sammantaget andra konsekvenser för den enskilda individen och samhällets insatser. Flera steg togs som alla gick ifrån inriktningen att nyanlända tidigt skulle få arbete.

När flyktinginvandring i allt större utsträckning ersatte arbetskraftsinvandring försvann fokus från arbetsmarknaden. Det märktes bl. a. tydligt i organiseringen av mottagandet. Ansvaret flyttade från AMS till dåvarande Statens Invandrarverk och landets kommuner.

I praktiken blev kommunernas socialtjänster ansvariga för mottagandet under 1980-talet. Socialbidrag – som inte är tänkt som något långvarigt försörjningsstöd vare sig för inrikes födda eller för

utrikes födda – etablerades som försörjningskälla för nyanlända invandrade.

Kommunerna – och inledningsvis kommunernas socialtjänst – arbetade länge enskilt med mottagandet. Andra offentliga verksamheter och det privata näringslivet har inte fullt ut axlat sitt ansvar eller fått mandat att med gemensamma insatser bana väg för nyanlända in i arbets- och samhällsliv. Samhällets resurser har därmed inte använts fullt ut för att stödja individer in i arbetslivet.

Stigmatiserande omhändertagande?

Såväl inom integrationsområdet som inom andra delar av välfärdssamhället finns en hög ambition hos beslutsfattare, myndigheter och andra yrkesverksamma att ordna allting till det bästa för olika »utsatta grupper«. Det finns risker för att denna välvilja kan få oavsedda effekter.

I *Rapport Integration* 2003 finns en studie som exemplifierar hur skolan, i motsats till visionerna, oavsiktligt bidrar till att producera och reproducera föreställningar om elever med utländsk bakgrund som avvikande »andra«. I studien visas att den på skolan högt prioriterade undervisningen i svenska som andraspråk även fick oönskade bieffekter i form av en särskiljande praktik. Ämnet svenska som modersmål blir normen där elever med annat modersmål uppmärksammas utifrån sina brister i förhållande till denna norm.

Att det inom skolans väggar sker en institutionalisering av synen på normalitet och avvikelse, där »invandrarskapet« betraktas som en avvikelse, bristfällighet eller en börda är ett avgörande hinder för integration och jämlikhet. Effekterna riskerar att bli desamma som märktes i den tidigare förda invandrarpolitiken. En stark omhändertagandefilosofi tenderar att få stigmatiserande istället för frigörande effekter.

Diskriminerande strukturer

Förra årets *Rapport Integration* visade att förklaringar till skillnader i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda inte till någon större del finns i särskilda egenskaper hos den utrikes födda befolkningen. Varken utbildningsnivån, sökaktiviteten eller eventuella kulturella olikheter kan förklara de stora skillnaderna i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda.

När det gäller kunskaper i svenska språket och tillgången till nätverk saknas information om dessa faktorer omfattning och vilken betydelse de har för utrikes föddas situation på arbetsmarknaden. Förklaringar måste sökas i uppfattningar och värderingar av personer från andra länder och deras kompetens hos arbetsgivare, fackföreningar och hos människor i all-

mänhet. Ingenting har framkommit under året som gett anledning att ändra denna slutsats.

Det finns en mängd studier som gett tydliga indikationer på att diskriminering förekommer.

Detta bekräftas i flera av delavsnitten i årets *Rapport Integration*. Det behövs dock mer kunskaper om omfattningen av denna diskriminering. Arbetet med att synliggöra och undanröja diskriminerande strukturer är en viktig uppgift i integrationsarbetet.

Utveckling av Agenda för Integration och Mångfald

I *Rapport Integration* 2001 och 2002 har Integrationsverket presenterat en Agenda för Integration och Mångfald. Med Agendan vill Integrationsverket bidra till en fortsatt utveckling av integrationspolitiken. Själva Agendan utvecklas också år från år utifrån nya erfarenheter och förutsättningar.

De områden som lyftes fram i *Rapport Integration* 2002 var:

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

Flera insatser har under året gjorts eller utvecklats på dessa områden.

I regeringens budgetproposition för 2004 betonas att invandrade män och kvinnor ska ha förutsättningar att försörja sig själva så fort som möjligt och ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Regeringen har i denna budgetproposition satt upp målet att sysselsättningsgraden för utrikes födda skall öka och successivt närma sig 80-procentsmålet under mandatperioden. Dessutom ska andelen utrikes födda med högskoleutbildning som arbetar inom sitt kompetensområde öka. Dessa steg leder åt rätt

håll – samtidigt som mer skarpa och mätbara integrationspolitiska mål behöver utvecklas inom dessa områden.

Regeringen har uppdragit åt AMS att utforma en *arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare*. Genom en drygt tvåårig försöksverksamhet kommer 275 specialistutbildade arbetsförmedlare att stödja nyanlända och långtidsarbetslösa invandrare. Försöksverksamheten som genomförs i 11 län och på 20 orter förväntas omfatta totalt ca 12 000 invandrade.

En statlig delegation har tillsatts för att säkerställa, främja och stödja *metoder och system för validering*. Nationellt centrum för flexibelt lärande är värdmyndighet för delegationen.

En arbetsgrupp med representanter för svenskt näringsliv och regeringen ska komma med förslag på hur *näringslivets engagemang i arbetet för att integrera invandrare* bättre kan tas tillvara. Gruppen ska också föreslå hur en närmare samverkan på området mellan företag och myndigheter kan komma till stånd.

Flera *statliga myndigheter*, bl.a. AMS, Integrationsverket, Migrationsverket och Myndigheten för skolutveckling, har fått gemensamma integrationsuppdrag utpekade i sina regleringsbrev.

Vad gäller diskriminerande barriärer har skyddet mot *diskriminering på individnivå* nyligen förstärkts genom den lagstiftning som trädde i kraft 1 juli 2003. De nya reglerna innebär att skydd mot diskriminering införs även utanför arbetslivet och högskolan. En utredning har tillsatts för att kartlägga kunskap om och föreslå åtgärder mot strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet.

Sju organisationer på arbetsmarknaden – Försäkringskassaförbundet, Landstingsförbundet, LO, SACO, Svenska Kommunförbundet, Svenskt Näringsliv och TCO har var och en för sig tecknat överenskommelser med Integrationsverket om ett fördjupat och systematiskt arbete för att främja lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter i svenskt arbetsliv. De sju separata överenskommelserna är en plattform för förändring på arbetsmarknadsområdet. Överenskommelserna lägger grund för såväl konkreta insatser som ett långsiktigt effektivt arbete för att få genomslag för integration på arbetsmarknaden.

Överenskommelsen om *utvecklingen av introduktion* är gemensam mellan AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling och Svenska Kommunförbundet. Den centrala överenskommelsens intentioner har implementerats och omsatts i regionala och lokala överenskommelser. För närvarande finns 7 regionala/länsvisa överenskommelser och 50 lokala överenskommelser. I samtliga övriga 15 län pågår utveckling mot regionala över-

enskommelser och i ytterligare ca 50 kommuner mot lokala överenskommelser.

Integrationspolitiken behöver utvecklas ytterligare

I regeringsförklaringen efter valet 2002 lades integrationsfrågorna fast som en av de två »allt annat överskuggande« uppgifterna under den kommande mandatperioden. Detta ställningstagande av regeringen visar på hur avgörande integrationsfrågorna är för hela den svenska samhällsutvecklingen.

Samtidigt ifrågasätts integrationspolitiken, regeringens sätt att driva integrationspolitiken, Integrationsverket och andra aktörer på integrationsområdet med jämna mellanrum i den offentliga debatten. En fråga som tas upp i debatten är kopplingen mellan migration och integration. Vi kan ana att flyttningen till Sverige kommer att få nya mönster. En aktuell förändring är utvidgningen av EU. I debatten har frågor väckts såväl om regelverket för att flytta till Sverige, som långsiktiga förändringar på arbetsmarknadsområdet och för vissa delar av välfärdssystemet. Debatten visar på sambanden mellan integrationspolitik och den generella politiken.

I denna debatt är det viktigt att konstatera att integrationspolitiken inte är inriktad på insatser för invandrade som grupp – utan på att ge individer förutsättningar för integration. Statens ansvar inom integrationspolitiken är att definiera mål inom olika samhällsområden och stå för insatser som ger individen förutsättningar att nå egenförsörjning och delaktighet. Däremot är det inte statens – eller övriga offentliga samhällets – uppgift att sätta upp mål för enskilda individers integration och delaktighet. Individen måste sätta upp egna mål för sitt livsprojekt och utveckla egna vägar för att nå dessa mål.

Integrationspolitiken handlar om långt bredare perspektiv än insatser för nyanlända invandrare. Integration innebär ömsesidiga processer som omfattar hela samhället. Medverkan av alla samhällssektorer och aktörer behövs för att integrationspolitiken ska lyckas. Sverige behöver både en politik som är klart inriktad på att ge nyanlända möjlighet till ett snabbt inträde på den svenska arbetsmarknaden och därmed i samhället i stort, och en politik för att förändra de strukturer i svenska samhället som bidrar till segregation och diskriminering.

En förnyad Agenda för Integration och Mångfald

Integrationsverket vill fortsätta att fokusera de insatser som behöver göras för att uppnå resultat i det integrationspolitiska arbetet. Denna Agenda innebär att de Agendor som presenterats 2001 och 2002 utvecklas och förnyas.

Insatsområdena i årets agenda är:

- Skapa bättre förutsättningar för invandrades inträde och avancemang inom arbetslivet.
- Fördjupa samverkan mellan offentliga och privata aktörer för att öppna samhället för ökad mångfald.
- Målmedvetet fortsätta förändringen av nyanländas första tid.
- Öka kunskapen om vilka medel i integrationspolitiken som ger faktiska resultat.
- Synliggöra och undanröja strukturella och diskriminerande hinder för integration

Skapa bättre förutsättningar för invandrades inträde och avancemang inom arbetslivet

Integrationspolitiken utgår från att alla människor ska ha lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter. Den viktigaste uppgiften inom politikområdet är att skapa förutsättningar för individer att försörja sig i ordinarie arbete och på rätt kompetensnivå. Att ha ett arbete är inte detsamma som integration. Men det är genom arbete den enskilde får förutsättningar att råda över sitt eget liv och därmed möjligheter att vara delaktig i samhället.

Forskning och internationella erfarenheter talar entydigt om att nyckeln till fortsatt delaktighet i samhället är att nyanlända tidigt kommer in på arbetsmarknaden. Ett snabbt inträde på arbetsmarknaden ska vara vägledande för alla insatser under invandrades första tid i landet. En annan prioriterad uppgift för integration på arbetsmarknaden handlar om att synliggöra och undanröja de diskriminerande hinder som i dag hindrar invandrade från att nå sin kompetensnivå på arbetsmarknaden.

Mångfald i arbetslivet tillför också företag, organisationer och myndigheter ny dynamik för fortsatt utveckling. Sveriges befolkning blir allt äldre. Bristen på arbetskraft inom vissa områden kommer att bli ett växande samhällsproblem. Samtidigt har allt fler i den arbetsföra delen av befolkningen utländsk bakgrund. Ökad etnisk mångfald i arbetslivet är ett viktigt medel för att trygga den framtida kompetensförsörjningen – och därmed den framtida välfärden.

För att kunna använda arbete och egenförsörjning

som en hävstång för integration krävs att ett antal grundläggande förutsättningar uppfylls.

De ledande aktörerna – regering, riksdag, myndigheter, arbetsgivare och fackföreningar – behöver samla sig och målmedvetet arbeta för möjligheterna till ett ökat och snabbare inträde och avancemang på den svenska arbetsmarknaden. Det är mycket angeläget att utveckla och konkretisera de mål som satts upp för sysselsättningen för utrikes födda. Tydliga gemensamma mål är centralt för att få slagkraft, kontinuitet och uppslutning bakom integrationspolitiken. Konkreta mål behövs också för att resultatet av insatserna systematiskt ska kunna följas upp och utvärderas. Målen bör gälla såväl nyanlända som invånare som varit i landet en längre tid.

Ett viktigt område att arbeta med är hur incitamenten och hindren idag ser ut för de olika aktörerna som är involverade i arbetsmarknadsfrågorna. Integrationsverket vill peka på frågor som är angelägna för såväl det politiska systemet som för privata och offentliga arbetsgivare:

- Vad som kan få arbetsgivare att i ökad utsträckning ta tillvara den kompetens som invandrade har.
- Hur ser processerna ut från behov av arbetskraft till beslut om anställning och från anställning till kompetensutvecklingen och befordran.
- Åtgärder som samhället kan vidta som väsentligt kan förändra situationen.

Värdering och validering av utländsk kompetens är en fråga som är central i sammanhanget. Validering har drivits på försök och utretts under många år utan att någon enhetligt reglerat system kommit fram. För att värdera formella betyg finns institutioner, men där uppges resursbrist vara problemet. Samtidigt finns exempel från läkaryrket där invandrade läkare ända sedan 1960-talet haft möjlighet att pröva sig in i yrket med hjälp av ett anpassningsbart system. Liknande fungerande system behövs även på andra områden.

Det behövs ett starkare gemensamt fokus på inträde och avancemang på arbetsmarknaden för invandrade. I det perspektivet är det väsentligt att regering och riksdag slår fast tydliga, mätbara och uppföljningsbara mål för en rad strategiska områden. Arbete med att ta bort hinder, utveckla incitament och fungerande system som främjar inträde och avancemang i arbetslivet för personer med utländsk bakgrund kan ge förutsättningar för integration i hela samhället.

Fördjupa samverkan mellan offentliga och privata aktörer för att öppna samhället för en ökad mångfald

Ingen myndighet, organisation eller annan aktör kan ensam uppnå integration i samhället. Det kan inte heller åstadkommas enbart genom politiska beslut. Att finna ändamålsenliga former för samverkan mellan olika aktörer – såväl offentliga som privata – framstår som alltmer nödvändigt för att nå resultat i integrationsarbetet.

Insatser på arbetsmarknaden och i arbetslivet är avgörande för integrationen. Det handlar om att öppna arbetsmarknaden, utveckla arbetslivet och övervinna de hinder som finns i dag. Att ta tillvara invandringens möjligheter och all kompetens kräver att nya arbetssätt utvecklas såväl av privata och offentliga arbetsgivare som av fackliga organisationer, kommuner och statliga myndigheter.

Integration handlar om att alla ska ha möjlighet att växa utifrån sina förutsättningar, oavsett etnisk bakgrund. När människor får arbeta och kan växa, växer hela Sverige. Tillväxten är en förutsättning för den gemensamma välfärden, samtidigt som en god välfärd är en förutsättning för fortsatt uthållig tillväxt. Integration handlar således både om tillväxt och rättvisa.

Försök till att skapa en bättre samverkan mellan olika aktörer uttrycks tydligt i storstadspolitiken. I *Rapport Integration 2003* jämförs den svenska storstadssatsningen med andra europeiska urbana utvecklingsprogram. Den svenska politikens idé om samverkan mellan olika nivåer, sektorer och organisationer återfinns också på andra håll. Uppenbart är dock att det mesta av samarbetet sker mellan offentliga aktörer («public-public-partnerships»). Man har i marginell utsträckning lyckats involvera privat näringsliv i utvecklingsprogrammen.

Jämförelsen i *Rapport Integration 2003* indikerar att de samarbeten som åstadkommit på Järvafältet och då särskilt i Kista inom ramen för matchningsprogrammen framstår som lyckade i ett europeiskt perspektiv. Dessa exempel är förhållandevis ovanliga även i ett svenskt perspektiv. Samtidigt finns stort intresse och engagemang för mångfalds- och integrationsfrågor såväl hos många företag som hos näringslivsorganisationer, fackliga organisationer och offentliga arbetsgivare.

Intresset och engagemanget visar sig bl.a. genom de överenskommelser som de centrala organisationerna på den svenska arbetsmarknaden träffat med Integrationsverket under 2003. Överenskommelserna med Försäkringskassaförbundet, Landstingsförbun-

det, LO, SACO, Svenska Kommunförbundet, Svenskt Näringsliv och TCO lägger en grund för såväl konkreta insatser som ett långsiktigt effektivt arbete för att få genomslag för integration på arbetsmarknaden.

Några exempel på vad arbetet kan innebära är:

- Arbeta fram gemensamma analyser och därmed öka kunskapen om arbetsmarknad och integration. När aktörer med olika erfarenheter, intressen och kompetens analyserar viktiga frågeställningar kan olika perspektiv tydliggöras som bidrar till ökad gemensam förståelse. Därmed kan förutsättningar för nya lösningar på integrationsproblem också skapas.
- Matchning av kompetens. Exempel från försök på detta område bör tas tillvara för gemensamt utvecklingsarbete. Kravprofiler kan utvecklas för olika tjänster och profilerna matchas med den utländska kompetens som finns i landet. I flera överenskommelser betonas vikten av att den offentliga sektorn tar sitt ansvar både som arbetsgivare och som serviceorganisation.
- Främja egenföretagande. Målet för politikområdet näringspolitik är att främja hållbar ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning genom fler och växande företag. Regeringen arbetar med att ge förutsättningar för ökat nyföretagande och att få redan etablerade företag att växa. Många invandrade har, liksom inrikes födda, drivkraften att bli egna företagare. Det är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi.

Det långsiktigt effektiva arbetet måste bygga på kunskap. Därför är det centralt med systematisk utvärdering av de samarbetsprojekt som genomförs.

Ökat partnerskap mellan offentliga och privata aktörer är nödvändigt för att nå resultat i integrationsarbetet. Samarbetet med arbetsmarknadens organisationer är en viktig del av detta. Dessutom behöver fler aktörer involveras. Den kompetens, vilja och initiativkraft som finns hos olika aktörer ska tas tillvara. Kunskap, erfarenhet och idéer från samverkan ska dokumenteras och spridas som ett stöd till det fortsatta integrationsarbetet.

Målmedvetet fortsätta förändringen av nyanländas första tid.

På regeringens uppdrag inledde Integrationsverket tillsammans med flera myndigheter och kommuner för några år sedan ett systematiskt arbete för att förändra insatserna under nyanländas första tid. Ansvaret hos centrala myndigheter har blivit tydligare. Samverkan växer fram mellan kommuner. Utveckling

sker inom kommunerna. Förändringsarbetet öppnar vägar för nyanlända att snabbt träda in i arbetslivet.

Individens tidigare erfarenhet av utbildning och från yrkesliv måste vara utgångspunkten. Egen försörjning ger förutsättningar för annan delaktighet. Samhällets insatser behöver därmed inriktas på att de som invandrat till Sverige snabbt ska nå svensk arbetsmarknad.

Individualisering, flexibilitet och tydligt arbetsmarknadsfokus ska vara det normala under hela den första tiden i Sverige. Det gäller således redan under tiden som asylsökande. Effektiv samverkan mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer, ska lägga grund för individens möjligheter i sitt nya hemland.

De första uppföljningarna visar att arbetet är på rätt väg. Utifrån den centrala överenskommelse som tecknades 2001 har ett intensivt utvecklingsarbete bedrivits runt om i landet. Allt fler kommuner och myndigheter har omformulerat principiella ställningstaganden till ett reellt skifte i policy. En samverkan mellan aktörer som gör det möjligt att utgå från individens förutsättningar har vuxit fram under senare tid. Uppföljningarna visar att förändringen från ett omhändertagandeperspektiv till ett tillväxt- och arbetsmarknadsperspektiv har fått allt större genomslag. Fortfarande finns dock stora utvecklingsområden. De regionala överenskommelser som träffats mellan olika aktörer om utveckling av introduktionen kan vara bas för ett breddat integrationsarbete. Överenskommelserna bör utvidgas till att omfatta även arbetsmarknadsorganisationerna som parter. Arbetet bör omfatta även perspektiven att öka den etniska mångfalden och motverka diskriminering.

Utvecklingsarbetet inom ramen för överenskommelserna bör kopplas till tillväxtpolitiken. Det kan ske genom de regionala/lokala tillväxtprogrammen och kommande regionala utvecklingsprogram som ska beakta integration som ett av tre angivna övergripande nationella mål.

Riksdagens revisorer har under 2003 påpekat att uppföljningen av introduktionens resultat behöver förbättras. Det ligger i linje med Integrationsverkets ambitioner och utvecklingsarbetet har redan denna inriktning, men förutsätter ett utvecklat samarbete mellan kommunerna och Integrationsverket för att få fram data som kan vara basen för en uppföljning. Det samarbete som finns mellan kommunerna och Skolverket när det gäller uppföljning av svenska för invandrare, sfi, kan tjäna som förebild.

Samtidigt räcker inte de förändringar som initierats. Bilden av ett systemfel i sätten att organisera nyanländas första tid har framträtt allt tydligare och därmed även behovet av en systemförändring. Det

krävs att alltifrån boendet, samverkan mellan kommuner, organisationer, näringsliv och stat, till systemet för ersättning, ska syfta till att öppna vägar för den enskilde in i arbetslivet.

En utgångspunkt för politiska reformer är betänkandet *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75) som presenterades under hösten. Beredningsarbete pågår för att få fram förslag till förändringar av arbetet med introduktion.

Politiskt beslutade systemförändringar kan fullfölja och stödja de insatser som har initierats i landet. Tydligheten för insatser och ansvar behöver öka och nya drivkrafter utvecklas. Fokus på arbete och egenförsörjning bör ligga till grund för de politiskt beslutade förändringarna. Arbetslivets aktörer bör i ökad utsträckning stimuleras att delta i introduktionen. Individualisering och personligt ansvar är en annan central utgångspunkt. Myndigheters och andra aktörers insatser bör syfta till att möjliggöra denna individualisering.

Utveckling av introduktionen av nyanlända är en central del av integrationsarbetet. Samarbetet mellan olika aktörer på nationell, regional och kommunal nivå behöver fortsätta utvecklas. Den regionala samverkan bör utvidgas till att omfatta även arbetsmarknadens organisationer samt perspektiven att öka den etniska mångfalden och motverka diskriminering.

Öka kunskapen om vilka medel i integrationspolitiken som ger faktiska resultat

Integrationsfrågorna är mångfacetterade med många involverade aktörer, komplexa orsakssamband och långvariga processer. Ökad kunskap om levnadsvillkor och utvecklingen inom olika samhällsområden ur ett integrationsperspektiv är centralt för integrationsarbetet.

När det gäller klyftorna mellan utrikes och inrikes födda inom arbetsmarknad, boende och utbildning finns en relativt klar övergripande bild av problematiken. Det visas såväl i *Rapport Integration 2003* som i tidigare rapporter från Integrationsverket och andra aktörer.

Årets *Rapport Integration* visar även att det på flera områden är uppenbart att mer kunskap måste tas fram och spridas. Några exempel på frågeställningar där behov finns av ytterligare analyser är:

- Vilka är de viktigaste orsakerna till de ojämlika förhållandena mellan inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden ?

- Hur omfattande är den etniska diskrimineringen och hur har den förändrats?
- Vilka slags metoder när det gäller introduktionen av nyanlända har lett till framgång?
- Vilka är framgångsfaktorerna när det gäller inträde och avancemang på arbetsmarknaden för invandrare?
- Hur kan en större jämförbarhet mellan förhållandena på integrationsområdet i olika länder åstadkommas?

Internationella jämförelser är nödvändiga för att kunna bedöma nuläge och problematik, vilka strategier som används i olika länder, vilka insatser som genomförs och vilka effekter som uppnås. I *Rapport Integration 2003* påvisas svårigheterna med att göra internationella jämförelser på basis av tillgänglig statistik. Trots att den internationella statistiken alltid innehåller varningar att siffrorna inte kan användas för att jämföra länder, tas uppgifterna ofta till intäkt för att värdera de olika ländernas politik för att integrera flyktingar på arbetsmarknaden.

Inom både EU och OECD pågår arbete med att utveckla de statistiska jämförelserna. För att kunna utveckla integrationspolitiken i Sverige och åstadkomma ett ömsesidigt lärande är det mycket angeläget att arbetet med att göra statistiken jämförbar fortsätter och leder till resultat, inte minst inom samsättningsområdet.

För att åstadkomma tillräckligt kunskapsunderlag – och spridning av kunskap – krävs även på detta område en ökad samverkan mellan olika aktörer. Det gäller andra myndigheter med ansvarsområden som har betydelse för integrationen, forskarsamhället, kommuner, näringsliv, organisationer och massmedia. Integrationsverket har exempelvis regeringens uppdrag att i samverkan med berörda sektorsmyndigheter fortsätta att utveckla nyckeltal och indikatorer för integrationspolitiken i första hand för arbete, utbildning och boende samt uppväxtvillkor för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Ett arbete som pågår.

Uppföljningar behöver även spegla individernas perspektiv och grunda sig på individernas egna upplevelser av möjligheter i samhället och av integrationspolitiska insatser. Systematisk kunskap från de invandrades perspektiv behövs för att bättre förstå hur olika typer av hinder för integrationen fungerar, utformas och eventuellt förändras över tid.

Internationellt är uppföljningar utifrån minoriteters eller invandrades perspektiv väl etablerade. Systematisk och kontinuerlig insamling av kunskap från de invandrades perspektiv används för att följa faktiska förhållanden och ompröva stödjande insatser.

Integrationsverket har under de senaste åren utvecklat metoder för att systematiskt och kontinuerligt samla in kunskap om minoriteters eller invandrades självupplevelse av integrationsförhållandena.

Ett ytterligare område är det civila samhällets vilja och förmåga att aktivt delta i integrationsarbetet. Stöd från medborgarna, organisationer och företag i det civila samhället är nödvändigt för att skapa goda villkor för de nyanländas etablering. Uppföljningarna av integrationspolitiken behöver utvecklas även inom detta område.

Det senaste året har många aktörer i den offentliga debatten redovisat olika åsikter om vilka problemen på integrationsområdet är och vad som bör göras – ofta grundat på en blandning av fakta och värderingar och utifrån egna roller och perspektiv. En gemensam hållning bör vara att de övergripande målen om lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter är vägledande. Kunskap om erfarenhet och metodik som leder fram till målen, och därmed till ökad integration i samhället, ska systematiseras, spridas och användas.

Ökad kunskap om förhållanden, orsakssamband och metodik är centrala för integrationsarbetet. Ett antal olika aktörer har ansvar för att systematisera, tydliggöra och sprida ny kunskap. Det gäller särskilt kunskap om vilka förutsättningar, insatser och metoder som leder fram till konkreta resultat. Ett viktigt led i detta arbete är att utveckla aktörsinriktade analysinstrument för att följa utvecklingen ur de invandrades perspektiv i syfte att belysa hur samhällets insatser och möjlighetsstrukturer fungerar. Ett annat viktigt utvecklingsområde är att få fram jämförbar internationell statistik, inte minst på arbetsmarknadsområdet.

Synliggöra och undanröja strukturella och diskriminerande hinder för integration

Diskriminering innebär negativ särbehandling som direkt eller indirekt missgynnar, kränker och/eller begränsar individens handlingsutrymme och valmöjligheter, och som också kränker individens personliga integritet. Med etnisk diskriminering menas att denna negativa särbehandling grundas på etnisk tillhörighet. Diskriminerande mekanismer kan identifieras på tre nivåer i samhället.

Den *strukturella* nivån, där ideologier och en ojämlig fördelning av resurser uppstår och bevaras genom bland annat politik, lagstiftning och massmedia. Den *institutionella* nivån – som speglas i konkret praxis, regler och rutiner i organisationer, på arbetsplatser och i myndigheter och har sin grund i samhällets och

arbetsmarknadens etablerade normsystem. Den *individuella* nivån – genom enskilda individers medvetna eller omedvetna agerande. Hur diskriminering går till i praktiken kan även förstås i skärningspunkterna mellan nivåerna. Exempelvis påverkas institutioners regler och praxis både av samhällets normer och enskilda individers agerande.

I *Rapport Integration* 2003 finns flera exempel på hur diskrimineringen yttrar sig i Sverige .

I intervjuundersökningen med ungdomar om delaktighet framgår att många känner sig diskriminerade på arbetsmarknaden. Det framgår även att ungdomarna möter olika slags diskriminerande hinder på de strukturella och institutionella nivåerna. Ju mer man avviker från den »svenska« normen i fråga om namn, utseende, språkkunskaper eller lättare brytning, desto svårare är det att få ett arbete.

I studien om skolans reproduktion av invandraskap visas hur skolan oavsiktligt bidrar till att producera och reproducera föreställningar om elever med utländsk bakgrund som avvikande »andra«. De kommunala skolornas ansvar för att inte bidra till diskriminering och utanförskap behöver uppmärksammas ytterligare.

I avsnittet om vuxenutbildning visas bl.a. hur föreställningar och rutiner när det gäller att förhålla sig till utländsk kompetens kan få diskriminerande effekter.

Under de senaste åren har flera forskare genom olika studier pekat på förekomsten av olika former av diskriminering som ett viktigt hinder för integrationsprocessen. Samtidigt är systematisk kunskap om den etniska diskrimineringens konkreta uttrycksformer och omfattning mycket begränsad. Det finns idag ingen systematisk metod eller strategi i Sverige för att följa utvecklingen av etnisk diskriminering på arbetsmarknaden och det finns få studier som visar

hur diskriminering går till på olika nivåer i samhället. Det är svårt att motivera och legitimera åtgärder som syftar till att motverka diskriminering när det saknas tillräckligt kunskapsunderlag som direkt kartlägger diskrimineringen.

En del i att utveckla arbetet med att kartlägga diskriminering kan vara att få till stånd en motsvarighet till de undersökningar med metoden »situation testing« som initierats av ILO och genomförts i flera länder. Metoden beskrivs utförligare i arbetsmarknadsavsnittet i *Rapport Integration* 2003. Med denna metod finns möjligheter att göra jämförelser med resultaten från tidigare studier från andra länder.

Ansvaret för uppföljningen av integrationspolitiken omfattar arbetet med att följa upp diskriminerande hinder. Det ingår i detta ansvar att arbeta fram uppföljningsinstrument med metodologisk jämförbarhet och kontinuitet för att kunna leverera underlag för utvärderings- och utvecklingsarbetet inom området. Kontinuerliga intervjuundersökningar för att kartlägga och följa upp hur etnisk diskriminering upplevs, gestaltas och förändras i de breda samhällsområden som är relevanta för integrationsprocessen kan vara ett sådant instrument.

Den ökade kunskapen om diskrimineringen kan ligga till grund för olika åtgärder som antidiskrimineringslagstiftning och antidiskrimineringsklausuler.

Det är angeläget att utforma strategier och metoder som kan säkra framtagandet av systematiskt kunskapsunderlag om etnisk diskriminering. Kunskapsunderlagen behövs ur flera aspekter: för att identifiera etnisk diskriminering, synliggöra den diskriminering som förekommer, kunna bedöma om diskrimineringen ökar eller minskar, samt finna bättre sätt att motverka och undanröja diskriminerande hinder för integration.

DEL I
BOENDET

INLEDNING

I de fall Integrationsverket har uppmärksammat boendet ur ett integrationsperspektiv är det i första hand storstadsregionerna som stått i fokus. I *Rapport Integration 2002* konstaterade vi bl.a. att utvecklingen i storstadsregionernas s.k. utsatta bostadsområden går åt rätt håll ifråga om sysselsättning och egenförsörjning. Trots denna positiva utveckling, ökade ändå de ekonomiska klyftorna mellan stadsdelarna i exempelvis Stockholm. En slutsats var att förutsättningarna för att bryta boendesegregationen därmed knappast förbättrats.

En fråga vi ställer oss i årets *Rapport Integration* är om boendesegregation i första hand är ett storstadsfenomen – eller kan vi observera samma typ av uppdelat boende även i andra delar av landet? För att komplettera bilden av hur boendesegregationen utvecklas i övriga delar av landet inleds denna del med en studie av fem städer utanför de tre storstadsregionerna – Uppsala, Västerås, Norrköping, Jönköping och Umeå. Den etniska och socioekonomiska boendesegregationens utveckling under 1990-talet beskrivs och analyseras i detta avsnitt. Dessutom redovisas resultatet av ett antal intervjuer med lokala företrädare om det lokala arbetet med boendesegregation och integration. Studien visar på en utveckling i de medelstora städerna som vi känner igen från storstadsregionerna med ett allt mer uppdelat boende efter socioekonomiska och etniska skiljelinjer. Situationen ifråga om sysselsättning och egenförsörjning i de medelstora städernas mer utsatta områden är också jämförbar eller i vissa fall sämre än i några av Stockholms motsvarande stadsdelar. Ändå, menar många, är de negativa effekterna av segregationen mer omfattande i storstadsregionerna än i andra delar av landet. Särskilt allvarliga kan dessa

negativa konsekvenser tyckas vara om segregationen i sig försämrar människors möjligheter – t.ex. att man löper större risk att bli fattig i ett bostadsområde med många låginkomsttagare än om man bor i ett mer välmående område. I det andra avsnittet presenteras en undersökning av Stockholmsregionen som pekar på att människors möjligheter på arbetsmarknaden kan vara beroende av bl.a. i vilken utsträckning grannarna i den närmaste omgivningen har ett arbete.

Koncentrationen av nyanlända flyktingar till storstadsregionernas s.k. invandrartäta bostadsområden diskuteras i många sammanhang som ett problem. En jämnare fördelning av flyktingarna bland fler av landets kommuner framställs ibland som en lösning. Frågan är om »en bättre spridning« också är en bättre lösning ur ett integrationsperspektiv. I avsnitt 3 ställs frågan om vägen in i det svenska samhället underlättas av att man flyttar från storstaden till ett boende i någon av landets mindre kommuner.

Alldeles oavsett vad som är bäst för integrationen bor fortfarande en mycket stor andel av landets nyanlända flyktingar i någon av de tre storstadsregionerna. Flyttströmmarna till dessa regioner är dessutom betydligt större än åt det andra hållet. Att boendesegregationen i första hand betecknas som ett storstadsproblem bekräftas också av senare års områdesinriktade statliga utvecklingsprogram som har koncentrerats till ett antal områden i Stockholm, Göteborg och Malmö. Är storstadssatsningen som antisegregationspolitik en effektiv åtgärd för att bryta segregationens negativa konsekvenser? I det avslutande avsnittet belyser vi frågan genom en internationell jämförelse med liknande urbana utvecklingsprogram i ett antal europeiska länder.

Två begrepp

Svenskglea områden

Bostadsområden och stadsdelar, där de boende i stor utsträckning består av invandrade personer, brukar lite slarvigt benämnas invandrantäta eller segregerade områden. Användningen av dessa begrepp är dock problematisk, eftersom de riskerar att leda tankarna fel ifråga om segregationens orsaker. Det döljer exempelvis det faktum att koncentration av en viss befolkningskategori i en del av staden med nödvändighet innebär att samma kategori är underrepresenterad i andra delar av staden. De mest homogena delarna av våra städer är i regel stadsdelar som präglas av en i huvudsak inrikes född befolkning med förhållandevis höga inkomster och en underrepresentation av boende med utländsk bakgrund. Det är också viktigt att poängtera att det i första hand är de mer resursstarka befolkningsgrupperna som kan välja bostad och bostadsområde. Med begreppet »svenskglea bostadsområden« istället för

»invandrantäta bostadsområden« fäster man uppmärksamheten på den inrikes födda befolkningens flyttningar och bostadsval i studier av hur den etniska boendesegregationen utvecklas.

Storstadssatsningen

Storstadssatsningen brukar användas som samlande beteckning på de insatser som staten finansierat inom ramen för den nationella storstadspolitiken och de lokala utvecklingsavtalen. Sådana avtal har tecknats med sju kommuner och omfattar totalt 24 stadsdelar i storstadsregionerna Stockholm, Malmö och Göteborg. Benämningen »storstadssatsningen« kan ses som problematisk eftersom den mer leder tankarna till projekt än till det processtöd som insatsen avser. Eftersom storstadssatsningen varit ett vanligt förekommande uttryck har vi ändå valt att använda det utan att för den skull förknippa det med projekt-tanken.

BOENDESEGREGATIONEN I FEM MELLANSTORA STÄDER

Inledning¹

Boendesegregation, som fenomen betraktat, förekommer i snart sagt alla typer av städer och samhällen. Trots detta har mycket av fokus i den svenska debatten kommit att riktas mot de tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Resurser för att bekämpa segregationen har också i första hand gått till storstäderna, genom insatser riktade speciellt till de ekonomiskt och socialt mest utsatta bostadsområdena där. Det innebär också att kunskapen om förhållandena i storstäderna är förhållandevis god. Betydligt mindre är däremot känt om boendesegregationen, som process och tillstånd, i andra städer i Sverige. I detta avsnitt uppmärksammas därför ett urval städer (eller egentligen kommuner) i storleksklassen under storstäderna: Uppsala, Västerås, Norrköping, Jönköping och Umeå. I alla dessa städer har andelen utlandsfödda ökat tydligt under 1990-talet, framför allt genom att de tagit emot många nyanlända flyktingar.

Huvudtemat för detta avsnitt är alltså den etniska dimensionen av boendesegregationen. Termen »etnisk« boendesegregation är egentligen missvisande i det svenska sammanhanget, eftersom den leder tankarna till etniska kolonier eller enklaver, dvs. bostadsområden dominerade av en enskild etnisk grupp.² Det som kännetecknar den svenska situationen är snarast att

inrikes födda svenskar bor geografisk åtskilt från de flesta andra etniska grupper. Att det förhåller sig så behöver givetvis inte vara ett problem, så länge särboendet är självvalt av båda parter, men mycket tyder på att det inte är så. Den forskning som på senare år ägnats åt invandrade personers boendekarriärer visar relativt entydigt att dessa generellt sett har svårare att avancera på bostadsmarknaden än inrikes födda. Av olika skäl tvingas de ofta »ta det som blir över«, och särskilt svår verkar situationen vara för nyanlända flyktingar (Murdie & Borgegård 1998 sid. 1869–1888; Abramsson et al. 2002, sid. 445–464; Magnusson & Özüekren, 2002 sid. 465–486).

Resultat från pågående forskning om uppkomsten av svenskglea bostadsområden visar också att en viktig faktor för segregationsutvecklingen under 1990-talet har varit de stora flyktinggrupper som anlände till landet under första halvan av decenniet från bl.a. forna Jugoslavien och Irak. I vissa avseenden framstår detta som den viktigaste enskilda händelsen vad gäller fördjupad segregation i redan »invandrartäta« bostadsområden, och koncentration av utrikes födda till bostadsområden där den andelen tidigare inte var särskilt hög.

Vid sidan av segregationsutvecklingen för hela kategorin utrikes födda kommer därför en specifik nationalitetskategori³ att studeras, nämligen personer

enklaven kan uppvisa en reproduktion av klustret över generationsgränserna vilket koloniföreteelsen inte kan. Gettot ses som en ofrivillig klustring betingad av majoritetsbefolkningens diskriminering och rasism. Som Roger Andersson hävdar passar ingen av dessa beteckningar särskilt bra in på den svenska segregationen, se Andersson, R. (2000A), sid. 261f.

3 Indelningen i nationalitetskategorier är grundad på födelseland (inte medborgarskap).

1 Följande avsnitt är en förkortad version av Åsa Bråmås underlagsrapport *Utvecklingen av boendesegregationen i mellanstora städer under 1990-talet*. Bilaga till Rapport Integration 2003.

2 För en begreppsdiskussion av tre dominerande typer av etniska kluster – koloni, enklav och getto – se t.ex. Knox, P. & Pinch, S. (2000) kapitel 8. Av dessa ses de två förstnämnda som frivilliga (kongregation) med skillnaden att

födda i Bosnien-Hercegovina. Bosnierna lämpar sig särskilt väl som exempel på en nyanländ flyktingkategori, dels därför att de utgör en av de största under 1990-talet, men också därför att nästan alla bosnier kommit till Sverige från och med 1993 och framåt (särskilt åren 1993–1995). De kan därmed sägas utgöra en och samma invandringskohort.⁴

Även den socioekonomiska segregationen berörs, om än mycket kortfattat. Det brukar ofta, på teoretisk grund, hävdas att segregationsproblemen är värre i storstäderna än i små och medelstora städer. Den stora ansamlingen av människor i storstäderna ger i sig en grundval för starkare koncentration och polarisering, vilket innebär att socialt och ekonomiskt utsatta människor kan dominera hela bostadsområden eller rentav stadsdelar. Som kommer att framgå av framställningen är andelen utrikes födda i de mellanstora städernas svensk-glesa bostadsområden inte tillnärmelsevis lika hög som i storstädernas svensk-glesa bostadsområden. Även om boendesegregationen fördjupas även i mindre städer är det fortfarande svårt att hitta bostadsområden utanför storstäderna där andelen inrikes födda svenskar understiger 50 procent. I och med att det inte heller rör sig om så stora, geografiskt sammanhängande områden blir effekten av det segregerade boendet mindre, t.ex. för sammansättningen av elever i grundskolan. Att boendesegregationen generellt sett inte får lika genomgripande effekter i små och medelstora städer behöver dock inte betyda att det inte finns socialt och ekonomiskt utsatta individer även i denna typ av miljöer. Detta kommer kortfattat att belysas senare.

Men siffror ger bara en bild av situationen. För att också förmedla något av hur situationen uppfattas lokalt och hur man arbetar med frågor som gäller boendesegregation specifikt och integration i allmänhet, så har även ett antal lokala företrädare intervjuats. Avsnittets andra del ägnas åt vad som framkommit i dessa intervjuer.

Segregationsutvecklingen i siffror

Andelen utrikes födda varierar relativt mycket mellan städerna i undersökningen (se Tabell 1). Högst är andelen i Västerås, med 14,8 procent år 2000, och lägst är den i Umeå, med 7,7 procent. Andelen har ökat under 1990-talet i alla undersökningkommunerna,

⁴ Detta gäller personer som är registrerade som födda i Bosnien-Hercegovina. De som invandrat från denna del av forna Jugoslavien före 1990 är i regel registrerade som födda i Jugoslavien.

men den inbördes ordningen har bibehållits. Störst, i relativa termer, har ökningen varit i Norrköping, där andelen utrikes födda 1990 var 9,5 procent. Minst har ökningen varit i Umeå, både i absoluta och relativa termer. Folkmängden har också ökat totalt sett i alla kommunerna. Norrköping är i detta avseende något av ett särfall, då befolkningsökningen varit förhållandevis liten. Under några år i mitten på 1990-talet hade Norrköping faktiskt negativ befolkningsstillväxt: åren 1995–1998 minskade befolkningen med drygt 1 800 personer. Därefter har det skett en viss återhämtning. Norrköping är också den enda av undersökningkommunerna där antalet inrikes födda svenskar minskat under 1990-talet.

Som framgår av tabell 1 har det också skett en del förändringar i de olika nationalitetskategorierna. Den immigrantkategori som var störst i alla städer 1990, finländarna, har minskat i flera kommuner. Det kan ses som typiskt för utvecklingen i de undersökta städerna, alltså att det är äldre, mera etablerade kategorier, ofta från vårt närområde, som minskat i storlek, medan nyare kategorier ökat. Störst har ökningen varit i de kategorier som totalt sett stått för den största invandringen till Sverige under 1990-talet, nämligen personer födda i Irak respektive forna Jugoslavien. Irakierna är den kategori som står för den största ökningen i nästan alla undersökningkommunerna. Även i detta fall är Norrköping ett undantag. Den irakiska befolkningen är relativt liten i kommunen (knappt 350 personer år 2000). Den största ökningen har istället bosnierna stått för, med netto 2 100 inflyttade mellan 1990 och 2000, vilket är den enskilt största ökningen av någon immigrantgrupp i undersökningen. Eftersom andelen sverigefödda minskat kraftigt under samma tid kan man därför lite tillspetsat säga att det är inflyttningen av bosnier som »räddat« Norrköping från en befolkningsminskning under 1990-talet. Toppåret 1996 bodde det mer än 2 400 personer födda i Bosnien-Hercegovina i Norrköping. Därefter har antalet minskat något.

Har boendesegregationen ökat eller minskat?

För att få en uppfattning om boendesegregationen i undersökningkommunerna ökat eller minskat under 1990-talet har det gängse sättet att mäta boendesegregation använts, nämligen beräkning av segregationsindex. Indexet är ett mått på skillnaderna i bosättningsmönster mellan en befolkningskategori

TABELL 1

Utvecklingen för de större nationalitetsgrupperna (efter födelse-land) i undersökningskommunerna under 1990-talet.

	Uppsala			Västerås			Norrköping			Jönköping			Umeå		
	Antal 2000	Andel 2000	Skillnad 1990–2000	Antal 2000	Andel 2000	Skillnad 1990–2000	Antal 2000	Andel 2000	Skillnad 1990–2000	Antal 2000	Andel 2000	Skillnad 1990–2000	Antal 2000	Andel 2000	Skillnad 1990–2000
Sverige	164 949	87,01	15 988	107 570	85,15	2 990	107 283	87,79	-1 817	104 984	89,66	2 615	96 444	92,28	10 935
Finland	3 391	1,79	18	5 146	4,07	-633	2 576	2,11	-400	1 295	1,11	-175	2 413	2,31	122
Iran	3 348	1,77	396	1 187	0,94	386	548	0,45	-218	585	0,50	14	893	0,85	-46
Irak	1 690	0,89	1 299	1 584	1,25	1 371	343	0,28	272	1 326	1,13	1 115	292	0,28	260
Jugoslavien	650	0,34	285	803	0,64	365	1 295	1,06	855	1 533	1,31	357	91	0,09	70
Bosnien- Hercegovina	574	0,30	555	674	0,53	672	2 106	1,72	2 102	828	0,71	807	169	0,16	169
Turkiet	1 119	0,59	278	802	0,63	158	859	0,70	-20	541	0,46	75	41	0,04	17
Chile	669	0,35	-66	478	0,38	105	1 053	0,86	-73	158	0,13	6	107	0,10	1
Tyskland	691	0,36	102	665	0,53	-38	425	0,35	-20	402	0,34	-23	179	0,17	58
Norge	717	0,38	-127	651	0,52	-179	324	0,27	-66	261	0,22	-65	315	0,30	-33
Syrien	474	0,25	200	341	0,27	179	940	0,77	534	428	0,37	244	17	0,02	11
Polen	628	0,33	76	548	0,43	8	459	0,38	24	322	0,27	30	128	0,12	61
Totalt utrikesfödda	24 620	12,99	6 077	18 758	14,85	3 580	14 916	12,21	3 499	12 111	10,34	2 994	8 068	7,72	2 320
Total befolkning	189 569	100,00	22 065	126 328	100,00	6 570	122 199	100,00	1 682	117 095	100,00	5 609	104 512	100,00	13 255

KÄLLA: GeoSweden, Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

och hela befolkningen.⁵ Indexet antar värden mellan 0 och 100, där 0 står för frånvaro av segregation och 100 betecknar fullständig segregation. Förenklat kan man säga att indexet anger hur stor andel (i procent) av den undersökta befolkningskategorin som skulle behöva flytta för att kategorin ska få samma bosättningsmönster som befolkningen i sin helhet. Boendesegregationen har här mätts årsvis, dels för hela kategorin utrikes födda, dels för personer födda i Bosnien-Hercegovina, och grundar sig på befolkningens fördelning över samtliga bostadsområden (SAMS-områden) i kommunen. Eftersom indexet är känsligt för storleken på de ingående områdena,⁶ och SAMS-områdenas storlek kan skilja relativt mycket från kommun till kommun, så bör man vara försiktig med att göra jämförelser mellan olika kommuner. Det är dock en bra mätare på hur situationen förändrats över tid i respektive kommun så länge områdesindelningen är densamma vilket den är i detta material.

5 Formeln för segregationsindex är $\frac{\sum |p_i - p_i|}{2(1 - p_i)} \cdot 100$

där p_i = andelen av befolkningskategori i som bor i område i ,

p_i = andelen av hela befolkningen i som bor i område i ,

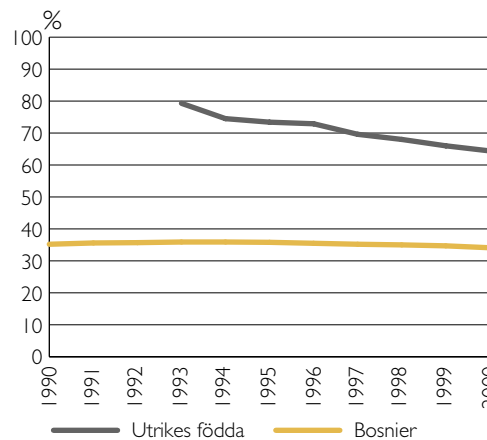
p_i = andelen av befolkningskategori i i hela kommunen.

6 Som en grundregel kan man säga att en uppdelning i få stora delområden alltid ger lägre indexvärde än en uppdelning i flera mindre. Indexet är också känsligt för gruppstorlek. Om den grupp som undersöks är liten i förhållande till hela befolkningen blir indexvärdet högt.

Det första man kan konstatera (se Diagram 1–5) är att boendesegregationen för de utrikes födda ökat under 1990-talet i alla städer utom Uppsala, där index var något högre i början av perioden än de sista 3–4 åren. I alla städer utom Uppsala går det också att se ett tydligt »hopp« i index från en lägre nivå till en högre någon gång mellan 1991 och 1995, vilket säkert hänger samman med den stora inflyttningen av utrikes födda dessa år. Uppsala har inte heller haft samma

DIAGRAM 1

Förändringar i segregationsindex under 1990-talet för Uppsala kommun.



KÄLLA: GeoSweden, Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

DIAGRAM 2-5

Förändringar i segregationsindex under 1990-talet.



KÄLLA: GeoSweden, Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

markanta ökning av andelen utrikes födda just dessa år, utan en lugnare tillväxt, mera jämnt fördelad över perioden. Flera städer hade dock högre indexvärden i mitten av 1990-talet än i slutet, vilket tyder på att de kategorier som kom före 1995 börjat spridas över fler bostadsområden, samtidigt som inflödet av nya grupper minskat. Att det verkligen varit så går att utläsa av segregationsindexet för de bosnienfödda, som överlag visar på minskad segregation under perioden. Index ligger dock generellt sett högre, vilket bara är att förvänta sig i och med att det rör sig om en nyanländ, relativt liten kategori.

Utvecklingen i enskilda bostadsområden

Att de utrikes föddas boendesegregation, mätt i termer av segregationsindex, fördjupats under 1990-talet i de flesta av städerna indikerar att de utrikes födda som flyttat in inte fördelats jämnt över stadsdelar och bostadsområden.⁷ När det gäller utvecklingen i enskilda bostadsområden går det att urskilja två utvecklingstendenser som är gemensamma för alla de undersökta städerna. Den första är en ökning av andelen utrikes födda i bostadsområden som redan

⁷ För en mer detaljerad redovisning av utvecklingen av andelen utrikes födda i olika stadsdelar i respektive stad – se figur 1–5 i Brämå 2004.

1990 var förhållandevis svenskglea (typiskt mellan 25 och 40 procent utrikes födda, i enstaka fall mer). Som exempel kan nämnas Gottsunda i Uppsala, Råby, Hammarby och Vallby i Västerås, Marielund och Navestad i Norrköping och Råslätt i Jönköping. Umeå utgör i det avseendet ett undantag, i och med att staden varken 1990 eller år 2000 hade något bostadsområde där andelen utrikes födda översteg 25 procent. Som en variant av denna utvecklingstrend har också områden som hade en viss överrepresentation av utrikes födda 1990 blivit svenskglea genom stor inflyttning av utrikes födda. Österängen och Öxnehaga i Jönköpings kommun är ett par exempel. I Norrköping har andelen utrikes födda också ökat markant i stadsdelarna i innerstaden, vilket är ganska ovanligt i svenskt perspektiv. När det gäller denna första utvecklingstendens rör det sig i de allra flesta fall om hyresrättsdominerade bostadsområden där huvuddelen av bostadsbeståndet ägs och förvaltas av kommunens allmännyttiga bostadsbolag. Ett undantag är dock Norrköpings innerstad, där många nyanlända fått lägenhet hos privata fastighetsägare.

Den andra stora utvecklingstendensen är att många utrikes födda flyttat in i nybyggda bostadsområden, som då direkt fått en högre andel utrikes födda än kommungenomsnittet. Två områden i utkanten av Uppsala, Stenhagen och (delar av) Sävja, har haft denna utveckling – detta trots att man redan på planeringsstadiet försökt förebygga segregation genom att blanda olika upplåtelseformer och hustyper (se även Gunnarsson, 1994, Holmqvist, 2002). Även ett bostadsområde i Umeå, Ersboda, kan tjäna som exempel. Området, som till stor del tillkommit efter 1989, har haft relativt stor inflyttning av utrikes födda, och var år 2000 Umeås mest svenskglea, men andelen utrikes födda var trots det fortfarande ganska låg (23 procent).

Socioekonomisk utsatthet

I inledningen konstaterades att fokus när det gäller boendesegregationen nästan helt kommit att ligga på situationen i storstäderna. Staten har valt att satsa huvuddelen av de resurser som avsatts för att motverka segregationen på satsningar riktade mot specifika bostadsområden i storstäderna, områden där koncentrationen av socialt och ekonomiskt utsatta individer är särskilt stor. På ett sätt är det givetvis förklarligt, i och med att det bara är i storstäderna som man finner denna grad av geografiska koncentration. Det gör, om inte annat, de problem som förknippas med boendesegregationen mer synliga. Men det kan också vara motiverat med områdesinriktade

satsningar om det är så att det förekommer områdeseffekter, dvs. att man t.ex. löper större risk att bli fattig om man är omgiven av fattiga än om man bor i ett mer välmående grannskap. (Se avsnittet om stadspolitik och avsnittet om områdeseffekter.)

Detta betyder dock inte att det bara är i storstädernas utsatta bostadsområden som det finns socialt och ekonomiskt utsatta individer. Frågan i detta sammanhang är därför hur det förhåller sig med den sociala och ekonomiska utsattheten bland de utrikes födda som bor i mellanstora städer.

För att kort belysa detta har en jämförelse gjorts av några indikatorer för utsatthet hos den utrikes födda delen av befolkningen i undersökningskommunerna och i Stockholmsområdet år 2000. Resultatet visas i tabell 2. I tabellen jämförs också några av de faktorer som brukar kunna påverka resultatet. Som framgår var det ingen större skillnad mellan de olika kommunerna vad gäller genomsnittsålder, könsfördelning och invandringsår. Den utrikes födda befolkningen i Västerås hade generellt sett en längre vistelsetid i Sverige, men bland de utrikes födda som bor i kommunens mest svenskglea bostadsområden var vistelsetiden jämförbar med befolkningen i motsvarande områden i de andra kommunerna. När det gäller den socioekonomiska jämförelsen framgår, för det första, att utrikes födda boende i Stockholms län generellt sett hade en bättre situation än utrikes födda i de mellanstora städerna, med högre sysselsättningsgrad, lägre andel beroende av försörjningsstöd och högre inkomstnivåer. Jönköping är den kommun som kommer närmast Stockholms läns siffror vad gäller sysselsättningsläge, och därmed arbetsinkomst, men andelen försörjningsstödmottagare var ändå förhållandevis hög. Svårast verkar situationen vara för de utrikes födda i Norrköpings kommun. Här var sysselsättningen lägst och bidragsberoendet högst bland undersökningskommunerna. Även i jämförelse med situationen i Stockholmsområdets utsatta bostadsområden visar Norrköpings siffror på hög grad av utsatthet.

Inte heller när man jämför situationen för de utrikes födda som bor i de mest svenskglea och/eller utsatta bostadsområdena framstår läget i Stockholmsområdet som särskilt svårt. Tvärtom var bidragsberoendet lägre och inkomstnivåerna högre bland de utrikes födda i de utsatta områdena i Stockholms län än bland de som bodde i de mest svenskglea bostadsområdena i de mellanstora städerna.⁸ I tre av

8 Umeå ingick inte i denna del av jämförelsen eftersom staden inte hade något bostadsområde som uppfyllde kriterierna för svenskglehet (minst 30 procent utrikes födda).

TABELL 2

Jämförelse av några indikatorer för socioekonomisk utsatthet bland utlandsfödda, 18–64 år, i undersökningskommunerna och i Stockholmsområdet år 2000.

	Antal personer	Andel kvinnor %	Ålder (median)	Invand-ringsår (median)	Andel syssel-satta %	Andel försörjnings-stödmottagare %	Arbets-inkomst (median)	Disponibel inkomst (median)
Uppsala kommun	19 453	50,5	38	1988	53,3	22,1	64 700	112 700
Svenskglesa områden ¹	4 825	49,2	37	1990	40,4	41,7	10 900	100 300
Västerås kommun	13 677	51,1	41	1983	52,6	23,4	66 800	120 400
Svenskglesa områden ¹	3 125	49,7	37	1989	36,4	46,0	0	104 500
Norrköpings kommun	11 205	49,6	40	1987	45,8	32,3	31 300	110 400
Svenskglesa områden ¹	2 769	48,4	37	1991	32,9	52,8	0	98 700
Jönköpings kommun	8 997	50,9	39	1987	56,5	26,2	75 000	117 800
Svenskglesa områden ¹	2 366	48,0	36	1991	49,1	41,5	36 000	103 600
Umeå kommun	6 301	50,2	36	1989	52,1	20,8	60 200	108 900
Svenskglesa områden ¹	–	–	–	–	–	–	–	–
Stockholms län	251 775	50,7	40	1986	59,1	16,6	102 400	123 300
Utsatta områden ²	57 280	48,7	37	1989	48,4	30,1	42 100	106 000

1) Bostadsområden med 30 procent utrikes födda eller mer.

2) Bostadsområden som ingår i Storstadssatsningen.

KÄLLA: GeoSweden, Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

städerna var även sysselsättningsgraden lägre än i de utsatta områdena.⁹

Denna genomgång kan knappast göra anspråk på att ge mer än en ögonblicksbild av den genomsnittliga situationen vad gäller några socioekonomiska indikatorer. En mera rättvis bild av situationen skulle kräva en större och mer genomgripande undersökning än vad som finns utrymme för här. Det är heller inte självklart om resultaten ska tolkas som ett tecken på att storstadssatsningen varit framgångsrik eller inte. Trots detta väcker resultaten frågor om rättvisan i den nuvarande antisegregationspolitiken. Uppenbarligen bor det många människor som skulle ha behov av extra stöd och resurser även utanför storstäderna.

Boendesegregationen från lokal horisont

För att komplettera den bild av utvecklingen som statistiken ger med kunskap om hur situationen uppfattas lokalt har även ett antal intervjuer genomförts i undersökningskommunerna. Målsättningen var att intervjua två personer per kommun, en person

⁹ Skillnaderna mellan de områden som omfattats av storstadssatsningen inom Stockholms län är dock stora i dessa avseenden. Situationen är exempelvis betydligt bättre i Jordbro och Västra Skogås än i Tensta och Rinkeby.

verksam inom kommunens flyktingmottagning och en representant för det kommunala bostadsbolaget. Det har lyckats i de flesta fall, utom i Uppsala, där vi inte fått till stånd en intervju med det kommunala bostadsbolaget (Uppsalahem), och i Västerås, där enbart en representant för Bostad Västerås intervjuats. Bostad Västerås är det företag som sedan en tid tillbaka sköter förmedlingen av bostäder till nyanlända flyktingar. Syftet med intervjuerna var både att inhämta fakta om förhållandena i kommunen och att »känna av stämningen« lokalt. Frågorna berörde bland annat den lokala bostadsmarknaden, flyktingmottagningen i kommunen, synen på boendesegregationens orsaker och effekter och vad som görs lokalt för att motverka segregationen.

Boendesegregation som begrepp och problem

Begreppet boendesegregation var inte främmande för någon av de intervjuade. Tvärtom fanns i de allra flesta fall en medvetenhet om att den egna staden var segregerad och att detta medför problem. Det problem som de flesta nämnde var att det segregerade boendet skapar ett avstånd mellan personer med svensk och utländsk bakgrund. Avståndet innebär att kontaktytorna blir få, vilket medför att fördomar har lätt att få fäste. För de invandrades del kan det koncentrerade boendet också innebära att integrationen fördröjs, eftersom man hittar vägar att klara sitt liv

där t.ex. kunskaper i svenska språket inte är nödvändiga.

Flera av de intervjuade ville dock poängtera att boendesegregationen i deras stad inte var jämförbar med hur det ser ut i de tre storstäderna. Ett par av de intervjuade ville skilja på boendesegregation som fenomen och boendesegregation som problem. Själva begreppet segregation associeras ofta med begränsad valfrihet och ofrivillig inlåsning i vissa bostadsområden, men så länge särboendet är självvalt har det också positiva sidor. Det kan också vara ett problem i sig att segregation alltid associeras med problem, i och med att begreppet ofta förknippas med de bostadsområden (och individer) som uppfattas som »segregerade«, vilket i regel är områdena längst ner i bostadsområdeshierarkin.

Föreställningar om »invandrartäta« bostadsområden

I alla städerna finns det bostadsområden som har rykte om sig att vara »invandrartäta«. Att det inte alltid är en rättvisande beteckning, varken vad gäller andelen utrikes födda eller den geografiska utsträckningen, framgår av flera intervjuer. I Uppsala menar man att en hel stadsdel kan få rykte om sig att vara »segregerad«, trots att det bara är en mindre del av stadsdelen som har en överrepresentation av utrikes födda. Samtidigt finns det bostadsområden där andelen personer med utländsk bakgrund är hög, men som inte brukar uppfattas som »invandrartäta« därför att det varit så en längre tid. I Norrköping är det framför allt stadens miljonprogramsområden som har rykte om sig att vara »invandrartäta«. Det stämmer i och för sig att andelen utrikes födda är hög i dessa områden, men det finns också andra områden med hög andel utrikes födda som inte alls förknippas med begreppet. Det gäller dels innerstaden, dels ett relativt nytt bostadsområde med ett mer blandat bostadsbestånd och gott rykte.

Detta att ett bostadsområde har en hög andel utrikes födda verkar alltså signalera problem för många av stadens invånare, i alla fall för dem som bor i andra delar av staden och sällan har anledning att besöka dessa områden. I nästan alla städerna berättas om att de »segregerade« områdena, och de människor som bor där, associeras med kriminalitet, gängbildning och våld. Just trygghetsaspekten är ett återkommande tema i intervjuerna. Områdena uppfattas som otrygga platser att vistas på, och därmed olämpliga som boendemiljöer – ett rykte som oftast stämmer dåligt med verkligheten.

I flera av städerna menar man att media bidragit

till att skapa detta rykte genom att fokusera på problemen och inte tillräckligt uppmärksamma det som är positivt. I Norrköping upplevde det kommunala bostadsbolaget Hyresbostäder detta som så problematiskt att de finansierade en egen annonskampanj i början på 1990-talet, för att gå ut med budskapet att brottsligheten faktiskt var lägre i ett utpekad miljonprogramsområde än i stadens mest välbärgade villaområde. Man såg detta som enda möjligheten att nå ut med budskapet, då lokalpressen inte visade något intresse av att ta upp frågan.

Det fanns även ett exempel, också det från Norrköping, på att media överför föreställningar kopplade till storstädernas miljonprogramsområden till de lokala motsvarigheterna, utan hänsyn till skilda förutsättningar: I efterdyningarna av Stureplansmorden 1994 var det en allmän debatt i Sverige om miljonprogramsområden som uppväxtmiljö, med anledning av att förövarna kom från ett av Stockholmsområdets miljonprogramsområden. Lokalpressen deltog i debatten och valde att illustrera en artikel med bilder från ett av Norrköpings miljonprogramsområden. En bild föreställde ett litet barn i en sandlåda, omgiven av höga hus, och texten till bilden var »Är det här framtidens mördare?«.

I två av undersökningskommunerna delar man dock inte uppfattningen att media bidragit till de »segregerade« bostadsområdenas rykte. I både Uppsala och Västerås menar de intervjuade att media försöker ge en nyanserad bild av områdena.

Uppfattningar om orsaker till boendesegregationen

När det gäller synen på orsakerna till boendesegregationen rådde ganska stor samsyn mellan de intervjuade. Den dominerande förklaring som gavs i intervjuerna var att boendesegregationen beror på ett samspel av situationsberoende och strukturella faktorer. På en nivå har det att göra med vilka bostäder som finns tillgängliga när flyktingar och andra nyanlända kommit till kommunen och varit i behov av bostad. På en annan nivå har det att göra hur det byggs och har byggts i kommunen, och särskilt då fördelningen av bostäder med olika upplåtelseform över bostadsområdena.

Situationen när nyanlända kommer till kommunen

Återkommande i nästan alla städerna är uppfattningen att segregationen till stor del uppkommit därför att flyktingar och andra utrikes födda som kommit till kommunen hänvisats till de bostäder som för tillfället varit lediga, och att dessa varit geografisk

koncentrerade till vissa bostadsområden. Ibland har det gällt nybyggda bostadsområden, ibland har det varit miljonprogramsområdena, eller andra områden med låg attraktivitet. Segregationsmönstren har särskilt påverkats av bostadssituationen vid tillfällen då många flyktingar anlant på kort tid, som t.ex. under första halvan av 1990-talet. I Uppsala, där många av de nyanlända flyttat till nybyggda områden under 1990-talet, ses detta bara som det senaste exemplet på en allmän tendens, nämligen att nyanlända hamnar i nybyggda områden. Flera av de bostadsområden i kommunen som länge haft en hög andel utrikes födda anses en gång i tiden ha fått det på detta sätt.

I alla kommunerna avskaffades bostadsförmedlingen för hyresrätter i början av 1990-talet. Numera har de olika fastighetsägarna sina egna förmedlingssystem där den bostadssökande själv får anmäla intresse. Varje fastighetsägare har sedan sitt eget kösystem och sina egna kvalificeringsregler. De kommunala bostadsbolagen har lite olika policy för fördelning av lägenheter. Oftast är det kötid som gäller som turordningskriterium. Alla kommunala bostadsbolag gör viss kontroll av presumtiva hyresgästers ekonomi. Det gäller framför allt om personen har skulder sedan tidigare, och om vederbörande har klagomål från sitt tidigare boende. I Jönköping har man numera också en regel om att enbart personer med egen inkomst ska få bostad hos det kommunala bostadsbolaget, vilket innebär att personer som lever på försörjningsstöd inte kvalificerar sig som hyresgäster. I Västerås hade man också systemet med separata köer tidigare, men sedan en tid tillbaka sköts förmedlingen av bostäder gemensamt av det privata företaget Bostad Västerås.

De privata fastighetsägarnas roll

Flera intervjuade anser också att de privata fastighetsägarna har varit dåliga på att ta sin del av ansvaret i samband med att nyanlända flyktingar varit i behov av bostad, och att detta också bidragit till koncentrationen till vissa bostadsområden. Medan allmännyttan har ett socialt ansvar att erbjuda lägenhet även till ekonomiskt svaga bostadssökande har många privata fastighetsägare stränga regler och kräver ekonomisk garanti från presumtiva hyresgäster. En nyanländ flykting kan sällan lämna den ekonomiska garantin, och är därmed utesluten från boende hos den fastighetsägaren.

I Norrköping har man dock märkt något av ett trendbrott vad gäller detta, i och med att många nyanlända fått lägenhet hos privata fastighetsägare i innerstaden. Denna förändring, som började märkas i mitten på 1990-talet, förklaras av flera samverkande

faktorer. För det första var det väldiga problem på bostadsmarknaden i Norrköping under denna tid, i och med att staden var i kris. Många företag hade dragit ner på verksamheten och folkmängden minskade i kommunen. Även de privata fastighetsägarna stod helt plötsligt med många vakanta lägenheter som behövde fyllas. Samtidigt hade många flyktingar från forna Jugoslavien, som kommit till Invandrarverkets flyktingförläggning i staden, fått uppehållstillstånd och var i behov av en egen bostad. Det fanns redan en stor grupp från f.d. Jugoslavien i Norrköping som var etablerad, och många av dessa hade kontakter med privata fastighetsägare. De kunde då ordna lägenheter åt sina släktingar och bekanta. Nu när utvecklingen varit mera positiv i staden under några år, och efterfrågan på bostäder ökat, verkar det tyvärr ha blivit svårare igen för invandrade personer. Det återstår dock att se om inbrytningen på den privata marknaden var en tillfällig trend eller om de privata värdarna nu fått en annan inställning till att hyra ut till personer med utländsk bakgrund.

De höga ekonomiska krav som många privata fastighetsägare ställer på presumtiva hyresgäster uppfattades av flera av de intervjuade som en form av indirekt diskriminering. Det enda dokumenterade fall av diskriminering som nämndes i intervjuerna gällde dock en privat fastighetsägare i Norrköping som åtalats för att ha nekat en familj med utländsk bakgrund att flytta in i en lägenhet, eftersom värden ansåg att andelen personer med utländsk bakgrund var för hög i den delen av beståndet. På Norrköpings kommun ansåg man att den formen av styrning var relativt vanlig, men att det i regel skedde på ett sätt som gjorde att det inte gick att påvisa att det rörde sig om diskriminering. Där fanns också exempel på motsatt form av styrning, alltså att fastighetsägare önskat samla hyresgäster med utländsk bakgrund till vissa fastigheter.

Företaget Bostad Västerås sköter förmedlingen av bostäder till nyanlända flyktingar i Västerås. Detta sätt att arbeta infördes därför att man upplevde att flyktingar tenderade att bli utestängda från vissa delar av marknaden och vissa bostadsområden. Grundtanken med systemet är alltså att åstadkomma en bättre spridning, eller fördelning, av dessa grupper mellan olika bostadsområden, mellan olika fastighetsägare och mellan olika upplåtelseformer. Långt ifrån alla privata fastighetsägare är anslutna till systemet, men man arbetar aktivt för att fler ska ansluta sig.

De nyanländas preferenser

Marknadskrafterna verkar driva nyanlända till de delar av allmännyttans bestånd där det finns vakanser, vilket ofta är i de »segregerade« bostadsområden som

har dåligt rykte bland många av stadens övriga invånare. Samtidigt kan – enligt våra informanter – en del nyanlända finna rationella skäl till att bosätta sig i den typen av områden, åtminstone inledningsvis. Som nyinflyttad till ett land kan det finnas fördelar att bo nära andra som har samma bakgrund som man själv, eftersom det i inledningsskedet ger en viss trygghet. Det fungerar också ofta så att de områden där andra med samma bakgrund bor är de enda områden som man känner till något om. Resten av staden har man ingen kunskap om som nyanländ.

Den fysiska planeringen

Men koncentrationen till vissa upplåtelseformer och fastighetsägare skulle i sig inte behöva innebära geografisk koncentration. Att det ändå blir så beror på den fysiska planeringen av staden. Ett problem som verkar präglade i stort sett alla undersökningskommunerna är nämligen att bostadsbeståndet är segmenterat, vilket betyder att de olika upplåtelseformerna är koncentrerade till olika bostadsområden eller stadsdelar. I praktiken innebär det ofta att vissa bostadsområden domineras av allmännyttans hyresbestånd, medan andra uteslutande består av egnahemsbebyggelse.

Svårigheter att avancera på bostadsmarknaden

Men förklaringar som är inriktade på hur det förhåller sig i inledningsskedet behöver kompletteras med andra förklaringar, som kan belysa varför många fortsätter bo kvar i de områden som de inledningsvis bosatte sig i även efter lång tid i Sverige. Bara i ett par fall berördes denna aspekt mer ingående. I Norrköping såg man situationen på arbetsmarknaden som den helt avgörande orsaken till att många personer med utländsk bakgrund har svårigheter att avancera på bostadsmarknaden. Många utrikes födda i kommunen har haft svårt att få arbete under 1990-talet. Många har ändå lyckats etablera sig på arbetsmarknaden, men då ofta i låglöneyrken som inte medger att man avancerar från hyresrätt till bostadsrätt eller villa, även om det skulle ge ett billigare boende på lång sikt. I Umeå menade man också att det kan finnas ett motstånd hos en del invandrade personer mot att etablera sig i svenskdominerade områden, även om man skulle ha ekonomiska möjligheter, eftersom man inte känner sig välkommen.

Insatser mot boendesegregationen

Boendesegregation är alltså ett välkänt fenomen i alla undersökningskommunerna. Det verkar finnas en medvetenhet på lokal nivå i stort om att staden är

etniskt segregerad och att detta är ett problem som man behöver göra något åt – åtminstone så länge det inte är självvalt. I de flesta kommuner är detta inte en ny insikt, men i några städer märks en tendens till ökad aktualitet de senaste åren. Både Västerås och Uppsala kommun har på senare år antagit integrationsprogram eller –policys. I Uppsala har kommunen också anställt en så kallad mångfaldsstrateg, som har i uppgift att följa upp att integrationspolicyn genomförs, dvs. att integrationsfrågorna blir vägledande inom alla verksamheter. Men detta är relativt nytt och har ännu inte riktigt slagit igenom inom organisationen.

I Norrköping har man de senaste åren arbetat med flera områdesbaserade åtgärder. Det största och mest kända projektet är ombyggnaden av Navestad. Med hjälp av statligt stöd har hela bostadsområdet renoverats och kretsloppsanpassats. Förutom en genomgripande yttre renovering har också antalet lägenheter reducerats, genom att de ringformade husen brutits upp till mindre enheter och att de översta våningarna tagits bort från de högsta husen. Samtidigt har man arbetat på det sociala planet med att olika åtgärder i syfte att förstärka gemenskapen bland de boende i området. Renoveringsprojektet inleddes 1997 och var hösten 2003 i stort sett avslutat. Efter nyinvigningen har området också fått ett nytt namn, Ringdansen. Ett viktigt syfte med projektet har givetvis varit att förändra områdets rykte, och att därmed få människor som tidigare inte kunde tänka sig att flytta till Navestad att bosätta sig i Ringdansen.

I Jönköping har man också satsat på att förbättra situationen i de minst attraktiva områdena, bland annat genom att satsa extra på skolverksamheten. Där menar man också att de hårdare krav som ställs på presumtiva hyresgäster, dvs. att inte acceptera försörjningsstödmottagare, på sikt kan hjälpa till att förbättra områdenas rykte.

I Norrköping har det kommunala bostadsbolaget också länge haft som princip att försöka sprida personer med utländsk bakgrund till fler bostadsområden och fastigheter. Riktlinjen har varit att försöka få »en invandrare i varje trapphus«. Man försöker hålla på principen, trots att det har ibland väckt motstånd hos grannar och andra boende i området, särskilt i områden där det bor många äldre. Man efterlyste också en lagstadgad möjlighet till positiv särbehandling av personer med utländsk bakgrund på bostadsmarknaden, som ett sätt att motverka segregationen.

På flera håll menar man att viljan att motverka boendesegregationen finns, men att det ändå inte blir så mycket gjort, dels för att man inte riktigt vet hur man ska komma tillrätta med problemen, dels

för att man saknar de rätta verktygen. Synen på vad som skulle behöva göras för att motverka segregationen följer tydligt av vad man uppfattar som de mest avgörande orsakerna. I Norrköping, där läget på arbetsmarknaden ansågs som en viktig orsak till det segregerade boendet, ansåg man följaktligen att lösningarna i mångt och mycket låg bortom bostadsmarknaden. I de städer där dålig planering upplevs som källan till problemet (särskilt Jönköping och Umeå) efterlyser man en mer aktiv styrning från politikernas sida, för att motverka områdenas ensidighet. Samtidigt är det svårt att göra något åt den här typen av problem eftersom produktionen av nya bostäder inte är tillräckligt stor. Tre av kommunerna präglas idag av svår bostadsbrist (Uppsala, Jönköping och Umeå), vilket i sin tur har inneburit stigande priser på bostadsrätter och villor. Den nybyggnation som förekommer består i flera kommuner i ganska stor utsträckning av relativt exklusiva bostadsrätter i attraktiva lägen. I Västerås uppger man att segregationsfrågan har diskuterats i samband med nyproduktion, men att dagens höga byggkostnader gör det svårt att få ekonomi i hyresrättsbyggande.

Sammanfattande diskussion

Det är sedan tidigare känt och uppmärksammat att den etniska boendesegregationen skärpts i Stockholm, Göteborg och Malmö under 1990-talet. Men det är inte bara storstäderna som haft denna utveckling. Även flertalet av de mellanstora städer som undersökts, alltså Uppsala, Västerås, Norrköping, Jönköping och Umeå, har haft en liknande utveckling. Boendesegregationen av utrikes födda, mätt i termer av segregationsindex, visar på ökande segregation under åren 1990–2000, för alla städerna utom Uppsala. I alla städerna utom Uppsala går det också att se ett tydligt »hopp« i segregationsindex från en lägre nivå till en högre under åren 1991–1995, i samband med att inflyttningen av nyanlända var särskilt stor. Det indikerar att de utrikes födda som flyttat in inte fördelats jämnt över stadsdelar och bostadsområden. Den kvantitativa delen av undersökningen visar också att det främst är två typer av bostadsområden som fått en ökad andel utrikes födda under 1990-talet, dels områden som redan 1990 hade en överrepresentation av utrikes födda, dels nybyggda bostadsområden.

Det är också den bild som framkommer av de intervjuer som gjorts med kommunala tjänstemän och företrädare för de kommunägda bostadsbolagen. Flyktingar och andra nyanlända hänvisas, direkt eller indirekt, till de bostäder som för tillfället är lediga,

och dessa tenderar att vara geografisk koncentrerade till vissa bostadsområden. Ofta rör det sig om de minst attraktiva delarna av allmännyttans bestånd. De privata fastighetsägarna är i regel mindre benägna att erbjuda bostad till nyanlända. Många har stränga regler och kräver ekonomisk garanti från presumtiva hyresgäster, vilket en nyanländ flykting sällan kan lämna. I Västerås har man genom den centraliserade bostadsförmedlingen i Bostad Västerås regi försökt sprida ansvaret bättre. Systemet är dock relativt nytt, så det är för tidigt att se några effekter av det i den statistik som använts här.

De bostäder som finns att tillgå för nyanlända återfinns ofta i de »invandrantäta« bostadsområden som har dåligt rykte. Bostadsområden med hög andel personer med utländsk bakgrund har rykte om sig att vara problemområden i mångas ögon, i alla fall bland dem som bor i andra delar av staden och sällan har anledning att besöka dessa områden, vilket ofta är en stor del av den inrikes födda befolkningen. Områdena, och de människor som bor där, associeras med kriminalitet, gängbildning och våld – ett rykte som i de allra flesta fall stämmer dåligt med verkligheten. Boendesegregationen har därför också en tendens att bli självförstärkande. Avståndet mellan olika befolkningskategorier gör att kontaktytorna blir få, vilket medför att fördomar lättare får fäste. I flera av städerna menar man att media bidragit till områdenas rykte genom att fokusera på problemen och inte tillräckligt uppmärksamma det som är positivt i områdena, exempelvis att de allra flesta som bor där trivs bra i sitt område.

Samtidigt som marknaden i kombination med bristande styrmedel verkar driva de nyanlända till de minst attraktiva delarna av allmännyttans bestånd, så kan det finnas rationella skäl för nyanlända att bosätta sig i den typen av områden, åtminstone inledningsvis, eftersom det i inledningsskedet ger en viss trygghet att bo i närheten av personer med samma bakgrund som man själv. Som nyanländ har man också begränsade kunskaper om den lokala bostadsmarknaden, och de enda områden man känner till är ofta de områden där släktingar eller bekanta redan bor.

Men det som inledningsvis delvis kan vara självvalt riskerar med tiden att bli en ofrivillig inlåsning, om man samtidigt har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, och därför inte har samma möjlighet som de flesta inrikes födda svenskar att göra boendekarriär. Och det segregerade boendet kan inverka även i detta avseende, både genom att kontaktytorna med det svenska samhället blir mindre än de annars skulle vara, och genom att en adress i

ett område med dåligt rykte i sig kan vara stigmatiserande.

Det bör dock återigen poängteras att boendesegregationen i de här undersökta städerna inte alls når samma nivåer som i storstäderna. Även om tendenserna är desamma, och mekanismerna av allt att döma också har stora likheter, så är uppdelningen mellan olika befolkningsgrupper helt enkelt inte lika långt driven i de mellanstora städerna, varken då det gäller nivåer eller när det handlar om geografiska avstånd. Effekterna av det segregerade boendet är därför rimligen inte heller helt jämförbara. I och med att mycket av segregationsdebatten varit fokuserad på storstäderna, finns det en tendens till att själva

begreppet boendesegregation, och besläktade begrepp som »invandrartäta« bostadsområden, direkt för tankarna till storstädernas problembild. När begreppet sedan diskuteras i en annan kontext, som i detta fall de något mindre städerna, finns därför risken att storstädernas problembild direkt appliceras på lokala förhållanden, och därmed bidrar till att skapa eller förstärka rykten och föreställningar om de bostadsområden som mest liknar de delar av storstäderna som ofta pekas ut i debatten. Och det kan i så fall försvåra en seriös debatt och en strävan att uppmärksamma och göra något åt de problem som ändå kan finnas.

SEGREGATIONENS KONSEKVENSER

BOENDESEGREGATION SOM SAMHÄLLSPROBLEM

Boendesegregation som samhällsfenomen uppfattas i regel som något negativt, som ett problem. Integrationsverket har i olika rapporter speglat och analyserat de senaste årens utveckling i fråga om etnisk och socioekonomisk segregation. I de tre storstadsregionerna har skillnaderna i vissa avseende minskat mellan städernas mer välmående områden och de s.k. utsatta bostadsområdena. Trots att sysselsättningen ökat snabbare i de områdena visade en undersökning som redovisades i *Rapport Integration 2002* att de ekonomiska klyftorna ändå vuxit under samma period.

Ett vanligt sätt att beskriva boendesegregationen som ett problem är att peka på det faktum att det uppdelade boendet efter sociala och ekonomiska skilljelinjer speglar ett samhälle där resurser av olika slag är ojämnt fördelade bland befolkningen. Det segregerade boendet kan också beskrivas som ett problem för den enskilde individen eller familjen, men i första hand om det inte är frivilligt – dvs. om det rör sig om personer med en så svag ekonomisk position att man blir hänvisad till ett bostadsområde som mer resursstarka i regel undviker. Samtidigt kan segregationen betraktas som fördel av andra mer resursstarka grupper. På en segregerad bostadsmarknad har de resursstarka inte bara möjligheten att välja mellan olika typer av bostäder och bostadsområden utan även vilken typ av grannar de vill ha.

Boendesegregationen beskrivs kanske oftare som ett problem för samhället i sin helhet. I storstadspropositionen t.ex. utmålas segregationen som ett hot mot det gemensamma samhällsintresset. En bild tecknas av ett framväxande klassamhälle med en etnisk dimension. Segregationen anses vara en ödesfråga för

Sverige då den leder till för samhället negativa konsekvenser.

Segregationen hotar att undergräva den grundläggande förutsättningen för varje samhälle: medborgarnas känsla av ansvar för varandra och för samhället. [...] I slutändan av segregationsspiralen finns ett uppdelat samhälle, där en stor grupp ställs utanför. Det är ett samhälle som alla förlorar på, eftersom det i dess spår följer ökade sociala spänningar, otrygghet och kriminalitet. Istället för solidaritet och samhörighet, så blir egenintresse och misstro grunden i samhället. (Prop. 1997/98:165, sid. 8.)

Följande avsnitt sätter fokus på ytterligare en dimension av boendesegregationens negativa sidor – nämligen segregationens konsekvenser för individers arbetsmarknadskarriärer. Frågan är om boendesegregationen inte bara är en spegel av ett samhälle med ojämn resursfördelning utan om segregationen i sig också upprätthåller och förstärker skillnader i fråga om människors livschanser. Storstadspropositionen uttrycker också negativa konsekvenser för den enskilde individen – något som skulle kunna tolkas som att man förutsätter existensen av s.k. områdeseffekter eller att individens livschanser delvis är avhängiga i vilken typ av stadsdel eller bostadsområde som man bor i. I storstadspropositionen betonas exempelvis individens rätt till lika möjligheter att förverkliga sina livsprojekt. Personer i utsatta områden ska ha samma *förutsättningar* som i övriga landet. Politiken »syftar till att utjämna de strukturella orättvisor som finns mellan olika områden... för att skapa jämlika levnadsvillkor«. (Prop 1997/98:165)

Områdesbaserade insatser och områdeseffekter

En övergripande ambition med senare års insatser i socialt utsatta bostadsområden har varit att främja mer jämlika livschanser för storstadens invånare. Den senaste och mest ambitiösa insatsen – de lokala utvecklingsavtalen inom ramen för storstadspolitiken – tog sikte på 24 stadsdelar i sju olika kommuner i våra tre storstadsregioner, Stockholm, Göteborg och Malmö. De 24 stadsdelarna som valdes ut tillhör regionernas mest utsatta med mycket låga sysselsättningsstal, låg utbildningsnivå och självförsörjningsgrad. Som särskilt problematiska pekas den höga arbetslösheten och de låga inkomsterna ut. I förhållande till befolkningen i den övriga storstadsregionen orsakar just dessa skillnader kanske den främsta ojämlikheten i levnadsvillkor. De lokala utvecklingsavtalen omfattade dock endast de boende i de 24 utvalda stadsdelarna. Därmed når man bara en mindre del av städernas invånare med låga inkomster och/eller som står utanför arbetsmarknaden. I *Rapport Integration 2002* konstaterades till exempel att tre fjärdedelar av storstadsregionernas fattigare befolkning bor utanför de bostadsområden som ingår i storstadssatsningen. Dessa geografiskt avgränsade eller områdesbaserade insatser kan dock motiveras på i huvudsak två sätt: Eftersom de ekonomiska resurserna är begränsade kan man argumentera för att dessa ska koncentreras på ett fåtal bostadsområden. En spridning av satsningens resurserna på storstadsregionerna i sin helhet skulle inte vara tillräckligt kraftfullt för att ge önskad effekt.

Ytterligare ett argument som i många fall har legat till grund för områdesbaserade insatser är ett antagande om förekomsten av s.k. områdeseffekter. Områdeseffekter innebär exempelvis att man som individ löper större risk att bli arbetslös om man bor i ett bostadsområde med en överrepresentation av andra arbetslösa. Bostadsområden med en hög andel arbetslösa skulle alltså i sig ge dess invånare sämre utgångsläge på arbetsmarknaden än boende i andra bostadsområden med hög sysselsättning, och detta trots liknande individuella bakgrundsfaktorer som kön, ålder och utbildningsnivå.

Tidigare studier av områdeseffekter

Frågan om det i realiteten förekommer något som man skulle kunna beteckna som områdeseffekter är dock omstridd. Hur boendets sociala miljö påverkar människors livschanser på längre sikt är en fråga som har diskuterats av forskare under en längre tid. Tidi-

gare studier lider ofta brist på relevanta data – exempelvis har man saknat möjligheten att följa individers socioekonomiska utveckling under längre tidsperioder i stor skala. (Andersson, R., 1998a).

I Sverige har ett fåtal studier av fenomenet områdeseffekter genomförts. Under senare år har dock två avhandlingar i ämnet presenterats. Kulturgeografen Eva Andersson har i en studie av förhållanden i Gävle, Jönköping och Västerås funnit att omgivningen både i fråga om fysisk karaktär (bebyggelsestruktur) och den sociodemografiska (grannar) har betydelse för människors socioekonomiska utveckling. I första hand påvisade hon s.k. kontextuella effekter för frågan om yngre personers utbildningskarriär. (Andersson, E., 2001.) Statsvetaren Per Strömblad visar i sin undersökning att segregationen kan ha negativa konsekvenser även ur demokratisk synvinkel. (Strömblad, P., 2003.) Arbetslösheten i bostadsområdet tycks ha en negativ inverkan på politiskt engagemang, såväl bland individer som själva är arbetslösa som bland dem som har jobb. I områden som är hårt drabbade av arbetslöshet tenderar invånarna att vara mindre benägna att rösta, utnyttjar i lägre grad andra instrument för att påverka samhället och ger också uttryck för en svagare tilltro till politiken och dess möjligheter.

I en studie av förhållanden i Holland under perioden 1989–1994 fann man att en hushåll med en svag ekonomisk position i mycket liten utsträckning påverkades av andelen grannar med liknande situation (Musterd, Ostendorf & DeVos, 2003). Däremot visade det sig att omgivningen hade betydelse för den socioekonomiska utvecklingen för hushåll med en starkare ekonomisk position. I hushåll där åtminstone en person hade ett arbete i början av undersökningsperioden minskade sannolikheten för sysselsättning även vid periodens slut då andelen försörjningsstöds-mottagare ökade i grannskapet. En möjlig förklaring till detta förhållande menade man, i fallet med de ekonomiskt svaga hushållen, var att den negativa individuella situationen överskuggade effekterna av omgivningen – dvs. i förhållande till de dystra framtidsutsikter som arbetslöshet och beroende av försörjningsstöd i sig ger så har eventuella områdeseffekter liten betydelse. I fallet med personer i sysselsättning och en mer gynnsam ekonomisk position i utgångsläget så får däremot befolkningssammansättningen i det omgivande bostadsområdet relativt sett en större betydelse för den framtida socioekonomiska utvecklingen. En annan tolkning av resultatet var att områdesbaserade insatser (av typen storstadssatsningen) i första hand gynnar långtidsarbetslösa och inte personer som tillfälligt hade arbete vid undersökningsperiodens början.

Frågan om den omgivning som utgörs av det egna bostadsområdet påverkar individers socioekonomiska karriär har för Stockholmsregionens del tidigare prövats i en studie av perioden 1990-1995. (Andersson, 1998a.) En av slutsatserna i denna studie var att en majoritet av dem som bodde i områden med genomsnittligt låga inkomster och höga andelar utrikes födda kunde förväntas ha en sämre löneutveckling än de som bodde i en annan områdestyp. Ett undantag i detta sammanhang utgjordes dock av utrikes födda med hög utbildning. Detta gällde för män och i synnerhet för kvinnor.

Tanken med den undersökning av områdeseffekter som här presenteras är att göra en motsvarande analys av utvecklingen för Stockholms arbetsmarknadsregion under perioden 1997-2001. Det som ska prövas i denna undersökning är alltså om man kan skönja en områdespåverkan på sysselsättningsutvecklingen för de boende i ett antal olika typer av bostadsområden. En viktig skillnad jämfört med den tidigare studien är att denna undersökning omfattar en tidsperiod som präglas av en tydlig återhämtning ifråga om sysselsättnings- och inkomstutvecklingen. Frågan är om man kan skönja tecken på områdeseffekter i en konjunkturuppgång liknande dem som den tidigare studien påvisade under en lågkonjunktur.

Fem områdestyper

Som utgångspunkt för undersökningen har vi delat in Stockholmsregionens samtliga 838 delområden i fem olika områdestyper. I tabell 1 nedan redovisas fyra av de socioekonomiska variabler som ligger till grund för den s.k. klusteranalys (Manly, 1986) som resulterat i grupperingen av de olika bostadsområdena – dvs. andel utrikes födda, andel lågutbildade,

medianinkomst och andel boende i hyresrätt. Klusteranalysen utgår också från andelen sysselsatta i de olika bostadsområdena (se diagram 1).

Stockholms arbetsmarknadsregion omfattade totalt 1,9 miljoner invånare år 2001. Eftersom syftet är att göra en analys av effekterna av att bo i en specifik typ av områden ingår endast individer som bodde i samma delområde vid båda mättillfällena, 1997 och 2001. Med denna avgränsning omfattar analysen ca 796 000 personer i åldrarna 16-64 år. Sammanfattningsvis resulterade klusteranalysen i fem olika områdestyper – två med i huvudsak villabebyggelse och tre med i första hand flerfamiljshus.

Områdestyp 1 – centrala villaområden

Av den undersökta populationen bor knappt hälften i något av de två villaområdestyperna. Den första av dessa (centrala villaområden) består i huvudsak av relativt sett välmående villaförorter (totalt 313 områden). I första hand omfattar denna grupp villaförorter som ligger ganska nära de centrala delarna av regionen – stora delar av Stockholms kranskommuner omfattas av denna typ av områden. Danderyd, Sollentuna, Järfälla, Lidingö och Täby är alla exempel på kommuner som i huvudsak består av bostadsområden som tillhör denna kategori. Här är medianinkomsten den högsta bland de fem områdestyperna, likaså utbildningsnivån. Andelen utrikes födda (11,3 procent) är däremot relativt låg medan sysselsättningsgraden (78,8 procent) ligger högre än regionens genomsnitt.

Områdestyp 2 – perifera villaområden

Den andra typen av områden som domineras av villabebyggelse liknar den första såtillvida att syssel-

TABELL 1

Antal invånare, andel utrikes födda i procent, andel lågutbildade (enbart förgymnasial utbildning) i procent, medianinkomst och andel boende i hyresrätt i befolkningen 16-64 år, per områdestyp år 2001.

Områdestyp (Kluster)	Antal invånare	Andel utrikes födda	Andel lågutbildade	Medianinkomst kr/år	Andel i hyresrätt
1. Centrala villaområden	255439	11,3	18,2	242 399	4
2. Perifera villaområden	89417	9,3	27,8	199 059	5
3. Centrala hyresområden	304345	17,1	19,1	215 844	55
4. Perifera hyresområden	96036	34,4	30,8	181 449	82
5. Socialt utsatta områden	50850	65,6	40,9	124 275	61
Stockholms a-region	796087	19,5	22,6	215 000	26

KÄLLA: STATIV.

sättningsgraden är hög (77,9 procent) och andelen utrikes födda låg (9,3 procent). I förhållande till den första områdestypen är dock medianinkomsterna och utbildningsnivån lägre och ligger något under genomsnittet för regionen. Dessa områden har den lägsta genomsnittliga andelen utrikes födda i regionen samtidigt som sysselsättningsgraden i det närmaste är lika hög som i den första typen av villaområden. Många av de områden som ingår i denna grupp ligger i regionens mer perifera kommuner, exempelvis Nynäshamn, Norrtälje, Gnesta och Strängnäs. Det rör sig i samtliga fall om kommuner som har ett förhållandevis stort inslag av landsbygdsområden.

Områdestyp 3 – centrala hyresområden

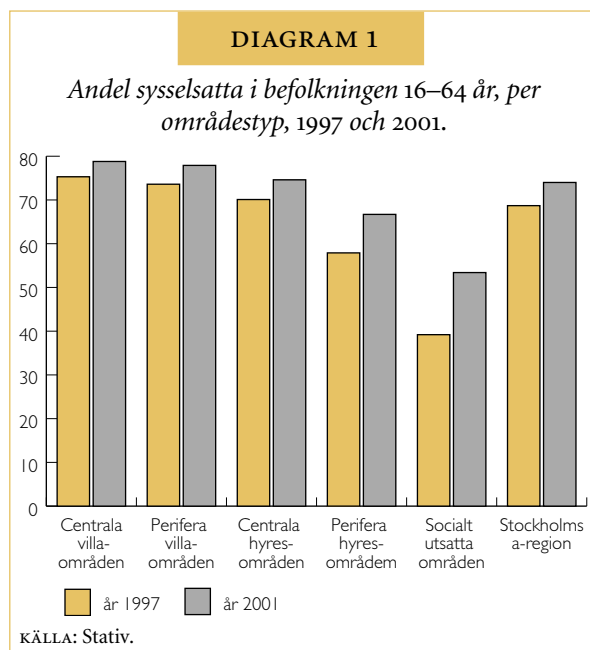
Drygt hälften den undersökta populationen bor i de tre områdestyper som domineras av flerfamiljshus med hyresrätter. Av dessa bor flertalet, 304 000 personer, i områdesgrupp 3. Nästan samtliga områden i Stockholms innerstad ingår in denna grupp, men här finns även bostadsområden i närförorterna, exempelvis i Solna och Sundbyberg. Av de tre områdestyper som domineras av flerfamiljshus är denna den mest välmående. Här är utbildningsnivån nästan lika hög som i de centrala villaområdena. Medianinkomsten ligger nära genomsnittet för regionen men är ändå den näst högsta bland de fem områdestyperna. Sysselsättningsgraden (74,6 procent) och andelen utrikes födda (17,1 procent) ligger också nära regiongenomsnittet.

Områdestyp 4 – perifera hyresområden

I den andra områdestypen med i huvudsak flerfamiljshus har befolkningen en klart lägre medianinkomst och utbildningsnivå än genomsnittet för regionen. Denna typ av områden finns representerade i flertalet av regionens kommuner. Av regionens totalt 838 delområden kan dock endast 63 räknas till denna områdeskategori. Eftersom dessa är väl spridda över regionen domineras inte heller någon av kommunerna av bostadsområden av denna områdestyp. Här ligger sysselsättningsgraden (66,7 procent) under regiongenomsnittet. En tredjedel av den undersökta populationen i dessa områden är utrikes födda.

Områdestyp 5 – socialt utsatta hyresområden

Den sista av de fem områdestyperna omfattar bara ca 50 000 personer av den undersökta populationen. Här ingår relativt få områden (29 st.), flertalet byggda under miljonprogrammets dagar. Anledningen till att dessa få områden bildar en egen områdestyp är att de socioekonomiska variablerna här avviker kraftigt från



genomsnittet. Medianinkomsten är här endast hälften av vad den är i de centrala villaområdena. Sysselsättningsgraden (53,4 procent) är också mycket låg, liksom utbildningsnivån. En majoritet av befolkningen (65,6 procent) är född utanför Sverige. I denna områdestyp återfinns de områden som brukar benämnas »utsatta bostadsområden« och som har omfattats av senare års statligt finansierade insatser för områdesutveckling (Blommanpengarna, Storstadssatsningen). Flertalet av dessa bostadsområden ligger i de norra delarna av Botkyrka och på Järvafältet i Stockholm – ytterligare några områden ligger i Södertälje, Hudinge och Haninge.

Segregationens konsekvenser för sysselsättningen

I det följande redovisas resultatet av en logistisk regressionsanalys. Chansen att vara sysselsatt år 2001 beskrivs med ett sk. oddskvotindex där resultaten för de olika områdestyperna relateras till resultatet för Centrala villaområden. Eftersom resultatet av regressionsanalysen för Centrala villaområden har likställts med värdet 1 innebär ett värde mindre än 1 att chansen för att vara sysselsatt är mindre än i Centrala villaområden, medan värden större än 1 innebär större chans för sysselsättning. Människors ställning på arbetsmarknaden och chansen att få ett arbete påverkas av en rad individuella faktorer. Eftersom vi är intresserade av hur chanserna på arbetsmarknaden

TABELL 2

Beräknade oddskvoter för chansen att vara sysselsatt år 2001 i olika områdestyper.

	Modell 1 utan kontroll	Modell 2 kontroll för kön och ålder	Modell 3 kontroll för kön, ålder och utbildning	Modell 4 kontroll för kön, ålder, utbild. födelseland	Modell 5 kontroll för kön, ålder, utbild. och sysselsättning 1997
Områdestyp:					
Centrala villaområden	referens	referens	referens	referens	referens
Perifera villaområden.	0,963	0,916	1,040	1,016*)	1,091
Centrala hyresområden	0,805	0,679	0,702	0,725	0,827
Perifera hyresområden	0,549	0,479	0,560	0,651	0,800
Socialt utsatta områden	0,313	0,262	0,348	0,504	0,677
Kvinnor		0,917	0,882	0,892	0,923
Ålder:					
55–64		referens	referens	referens	referens
16–24		0,263	0,341	0,312	2,087
25–34		1,674	1,505	1,497	2,830
35–44		2,454	2,272	2,366	3,155
45–54		2,388	2,277	2,366	2,628
Utbildning:					
Efter gymnasial			referens	referens	referens
Förgymnasial			0,349	0,362	0,425
Gymnasial			0,835	0,842	0,911
Födelseland:					
Inrikes född				referens	
Utrikes född				0,486	-
Sysselsättning 1997:					
Ej sysselsatt					referens
Sysselsatt					14,063

*) ej signifikant

KÄLLA: STATIV.

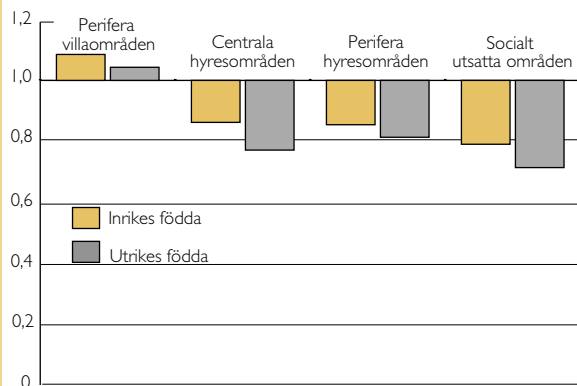
påverkas av den sociala omgivningen måste vi i analysen ta hänsyn till dessa individuella bakgrundsfaktorer.

Hur olika bakgrundsfaktorer påverkar utfallet av analysen redovisas stegvis i tabell 2 ovan. I den första kolumnen redovisas oddskvoterna för en modell (Modell 1) som helt saknar kontroll för bakgrundsfaktorer. Enligt denna första modell var chansen för sysselsättning nästan 70 procent lägre i socialt utsatta områden jämfört med referensgruppen (centrala villaområden). I modellerna 2 t.o.m. 5 kompletteras successivt analysmodellen med ett antal kontrollvariabler. Till att börja med kontrolleras modellen för demografiska skillnader (ålder och kön). Chansen för sysselsättning för de boende i socialt utsatta områden i relation till de boende i centrala villaområden har då minskat ytterligare (se modell 2). Utrikes födda har, till följd av bl.a. diskriminering på arbetsmarknaden, i regel en lägre sysselsättningsgrad än den inrikes

födda befolkningen. I modell 4 redovisas resultatet av analysen då vi även tagit hänsyn till skillnader i fråga om andelen utrikes födda. Eftersom chansen att vara sysselsatt år 2001 är betydligt större om man också hade sysselsättning 1997 så har vi även kontrollerat för skillnaderna i sysselsättningsstatus 1997 (modell 5). Med samtliga kontrollvariabler inkluderade i analysmodellen återstår fortfarande en väsentlig skillnad mellan de olika områdestyperna. Det gäller i synnerhet om man jämför de utsatta hyresområdena med referensområdena. Chansen att vara i sysselsättning för de boende i de utsatta områdena var drygt 32 procent lägre jämfört med de boende i de centrala villaområdena. Den skillnad som återstår efter att man tagit hänsyn till de socioekonomiska och demografiska faktorer som påverkar sysselsättningen skulle kunna tolkas som att grannskapens befolkningssammansättning faktiskt påverkar de boendes möjligheter på arbetsmarknaden.

DIAGRAM 2

Oddsquotindex, sysselsättning 2001, inrikes och utrikes födda, Centrala villaområden = 1.
(Värdena för Perifera villaområden är inte signifikanta)

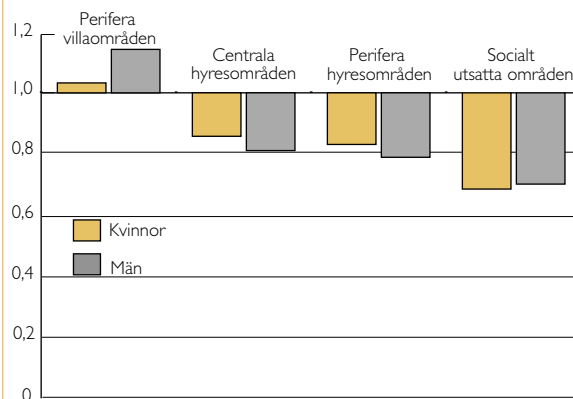


Kontrollerat för sysselsättning 1997, kön, ålder och utbildningsnivå.

KÄLLA: STATIV.

DIAGRAM 3

Oddsquotindex, sysselsättning 2001, efter kön, Centrala villaområden = 1.



Kontrollerat för sysselsättning 1997, födelseland, ålder och utbildningsnivå.

KÄLLA: STATIV.

Av diagram 2–4 framgår att de socialt utsatta områdena har den största negativa avvikelser i förhållande till de centrala villaområdena, oavsett efter vilken indelning av materialet som redovisas. Chansen att vara sysselsatt 2001 är alltså lägst i de socialt utsatta områdena. Detta antyder att de mest negativa områdeeffekterna finns i de bostadsområden som omfattas av denna områdestyp. Utfallet i diagram 2 tyder på att utrikes födda påverkas mer negativt än inrikes födda av den sociala omgivning som bostadsområdet utgör. Som utrikes född boende i socialt utsatta områden var exempelvis chansen att vara i sysselsättning år 2001, 30 procent lägre än för motsvarande kategori av boende i centrala villaområden.

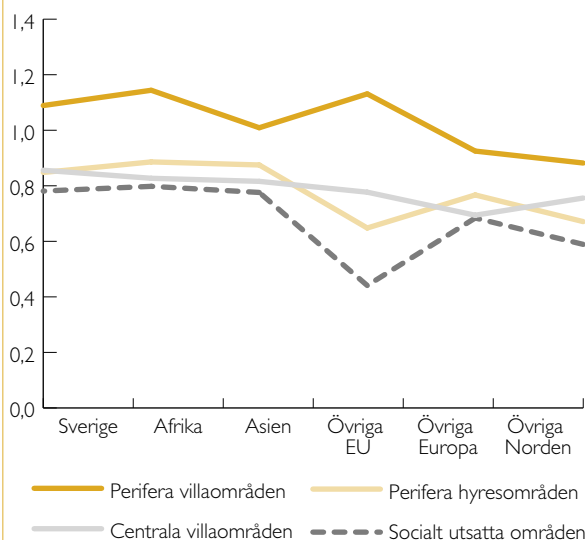
Skillnaderna mellan män och kvinnor är inte lika entydig (se diagram 3). I två av områdestyperna tycks män påverkas mest negativt av den sociala omgivningen. I de socialt utsatta områdena är förhållandet det omvända, även om skillnaden här är mycket liten. Anmärkningsvärt är att chansen för sysselsättning är större i de perifera villaområdena än i referensområdena, trots en mindre gynnsam befolkningsammansättning i fråga om utbildningsnivå och medianinkomst. Detta kan tyda på att det i första hand är andelen sysselsatta bland grannarna i ett bostadsområde som har betydelse för den enskildes förutsättningar på arbetsmarknaden.

Integrationsverket har i tidigare rapporter visat att människors ursprungsland eller ursprungsregion har

DIAGRAM 4

Oddsquotindex, sysselsättning 2001, födelselandsregion, Centrala villaområden = 1.

(Värdena för Perifera villaområden är enbart signifikanta för befolkning född i Sverige och övriga Norden. För Perifera hyresområden är värdet för befolkning född i Afrika inte signifikant.)



Kontrollerat för sysselsättning 1997, kön, ålder och utbildningsnivå.

KÄLLA: STATIV.

stor betydelse för möjligheterna att få eller behålla ett arbete på den svenska arbetsmarknaden. Personer födda i Afrika, Asien eller i ett europeiskt land utanför EU har exempelvis lägre chans att vara sysselsatta än personer födda i övriga EU-länder och betydligt lägre chans jämfört med personer födda i Sverige. (*Rapport Integration 2003*.) Diagram 4 visar på skillnader mellan invånare i de olika områdestyperna beroende på födelselandsregion. I flertalet fall är chansen för sysselsättning även här lägst för de boende i socialt utsatta områden. För personer födda i övriga EU-området (dvs. EU utom Sverige, Finland och Danmark) är skillnaderna särskilt dramatisk. Chansen att vara sysselsatt var för denna kategori exempelvis hela 56 procent lägre i de socialt utsatta områdena jämfört med referensgruppen. En av förklaringarna till dessa stora skillnader är sannolikt att det här rör sig om en heterogen grupp utlandsfödda. Sammansättningen av de olika födelseländerna inom kategorin »övriga EU-området« skiljer sig på viktiga punkter mellan områdestyperna. I socialt utsatta områden utgörs en majoritet av denna grupp av personer födda i Grekland. Förhållandet är det omvända i referensgruppen – där de Greklandsfödda är en mycket liten del av kategorin födda i övriga EU. Här är det framförallt personer födda i Tyskland, Österrike och Storbritannien som dominerar. Vi vet av tidigare undersökningar att positionen på arbetsmarknaden skiljer sig väsentligt mellan dessa födelselandskategorier. För övriga kategorier finns dock inte dessa skillnader i samma utsträckning mellan de olika områdestyperna. Antalet personer födda i Latinamerika är i flesta fall relativt få. Resultaten av regressionsanalysen var inte

heller signifikanta för personer födda i denna region och redovisas därför inte i diagram 4.

Resultatet av analysen bekräftar i någon mån tidigare undersökningar som pekat på att bostadsområdets omgivning kan ha en betydelse för de boendes socioekonomiska karriär, i detta fall möjligheterna på arbetsmarknaden. Det är dock anmärkningsvärt att chansen för sysselsättning var något högre för utrikes födda boende i de perifera hyresområdena än för motsvarande kategori som bodde i de centrala hyresområdena. Detta trots att den socioekonomiska profilen i den senare områdestypen är mer gynnsam. Detta tyder på att det finns andra förklaringsfaktorer som uppväger de socioekonomiska skillnaderna mellan de båda områdestyperna och som inte finns med i analysen. Vidare tyder dessa avvikelser på att materialet bör tolkas med försiktighet. Det kan också finnas andra skillnader mellan individerna som vi inte kunnat ta hänsyn till i analysen, men som påverkar resultatet. Denna undersökning utgör dock ett första försök från Integrationsverkets sida att påvisa och analysera eventuella områdeseffekter. Sammantaget pekar ändå utfallet av undersökningen på att den socioekonomiska sammansättningen av befolkningen i regionens olika bostadsområden i sig påverkar den enskilde individens möjligheter på arbetsmarknaden. Därmed kan också boendesegregation som samhällsfenomen beskrivas utifrån ytterligare en problemdimension. Segregationen är alltså inte bara en spegelbild av ett i övrigt ojämnt samhälle utan kan även som sådan medföra ojämliga förutsättningar och livschanser för stadens invånare.

ATT FLYTTA FRÅN STORSTADEN

– BÄTTRE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR INTEGRATION?

Introduktion¹

I länder med lång erfarenhet av invandrare och etniska minoriteter har dessas geografiska fördelning inom landet sedan länge uppmärksamats och problematiserats. När uppmärksamheten kring geografiska koncentrationer av minoriteter lett till politisk debatt, som i Storbritannien på 1960-talet, Holland alltsedan 1950-talet och Sverige på 1980-talet, har det politiska svaret varit att lansera olika typer av spridningsåtgärder (Robinson, Andersson & Musterd 2003). Självfallet finns också exempel, särskilt i icke-demokratiska länder, på att man tillämpat enklavisering och gettokoncentrationer som ett led i en etnisk rensning av resterande områden. Närmast till hands som ett klassiskt exempel ligger förstas Sydafrika före apartheidssystemets avskaffande; här var det inte tal om att sprida »svarta« och »färgade« bland den makt-havande vita minoriteten.

Att demokratiska länder alls försöker intervensera i vissa kategoriers bosättning, och då med spridningsåtgärder, kan trots multikulturell retorik – ha att göra med underliggande föreställningar om, och krav på, assimilation. En minoritetsperson som verkligen är en minoritet också i bostadsområdet kan accepteras; den utgör inget hot. Minoriteter som genom koncentration bildar lokala majoriteter kan i detta perspektiv sägas utmana djupt liggande föreställningar om ett etniskt folkligt »vi« som nationalstatens representanter försökt konstruera under halvtannat sekel.

Detta avsnitt skall handla om spridning, men bara

1 Följande avsnitt är en förkortad version av Roger Anderssons underlagsrapport *Migration till integration? En studie av flyktingar som lämnat de svenska storstäderna*. Bilaga till *Rapport Integration* 2003.

indirekt om spridning som statlig politik. Statlig spridningspolitik finns förvisso i betydande delar av de demokratiska ländernas invandrings- och invandrarpolitik, nämligen i den del som handlar om flyktingars bosättning. Den svenska »Hela Sverige-strategin för flyktingmottagning« är en uttalad spridningspolitik, som tillkom 1984/85 som ett försök att »sprida bördorna« jämnare över landet och förhindra en fortsatt koncentration av flyktingar till storstädernas s.k. invandrantäta bostadsområden (Andersson & Solid 2003). Avsnittet har förstas indirekt relevans för denna politik men fokus ligger i huvudsak på konsekvenserna av invandrades bosättningsbeslut och inte på myndighetspolitik. (För en översikt av politiken, se SOU 2003:75, *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle*.) Huvudfrågan är hur integrations- och karriärförlopp är relaterade till bosättning i olika regioner. Särskilt ställs frågan: hur går det för de invandrare (flyktingar) som lämnar storstadsregionerna för ett liv på annan ort i Sverige?

Även om flertalet beslut om flyttning från storstäderna fattas av hushållen själva, dvs. utan direkt tvång, kan man inte betrakta besluten som om de är helt och hållet fria. Så har t.ex. vissa storstadskommuner, ibland i samarbete med Integrationsverket, bedrivit en egen spridningspolitik genom att med avtal med andra kommuner försöka locka flyktingfamiljer att flytta från storstaden. I det heltäckande registermaterial som ligger till grund för avsnittets analyser finns emellertid ingen möjlighet att bedöma vilka drivkrafter och restriktioner som styr de flyttandes beslut. Vad som är särskilt intressant är istället konsekvenserna av dessa flyttningsbeslut och dessa kan med fördel belysas med både kvalitativa och kvantitativa studier.

I det s.k. Mälardalsprojektet startade Integrationsverket, Migrationsverket och Stockholms stad i januari 2000 ett ettårigt samarbetsprojekt mellan Stockholm och fyra mälardalskommuner (Eskilstuna, Nyköping, Strängnäs och Västerås). Det övergripande syftet var att medverka till en ökad integration genom att erbjuda alternativa kommunplaceringar till dem som fått uppehållstillstånd men som saknade egen bostad i Stockholm. Man tyckte sig göra positiva erfarenheter (Integrationsverket 2003, s. 6) och lanserade omedelbart ett nytt projekt, projekt Stockholm, vilket från januari 2001 och 18 månader framöver berörde fler kommuner än tidigare (bl.a. Avesta, Fagersta, Lidingö och Sandviken).

Integrationsverkets rapport är en kvalitativ studie av dessa utflyttningsförsök (studien omfattar 32 familjer). Författaren konstaterar att »både projektets kvantitativa och kvalitativa utfall varit framgångsrikt. Trots att flytten från Stockholm i huvudsak var ofrivillig menade drygt 90 procent av företrädarna för de utflyttade hushållen att de fått en betydligt bättre levnadssituation i sina nya kommuner. Bättre boendeförhållanden har lett till bättre familjeliv vilket i kombination med ett gott bemötande i de nya kommunerna har skapat en positiv utveckling för såväl barn som vuxna.« (a.a, s 65). Man kan dock konstatera att dessa försök gjorts med huvudsyfte att »avlasta Stockholm« och inte utifrån tanken att detta är bra för de mottagande kommunerna eller för de flyttande.

Någon mer genomgripande kvantitativ studie finns ännu inte rapporterad. Dock har Ekberg & Ohlsson (2000) samt Hammarstedt (2002, 2003) tangerat frågan om bosättningsmönstrets och rörlighetens betydelse för integrationsförloppet. De förra genom studier av bosniernas sysselsättning, den senare i studier av kommunernas kostnader för flyktingmottagandet. De slutsatser som Hammarstedt drar är bl.a. att skillnaderna mellan de som stannar och de som flyttar från placeringskommunen är små men att det finns en tendens till att flyttare snabbare än kommunstannare minskar sitt behov av försörjningsstöd eller motsvarande ersättning. Undersökningspopulationen i detta avsnitt är bredare (täcker flertalet flyktingar från skilda invandringsperioder) och frågeställningen en annan. Denna explorativa studie kan förhoppningsvis ge ett bidrag till en utökad kunskap om de geografiskt varierande integrationsutfallen, liksom för övrigt till kunskaperna om vilka som stannar i eller flyttar från storstäderna.

Studien inriktas mot fem beroende variabler, varav två direkt arbetsmarknadsrelaterade (sysselsättning och inkomster), två boendeorienterade (upplätel-

seform och grannskapstyp) samt en ungdoms- och skolrelaterad (betygsnivåer). Den empiriska frågan är således om man bland invandrade (särskilt flyktingar) som flyttar från Stockholm, Malmö och Göteborg kan finna mer positiva utfall i fråga om arbetsmarknads-, utbildnings- och boendekarriärer än bland dem som stannar kvar i de tre städerna. Självfallet anmäler sig en rad s.k. selektionsproblem när frågan skall besvaras: om gruppen utflyttare skiljer sig mycket från gruppen storstadsstannare när det gäller deras individuella förutsättningar för dessa karriärer kan analysen bli missvisande. I studien tas hänsyn till vissa viktiga attribut som skulle kunna ge sådana utfall. Bland sådana oberoende variabler finns kön, ålder, utbildningsnivå vid starttidpunkten, födelse-land, invandringsår och hushållstyp. Eftersom makroekonomiska betingelser teoretiskt sett kan påverka utfallen görs studien för två perioder, 1990–95 samt 1995–2000. Medan den första innebar en omfattande ekonomisk kris och fallande sysselsättning innebar 1990-talets senare del en viss återhämtning och starkast så i stockholmsregionen. Av utrymmesskal läggs starkast fokus på den senare perioden.

Vad säger migrationsforskningen?

Ett kapitel i Integrationsverkets bok *Hemort Sverige* (2000) redogör för teoriläget vad avser geografisk rörlighet (Andersson 2000b). Där problematiseras också det antagande om genomsnittligt, rationellt beteende som väglett så mycket av migrationsforskningen, särskilt de s.k. makroansatser vars syfte är att förklara flöden och balanser mellan olika regioner och orter. När flyktingars rörlighet inom landet skall studeras finns det goda skäl att påminna om att förutsättningarna för migration i genomsnitt skiljer sig mycket från den i landet födda befolkningens. Dessa skillnader kan sammanfattas i faktorerna migrationshistoria, demografi, arbetsmarknad och nätverk.

Migrationshistoria

Forskningen har väl dokumenterat att en person som en gång lämnat sin uppväxtplats har en högre benägenhet att flytta än den som inte gjort det. Det förefaller som förankringen på en ny plats aldrig blir riktigt lika stark som den vi skapar under uppväxten. Eftersom ungefär en tredjedel av den svenska befolkningen aldrig flyttat från sin hemkommun bör vi förvänta oss att flyktingars rörlighet blir genomsnittligt något högre. Så förhåller det sig också empiriskt. (Andersson 1996, 1998b, 2000e).

Demografi

Migration är påfallande livscykelberoende och sannolikheten att flytta är avsevärt större för en 20-åring än för t.ex. en person i övre medelåldern. För frågan om flyktingars rörlighet betyder detta att deras genomsnittligt yngre profil också den talar för hög rörlighet. Men inte bara volymen är av intresse. Vi vet att yngre flyttare vanligtvis flyttar i riktning från mindre till större befolkningskoncentrationer. Vi kan därför förvänta oss att flyttningar från storstäder till mindre orter är mindre vanligt förekommande i den nuvarande svenska flyktingbefolkningen. Dessa demografiska karakteristika förändras självfallet med åren men så länge flyktinginvandringen är fortsatt relativt hög kvarstår kategorins strukturellt ungdomliga och därmed pro-urbana profil. Vi kan också konstatera att nyinvandrade generellt och närmast oavsett ålder tycks ha ett »ungdomsbeteende«. Medan de 20–25-åringar som flyttar till storstäderna till endast 10 procent består av utrikes födda består motsvarande flyttare i 40–50-årsåldern till ca en tredjedel av just utrikes födda. Precis som ungdomar i genomsnitt söker sig till storstaden i vuxenlivets etableringsfas (för utbildning och arbete) söker sig nyinvandrade som vill etablera sig till samma regiontyper (Andersson 2000c).

Arbetsmarknad

Flera faktorer som visat samband med migrationsvolymen kan sammanfattas under rubriken arbetsmarknad, t.ex. yrke, utbildning och sysselsättningsgrad. I Sverige som i andra länder gäller att högutbildade har en högre rörlighet än lågutbildade, att vissa yrkesgrupper har högre rörlighet än andra och att arbetslösa är påfallande platsförankrade och visar låg geografisk rörlighet. Det senare är dock en modern företeelse. Under det senare agrara samhällets proletariseringssfas var mängden jordlösa stor och deras flyttningsfrekvenser klart högre än för de mer besuttna. Det finns dock skäl att tro att särskilt arbetslösa nyinvandrade flyktingars höga rörlighet har större likhet med det agrara proletariatets än med dagens arbetslösa svenskar. Just frånvaron av ett fast arbete talar för hög rörlighet om inte andra lokala resurser (se nedan) kan kompensera individen och verka hämmande på rörligheten.

Nätverk

För invandrade kan det finnas goda skäl att dra nytta av ett etniskt nätverk under sin första tid i landet. I synnerhet gäller det för dem som saknar vissa rättigheter i form av socialförsäkringsskydd, rätten att

låna pengar m.m. eller för dem som genom språkliga och andra informationsrelaterade brister har sämre tillgång till institutionella resurser. Medan geografisk klustring inte är någon generell pågående process bland invandrade i Sverige är den vanlig bland nyinvandrade (Andersson 2000d). Vi bör därmed förvänta oss att flyktingar inte i första hand söker sig till orter med liten representation av respektive nationalitet.

I migrationslitteraturen finns dock gott om belägg för existensen av pionjärflyttares betydelse och det stigberoende som upparbetas i migrationsflöden. På detta sätt kan ibland hela byar transplanteras från ett land till ett annat. Också detta fenomen visar den stora betydelse som individens nätverk har för migrationsprocesser. För de mindre kommuner utanför storstadsregionerna som på sikt vill attrahera en del av de nya svenskarna finns förstås alltid möjligheten att enstaka inflyttande pionjärer kan påverka flyktingarnas boendepreferenser.

Sammantaget finns i migrationslitteraturen mycket lite som talar för att invandrare i allmänhet och flyktingar i synnerhet i några större skaror skulle välja att bosätta sig i mindre kommuner på avstånd från de större städerna. Både försöken med en aktiv spridningspolitik och migrationsteoretiska insikter talar emot en sådan förväntan. Det innebär självfallet inte att utfallet för dem som flyttar från storstad till kommuner i andra delar av landet saknar betydelse. Skulle det visa sig att fördelarna för dessa flyttare är stora kan förstås denna insikt i sig få konsekvenser för den framtida geografiska fördelningen av denna den enda befolkningstillväxtfaktor som Sverige har.

Datamaterial, populationer och rörlighet

Datamaterialet är heltäckande. Det innehåller dels samtliga invånare som vid åtminstone någon av de tre tidpunkterna 1990, 1995 och 2000 varit bosatt i någon av storstadskommunerna Stockholm, Malmö och Göteborg, dels samtliga flyktingar som bott i Sverige vid någon av dessa tidpunkter. För merparten av analyserna kombineras dessa datamängder i syfte att studera de flyktingar som under 1990-talet någon gång bott i en eller flera av de tre storstäderna.²

Eftersom analyserna i det följande skall fokusera på just flyktingkategorin krävs en kommentar till hur denna kategori definierats. Eftersom SCB:s befolkningsstatistik inte förrän nyligen inkluderat information om

2 För en översikt av datamaterialets demografiska geografi - se tabell 1–3 i Roger Anderssons underlagsrapport. (Andersson, R. 2004a).

TABELL 1

Antal och andel flyktingar som stannat respektive flyttat från kommungruppstyp under perioden 1995–2000.

Kommun- grupp Bosättning 1995	Antal kommungrupps- stannare	Stann- frekvenser 1995–2000	Flyttat till storstad	Andel som flyttat till storstad	Flyttat från storstad
Storstäder	116 028	91,5	-	-	10 710
Förortskommuner	58 316	85,7	7 076	10,4	-
Större städer	95 026	85,2	7 519	6,7	-
Medelstora städer	31 690	74,7	3 720	8,8	-
Industrikommuner	22 119	74,2	1 892	6,3	-
Landsbygdskommuner	4 195	57,2	768	10,5	-
Glesbygdskommuner	1 070	42,4	260	10,3	-
Övriga större kommuner	11 222	65,3	1 626	9,5	-
Övriga mindre kommuner	4 924	56,1	844	9,6	-
Totalt	344 590	83,2	23 705	8,2	8,5

KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

skäl för uppehållstillstånd kan en myndighetsdefinition inte tillämpas utifrån föreliggande material. Kategorin flyktingar baseras i denna studie på information från Migrationsverket, som årligen presenterar tidsserier över härkomstländer efter flyktingskäl för personer som fått uppehållstillstånd. Under perioden 1980–2000 gavs sammanlagt 267 000 personer uppehållstillstånd på skäl som kan hänföras till kategorin flyktingrelaterade skäl. Nästan var tredje sådan invandrare kom från forna Jugoslavien, 7 procent från andra delar av Europa, 8 procent vardera från Latinamerika och Afrika och 40 procent från skilda delar av Asien. 119 000 kom under perioden 1980–91, 94 000 under bosnienkriget (1992–94) och 44 000 därefter. Utifrån Migrationsverkets länderinformation har sedan samtliga personer som har ursprung i ca 25 specificerade flyktingländer kategoriserats som varande flyktingar. En stor andel av dessa individer är inte primärflyktingar utan anhöriga till flyktingar. Vissa kan ha invandrat på helt andra grunder, inte minst många från f.d. Jugoslavien, som under arbetskraftsinvandringens epok stod för en betydande andel av invandringen. Totalt uppgår den på detta vis definierade flyktingbefolkningen till 291 000 år 1990, 442 000 år 1995 och 507 000 år 2000.

Av hela flyktingpopulationen under 1990-talet har drygt 202 000 uppfyllt kravet att ha bott i någon av de tre storstäderna 1990, 1995 eller 2000. Dessa utgör utgångspunkten för huvuddelen av förestående analyser. Ofta tillämpas dock invandningsperiod som ett sätt att mer precist avgränsa en för frågeställningen något snävare men också mer relevant population.

Som utgångspunkt för senare analyser av just storstadflyktingarna kan tabell 1 vara av särskilt intresse. Tabellen visar bl.a. stannfrekvenser för flyktingar bosatta i skilda kommuntyper³ under perioden 1995–2000. Medan 23 400 flyttat till storstäderna har endast 10 400 flyttat i den andra riktningen. Ca 60 procent av utflyttningen från de tre storstadskommunerna går till städernas närområde (förortskommuner) och jämte storstäderna själva är det bara dessa förortskommuner som är nettomottagare av flyktingar under perioden (+13 000 för storstäderna och +3 600 för förortskommunerna). Stannfrekvenserna är betydligt högre i storstäder, förortskommuner och större städer (som tillsammans hyste 78 procent av landets flyktingpopulation 1995) och lägst i landsbygds- glesbygds- och övriga mindre kommuner.

Höga stannfrekvenser utmärker därmed en överväldigande majoritet av flyktingarna trots att deras flyttningsfrekvenser i andra studier har visat sig vara ca 50 procent högre än för den i landet födda befolkningen. Förklaringen är förstas att huvuddelen av flyktingarnas rörlighet sker inom storstadsregionerna⁴.

3 Kommuntyperna motsvarar Svenska kommunförbundets kommungruppsindelning. Se sid. 236 för en förteckning.

4 För en mer detaljerad bild av flyktingkategoriernas benägenhet att stanna i respektive flytta från de tre storstäderna, se Andersson, R. 2004a.

TABELL 2

Storstadsflyttarnas geografiska destinationer för perioden 1995–2000.

Län (till:)	Antal (Från:)			Andel i % av alla utflyttare		
	Stockholm	Malmö	Göteborg	Stockholm	Malmö	Göteborg
Stockholm	4 547	140	424	79,7	7,8	13,2
Uppsala	180	30	85	3,2	1,7	2,7
Södermanland	97	35	44	1,7	1,9	1,4
Östergötland	79	51	79	1,4	2,8	2,5
Jönköping	65	105	149	1,1	5,8	4,7
Kronoberg	16	52	30	0,3	2,9	0,9
Kalmar	25	27	42	0,4	1,5	1,3
Gotland	9	2	4	0,2	0,1	0,1
Blekinge	21	44	36	0,4	2,4	1,1
Skåne	113	999	168	2,0	55,4	5,2
Halland	19	62	171	0,3	3,4	5,3
Västra Götaland	77	116	1 655	1,3	6,4	51,7
Värmland	43	20	46	0,8	1,1	1,4
Örebro	64	21	68	1,1	1,2	2,1
Västmanland	123	20	43	2,2	1,1	1,3
Dalarna	53	23	35	0,9	1,3	1,1
Gävleborg	44	13	18	0,8	0,7	0,6
Västernorrland	46	11	15	0,8	0,6	0,5
Jämtland	17	2	8	0,3	0,1	0,2
Västerbotten	44	24	57	0,8	1,3	1,8
Norrbottnen	23	6	25	0,4	0,3	0,8
Totalt	5 705	1 803	3 202	100,0	100,0	100,0

KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

Destinationer

Om vi undantar rörligheten mellan de tre storstadskommunerna kan flyktingkategoriernas utflyttningsdestinationer beskrivas i enlighet med tabell 2. Merparten av utflyttningen sker till kommuner i närområdet, dvs. det egna länet och tydligare så för Stockholm än för de andra två storstadskommunerna. Hela 80 procent av alla som lämnade Stockholms stad (och som inte flyttade till Malmö eller Göteborg) hamnade i det egna länet. Den typ av utflyttning som Integrationsverket tidigare studerat för Stockholms del, dvs. flyktingars flyttning till kommuner som Avesta, Fagersta och Sandviken, svarar för en ytterst liten andel av de små utflyttningsströmmar som förekommer.

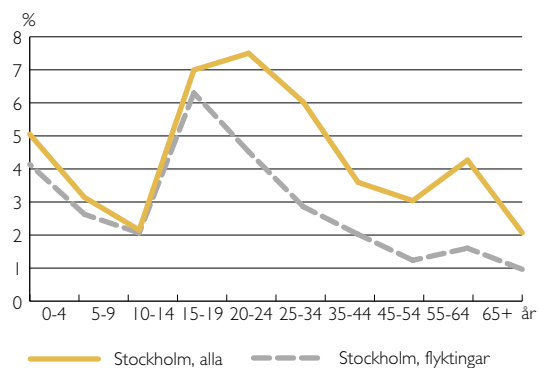
Demografi

Ålder

Eftersom det finns relativt stora ålderskillnader mellan flyktingar och inrikes födda, med kraftig överrepresentation bland 25–44-åriga flyktingar av bägge könen, finns goda skäl att redovisa utflyttningen efter ålder. Diagram 1 (Stockholm) och 2 (Malmö och Göteborg) klargör att den svaga utflyttningsfrekven-

DIAGRAM 1

Utflyttning från Stockholm till kommunkategorierna »övriga kommuner« 1995–2000 efter ålder och befolkningskategori. Andel av befolkningen i respektive kategori 1995.



KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

sen för utrikes födda sammanhänger med mycket låg utflyttning i de åldersgrupper där sådan utflyttning är vanligast, dvs. bland ungdomar som lämnar föräld-

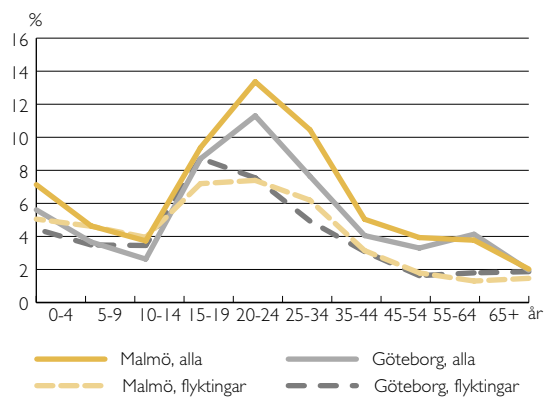
rahemmet (20–24 år) samt bland föräldrar (25–44) och barn i småbarnsfamiljer (0–4 år). Skillnaderna är härvidlag något mindre i Stockholm (generellt lägre utflyttning för flyktingar i alla åldersgrupper) än i Malmö och Göteborg. Särskilt i Malmö och Göteborg råder mycket stora skillnader mellan flyktingar och totalbefolkningen avseende mönstret för personer i 20–30-årsåldern. Vi kan därmed konstatera, att de generella skillnaderna i utflyttningsfrekvens inte alls beror på att flyktingar skulle ha en annan ålderssammansättning. Tvärtom talar deras åldersprofil för att utflyttningen borde vara något högre än för de inrikes födda (som utgör huvuddelen av kategorin »alla«).

Varifrån flyttar man? Exemplet Stockholm

Tre av Järvafältets större stadsdelar – Tensta (-637), Rinkeby (-696) och Husby (-222) – förlorar ett stort antal flyktingar i den interna omfördelningen under perioden (karta 1). Stadsdelarna runt dessa, som Kista

DIAGRAM 2

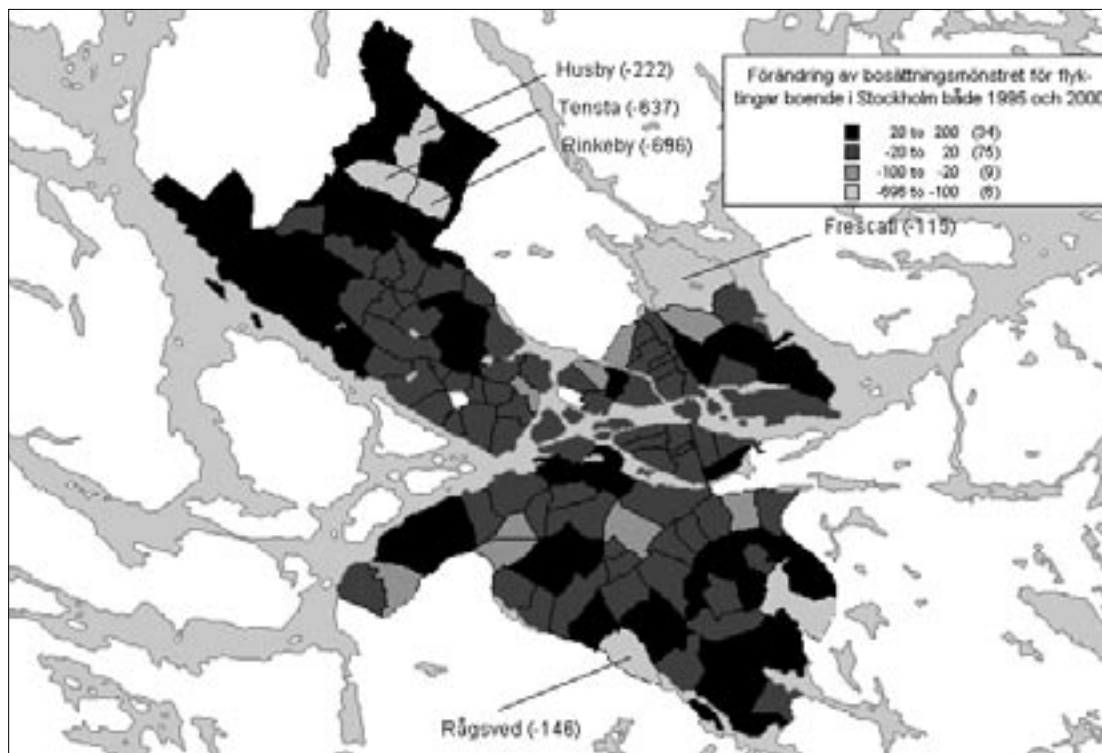
Utflyttning från Malmö och Göteborg till kommunkategorin »övriga kommuner« 1995–2000 efter ålder och befolkningskategori. Andel av befolkningen i respektive kategori 1995.



KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

FIGUR 1

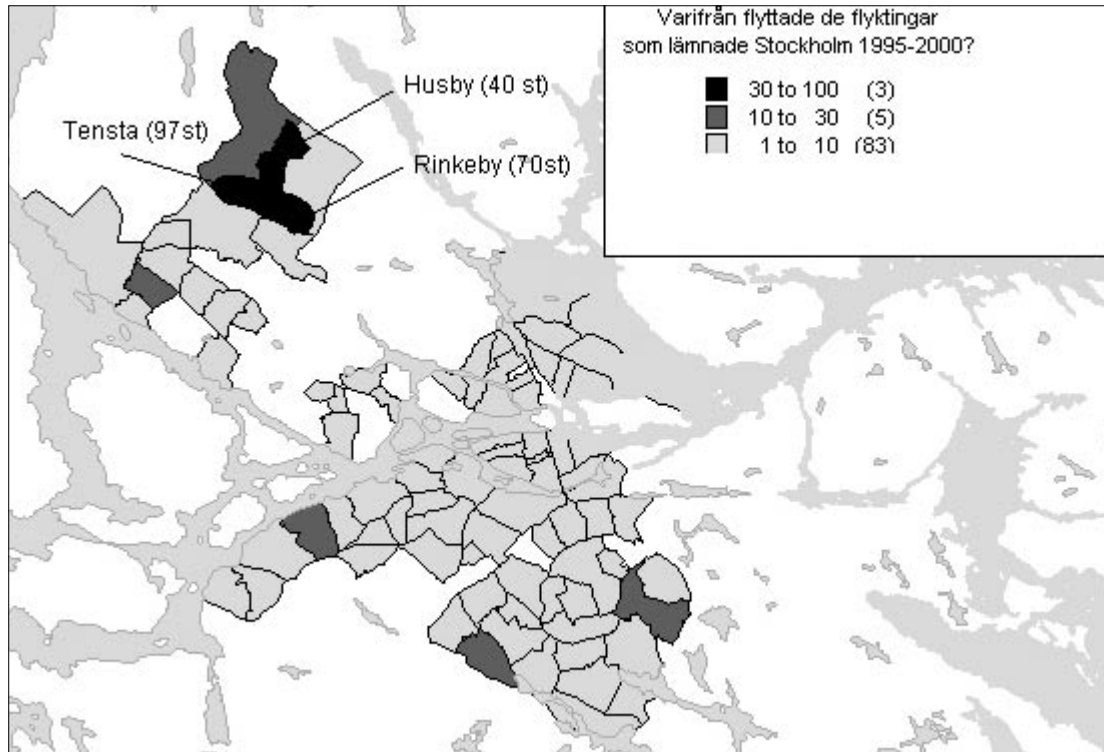
Bosättningsmönstrets förändring 1995–2000 för flyktingar som vid båda tidpunkterna var bosatta i Stockholms stad.



KÄLLA: Data från GeoSweden. Kartelement från Samskartan samt från Röda Kartan

FIGUR 2

Varifrån flyttade de utflyttande flyktingarna från Stockholm 1995–2000? Endast personer som flyttat till kommungruppen »övriga Sverige«



KÄLLA: Data från GeoSweden. Kartelement från Samskartan samt från Röda Kartan

(+194), Akalla (+139), Bromsten (+102) och Vällingby (+131) kan alla notera en inflyttning om fler än 100 av dessa i kommunen kvarboende flyktingar. I söder går flyttningsflödena i riktning mot exempelvis Farsta (+167) och Högdalen (+104).

Av Stockholms ca 57 000 flyktingar år 1995 stannade 82,8 procent kvar i stan. Drygt 560 flyttade till någon kommun i gruppen »övriga kommuner«. Begreppet »övrig kommun« består av sammanlagt sex grundtyper av kommuner vilka presenterades mer utförligt tidigare (se tabell 1) – dvs. samtliga kommuntyper utanför storstäderna med undantag för förortskommuner och större städer. Precis som de som stannade i Stockholms stad tenderade dessa flyttare att lämna Järvafältets tre större stadsdelar, Rinkeby, Tensta och Husby (se figur 2). I övrigt är flödena små och relativt jämnt fördelade över de områden som 1995 överhuvudtaget hade en flyktingbefolkning. En rimlig slutsats är att de flyktingar som lämnar Stockholm inte är geografiskt selekterade från särskilda typer av bostadsområden. De tenderar att tidigare ha bott där flyktingar är påtagligt koncentre-

rade och även om dessa stadsdelar är något överrepresenterade handlar det om relativt små tal. 31 procent av flyktingpopulationen bodde i de tre nämnda stadsdelarna 1995 medan 36 procent av de blivande utflyttarna hade sin bostad där år 1995.

Det socioekonomiska utfallet

Syssetsättning

Vi vet från tidigare studier att invandringsår är relativt starkt relaterat till invandrades socioekonomiska situation och även om vistelsetiden i landet betyder olika mycket för skilda invandringskategorier finns det all anledning att inbegripa invandringsperiod som en tänkbar förklaringsfaktor när skillnaden mellan stannare och flyttare skall analyseras. Det visar sig (tabell 3) att utflyttarna från storstäderna i allmänhet varit bosatta en kortare tid i Sverige. Medan nästan 40 procent av de flyktingar som stannat i Stockholm 1990–95 varit i landet tio år eller mer är motsvarande andel för stockholmsflyttarna 35 procent. Skillna-

TABELL 3

Invandningsperiod för stannare i och utflyttare från storstadskommunerna 1990-1995 och 1995-2000.

Rörlighetskategori	1990-1995				1995-2000			
	Före 1980	Invandningsperiod		Totalt	Före 1985	Invandningsperiod		Totalt
		1980-1984	1985-1989			1985-89	1990-94	
Stannat i Stockholm	39,5	24,2	36,3	100,0	42,2	27,6	30,2	100,0
Stannat i Malmö	45,8	20,1	34,0	100,0	42,4	26,1	31,5	100,0
Stannat i Göteborg	42,0	19,7	38,3	100,0	37,6	28,6	33,7	100,0
Flyttat från S-holm till övr. kommuner	35,2	22,2	42,7	100,0	36,9	20,6	42,5	100,0
Flyttat från Malmö till övr. kommuner	37,8	23,8	38,4	100,0	37,4	22,0	40,7	100,0
Flyttat från Gtb till övr. kommuner	35,5	21,0	43,5	100,0	31,9	15,7	52,4	100,0
Alla flyktingar i Sverige 1990/1995	43,3	18,0	38,7	100,0	38,8	24,7	36,6	100,0

KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

derna är än större för Göteborg och Malmö och de råder också under den senare perioden (1995-2000).

Det finns särskilt starka skäl att uppmärksamma sysselsättningsituationen. Den är starkt relaterad till andra socioekonomiska utfall och central för såväl individens känsla av autonomi som för samhällets integrationsmål.

Sysselsättningsfrekvenserna faller kraftigt över hela linjen för flyktingar som var bosatta i Sverige 1990 och 1995 (Tabell 4). Effekterna av att lämna storstäderna varierar dock mellan de tre städerna. Medan flyktingar i Stockholm som flyttar till övriga kommuner förlorar jämfört med stannarna (index 0,63 jämfört med index 0,74) är förhållandet det omvända i Malmö (0,72 respektive 0,69) och i Göteborg (0,72 och 0,67) och detta trots att kategorin stockholmsflyttare förefaller vara svagt positivt selekterad i betydelsen att dessa flyttare hade en högre sysselsättningsfrekvens 1990 än stannarna. Det skulle dock delvis kunna vara ett konjunkturrelaterat fenomen

eftersom bilden över det sena 1990-talet (tabell 5) ger ett annat utfall. Flyktingkategorierna har en mycket svag ställning på 1990-talets arbetsmarknad, vilket innebär en stark konjunkturkänslighet. När konjunkturen förbättras under 1990-talets senare del gynnar det flyktingarna, som kraftigt ökar sin sysselsättning både bland storstadsstannare och bland flyttare. Alla utflyttarkategorier från samtliga tre storstäder klarar sig dock något bättre än respektive grupp av stannare. Det gäller också för stockholmsflyttarna till övriga kommuner, vars sysselsättningsnivå vid slutet av perioden dock fortfarande ligger lägre än bland stannarna. Att gruppen utflyttare föreföll vara positivt selekterad under den första perioden gäller inte under den andra. Fortfarande innebär en utflyttning från Malmö och Göteborg de mest positiva effekterna; flyktingar som lämnar dessa städer för en kommun i övriga Sverige tar inte bara igen det sämre utgångsläget jämfört med stannarna, de befinner sig år 2000 i en starkare position än dessa.

TABELL 4

Sysselsättningsutvecklingen 1990-95 för flyktingar som stannat i respektive flyttat från storstadskommunerna.

Storstad90	Mobilitetstyp 90-95	1990	1995	Index, 1990=1	(N)
Stockholm	Stannat i storstad	62	46	0,74	28405
	Flyttat till förorter	68	53	0,79	3357
	Flyttat till större städer	52	34	0,66	473
	Flyttat till övr kommuner	66	42	0,63	333
Malmö	Stannat i storstad	54	37	0,69	17563
	Flyttat till förorter	61	52	0,85	408
	Flyttat till större städer	47	34	0,71	300
	Flyttat till övr kommuner	56	40	0,72	324
Göteborg	Stannat i storstad	60	40	0,67	21436
	Flyttat till förorter	65	52	0,80	1047
	Flyttat till större städer	44	33	0,75	421
	Flyttat till övr kommuner	59	43	0,72	458

KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

TABELL 5 & 6

Sysselsättningsutvecklingen 1995–2000 för flyktingar som stannat i respektive flyttat från storstadskommunerna.

Storstad95	Mobilitetstyp 95–2000	1995	2000	Index, 1995=1	(N)
Stockholm	Stannat i storstad	37	50	1,36	42 301
	Flyttat till förorter	46	63	1,37	3 978
	Flyttat till större städer	28	42	1,47	724
	Flyttat till övr kommuner	30	46	1,52	470
Malmö	Stannat i storstad	28	38	1,35	26 018
	Flyttat till förorter	36	58	1,59	458
	Flyttat till större städer	20	42	2,16	522
Göteborg	Flyttat till övr kommuner	21	43	2,04	565
	Stannat i storstad	29	43	1,49	32 722
	Flyttat till förorter	34	60	1,75	1 372
	Flyttat till större städer	19	39	2,09	723
	Flyttat till övr kommuner	21	50	2,38	686

Sysselsättningsutvecklingen 1995–2000 för nyinvandrade flyktingar (1990–94) i åldern 25–44 år som stannat i respektive flyttat från storstadskommunerna. (Ålder 1995.)

Storstad95	Mobilitetstyp 95–2000	1995	2000	Index, 1995=1	(N)
Stockholm	Stannat i storstad	20	53	2,61	7 381
	Flyttat till förorter	35	66	1,92	687
	Flyttat till större städer	27	50	1,86	134
	Flyttat till övr kommuner	23	56	2,48	93
Malmö	Stannat i storstad	12	38	3,09	4 406
	Flyttat till förorter	26	63	2,48	90
	Flyttat till större städer	11	51	4,43	122
Göteborg	Flyttat till övr kommuner	8	48	5,69	155
	Stannat i storstad	14	46	3,38	6 061
	Flyttat till förorter	19	59	3,12	269
	Flyttat till större städer	15	38	2,59	149
	Flyttat till övr kommuner	9	52	5,67	162

KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

Skillnaderna mellan de tre regionerna blir än mer tydlig om vi begränsar analysen till nyinvandrade i åldersgruppen 25–44 år (tabell 6). Gruppens sysselsättningsläge förbättras kraftigt 1995 till 2000 men om vi jämför kategorin storstadsstannare med flyttare till »övriga kommuner« blir det tydligt att skillnaderna är små för Stockholms del men betydande för Malmö och Göteborg. Det är dock värt att lägga märke till att om utflyttarna från de tre städerna jämförs inbördes så är det en flyttning till kategorin »övriga kommuner« som förefaller vara mest gynnsam.

Arbetslöshet och arbetsinkomst

Tabell 7 visar lite mer detaljerad information för denna snävare kategori av flyktingar. Den ökande sysselsättningen åtföljs naturligen av fallande (minskande) arbetslöshet och ökande inkomster av arbete. Särskilt vad gäller medel- och medianinkomsterna finns för alla tre städerna en viss positiv effekt för dem som flyttat till »övriga kommuner«. Den allra

mest positiva effekten av en flyttning sker för de stockholmsflyktingar som flyttat till förortskommuner. Vi har här säkert att göra med en karriärrelaterad flyttning, där de flyktingar som når framgångar och som befinner sig i familjebildande ålder lämnar Stockholms stad för ett boende i någon av stadens förortskommuner.

Ungdomars betygsutveckling

Betygsutvecklingen har beräknats genom att betygsdeciler kalkylerats², utgående från alla ungdomar som gått ut grundskolan 1990–1997 samt gymnasiet

2 Samtliga medelbetyg från grundskolans och gymnasiet avgångselever har först sorterats från det högsta till det lägsta värdet. Därefter delas de in i deciler (10 procentindelning), de elever som tillhör de 10 procent elever som har lägst avgångsbetyg placeras i decil 1. I decil 2 placeras de 10 procent elever som har något högre medelbetyg. Gränsen mellan decil 5 och 6 utgör medianen. I decil 10 återfinns analogt de tio procent av eleverna som har högst betyg.

TABELL 7

Arbetslöshet och arbetsinkomst 1995 och 2000 för stannare i respektive utflyttare från Stockholm, Malmö och Göteborg. Endast invandrade från flyktingländer 1990–94 i åldersgruppen 25–44 år (1995).

	Antal dagar i arbets- löshet 1995 (medelvärde)	Antal dagar i arbets- löshet 2000 (medelvärde)	Arbets- inkomst 1995 1000 SEK (medelvärde)	Arbets- inkomst 2000 1000 SEK (medelvärde)	Arbets- inkomst 1995 1000 SEK (median)	Arbets- inkomst 2000 1000 SEK (median)
Stockholm						
Stannare	81	35	28	98	0	65
Flyttat till förort	76	30	50	142	8	130
Flyttat till större stad	80	53	32	114	0	53
Flyttat till övriga kommuner	81	36	33	115	0	78
Malmö						
Stannare	96	58	16	60	0	0
Flyttat till förort	108	45	56	119	0	98
Flyttat till större stad	113	63	17	116	0	48
Flyttat till övriga kommuner	90	61	8	82	0	24
Göteborg						
Stannare	81	59	19	81	0	30
Flyttat till förort	99	47	27	115	0	84
Flyttat till större stad	97	74	21	81	0	23
Flyttat till övriga kommuner	96	55	11	95	0	50

KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

1998–2000 och som har ett rapporterat slutbetyg från grundskolan och gymnasiet. Endast elevernas genomsnittsbetyg sammantaget över alla ämnen ligger till grund för beräkningarna. En oförändrad betygssposition innebär att eleven stannade i samma relativa betygsskikt från grundskolan till avgången

från gymnasiet. En förbättrad innebär en relativ förbättring (en högre betygsdecil) och vice versa för dem vars betyg försämrats. Genom detta sätt att beräkna utvecklingen undviker man problem med att betygssystemet ändras under perioden. Tabell 8 visar att de ungdomar som 1995 bodde i Stockholm, Göte-

TABELL 8

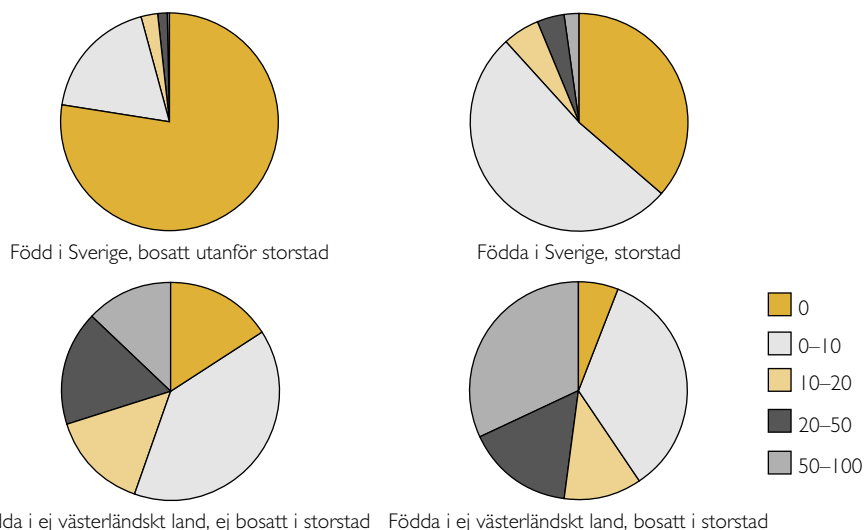
Betygsutveckling från grundskolan till gymnasiet för ungdomar från flyktingländer som stannat i respektive flyttat från storstadskommunerna. Antal personer (överst) och andelar i procent (nederst).

Betygsutveckling	Stannat i storstäder	Flyttat till förorter	Flyttat till större städer	Flyttat till övriga landet	Totalt
Förbättrat betygsspositionen	689	40	57	30	816
Försämrat	1511	91	103	39	1744
Oförändrad	588	30	34	17	669
Summa	2788	161	194	86	3229
Andelar i %					
Betygsutveckling	Stannat i storstäder	Flyttat till förorter	Flyttat till större städer	Flyttat till övriga landet	Totalt
Förbättrat betygsspositionen	25	25	29	35	25
Försämrat	54	57	53	45	54
Oförändrad	21	19	18	20	21
Summa	100	100	100	100	100

KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

DIAGRAM 3

Andel utrikes födda i individens grannskap* för personer födda i Sverige respektive i »ej västerländskt land« och bosatta i eller utanför de tre storstadskommunerna, 1999.



*Med grannskap avses ett område inom 250 m kring varje individ.

KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

borg och Malmö på det hela taget förlorat positioner i förhållande till samtliga ungdomar. Minst negativ är utvecklingen för de få ungdomar som flyttat till kommuner utanför storstadsregionerna och de större städerna.

När det gäller ungdomar blir således slutsatsen att en flyttning från storstaden inte missgynnat dem i betyghänseende jämfört med dem som inte flyttat.

Boende och svenskgheshet

Genom en metodiskt besvärlig beräkning, som utgår från ost-väst- och nord-syd-koordinater över hela Sveriges befolkning år 1999 har hela befolkningens grannskapskaraktär bestämts. Grannskapen har definierats som ett område inom 250 meter kring varje individ och inom detta område har samtliga invånare summerats efter födelseland. I diagram 3, översta diagrammet till vänster, visas hur stor andel av den inrikes födda befolkningen bosatt utanför de tre storstadskommunerna, som bor i grannskap med olika grad av svenskgheshet. Tre fjärdedelar av dessa svenskar bor i grannskap utan någon enda utrikes född. Nästan var femte (18 procent) bor i grannskap där 0-10 procent är utrikes född. Endast drygt 4 procent bor i grannskap med större andel utrikes födda.

För inrikes födda bosatta i storstäderna (diagrammet överst till höger) är det mindre vanligt att bo i grannskap utan någon utrikes född. Dock bor drygt

var tredje svensk i en sådan boendemiljö. Ytterligare 50 procent bor i mycket svensktäta grannskap (0-10 procent utrikes födda). Vi finner också ett par procent som bor i grannskap där sverigefödda är i minoritet.

Kontrasterna är stora när vi jämför dessa två diagram med de undre diagrammen, som avser personer med icke-västerländskt ursprung (personer från länder utanför väst- och östeuropa samt Nordamerika och Oceanien). För dem av dessa invandrare som bor utanför storstäderna gäller att ca 40 procent bor i grannskap med 0-10 procent utrikes födda medan övriga fördelar sig relativt jämnt på övriga kategorier (0, 10-20, 20-50, 50-100). Så bor t.ex. 13 procent i grannskap där inrikes födda är i minoritet. Om vi slutligen betraktar ej västerländska invandrare som 1999 bodde i storstäderna finner vi att nästan var tredje person bor i grannskap där andelen utrikes födda överstiger 50 procent.

Även om vi förstås kan förvänta oss att en flykting som flyttar från storstad till kommuner utanför storstäderna ofta lämnar ett svenskghlest grannskap för ett något mindre svenskghlest så finns det gott om grannskap även utanför storstäderna som präglas av frånvaron av svensk befolkning. Som framgår av tabell 9 hamnar också 15-22 procent av de som lämnat storstäderna 1990-95 för en bosättning i en »övrig kommun« i ett grannskap med högre andel utrikes födda. Om vi till denna grupp lägger dem vars grannskapssammansättning inte förändras alls

TABELL 9 & 10

Förändring av grannskapskaraktär 1990–1995 för flyktingar som stannat i respektive flyttat från Stockholm, Malmö och Göteborg.

Storstad (bosättning 1990)	I samma etniska grannskapstyp	I grannskap med lägre andel utlf	I grannskap med högre andel utlf	Totalt
Stockholm				
Stannat i storstad	46	14	40	100
Flyttat till förort	24	44	32	100
Flyttat till större stad	23	50	28	100
Flyttat till övr kom.	32	53	15	100
Malmö				
Stannat i storstad	37	19	43	100
Flyttat till förort	32	47	22	100
Flyttat till större stad	29	34	38	100
Flyttat till övr kom.	31	47	22	100
Göteborg				
Stannat i storstad	33	18	48	100
Flyttat till förort	29	52	19	100
Flyttat till större stad	25	47	28	100
Flyttat till övr kom.	32	52	17	100

Förändring av grannskapskaraktär 1995–2000 för flyktingar som stannat i respektive flyttat från Stockholm, Malmö och Göteborg.

Storstad (bosättning 1995)	I samma etniska grannskapstyp	I grannskap med lägre andel utlf	I grannskap med högre andel utlf	Totalt
Stockholm				
Stannat i storstad	55	13	31	100
Flyttat till förort	25	46	30	100
Flyttat till större stad	26	48	26	100
Flyttat till övr kom.	23	58	19	100
Malmö				
Stannat i storstad	40	15	45	100
Flyttat till förort	32	44	24	100
Flyttat till större stad	26	38	36	100
Flyttat till övr kom.	27	50	22	100
Göteborg				
Stannat i storstad	45	20	35	100
Flyttat till förort	26	52	23	100
Flyttat till större stad	23	54	23	100
Flyttat till övr kom.	23	61	17	100

KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

kan vi konstatera att utflyttning i hälften av fallen inte leder till någon ökning av grannskapets grad av svensktäthet. Men jämfört med storstadsstannarna är utfallet mycket tydligt. En betydligt större andel av utflyttarna bor efter flyttningen i ett grannskap med lägre andel utrikes födda. För 1990-talets senare del förstärks dessa tendenser och de flyktingar som lämnar Stockholm och Göteborg har i ca 60 procent av fallen erfarit en minskning av andelen utrikes födda i grannskapet (tabell 10).

Bostadstyper

Eftersom det inte genomförts någon folk- och bostadsräkning i Sverige sedan 1990 är det förhållandevis problematiskt att följa individers boendekarriär över t.ex. upplåtelseformer. Det är dock möjligt att genom att i fastighetsdataregistret kombinera uppgiften om ägarform (juridisk form, t.ex. om en fastighet ägs av enskild person, ett aktiebolag eller en kommun) samt fastighetens typkod (t.ex. flerbostadshus, enbostadshus) åstadkomma en för detta ändamål hygglig grund för att belysa vissa aspekter av flyktingarnas boendekarriärer.

TABELL 11

Boendekarriärer 1990–95 för flyktingar som 1990 bodde i Stockholm, Malmö och Göteborg.

Storstad	Förändring	Boendekarriär 1990-95				Summa	Andel i allmännyttan 1990	Andel i allmännyttan 1995
		Stannat i allmännyttan	Flyttat från allmännyttan till bostadsrätt	Flyttat från allmännyttan till äganderätt	Övriga boendekarriärer			
Stockholm	Stannat i storstad	56	4	2	38	100	66	62
	Flyttat till förort	24	14	10	52	100	53	43
	Flyttat till större stad	20	5	5	70	100	45	41
	Flyttat till övr kommun	26	16	23	35	100	84	31
Malmö	Stannat i storstad	22	9	3	65	100	41	29
	Flyttat till förort	8	6	16	70	100	32	26
	Flyttat till större stad	20	6	7	68	100	39	47
	Flyttat till övr kommun	14	16	33	36	100	83	17
Göteborg	Stannat i storstad	45	6	3	45	100	60	51
	Flyttat till förort	19	10	22	48	100	56	29
	Flyttat till större stad	25	9	5	61	100	54	47
	Flyttat till övr kommun	26	13	32	29	100	86	29

KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

Tabell 11 sammanfattar några huvuddrag i flyktingarnas boendekarriärer under 1990-talets första period. Det är viktigt att notera att tabellen endast avser dem som 1990 var bosatta i respektive stad. Eftersom de kommunala bostadsföretagen (Allmännyttan) i sina hyreshusbestånd hyser många flyktingar finns det skäl att särskilt belysa hur stannare och flyttare fördelar sig på boendekarriärer som involverar just allmännyttan. Av tabell 11 framgår att särskilt Malmö utmärker sig genom att en förhållandevis liten andel av flyktingarna bor i allmännyttan. I ett av de större områden där flyktingar är koncentrerade (Rosengård) finns betydande inslag av privata hyresvärdar samt bostadsrätter. Av utrymmesskäl utelämnas vissa detaljer i boendeinformationen men följande kan vara värt att nämnas. Medan t.ex. 17 procent av stockholms- och 15 procent av göteborgsstannarna bodde i privatägda hyreshus år 1990 var motsvarande värde i Malmö 24 procent. Än större skillnader rådde för bostadsrätter: 11, 13 respektive 24 procent.

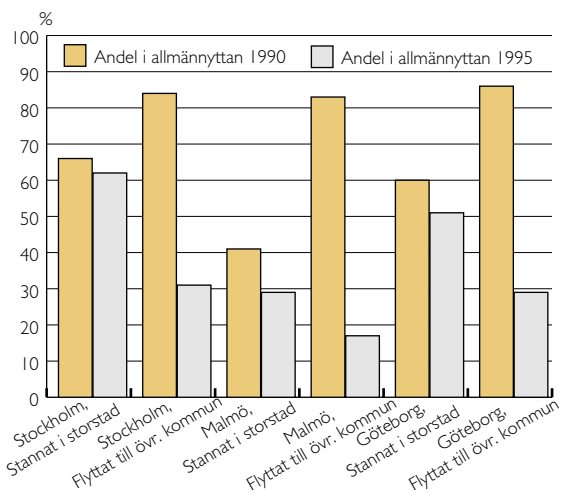
Ett påtagligt drag i tabell 11 har också åskådliggjorts i diagram 4, nämligen att de flyktingar som flyttat från storstäderna till kategorin övriga kommuner var bosatta i allmännyttan i högre utsträckning än stannarna år 1990 och att de i samtliga fall genom flyttningen rör sig bort från allmännyttan. Det är, som framgår av tabell 11, också 10 gånger så vanligt att dessa utflyttare hamnar i egna hem än vad som gäller för storstadsstannarna.

Boendeanalyserna har visat att de flyktingar, som senare kom att lämna storstaden, före flyttningen hade en hög representation i allmännyttan. Flyttningen innebär att man inte bara lämnat storstaden utan i stor utsträckning också allmännyttan. Som framgick

av föregående avsnitt rör sig många också bort från svenskglea bostadsområden. Ofta hänger förstås dessa omständigheter samman. Större koncentrationer av flyktingar finns endast i bostadsområden med betydande inslag av hyresrätter, i flertalet städer just allmännyttiga bostäder. De allmännyttiga bostadsbolagen arbetar under direktiv av kommunpolitiker och i dessa direktiv ingår att ta ett socialt ansvar, som bl.a. innebär ett huvudansvar för att flyktingar och

DIAGRAM 4

Andel flyktingar bosatta i allmännyttans hyreslägenheter 1990 och 1995. Stannare i respektive utflyttare till »övriga kommuner« från Stockholm, Malmö och Göteborg.



KÄLLA: GeoSweden. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.

andra med en svag ställning på bostadsmarknaden får någonstans att bo. Att lämna allmännyttan ska dock inte ses som en boendekarriär i sig själv. Huvuddelen av allmännyttans bostadsbestånd är attraktivt och saknar det stigma som häftar vid en del av miljonprogrambeståndet i särskilt de större städerna.

Som också Integrationsverkets intervjuundersökning av flyktingar som lämnade Stockholm visade tillhör dock ett förbättrat boende det som många uppskattat efter utflyttning och det kan inte uteslutas att detta för vissa flyktingar också är ett starkt bidragande skäl till att man lämnat storstaden. Ytterligare en indikation på att boendet kan spela stor roll finns i SCB:s analys av Nöjd-Kund-Index avseende vad invandrare tycker om introduktionen i Stockholms stad. Boendet, jämte undervisning i svenska, är den faktor som flyktingar uppfattar fungerat sämst under introduktionen. (Invandrarna om introduktionen. Stockholms stad, hösten 2002, Statistiska centralbyrån). Boendet handlar inte heller om bara bostaden och bostadsområdenas sociala och etniska sammansättning utan väl så viktigt är att boendet styr så mycket av grundläggande betingelser för barnens socialisation, främst skolan. Om man med boendelaterad utflyttning inbegriper detta så talar en hel del av resultaten i denna studie för att sådana faktorer kan vara viktigare än de arbetsrelaterade.

Sammanfattning och diskussion

Det saknas tidigare forskning som belyst den socioekonomiska situationen för flyktingar som stannat i respektive lämnat storstäderna. Samtidigt finns en ibland explicit men åtminstone implicit önskan att flyktingar borde spridas bättre över landet. Så länge denna diskussion förs i termer av att flyktingar är en belastning (»sprida bördorna») och utifrån kortsiktiga kommunalekonomiska utgångspunkter är det svårt att få trovärdighet i myndighetsbaserade program som syftar till att påverka flyktingars bosättning.

I denna kombination av bristande forskningsunderlag och politisk retorik om fördelarna med att undvika storstäderna finns det förstås särskilda skäl att granska utfallet för de flyktingar som följt uppmaningarna att söka sig till andra delar av landet. Syftet med detta avsnitt har varit att lämna ett sådant bidrag och att om möjligt inspirera till fler både kvantitativa och kvalitativa studier av frågan.

Resultaten av gjorda analyser är på inget sätt entydiga, men det finns tendenser som tyder på att de flyktingar som lämnat storstäderna har erfårit en relativt hyggelig utveckling, allt förstås sett i perspektivet av att kategorin ifråga har en svag socioekonomisk

position i det svenska samhället. Det finns vidare inte grund för att hävda att de som flyttar skulle vara positivt selekterade i den meningen att deras socioekonomiska position före utflyttningen var starkare än för dem som stannat. Om något är nog förhållandet det omvända, åtminstone i Malmö och Göteborg. Det betyder att utflyttarna i genomsnitt bestod av fler nyinvandrade, att de hade en låg grad av arbetsmarknadsförankring före flyttningen, att de efter flyttningen nådde vissa relativa sysselsättningsframgångar i jämförelse med stannarna. Det betyder vidare att de barn som flyttat klarade sig relativt sett något bättre i skolan än de som stannade och att en större andel bor i grannskap med lägre andel utlandsfödda.

Självfallet kan man ändå anta att gruppen flyttare i viktiga avseenden skiljer sig från kategorin stannare, men det handlar i så fall sannolikt om sådant som inte framgår av registerdata. Närmast tillhands ligger sådant som att nätverken kan skilja sig åt (man kan t.ex. tänka sig att de med svagast koppling till etniska nätverk flyttar eller att de som flyttar har relationer till personer på den plats man hamnar). Det kan vidare handla om att flyttarna vägleds av en starkare önskan till integration i det svenska samhället (dvs. att aktivt flytta sig själva och sina barn bort från bostadsmiljöer där interaktionen med det omgivande samhället är svag). Sådant som rör motiv och nätverk måste undersökas på annat sätt.

Det måste avslutningsvis poängteras, att den typ av flyttningar som här särskilt uppmärksammats är mycket ovanlig. Flyktingarnas benägenhet att flytta till storstäderna och inte därifrån är mycket tydlig. Endast 10–15 procent av ett visst års flyktingbefolkning kan antas ha flyttat från storstaden fem år senare, ett värde som ligger några procentenheter lägre än för inrikes födda. Av dem som flyttar hamnar få i den kommungrupp som är särskilt underrepresenterad med flyktingar. Det handlar om kommuner som enligt kommunförbundets indelning kallas medelstora städer (40 st), industrikommuner (53 st), landsbygdskommuner (30 st), glesbygdskommuner (29 st), övriga större kommuner (31 st) samt övriga mindre kommuner (42 st). Att flyktingar flyttar från en storstad till någon av dessa 225 kommuner (i resultatanalysen sammanförda till »övriga kommuner») är mycket ovanligt. För de större flyktingnationaliteterna handlar flödena om en eller två per hundra som under en femårsperiod gör denna flyttning. Det framgår inte av hittills redovisade resultat, men en närmare analys av dessa visar att inemot hälften ytterligare fem år senare har återflyttat eller på annat sätt lämnat kommungruppen.

KAN STORSTADSPOLITIKEN BRYTA SEGREGATIONEN?

DEN SVENSKA STORSTADSPOLITIKEN I INTERNATIONELL BELYSNING

Introduktion

Boendesegregation är ett socialt och urbant fenomen som länge väckt samhällsforskarnas intresse och i stigande utsträckning även politikernas. Av de tre grundformerna av segregation, demografisk, socioekonomisk och etnisk-»rasmässig«, förefaller särskilt den etniska segregationen framkalla politiska reaktioner och åtgärder som syftar till att påverka boendemönstret för minoriteter. I flera länder har dessa reaktioner tagit sig uttryck dels i program som initialt försöker påverka nyinvandrades (flyktingars) bosättningsmönster (se Robinson et al. 2003) (spridningspolitik), dels i urbana utvecklingsprogram som fokuserar på ett litet antal »segregerade stadsdelar« eller »utsatta bostadsområden«. Den senare terminologin har under senare år valts av svenska politiker och särskilt stöd har utgått till 24 stadsdelar i Stockholmsregionen samt Göteborg och Malmö (»Storstadssatsningen«).

Det finns grovt sett två strategier som kan väljas om man som politiker vill påverka livssituationen för människor som på olika sätt upplever problem. De nordiska länderna och inte minst Sverige har i större utsträckning än många andra länder valt den generella välfärdspolitik som huvudstrategi, medan alternativet selektiva insatser riktade till speciella kategorier har betraktats som undantag och detta av två skäl. Dels riskerar sådana insatser att stigmatisera dem som mottar särskilt stöd, dels gynnar de uppkomsten av en stor byråkrati för att säkerställa att rätt individer får stöd. Dessutom riskerar den selektiva

1 Följande avsnitt är en förkortad version av Roger Anderssons underlagsrapport *Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden – reflektioner kring ett europeiskt forskningsprogram*. Bilaga till Rapport Integration 2003.

strategin att skapa betydande tröskeleffekter för individer som lämnar systemet. Tillgängliga attitydundersökningar tyder också på att den generella politiken har starkt stöd i den svenska befolkningen medan mer riktade stöd inte har det (se t.ex. Svallfors, S. 2001).

Flertalet nationalstater upplever problem med ojämn geografisk fördelning och vidgade regionala klyftor. Det politiska svaret på detta har under fyra decennier varit att bedriva en aktiv regionalpolitik. Denna kännetecknas av att företag och ibland individer bosatta i särskilt avgränsade delar av landet erbjuds villkor som antas kompensera dem för t.ex. gleshet, stora avstånd till service och marknader, eller kallt klimat. Med början i USA under 1970-talet² men med spridning till flera europeiska länder under 1980- och 1990-talet³ har många länder också utvecklat en urban politik med fokus dels på stads-

2 Peter Marcuse hävdar t.ex. att perioden från 2:a världskriget till en bit in på 1970-talet i USA kännetecknades av många reformer och program vars syfte var att bryta diskriminering och segregation. Och: »The Housing and Community Development Act of 1974, the last major piece of pro-integration adopted by Congress, strengthened the government's commitment to »avoid undue concentrations of lower income persons through Federal Housing programs«. (Marcuse, P., 2002, sid. 124.) För information om USA:s nuvarande urbanpolitik, se <http://www.hud.gov> där information om HOPE VI ges.

3 T.ex. i Frankrike »Développement Social des Quartiers« (1981), »Développement Social Urbain« (1988), »Politique de la Ville« (1993) och de senaste »Politique de la Ville et Contrat de Ville« och »Politique Territorialisée de Développement Solidaire et de Renouveau Urbain« (1998); i Storbritannien »City Challenge programme (1990), »Single Regeneration Budget (1993) och dess fortsättning i »New Deal for Communities« (1998); i Nederländerna »Probleem-

utveckling och ekonomisk tillväxt, dels på åtgärder i syfte att bekämpa fattigdom och segregation. EU har genom bl.a. socialfonden (nu URBAN II) engagerat sig i sådana selektiva program men flertalet urbana utvecklingsprogram har initierats nationellt och regionalt. Det federala amerikanska programmet har sedan 1992/93 haft benämningen HOPE VI och programmet har utvärderats löpande. Av 1999 års utvärdering (»An Historical and Baseline Assessment of HOPE VI«) kan vi utläsa vissa likheter i tankegångarna mellan de europeiska och amerikanska områdesinriktade satsningarna: »Public Housing Associations will pursue HOPE VI revitalization through a variety of approaches: development of mixed-income communities, demolition and/or renovation of current developments, deconcentration and dispersion, emphasis on family self-sufficiency, and resident management of properties.« (<http://www.huduser.org/publications/pubasst/hopevi.html> / Hämtad 2003-11-11)

I detta avsnitt görs en del reflektioner kring utfallet av europeiska urbana utvecklingsprogram. Programmen kan sägas vara riktade mot en urban motsvarighet till regionalpolitikens stödområden, dvs. de fokuserar på ett antal avgränsade och namngivna stadsdelar som under ett visst antal år kan påräkna extra insatser för att häva nedåtgående spiraler, rusta upp bostäder och fysiska miljöer, skapa arbetstillfällen, förbättra skolor och vuxenutbildning och rent allmänt stärka humankapitalet hos invånarna. Utgångspunkten för mina reflektioner är ett forskningsprojekt som just har avslutats och *syftet med uppsatsen är att med utgångspunkt tagen i den svenska storstadspolitiken ange vissa likheter och skillnader mellan de undersökta länderna samt att problematisera den svenska storstadspolitiken huvudmål, dvs. att bryta segregationen*. Kort sagt: kan storstadspolitiken bryta segregationen?

UGIS – ett europeiskt forskningsprojekt⁴

Det av EU:s femte ramprogram för forskning finansierade projektet UGIS (Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability) är sedan 31 mars 2003 budgetmässigt avslutat men ännu återstår att publi-

cumulatiegebiedenbeleid (1985), »Sociale Vernieuwing (1989) och »Big Cities Policy« (1993); i Danmark Byudvalget (1994) och Kvarterlyftsprogrammet (1998). Tyskland lanserade sitt »Der Soziale Stadt« ungefär samtidigt som Sveriges storstadssatsning (1999).

4 För en beskrivning av UGIS-projektets arbetsgång se Andersson, R. 2004.

cera den handbok som är projektets rapport till praktiker och politiker som arbetar för förnyelse av utsatta stadsdelar. Även en särskild forskningsantologi där områdesbaserad urbanpolitik granskas från en rad synvinklar återstår att publicera.

Totalt omfattas nio länder av projektet (förutom Sverige även Danmark, Tyskland, Holland, Belgien, Frankrike, Spanien, Italien och Ungern) och i varje land har två storstäder studerats (tre städer i Holland) och i städerna två bostadsområden/stadsdelar där områdesbaserade specifika insatsprogram studerats. För svensk del har fokus riktats mot storstadssatsningen i Tensta och Husby i Stockholm samt i Norra Biskopsgården och Hjällbo i Göteborg. UGIS omfattar studier av 19 städer och 32 bostadsområden.⁵

UGIS-projektet har haft tre syften (se figur 1). *För det första* att analysera vilka effekter urbana utvecklingsprogram (UDPs) har med avseende på social inklusion och sammanhållning samt socialt hållbar utveckling. Lyckas program som den svenska storstadssatsningen lösa de problem de avser att lösa (relation 1 i figur 1)? *För det andra* att analysera hur städernas styrelsesystem och planeringsstruktur i sig formar de olika ländernas och städernas urbana utvecklingsprogram, vilka mål de har och hur de genomförs och lyckas givet den befintliga styrstrukturen (relation 2). *Slutligen* görs en återkoppling, där frågan om de nya arbetssätt (samverkan, partnerskap, underifrånperspektiv etc), som utvecklingsprogrammet etablerat också får effekter på hela stadens framtida organisation och planeringsapparat (relation 3 i figuren). Kommer man i Stockholm och Göteborg – som varit föremål för studier inom den svenska delen av UGIS – att förändra sitt arbetssätt givet de erfarenheter som vunnits med de sista årens olika »satsningar« eller blir utvecklingsprogrammet en parentes utan strukturella effekter på arbetsmetoder och planering?

Storstadssatsningen jämfört med övriga områdesbaserade program

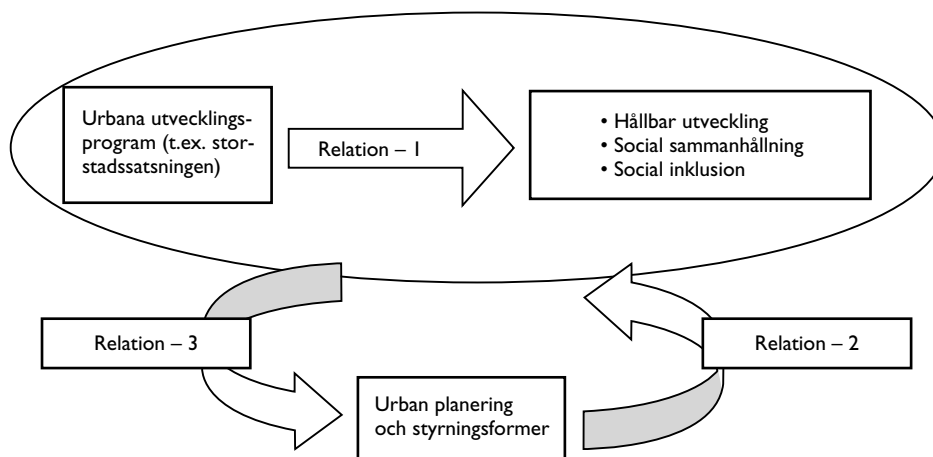
Syftet med detta avsnitt är inte att sammanfatta alla forskningserfarenheter som gjorts i alla länder, utan reflektera över den svenska situationen och den svenska storstadssatsningen i ljuset av de erfarenheter som vi vunnit med UGIS-projektet. Dessa reflektioner görs i åtta huvudpunkter.⁶

5 Mer information om projektet finns på dess hemsida: <http://www.ufsia.ac.be/ugis/>

6 Flertalet av dessa teman återkommer i andra forskningsba-

FIGUR 1

UGIS-projektets tre syften (översättning och lätt modifiering av den engelska versionen)



1. Bakgrunden till programmen

These urban development programmes have been established in the wake of a growing political recognition that exclusion threatens social cohesion, economic performance and the democratic legitimacy of many cities. The statement is based on three assumptions. Firstly, it implies that exclusion has increased and diversified with a marked expression in urban areas. Secondly, it implies that our perception of these developments has changed and that they are seen as problematic. Thirdly and perhaps most importantly, it suggests that these problems have entered into political debates and influenced political agendas, leading to the development of appropriate policies and programmes. (Vranken et al. 2003 sid. 9–15.)

Sveriges men även flertalet av de andra ländernas områdesbaserade program förefaller ha initierats mot bakgrund av *problem med den etniska integrationen*. Förekomsten av »invandrartäta bostadsområden« och då särskilt sådana områden som hyser många socialt och ekonomiskt utanförstående, har varit bidragande eller utlösande skäl till att programmen initierats. Det gäller förstås alldeles klart den svenska storstadspoli-

serade reflektioner över områdesbaserade utvecklingsprogram, t.ex. i Helene Lahti Edmarks kunskapsöversikt, där hon särskilt fördjupar sig i »uppifrån kommande påbud om underifrånperspektiv«, »styrande bilder av bostadsområdet«, »bostadsområdet som bas för interventioner«, »målgruppens deltagande«, »de offentliga institutionernas traditioner«, tidsaspekterna samt »svårigheterna att mäta effekter«. (Lahti-Edmark, H. 2002.)

tiken⁷ men också kvarterlyftsprogrammet i Danmark och de franska, tyska, holländska och belgiska programmen. Antwerpens program, t.ex., lanserades för att mota framväxten av det rasistiska partiet Vlams Blok (De Decker, et al. 2003 sid. 17–37). Andersson och Elander reser frågan om likheter mellan de försörjningsstöd till hushåll som ges som överlevnadsbidrag till dem som inte täcks av det generella välfärdssystemets inkomstbaserade transfereringar och de insatser som görs i särskilt utsatta områden. De senares problem kan uppenbarligen inte heller hanteras inom ramen för den generella politikens administrativa lösningar. I sammanhanget reses frågan om det är en tillfällighet att både försörjningsstöd och stöd till utsatta områden kommit att bli huvudstrategin när det gäller de växande etniska integrationsproblemen. Passar inte den generella politiken i ett mångkulturellt och diskriminerande samhälle? (Andersson, R. & Elander, I., 2003, sid. 23–26). Som påtalades i inledningen har forskningen kring den svenska befolkningens attityder till riktade välfärdsprogram, som försörjningsstöd och bostadsbidrag, visat att stödet i allmänhet är mycket mindre än vad som gäller för ej inkomstprövade delar av välfärdssystemet. Det rymmer därför en stigmati-

7 Trots att propositionstexten inte så tydligt fokuserar områdenas och politikens etniska aspekter – tvärtom refereras till socialt och ekonomiskt utanförstående och att den klassmässiga segregationen sammanfaller med den etniska – kan inte den svenska storstadspolitiken förstås utan referens till 1990-talsutvecklingens etniska aspekter. Många av de konkreta inslagen i de lokala utvecklingsavtalen berör också mer eller mindre specifikt invandrare i områdena.

seringsrisk, som den Invandrarpolitiska kommittén också såg, (SOU 1996:55) att bedriva selektiv integrationspolitik.

Legitimiteten i en områdesbaserad politik är större om det kan påvisas att koncentration av sociala problem (som t.ex. brottslighet och arbetslöshet) i sig har negativa konsekvenser (se också Musterd, Ostendorf & De Vos 2003, sid. 877–892). Sådana föreställningar, om än inte alltid utsagda, ligger ofta bakom de områdesbaserade satsningarna och strävan efter en bättre social och etnisk blandning av befolkningen i olika bostadsområden. Forskningen om detta handlar om kontextuella effekter kopplade till boendet. (Se avsnittet om områdeseffekter.) En studie av Helen Dryler avseende eventuella kontexteffekter av etnisk segregation i skolan, antyder en förhöjd risk att hamna i en utbildningsmässig återvändsgränd för barn som går i en skola där många elever har utlandsfödda föräldrar. Dryler påpekar dock att denna tendens dels minskat under 1990-talet, dels att flera mätproblem ännu inte är lösta (Dryler, H., 2001). Ett pågående samarbete mellan Roger Andersson och Sako Musterd i Amsterdam, antyder att koncentration av arbetslösa i individens omgivning minskar sannolikheten att komma tillbaka i arbete (Musterd, S. & Andersson, R., 2003). Liknande slutsatser drogs i en mer begränsad analys av 1990-talsutvecklingen i Stockholm (Andersson, R., 2001). Skulle den fortsatta forskningen ge fler tydliga indikationer på effekter av grannskapens sammansättning ökar det relevansen i att ge riktat stöd åt särskilda områden men det ökar givetvis också relevansen rent allmänt för strävanden som minskar boendesegregationen.

2. Gränsdragning och skala

De områdesbaserade program som UGIS-projektet studerat har det gemensamt att de riktar sig till specifika, namngivna stadsdelar och bostadsområden. Däremot kan skalan, dvs. områdenas geografiska och befolkningsmässiga storlek, starkt variera. Vissa program, t.ex. det danska och belgiska, kan beröra små innerstadsstadsdelar bestående av något tusental invånare (t.ex. i Randers och Antwerpen) till större områden likt de svenska miljonprogramområdena. I centrala Madrid (San Fermin) och Barcelona (Raval) berörs 35 000 respektive 40 000 invånare av programmen. I Sestri i Genua nästan 50 000 och i Kozeps-Ferencvaros (9th district) i Budapest drygt 67 000. Områdena i Köln (Chorweiler och Kalk) och Hamburg (Heinfeld och Jenfeld) ligger i intervallet 15 000–25 000.

Den typ av stadsdelar som fokuseras i den svenska

storstadssatsningen, dvs. områden byggda under efterkrigstiden i den urbana periferin, är storleksmässigt ungefär desamma oavsett vilka länder vi studerar. Störst i denna kategori är Bijlmer i sydöstra Amsterdam med nästan 50 000 invånare men annars är det vanligast att invånarantalet ligger i intervallet 5 000–20 000.

Storleken har betydelse på flera sätt, inte minst för möjligheten att engagera invånare och få dem delaktiga i besluts- och genomförandeprocesser. Givetvis finns också en relation mellan storlek och kostnad genom att ett litet program i ett stort område har låg synlighet och begränsad genomslagskraft medan det inte behöver vara så i ett mindre område.

I praktiken följer avgränsningen oftast administrativa och/eller statistiska gränser. Eftersom statistik vanligen spelar stor roll för att identifiera och välja ut områden för selektiva insatser tenderar avgränsningarna också att följa statistiska områdesgränser. Dessutom är de kommunala distrikten centrala aktörer i flertalet av de områdesatsningar UGIS-projektet studerat. Hur avgränsningen görs är inte oväsentlig och problem finns med alla avgränsningar. I Sveriges fall kan två grundstrategier illustrera problematiken. Man kan antingen, som i Tensta, Husby, Hjällbo och Norra Biskopsgården, välja ett snävare område än den politiska stadsdelsorganisationen, ett delområde där många indikatorer pekar på hög grad av utsatthet (arbetslöshet-undersysselsättning, försörjningsstöd, ohälsa etc.), eller man kan, som Haninge gjort i Jordbros fall eller Göteborg i Bergsjöns fall, välja att inkludera mer resursstarka närområden i »stödområdet«. Det senare ger, åtminstone teoretiskt, två fördelar. Dels får man bättre möjlighet att överbygga de stora skillnader och spänningar som lokalt finns mellan t.ex. fattigare hyreshusområden och rikare egnahemsområden, dels slipper man diskussioner på temat »varför får de allt och vi ingenting«, en inte ovanlig synpunkt om ej inkluderade områden har en liknande problembild. Detta är fallet i t.ex. Lärjedalen där Hjällbo men inte Hammarkullen ingår i storstadssatsningen, samt i Kista där Husby men inte Akalla ingår.

Idealt sett bör ett program av denna typ vara geografiskt mer flexibelt än den svenska storstadssatsningen varit. Åtgärder för specifika problem bör sättas in där de är mest effektiva. Det kan innebära att t.ex. arbetsmarknadsutbildning sker i annan skala än fysisk upprustning, kulturstöd eller språkförskoleprojekt. Detta är också möjligt eftersom avtalen sluts mellan kommunen och staten och insatsernas geografi därmed borde kunna tillåtas variera. Nackdelen kan dock vara att mer direktdemokratiska

inflytandeformer blir mer problematiska. Ju starkare områdesfokus och ju mindre område desto större är sannolikheten att invånare kan ha överblick och inflytande över satsningarna. Ett program med mer flexibel geografi kan således tänkas vara mer effektivt visavi specifika delmål men mindre effektivt vad avser önskemålet om folklig förankring.

3. Integrerade insatser

Det som mest skiljer den svenska storstadspolitiken från andra länders områdesbaserade urbanprogram är att man i Sverige inte integrerat fysiska och socioekonomiska insatser. Alla andra länders program innehåller även fysiska förändringsambitioner, som ju i Sverige (Stockholm och Göteborg) placerats utanför den statliga satsningen. Delvis beror förstås denna skillnad på att övriga länders program berör både innerstadsstadsdelar, byggda kring förra sekel-skiftet (gamla slitna arbetarstadsdelar som med tiden förslummats och ofta fått en hög andel invandrare och andra socialt marginaliserade invånare), och senare byggda stadsdelar i den urbana periferin. I Sverige »sanerades» innerstäderna mer kraftfullt under 1950- och 1960-talet och inte mycket finns kvar av nedgångna innerstadsområden. Den fysiska kvalitén, åtminstone i fråga om bostädernas planering och standard, är knappast något stort problem i de svenska s.k. utsatta områdena. Frånvaron av större fysiska insatser förefaller därmed som relativt välgrundad. Man kan dock notera att ett av de åtta delarna av storstadspolitikens anti-segregationsmål är att öka attraktiviteten i områdena och att en programintegration av både fysiska och socioekonomiska insatser hade kunnat vara till fördel för uppfyllandet av detta delmål.

4. Partnerskap

Den svenska politikens idé om samverkan mellan olika nivåer, sektorer och organisationer återfinns också på andra håll. Uppenbart är dock att det mesta av samarbetet sker mellan offentliga aktörer. »Public–public partnerships» dominerar samverkan och det visar sig nästan överallt svårt att involvera t.ex. privat näringsliv i utvecklingsprogrammen. En slutsats är att när vinstdrivande företag tar en aktiv del så är detta problematiskt att kombinera med krav på demokratiskt ansvarsutkrävande, insyn och folklig förankring.⁸ Om ambitionen är att värna om dessa

8 Partnerskapspolitikens spänningsfyllda relation till demokrati är ett tema som uppmärksammas i Ingemar Elanders bidrag till Demokratiutredningen (Elander, I., 1999, sid. 327–364. Se även Elander, I., 2002, sid. 191–204.

och näraliggande demokrativärden (vilket den nästan genomgående är) dras slutsatsen att den offentliga förvaltningen måste ha en nyckelroll i områdesbaserade utvecklingsprogram. Om privata företag visar intresse av att medverka och att investera i området bör de dock ges en plats i referensgrupper och annat som kan stärka deras långsiktiga deltagande i utvecklingsarbetet. Det är uppenbart att svårigheterna att få bra relationer till och aktivt involvera den privata sektorn i program av den svenska storstadssatsningens typ, delas av alla länder. Bedömningen är att de samarbeten som åstadkommit på Järvafältet och då särskilt i Kista inom ramen för matchningsprogrammen är att betrakta som mycket lyckade i ett europeiskt perspektiv. Det framhölls inte minst av de deltagare som medverkade i den svenska korsutvärderingen. Dessa stockholmsexempel är dock förhållandevis ovanliga även i ett svenskt perspektiv; den privata sektorn är i huvudsak frånvarande i övriga delar av storstadssatsningen och då inte minst i Göteborg där å andra sidan bostadsföretagen har en mer central roll.

5. Formella avtal

Långt ifrån alla studerade länder har områdesbaserade program som bygger på statliga initiativ och statliga budgetmedel. För Frankrike och länderna norr därom är dock detta fallet. I dessa länder är också *kontraktformen* det vanligaste sättet att reglera vem som gör vad, vilka tidsperioder som avtalet avser samt vems huvudansvar det är att insatserna genomförs framgångsrikt. Här finns förstås vissa skillnader mellan länder som har en federal struktur, t.ex. Tyskland och Belgien, och övriga. I flertalet fall avser dock avtalen insatser i specifika stadsdelar/bostadsområden men det finns i t.ex. det franska fallet avtal som avser mer övergripande och strukturpåverkande insatser.⁹

På den retoriska nivån omfattar även den svenska storstadspolitiken strukturpåverkande insatser, men i första hand i form av direktiv till statliga myndigheter och i olika programdokument och inte i form av praktiska åtgärder på kommunövergripande nivå. Eftersom de synliga resurserna satsas inom ramen för avtal som formellt slutits mellan staten och kommunerna men i praktiken mellan staten och de 24 stadsdelarna, ger den hittillsvarande svenska storstadspolitiken ett mer snävt intryck än t.ex. den franska *Politique de la ville*.

9 För alla länder gäller att de nationella bakgrundsrapporterna kan laddas ned från UGIS hemsida, <http://www.ufsia.ac.be/ugis/>. Gå till »Results«.

6. Programperiodens längd

Den svenska storstadspolitikens treårsperiod är i ett internationellt perspektiv inte särskilt ovanlig även om den ligger i underkant av flertalet andra länders program. Tidsperspektiven kan i detta sammanhang betraktas utifrån tre olika infallsvinklar. För det första kan *de olika mål* som bygger upp ett samlat utvecklingsprogram inte realiseras med samma tidshorisont. Fysiska projekt är oftast lättast att beräkna tidsmässigt men det är betydligt svårare att på förhand veta med vilket tidsperspektiv socioekonomiska och kulturella mål ska nås. För det andra kan man konstatera att *de centrala aktörerna* i utvecklingsprogrammet inte heller arbetar med samma tidshorisont. Detta gäller t.ex. skillnaderna mellan politiker (mandatperioder) och tjänstemän men det gäller framför allt skillnader mellan de boende och utvecklingsprogrammets offentliga aktörer. För det tredje finns så *problemet med interventionernas hållbarhet* och vad som sker när programperioden är till ända. Även ett mycket lyckat projekt kan visa sig svårfinansierat och svårimplementerat när det möter den reguljära politikens och administrationens budgetkvarn. Den bedömning som gjordes inom forskningsprojektet UGIS var att detta slags särskilda områdesprogram *bör löpa mellan fyra och sju år* och att den svenska storstadspolitiken, kompletterad med nya inslag, hade behövt ytterligare en treårsperiod för att få långsiktiga effekter. Den franska »Politique de la ville« har ändrats flera gången men har som praktisk politik varit i kraft sedan 1981. De danska kvarterlyftsprojekten varade normalt i 5–7 år.¹⁰ Oavsett tidsperiod återstår självklart ändå problemet vad som är långsiktiga vinster med interventionen och hur framgångsrika metoder kan integreras i löpande rutiner.

7. Underifrånperspektiv och deltagande

The programme calls for change in the attitudes of municipal and federal executives, in legislative and business behaviour and, last but not least, in the way citizens think and act. The Chancellor has therefore labelled it a pilot project in civil society and motivational governance.¹¹

I flertalet UGIS-länder finns, såsom i det tyska exemplet ovan, både en retorik om och i vissa fall också en

¹⁰ För det franska fallet, se Jacquier, C., 2003 sid. 59–72. För det danska, se Larsen, J. N., 2003, sid, s. 43–58.

¹¹ Löhr, R.-P., 2003. Kan laddas ned från <http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/eura-2003-loehrpaper.shtml>. Se också det tyska programmets hemsida:<http://www.sozialestadt.de/programm/>.

praktik avseende gräsrotsdeltagande och förändrade arbetsformer inom den offentliga sektorn. Ibland tar sig denna nya praktik direktdemokratiska former, som det bland annat gjort i Hjällbo där man med omdiskuterade konsekvenser och betydande interna motsättningar prövat att organisera ett särskilt forum som haft inflytande över resursanvändningen. I andra fall satsar man på dialog, öppna möten eller som i Tenstas fall på framtidskonferenser («sökkonferenser»). På många håll, t.ex. i Danmark, kunde vi notera att formerna för de boendes medverkan ofta varit både omstridda och problemfyllda. Eftersom både Danmark och Sverige i vissa fall har organisationer (av typen hyresgästföreningar) som lokalt representerar de boende har dessa velat ha en aktiv roll. Ibland har detta blockerat möjligheterna att engagera andra än de etablerade invånarna. De låsningar som detta givit upphov till har i bl.a. Avedøre stationsby utanför Köpenhamn lösts genom att nya mer öppna men också mer representativa organisationer skapats.

De mest uppenbara uttrycken för folkligt deltagande fann UGIS-projektet i Spanien, där insatserna i Madrids och Barcelonas förorter drevs av folkrörelser, hyresgästorganisationer och enskilda aktivister. Detta folkliga deltagande, som är positivt på många sätt, skall också ses mot bakgrund av bristen på formell institutionell kapacitet. När det offentliga inte förmår eller inte vill utnyttja resurser som kan lösa specifika stadsdelars problem återstår inget annat än att man tar saken i egna händer. Kommunen hade dock ingen roll alls i det lokala utvecklingsarbetet och man kan undra vilka insatser som görs i stadsdelar som inte förmår mobilisera och organisera sig.¹² Det finns säkert en lärdom av detta också för de svenska stadsdelarna men det kan med rätta uppfattas som problematiskt om resursfördelningen mellan stadsdelar styrs av den lokala organisationsförmågan. Resultaten av områdesbaserade interventioner är normalt sett bättre om de har brett stöd bland de boende men selektiva insatser av denna typ har svårt att nå framgång om de inte länkas till ett mer stadsövergripande utvecklingsprogram.

8. Utvärdering

På ett område står de svenska programmen i en klass för sig, sagt i positiv mening. Det gäller utvärderingsambitionerna. Vissa länder utvärderar inte alls (Sydeuropa, med undantag av EU-stödda projekt) men även bland länder som har en relativt hög ambition framstår Sverige som åtminstone på pappret mer

¹² De spanska erfarenheterna analyseras av Bruquetas Callejo, M., et al, 2003, sid. 137–163.

ambitiöst. Detta gäller inte minst om man jämför de ekonomiska resurser som anslagits till utvärdering. I Sverige har den nationella utvärderingen lagts på Integrationsverket (Integrationsverket 2002). På lokal nivå har utvärderingarna upphandlats av kommunerna, normalt sett av forskare från universitet och högskolor i respektive region.

I t.ex. Tyskland och Danmark har ansvaret vilat på något mer fristående forskningsinstitutioner som det danska byggforskningsinstitutet och det tyska DIFU¹³ (tyska institutet för urban planering). Tillgången på områdesbaserade individuella data, där personer kan följas över tiden, är unik för Sverige men det är också den övriga uppläggnings- och utvärderingen. Utvärderingar har sedan 1950-talets skolreformer varit ett naturligt inslag i den svenska politiken även om man måste konstatera att deras betydelse ökat ytterligare med den alltmer utpräglade »projektifieringen« av politiken de senaste 20 åren. Storstadssatsningen har avkastat och kommer att avkasta en mängd utvärderingsrapporter och detta har varit en injektion för svensk stads- och utvärderingsforskning. Därmed dock inte sagt att utvärderingarna varit ett starkt stöd för vare sig beställarna eller för folk på fältet. En rimlig bedömning är dock att det samlade vetandet om segregationsprocesser, stadsutveckling och social marginalisering ökat och att det kan komma utbildningen av framtidens utredare och samhällsplanerare till del. Om det sedan givit någon positiv feedback på politikens uppläggning eller projekten så är det förstås i sig en god sak.

»Bryta segregationen« som övergripande mål

Ett av storstadssatsningens övergripande mål var som redan nämnts att »bryta segregationen«. Även om också de andra ländernas urbanprogram lanseras med föreställningar om att segregationen är ett problem, särskilt för de fattiga och marginaliserade som bor geografiskt koncentrerat, så finns ingen uttalad ambition att områdesbaserade insatser ska »bryta segregationen«. Detta ambitiösa mål verkar vara en ganska exklusiv svensk företeelse, även om insatserna i andra länder förstås också lanseras inom ramen för en liknande politisk diskurs om marginalisering och

13 DIFU har bl.a. byggt upp en omfattande databas där mer än 350 projekt i nästan 200 tyska städer presenteras (se <http://www.sozialestadt.de/gebiete/programmgebiete.php3?query=alle>) (Giltig 2003-11-12. Viss information om utvärderingen ges där samt av Friedrichs, J., 2003, sid. 73-84.

social exklusion och de långsiktiga riskerna med ett växande utanförskap.

Kan storstadspolitiken bryta segregationen?

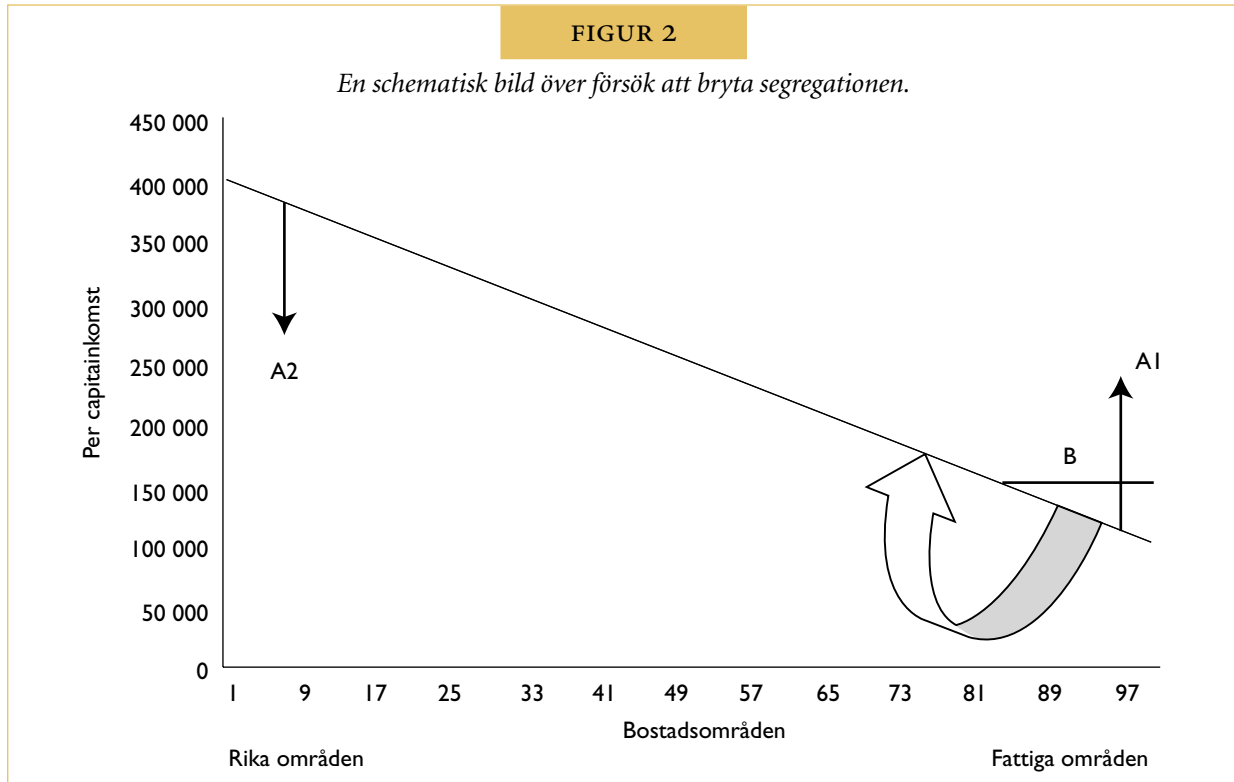
Trots att UGIS-projektet och annan forskning kan påvisa vissa framgångar för områdesbaserade program (främst vad avser bättre samarbete mellan olika offentliga nivåer och sektorer och gott utfall av vissa arbetsmarknads- och skolundervisningsprojekt) och att det svenska programmet troligen står sig hyggligt i detta perspektiv,¹⁴ är det svårt att i forskningslitteraturen finna stöd för idén att selektiva, områdesbaserade insatser kan bryta segregationen. Sådana insatser kan förbättra livschanser för enskilda och potentiellt även flytta enskilda områden uppåt på bostadsmarknadens kvalitetsstege, särskilt om de inbegriper radikal modernisering av bostadsstock och annan infrastruktur. Men eftersom både problem och hushåll kan flytta löser inte områdesbaserade interventioner segregationens *relationella* grundkaraktär, dvs. att den handlar om relationer mellan individer, kategorier och bostadsområden. Detta kan illustreras med ett enkelt diagram (figur 2), där den vertikala axeln får representera per capita-inkomst och den horisontella representerar en stads alla bostadsområden, sorterade från vänster till höger efter fallande genomsnittsinkomster.

Om vi betraktar den klassmässiga segregationen som en central faktor kan åtgärder som förändrar linjens lutning anses vara ett steg i att minska segregationen. En sådan förändring kan åstadkommas genom en vridning kring axelns centrala del, dvs. genom åtgärder som ökar genomsnittsinkomsterna i fattiga

14 UGIS-projektet har inte gjort något försök att systematiskt bedöma det samlade utfallet av alla nio länders program i relation till varandra. Detta låter sig heller inte göras av en rad metodiska skäl. De institutionella skillnaderna är mycket stora, finansieringsformer och -volym skiljer sig åt, makroekonomin, som betyder mycket för den lokala utvecklingen, varierar betydligt mellan länder och mellan städerna. Dessutom är program av den svenska typen sannolikt mer svåranalyserade än många andra. Medan de fysiska investeringarna dominerar i övriga länder är dessa marginella i de svenska områdena, åtminstone om kommunernas medfinansiering inte inkluderas. Fördelen med fysiska förbättringsprojekt är att effekterna (en bättre bostad, mer ordnad utemiljö etc) är lättare att avläsa. Samtidigt betonar vi i UGIS-projektets handbok, att fysiska insatser alls inte är oproblematiske. Den svenska debatt som följde av 1950- och 1960-talets saneringsvåg återkommer överallt, åtminstone när det gäller innerstadsmiljöer (att äldre och fattigare hushåll inte kan bo kvar; att områden gentrifieras, att sociala nätverk bryts sönder, att moderniseringen gör staden mer ensartad och charmlös etc).

FIGUR 2

En schematisk bild över försök att bryta segregationen.



områden (A₁) och sänker dem i rika (A₂). Detta kan enklast liknas vid grundtanken med den solidariska lönepolitiken där t.ex. akademikers relativlöner sjönk relativt kraftigt under 1960- och 1970-talet och där LO-förbundens medlemmar hade snabbare relativ löneutveckling. En förstärkt progressivitet i skatteskalan åstadkommer samma effekt. Den svenska storstadspolitiken har dock inga uttalade ambitioner att åstadkomma denna vridning, dvs. förändring, av linjens lutning.

Ett visst brott i segregationen kan åstadkommas genom att inkomstnivån höjs i de fattigare områdena (B) utan att situationen i övriga områden ändras. Vi skulle då inte ha några »absolut fattiga områden« men segregationen skulle i sina huvuddrag bestå även om segregationslinjen planade ut i dess nedre del. Det är snarast denna ambitionsnivå som präglar den svenska storstadspolitiken. Ett sannolikt utfall är dock (C), där pilen kan betyda två saker. För det första att personer i enskilda hushåll genom effektiva arbetsförmedlings-, antidiskriminerings- och humankapitalinriktade insatser får förvärsarbete i de utsatta områdena. Inkomsterna stiger då i hushållen men risken är stor att just dessa personer lämnar, dvs. flyttar till ett mer attraktivt bostadsområde, något som visats både i Integrationsverkets utvärdering och i analyser över utvecklingen under 1990-talet (Andersson, R. &

Bråmås, Å., 2004). Ett alternativt scenario är att man lyckas lyfta ett område, dvs. flytta området vänsterut (uppåt) på linjen. Ett annat område kan då få känna på hur det är att vara särskilt utsatt för diskriminering, utflyttning av resursstarka och inflyttning av personer med svagare arbetsmarknadsförankring. Alternativet (C) kan te sig gynnsamt för ett enskilt område, dess invånare och inte minst de bostadsförvaltande företagen men det är inte troligt att det »bryter segregationen«.

Även om en gentrifiering¹⁵ av de utsatta områdena inte verkar sannolik måste man hålla öppet för att problemen i de nu utvalda områdena kan minska medan de ökar i andra områden («spillover effects»). En anti-segregationsinriktad politik måste därför vara mycket långsiktig och flexibel. Om en bättre blandad befolkning är ett viktigt mål måste detta gälla stadens alla stadsdelar och inte bara några få. I storstads-

15 Gentrifiering betyder social uppgradering av ett bostadsområde. Detta har skett till exempel på Södermalm och det är en vanlig företeelse i större städernas centrala delar, där lägesfördelar snabbt kan få chika butiker och en urbanitetsorienterad medelklass att söka sig till lite annorlunda och billigare bostadsområden. Efterfrågan stiger och området genomgår ibland ganska snabbt en selektiv migrationsprocess som är omvänd den som präglar dagens miljonprogramområden i den urbana periferin.

regionerna måste det gälla alla 60 kommunerna och inte bara en dryg handfull av dem.

Storstadssatsningen i ljuset av UGIS-modellens frågeställningar

UGIS-projektet har, som nämns inledningsvis, haft syftet att besvara tre frågor: (se figur 1).

- 1 Lyckas program som den svenska storstadssatsningen lösa de problem de avser att lösa (relation 1 i figur 1)?
- 2 Hur påverkar och påverkas städernas styrelsesystem och planeringsstruktur av de urbana utvecklingsprogrammen? (relation 2 i figuren).
- 3 Vilka effekter på stadens framtida organisation och planeringsapparat får de nya arbetssätt (samverkan, partnerskap, underifrånperspektiv etc.), som utvecklingsprogrammet etablerat? (relation 3 i figuren). Kommer man i Stockholm och Göteborg – som varit föremål för studier inom den svenska delen av UGIS – att förändra sitt arbetssätt givet de erfarenheter som vunnits med de senaste årens olika »satsningar« eller blir utvecklingsprogrammet en parentes utan strukturella effekter?

Det är givetvis i tidigaste laget att ge klara svar på de tre frågorna men en första bedömning, som också kan hämta stöd i Integrationsverkets utvärdering från 2002, är att storstadspolitiken i dess hittillsvarande skepnad som sådan inte löser segregationsproblemen eller når alla de ambitiösa mål som ställts upp för den.¹⁶ Under år med god konjunktur faller visserligen arbetslöshet och kostnader för försörjningsstöd men knappast mer i de utvalda områdena än i liknande, ej utvalda områden. Potentiella effekter på invånarna i form av starkare integrering i sociala nätverk och starkare platsidentitet är svåra att mäta eller motsägsfulla. Utvärderingar, liksom de många intervjuer som genomförts som en del av UGIS-projektet, ger vid handen att man nått särskilt positiva resultat för sådant som språkförskoleverksamheten, i sig en långsiktigt viktig del av förutsättningarna för enskilda individers integration. Det följer dock av föregående avsnitt att segregationen knappast låter sig brytas med politiska åtgärder som begränsar sig till åtgärder där samhällets socialt marginaliserade bor. Segregationens relationella karaktär innebär att politiska interventioner måste vara långsiktiga, fokusera de

strukturellskapande fysiska och sociala processerna, och att områdesbaserade interventioner har större möjlighet att skapa bättre livsvillkor lokalt om den socio-ekonomiska polariseringen i samhället i allmänhet och i städerna i synnerhet minskar.

Den andra frågan kan besvaras med att den befintliga institutionella strukturen i Sverige mycket starkt präglar hur områdesbaserade satsningar organiseras. Den betydande roll som offentliga institutioner har i samhällslivet är tydlig också i storstadspolitiken och på samma sätt har frivilligorganisationer och föreningar – trots att de senare också är en viktig del av den svenska modellen – haft en marginell roll i detta sammanhang. Den dominerande axeln är stat-kommun och s.k. »public-public partnerships«. Det för Sverige anmärkningsvärda är möjligen att de under 1990-talet uppbyggda stadsdelsnämnderna/förvaltningarna fått en så central roll trots att avtalen signerats av staten och respektive kommun centralt. Givetvis hade den valda strategin varit betydligt svårare att realisera om stadsdelsreformerna inte ägt rum tidigare under 1990-talet men alla de sju kommuner som berörs av storstadssatsningen har inte en stadsdelsorganisation så vi kan inte heller dra slutsatsen att stadsdelsreformen varit en förutsättning för den förda politiken.

De kommunala tjänstemän som varit närmast berörda av genomförandet av storstadspolitiken ser det som självklart att programmen har en kommunal huvudman men man är reserverad, ja kritisk, när det gäller det kommunövergripande engagemanget. Både i Stockholm och i Göteborg finns ett missnöje med att kommunens s.k. hårda förvaltningar och kommuncentrala enheter, inom t.ex. utbildningssektorn, haft en alltför marginell roll. Det är uppenbart att de lokala utvecklingsavtalen utformats utan att man försökt lösa de relationsproblem som råder mellan stadsdelsförvaltningar och kommuncentrala enheter och inte heller lyckats bryta den påtagliga sektorisering som råder mellan olika förvaltningar. Härvidlag finns en kontrast till situationen i stadsdelarna, där olika enheter inom stadsdelsförvaltningen förefaller ha nått mycket längre med samverkan.

När det gäller den tredje frågan – konsekvenser för arbetssättet – kan man först slå fast att varken samverkan eller partnerskap är nya företeelser även om de nu lyfts fram på ett sätt som saknar tidigare motsvarighet. Kombinationen av partnerskap och ökat lokalt ansvar frambringar möjligen nya förvaltningsstrukturer, där åtminstone de större och mer framgångsrika stadsdelsförvaltningarna ytterligare ökar sin strategiska planeringskompetens och bygger nätverk inom och utom kommunen. Detta är en tendens som är tydligast i Stockholm och allra tydligast

¹⁶ Man bör även notera att det ingenstans i propositionen eller i andra officiella dokument står *när* målen ska vara uppnådda, vilket gör utvärderingar redan av detta skäl problematiska.

på Järvafältet, där inte minst Kista gått i bräsch för ett sådant mer pro-aktivt förhållningssätt. Man skulle därför kunna ge ett förvisso försiktigt men ändå jakande svar på den tredje frågan.

Förändringar i ansatserna och arbetssätten kan också tänkas ske kommuncentralt och på statlig nivå. Att Stockholms Integrationsförvaltning föreslagit sin egen nedläggning är radikalt men samtidigt signifikativt för tjänstemännens och många forskares uppfattning att hela integrationsfrågan och inte minst boendeintegrationsfrågan måste hanteras där makt och strategiska beslut fattas och inte i en fackförvaltning. I intervjuer vi nyligen genomfört för ett nytt EU-finansierat projekt – Restate – (Restructuring large housing estates in Europe) med storstads- och integrationsminister Mona Sahlin¹⁷, betonas att storstadspolitiken

fortsätter och att den hädanefter, via regleringsbrev och särskilda direktiv, kommer att sätta starkare avtryck i de ordinarie verksamheter som staten mer direkt ansvarar för. Det är därför möjligt, vilket också framkom i samband med intervjuer med statssekreterare Lise Bergh och vikarierande enhetschefen (numera departementsrådet) Tommi Riihonen i samband med korsutvärderingen förra året¹⁸, att den metodutveckling som storstadspolitiken haft som en grundtanke får konsekvenser inte bara för hur stadsdelarna och kommunerna centralt framdeles arbetar med s.k. utsatta stadsdelar och segregationsrelaterade frågor utan också i hur statens egna myndigheter, t.ex. AMS, Försäkringskassan, Skolutvecklingsmyndigheter och Polisen, bedriver sin praktiska verksamhet i storstadskommunerna.

¹⁷ Intervju med Mona Sahlin, 30 september 2003. För mer information om Restate-projektet, se <http://www.restate.geog.uu.nl>

¹⁸ Intervjuer under UGIS-projektets korsutvärdering, Storstadskansliet 22 maj 2002 .

BOENDE

– NÅGRA SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Vi har i denna del på olika sätt diskuterat utvecklingen och betydelsen av ett uppdelat boende efter socioekonomiska och etniska skiljelinjer. Boendet och bostadsområdet kan betraktas som en viktig arena för integration. Den etniska och socioekonomiska boendesegregationen kan också ses som en viktig indikator på tillståndet i fråga om integrationen i samhället i sin helhet. Integrationsverket har därför också i denna och tidigare rapporter presenterat uppföljningar och analyser av utvecklingen av segregationen. Om man dessutom antar att det uppdelade boendet i sig resulterar i ojämlika livschanser – exempelvis förutsättningar för ekonomisk karriär – är det än mer angeläget att studera denna utveckling. Konsekvenserna av den segregerade staden blir särskilt allvarliga om det uppdelade boendet i sig bidrar till att motverka människors integration i samhället. De senaste årens insatser för att »bryta segregationen« inom ramen för den statliga storstadspolitiken kan också ses som en konkret politiskt beslutad åtgärd för att främja integrationen och motverka sådana negativa konsekvenser av boendesegregationen.

Det uppdelade boende förekommer i stort sett i alla typer av samhällen. Boendesegregation och begrepp som »utsatta bostadsområden« har dock i första hand kommit att förknippas med landets storstadsregioner. Situationen i vissa stadsdelar i Stockholm, Malmö och Göteborg har genom medias återkommande rapportering blivit riksbekanta exempel när segregationens baksidor ska diskuteras. Den utveckling som präglade 1990-talet med en allt djupare segregation var dock inte helt avgränsad till dessa storstadsregioner. Utvecklingen i mellanstora städer som Västerås, Jönköping, Norrköping och Umeå visar på en ökande segregation under detta decennium. Liksom

i storstäderna fick 1990-talets nyanlända flyktingar i stor utsträckning sina första bostäder i områden som redan tidigare hade en överrepresentation av utrikes födda. Att den tilltagande flyktinginvandringen också resulterade i en skärpt etnisk boendesegregation var dock ingen slump. Av intervjuer med kommunala tjänstemän och företrädare för bostadsbolag framkom att nyanlända flyktingar i stor utsträckning hänvisades till ett fåtal, mindre attraktiva, bostadsområden.

Även om man kan påvisa en segregationsutveckling i både stora och medelstora städer kan effekterna av det segregerade boendet skilja sig åt på avgörande punkter. I detta sammanhang har städernas storlek i fråga om befolkning och stadsdelarnas geografiska utbredning betydelse. Det är i första hand i storstäderna vi kan finna stadsdelar där utrikes födda är i majoritet bland de boende. Det är dessutom i första hand här som dessa stadsdelar är tillräckligt stora för att bilda underlag för grund- och förskolors upptagningsområden. Den etniska och socioekonomiska boendesegregationen kan då också resultera i en långt driven skolesegregation efter motsvarande mönster.

En annan fråga som också har med segregationens konsekvenser att göra är om koncentrationen av arbetslösa eller fattiga människor i sig kan försämra utsikterna på exempelvis arbetsmarknaden för de boende i »utsatta områden«.

Förekomsten av dessa s.k. områdeseffekter har i denna rapport prövats för stockholmsregionens del. Resultatet pekar på att andelen som står utan sysselsättning i ett bostadsområde har betydelse för den enskildes utsikter att få och/eller behålla ett arbete. Eftersom 1990-talets nyanlända invandrare är kraftigt överrepresenterade i stadsdelar där sysselsättningen

ligger långt under genomsnittet för regionen skulle dessa negativa områdeffekter kunna bidra till att ytterligare försvaga deras ställning på arbetsmarknaden.

De konsekvenser och omfattning av etnisk och socioekonomisk boendesegregation som särskilt präglar storstadsregionerna kan möjligen ligga bakom de önskemål som ibland uttrycks i fråga om en jämnare geografisk fördelning av nyanlända flyktingar. Frågan är om nyanländas förutsättningar för integration är bättre i en mindre kommun där andelen utrikes födda är lägre än i storstäderna.

En stor andel av de nyanlända flyktingarna bosätter sig i storstadskommunerna samtidigt som det är få som flyttar ut från dessa regioner. Endast 10–15 procent av ett visst års flyktingbefolkning kan antas ha flyttat från storstaden fem år senare. Den omvända riktningen – flytt till storstäderna – är betydligt vanligare. Större delen av de som ändå flyttar ut från storstadskommunerna flyttar till någon av storstadsregionernas förortskommuner. Till medelstora och mindre kommuner flyttar en mycket liten del av de flyktingar som lämnar storstaden. Hur har det då gått för dem som ändå lämnade storstadsregionerna under 1990-talet? Den undersökning som presenteras i denna del omfattar de flyktingar som lämnat storstadskommunerna för någon kommun utanför storstadsregionerna (landets större kommuner undantaget). Generellt sett har de flyktingar som flyttat i olika avseenden klarat sig bättre än de som stannat kvar. Detta gäller i synnerhet de som flyttade under den period av ekonomisk återhämtning som präglade den senare hälften av 1990-talet. Sysselsättningsnivån ökade generellt bland flyktingar under denna period, men i snabbare takt bland de som flyttat än bland de som stannat kvar i storstan. Bland de som lämnat Malmö och Göteborg var detta mönster särskilt tydligt. En jämförelse bland barn till flyktingar visar också att de som flyttat klarat sig något bättre i skolan än de som stannat kvar.

Flertalet av de flyktingar som lämnat storstan bodde tidigare i områden med relativt sett höga andelar utrikes födda. Hälften av de som flyttar hamnar också i områden där andelen utrikes födda inte är lägre. Jämfört med de som stannar bor dock betydligt fler av utflyttarna efter flytten i områden med lägre andel utrikes födda.

Undersökningen besvarar inte frågor som rör eventuella förklaringar till de skillnader som kan skönjas mellan stannare och flyttare. Förklaringar kan exempelvis ha att göra med orsakerna bakom besluten att flytta. Relationer till personer i den kommun man flyttar till kan t.ex. vara avgörande.

Sammantaget pekar resultaten i de olika undersökningarna av områdeffekter i storstan och att flytta från storstäderna, dels på negativa konsekvenser av att bo i någon av Stockholmsregionens s.k. utsatta områden, dels på vissa fördelar med att flytta till en kommun utanför storstadsregionerna. Resultaten av de båda undersökningarna är inte helt entydiga utan har snarare karaktären av tendenser. Fortsatta studier av den sociala omgivningens och flyttnings betydelse för människors livschanser kommer förhoppningsvis att bidra med ytterligare kunskap – inte minst behöver denna typ av kartläggningar baserade på registerdata kompletteras med kvalitativa undersökningar för att bättre förklara orsakssambanden.

Bakom de områdesbaserade utvecklingsprogram som storstadssatsningen är ett exempel på ligger ofta ett antagande om att geografisk koncentration av sociala problem i sig har negativa konsekvenser för de boende i s.k. utsatta bostadsområden. Frågan är på vilket sätt dessa insatser kan motverka de negativa effekterna av boendesegregationen i våra storstäder. Ett av de övergripande målen med den svenska storstadspolitiken är att bryta den negativa segregationsutvecklingen. (se exempelvis *På rätt väg?* Integrationsverket 2002)

Storstadssatsningen är ett i raden av ett stort antal urbana utvecklingsprogram som under de senaste decennierna genomförts i Europa och USA. De olika programmen består i varierande utsträckning av insatser inriktade på både sociala förhållanden och den fysiska miljön i ett antal avgränsade stadsdelar. Den svenska storstadssatsningen har likheter med många andra urbana utvecklingsprogram men skiljer sig också på ett antal punkter.

Till skillnad från de flesta andra urbanprogram innehåller storstadssatsningen ingen ambition att förbättra stadsdelarna i fysisk mening – att rusta och förändra den byggda miljön ligger utanför insatsernas övergripande mål. Ett av storstadssatsningens delmål handlar dock om att öka trivseln och stadsdelarnas attraktivitet. Förutsättningarna att uppfylla detta mål hade sannolikt varit bättre med en kombination av både fysiska och socioekonomiska insatser.

Trots ambitionen att »bryta segregationen« omfattar den svenska storstadspolitiken inte några strukturerpåverkande insatser, åtminstone inte i form av praktiska åtgärder på kommunövergripande nivå. I undersökningen av det svenska fallet kunde man också konstatera ett visst missnöje med det kommunövergripande engagemanget bland dem som varit närmast berörda av genomförandet av insatserna. Kommunernas kommuncentrala enheter har enligt många haft en allt för marginell roll. Storstads-

satsningen är också ganska snäv i sin omfattning med sina avtal med kommuner om insatser i väl avgränsade stadsdelar. Detta kan jämföras med t.ex. den franska motsvarigheten (*Politique de la ville*) som även omfattar avtal om mer övergripande och strukturpåverkande insatser.

Tidsperioden för olika urbanprogram varierar men den svenska storstadssatsningens treårsperiod är något kortare än flertalet av andra länders program. En av slutsatserna i den jämförande undersökning som tidigare presenterats var att denna tidsperiod är i kortaste laget – och att den svenska storstadspolitiken hade behövt ytterligare tre år för att få långsiktiga effekter. När det, som i det svenska fallet, gäller socioekonomiska mål är det dessutom svårt att beräkna den tid som går åt för att realisera målen – därmed ter sig en på förhand bestämd relativt kort insatsperiod än mer problematisk.

Den svenska storstadens övergripande mål att bryta segregationen är i den internationella jämförelsen mer eller mindre unik i sin ambition. Andra länders insatser har visserligen initierats som åtgärder mot de problem som segregationen för med sig, men omfattar inte motsvarande ambitiösa mål. I flera fall har områdesbaserade program av storstadssatsningens typ varit framgångsrika. Det gäller exempelvis i fråga

om att förbättra de boendes livschanser och i vissa fall höja statusen hos enskilda områden i relation till omgivande stadsdelar. Men att problemen minskar i ett område hindrar inte att de ökar i andra områden som inte omfattas av insatserna. Stadens segregerade struktur förändras inte av att man åstadkommer en socioekonomiskt och etniskt mer blandad befolkning i några få stadsdelar. En insats som har ambitionen att bryta boendesegregationen i en storstadsregion i sin helhet måste också omfatta dess samtliga kommuner och stadsdelar. För att lösa de problem som har att göra med segregation och dess relationella karaktär måste insatserna vara långsiktiga, dessutom har man med denna typ av insatser bättre förutsättningar att lyckas om den socioekonomiska polariseringen i samhället i allmänhet minskar, inte minst i storstadsområdena.

På en viktig punkt framstår den svenska storstadspolitiken som ett föredöme. Omfattningen av de resurser som satsas på att utvärdera storstadssatsningen saknar sin motsvarighet i de andra länderna. Därmed kan vi förvänta oss ytterligare värdefull belysning av frågor som rör segregationsprocesser, segregationens negativa effekter och områdesbaserade insatserns möjligheter.

Referenser

- Abramsson, M., Borgegård, L.-E. & Fransson, U., 2002 »Housing Careers: Immigrants in Local Swedish Housing Markets«, *Housing Studies*, vol. 17, no. 3, s. 445–464.
- Andersson, E., 2001, *Från Sorgedalen till Glädjehöjden – omgivningens betydelse för socioekonomisk karriär*. Geografiska regionstudier nr 44. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen.
- Andersson, R., 1996, »The Geographical and Social Mobility of Immigrants: Escalator Regions in Sweden from an Ethnic Perspective.« *Geografiska Annaler B*, 1996:1, pp. 3–25.
- Andersson, R., 1998a, *Segregation, segmentering och socio-ekonomisk polarisering. Stockholmsregionen och sysselsättningskrisen 1990–95*. PFMi. Uppsala: Geotryckeriet.
- Andersson, R., 1998b, »Socio-spatial dynamics: Ethnic divisions of mobility and housing in Post-Palme Sweden.« *Urban Studies*, Vol. 35, No. 3, 397–428.
- Andersson, R., 2000a, »Etnisk och socio-ekonomisk segregation i Sverige 1990–1998«. I SOU 2000:37, *Välfärdens förutsättningar. Arbetsmarknad, demografi och segregation*, Stockholm: Fritzes.
- Andersson, R., 2000b, »Varför flyttar man?« *Hemort Sverige*, s. 50–65. Norrköping: Integrationsverket.
- Andersson, R., 2000c, »Segregerande urbanisering? Geografisk rörlighet i Sveriges storstadsregioner.« *Hemort Sverige*, s. 149–182, Norrköping: Integrationsverket.
- Andersson, R., 2000d, »Rörligheten och de utsatta bostadsområdena.« *Hemort Sverige*, s. 197–225. Norrköping: Integrationsverket.
- Andersson, R., 2000e, »Befolkningens rörlighet i ett geografiskt perspektiv.« I: Göran Graninger, Gösta Blücher och Louise Nyström (red.) *Vi flytt nu. Om befolkningsflyttningarna i Sverige*, s. 45–59. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande. Skrift XIV 2000.
- Andersson, R., 2001, »Spaces of Socialisation and Social Network Competition – a study of neighbourhood effects in Stockholm, Sweden.« Hans Thor Andersen och Ronald van Kempen (eds), *Social exclusion, social fragmentation and urban governance* pp. 149–188. Aldershot: Ashgate.
- Andersson, R & Brämå, Å, 2004, »Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: Can area-based urban policies counteract segregation processes?« Ej publicerad uppsats, kommande i *Housing Studies*.
- Andersson, R. & Elander, I., 2003, »Selectieve armensorg. Armodebestrijding en gemeentelijk welzijnsbeleid in Zweden.« *Agora (Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken)*, 2003:1, pp. 23–26.
- Andersson, R. and Solid, D., 2003, »Dispersal Policies in Sweden.« In: Vaughan Robinson, Roger Andersson and Sako Musterd, *Spreading the 'burden'? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*, s. 65–102. Bristol: Policy Press.
- Andersson, R., 2004a, *Migration till integration? En studie av flyktingar som lämnat de svenska storstäderna*. Bilaga till Rapport Integration 2003. Integrationsverket, Norrköping.
- Andersson, R., 2004b, *Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden – reflektioner kring ett europeiskt forskningsprogram*, UGIS. Bilaga till Rapport Integration 2003. Integrationsverket, Norrköping.
- Brümetas Callejo, M., Moreno Fuentes, F. J. & Walliser Martinez, A., 2003, Bottom-up? Grassroot initiatives and urban governance in Madrid and Barcelona. I: Pascal de Decker et al, *On the origins of urban development programmes in nine European countries*, s. 137–163. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Brämå, Å., 2004, *Utvecklingen av boendesegregationen i mellan-stora städer under 1990-talet*. Bilaga till Rapport Integration 2003. Integrationsverket, Norrköping.
- De Decker, Van Nieuwenhuyze and Vranken, 2003, Enforced by the electorate. The rise of an urban policy in Flanders. I: Pascal de Decker et al, »On the origins of urban development programmes in nine European countries«, s. 17–37. Antwerpen-Apeldoorn: Garant. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Dryler, H., 2001, Etnisk segregation i skolan. Effekter på ungdomars betyg och övergång till gymnasieskolan. I: *Välfärdens finansiering och fördelning*, s. 319–355. SOU 2001:57. Stockholm: Fritzes.
- Ekberg, J. & Ohlsson, M., 2000, »Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart.« *Ekonomisk Debatt*, 28:5, s. 431–439.
- Elander, I., 1999, »Partnerskap och demokrati«, s. 327–364 i E. Amnå (red.), *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX. SOU 1999:83.
- Elander, I., 2002, »Partnerships and urban governance«. *International Social Science Journal* 172 (June 2002): 191–204.
- Friedrichs, J., 2003, »The emergence of poverty, urban distressed areas, and urban policies in Germany«. I: Pascal de Decker et al, *On the origins of urban development programmes in nine European countries*, s. 73–84. Antwerpen-Apeldoorn: Garant
- Gunnarsson, L., 1994, *Segregationsprocesser och integrationsproblem i ett mångkulturellt bostadsområde. En studie av stadsdelen Stenhagen i Uppsala kommun*, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet, Arbetsrapport nr 58.
- Hammarstedt, M., 2002, *Ett steg bakåt? Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottogs år 1998*. Integrationsverkets rapportserie 2002:07. Norrköping.
- Hammarstedt, M., 2003, *Systemfel! Ett ersättningsystem i obalans. Uppföljning av kommunernas kostnader för försörjningsstöd för 1999 års flyktingar*. Integrationsverkets rapportserie 2003:5. Norrköping.
- Holmqvist, E., 2002, *Segregationsprocesser i Sävja – en studie av selektiva flyttningsrörelser*. Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet, Arbetsrapport nr 453.
- Integrationsverket, 2002, *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie 2002:5. Norrköping.
- Integrationsverket, 2003, *Att flytta eller inte flytta – Utvärderingsrapport om Projekt Stockholm*. Integrationsverkets stencilserie 2003:3, Norrköping.
- Jacquier, C., 2003, »La politique de la ville: towards a more integrated urban governance in France«. I: Pascal de Decker et al, *On the origins of urban development programmes in nine European countries*, s. 59–72. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

- Knox, P. & Pinch, S., 2000, *Urban Social Geography*. 4:th ed, Harlow: Prentice Hall.
- Lahti-Edmark, H. 2002, *Förort i fokus –interventioner för miljoner. En kunskapsöversikt*. Integrationsverkets rapportserie 2002:01. Norrköping.
- Larsen, J. N., 2003, »From slum clearance and housing renewal to networking and area-based approaches: on the origins of contemporary Danish urban development programmes«. I: Pascal de Decker et al, *On the origins of urban development programmes in nine European countries*, s. 43–58. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Löhr, R-P., 2003, *Socially Integrative City - the cooperation and confrontation between urban research and urban policy in Germany*. Paper prepared for the EURA - Eurocities - MRI Conference »European urban development, research and policy – the future of European cohesion policy«, Budapest, 28 - 30 August 2003.
- Magnusson, L & Özüekren, S., 2002, »The Housing Careers of Turkish Households in Middle-sized Swedish Municipalities«, *Housing Studies*, vol. 17, no. 3, s 465-486.
- Manly, B. F. J., 1986, *Multivariate Statistical Methods. A Primer*, Chapman & Hall, London.
- Marcuse, P., 2002, »The Shifting Meaning of the Black Ghetto in the United States«, s. 124. I: Peter Marcuse and Ronald van Kempen, *Of States and Cities. The Partitioning of Urban Space*. Oxford: Oxford University Press
- Murdie, R. A. & Borgegård, L.-E. , 1998, »Integration, Spatial Segregation and Housing Segmentation of Immigrants in Metropolitan Stockholm, 1960–95«. *Urban Studies*, vol. 35, no. 10, s. 1869–1888.
- Musterd, S. & Andersson, R., 2003, *Employment, Social Mobility and Neighbourhood Effects*. Paper presented at the International Sociological Association. Research Committee on Urban and Regional Development (RC21), Challenging Urban Identities Conference, Milan, Bicocca, Italy September 25–27, 2003.
- Musterd, S., Ostendorf, W., och De Vos, S., 2003, »Neighbourhood effects and social mobility: A longitudinal analysis«. *Housing Studies*, Vol. 18, No. 6, 877–892, Nov. 2003.
- Proposition 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*.
- Robinson, V., Andersson, R. & Musterd, S., 2003, *Spreading the "burden"? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*. Bristol: Policy Press.
- SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden – Slutbetänkande från Invandrarpolitiska kommittén*. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:75, *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle*.
- Statistiska centralbyrån, 2002. *SCB:s Kvalitetsmodell med Nöjd-Kund-Index för offentlig sektor. Invandrarna om introduktionen. Stockholms stad, hösten 2002*.
- Strömblad, P., 2003, »Politik på stadens skuggsida«. Acta universitatis Upsaliensis. *Skrifter utgivna av Stadsvetenskapliga föreningen i Uppsala*, nr 152.
- Svallfors, S., 2001, »Kan man lita på välfärdsstaten? Risk, tilltro och betalningsvilja i den svenska välfärdsopinionen 1997-2000«, s. 358. I: *Välfärdens finansiering och fördelning*, s. 357–390, SOU 2001:57. Stockholm: Fritzes.

Intervjuer

- Christer Ask, Vätterhem Bostads AB, Jönköping, 030929.
- Lars-Erik Bengtsson, Bostad Västerås, 030916.
- Marie-Louise Latorre, Barn, ungdom och arbetsmarknad, Uppsala kommun, 031009.
- Inga-Britt Nilsson, Flyktningmottagningen, Umeå kommun, 031020.
- Lennart Pettersson, Flyktning- och invandrarkontoret, Norrköpings kommun, 031113.
- Gunilla Roman, Invandrar- och flyktingenheten, Jönköpings kommun, 030930.
- Lars Sandell, Hyresbostäder i Norrköping AB, 031112.
- Rolf Thomasson, Bostaden AB, Umeå, 031008.

DEL II
ARBETSMARKNADEN

UTVECKLINGEN PÅ ARBETSMARKNADEN

Det finns många sätt att presentera hur situationen på arbetsmarknaden har utvecklats för dem som är födda utomlands. Individernas arbetslöshet, arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och inkomster visar alla någon form av »situation på arbetsmarknaden«. Hög sysselsättning är ett mål för såväl integrations- som arbetsmarknadspolitiken. För att inte överbelasta framställningen har vi därför, i likhet med i förra årets *Rapport Integration*, valt att koncentrera framställningen på hur sysselsättningen har utvecklats. Ökad sysselsättning är i och för sig positivt, men säger ingenting om arbetets kvalitet. En utförlig analys av bristande samband mellan utrikes föddas kompetens och arbetets kvalitet finns i ett följande avsnitt under rubriken *Kompetenslöseri*.

Uppgifterna över utvecklingen under åren 1987–2003 bygger på Sveriges officiella arbetsmarknadsstatistik, det vill säga Statistiska centralbyråns arbeidskraftsundersökningar (AKU) där vi använder det fjärde kvartalet för varje år. För mer detaljerade analyser av situationen under år 2001 använder vi Integrationsverkets databas STATIV.¹

Sysselsättningen påverkas av en mängd olika faktorer, där konjunkturen är en av de viktigaste. Konjunkturen har varierat mycket kraftigt under den period

vi studerar. Perioden börjar med den »överhettade« arbetsmarknaden under slutet av 1980-talet och övergår i den djupa sysselsättningskrisen under början av 1990-talet. De år som följer därefter kännetecknas av mer normala konjunktursvängningar. För att något eliminera effekterna av variationer i konjunkturen, jämför vi konsekvent sysselsättningen för utrikes födda med sysselsättningen för inrikes födda med hjälp av indikatorer.

Däremot kan vi med dessa indikatorer inte ta hänsyn till att konjunkturläget vid ankomsten till Sverige kan ha betydelse för individernas framtida sysselsättning. Att så är fallet framgår av en studie av flyktingar som kom till Sverige under perioden 1987–91 (Åslund och Rooth 2003). Studien visar att det har betydelse för flyktingars framtida sysselsättnings- och inkomstutveckling om inträdet på arbetsmarknaden skedde före eller efter den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet.

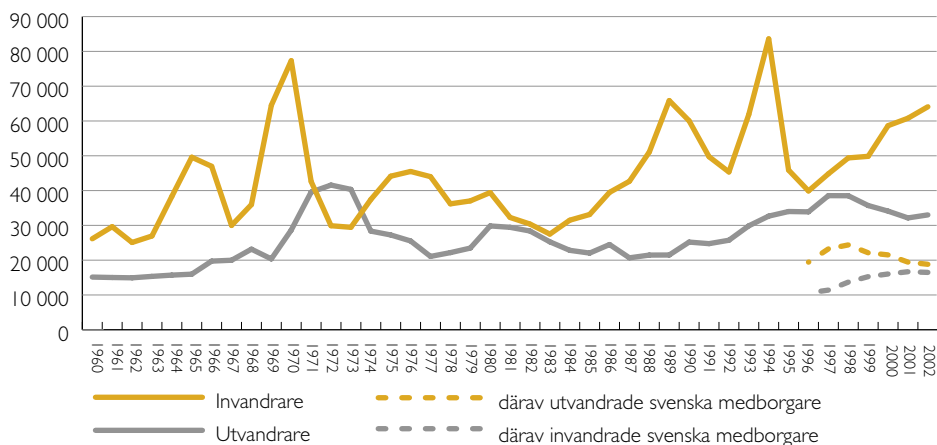
Invandringen till Sverige har varierat starkt över åren. De utrikes födda som ingår i analyserna nedan har således kommit under olika perioder. Som framgår av diagram 1 finns det två höga toppar i invandringen, nämligen i slutet av 1960-talet då invandrarna till stor del kom från Finland och i början av 1990-talet då invandrarna huvudsakligen var flyktingar från f.d. Jugoslavien.

De indikatorer vi konstruerar kan inte heller fånga eventuella effekter av hur många nya invandrade som kommit till Sverige under de närmast föregående åren. Tanken bakom att »kohortstorleken« kan ha betydelse är att det finns ett visst antal arbeten som är särskilt lämpliga för nyanlända invandrade. Om en stor mängd invandrade kommer ett visst år blir dessa jobb upptagna och därmed inte tillgängliga för de

¹ Fördelen med AKU är att de täcker en lång tidsperiod och dessutom ger så aktuella uppgifter att det är möjligt att studera utvecklingen ända fram till år 2003. Nackdelen är att antalet observationer är begränsat, vilket innebär att det endast är statistiskt möjligt att visa genomsnitt för ganska grova kategorier av såväl individer som typ av jobb. Integrationsverkets databas STATIV, har fördelen att ha uppgifter för hela befolkningen, men begränsningen att endast ha sysselsättningsuppgifter fram till 2001, eftersom den bygger på registerdata från SCB.

DIAGRAM 1

In- och utvandring 1960–2002.



KÄLLA: Statistisk årsbok för respektive år.

invandrade som kommer under följande år. Det finns inga särskilda studier av »kohortstorlekens« eventuella effekter i Sverige. Åslund och Rooth (2003) konstaterar dock att de inte kan se några sådana effekter i sin analys av flyktingarnas framtida sysselsättnings- och inkomstutveckling.

De indikatorer vi kommer att använda är uppbyggda så att vi går från helhet till detaljer och därigenom även från enkla till mer komplicerade indikatorer.

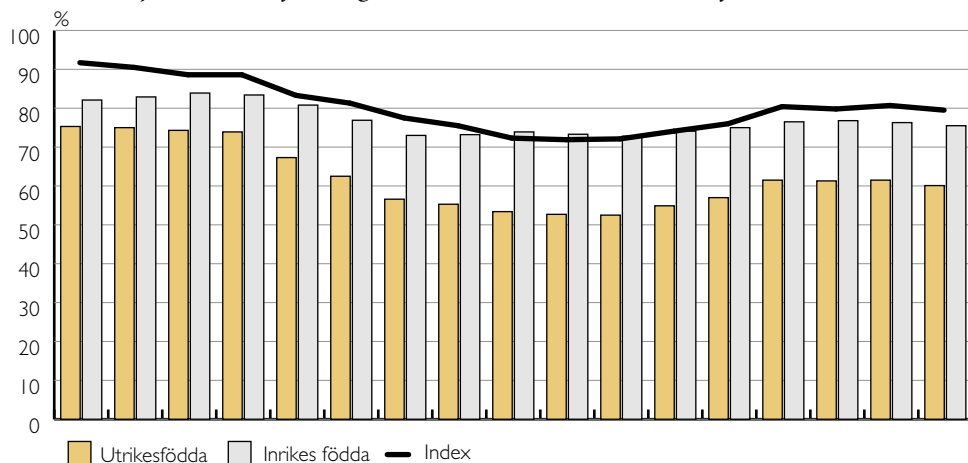
Den enklaste formen av indikator är ett index som visar förhållandet mellan utrikes och inrikes födda. (Indexet = sysselsättningsgraden för utrikes födda

dividerat med sysselsättningsgraden för inrikes födda multiplicerat med 100.) Indexvärden högre än 100 innebär att sysselsättningen är högre för utrikes födda än för inrikes födda. Värden lägre än 100 innebär det motsatta.

De stora variationerna i konjunkturen framgår tydligt i diagram 2, där sysselsättningen för inrikes födda minskar från nästan 84 procent år 1989 till strax under 73 procent år 1997. De efterföljande åren innebär en uppgång, men sysselsättningen kommer dock aldrig i närheten av de höga nivåerna under slutet av 1980-talet. Från och med år 2001 minskar sysselsättningen åter.

DIAGRAM 2

Andel sysselsatta i befolkningen 1987–2003, utrikes och inrikes födda samt index.



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar. Sifferunderlaget redovisas i tabell A1 i tabellbilagan.

Vi kan också se att för varje år har utrikes födda lägre sysselsättning än inrikes födda. Utvecklingen av gapet dem emellan framgår i diagrammet av den linje som visar index. Detta index visar att gapet ökade såväl under den extrema högkonjunkturen under slutet av 1980-talet som under sysselsättningskrisen i början av 1990-talet, det vill säga skillnaderna i sysselsättning för utrikes och inrikes födda *ökade under både hög- och lågkonjunktur*.

Det ökande gapet som index i diagram 2 visar började dock långt tidigare än under högkonjunkturen i slutet av 1980-talet. En kombination av våra data från AKU med den statistikserie som tagits fram av Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning vid Växjö universitet (Ekberg och Hammarstedt 2002), visar att trenden vände nedåt redan i mitten av 1970-talet.

I mitten av 1990-talet inträffar emellertid en vändning, gapet mellan utrikes och inrikes födda minskar nu för första gången på 20 år för att plana ut i samband med konjunkturavmattningen i början av 2000-talet.

Det går inte att entydigt hävda att integrationen på arbetsmarknaden har förbättrats eller försämrats enbart på basis av det enkla index som visats i diagrammen 2 och 3. Det finns en mängd omständigheter som detta enkla index inte tar hänsyn till. En av de viktigaste är hur lång tid de utrikes födda vistats i Sverige, vilket varierar kraftigt mellan olika år. Att de som nyligen kommit till Sverige har lägre sysselsättning än inrikes födda är ganska självklart. Mer

bekymmersamt är det om skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda blir bestående även efter en längre tids vistelse i Sverige. För att få ett mer informativt index har vi därför indelat de utrikes födda i fyra grupper på basis av hur lång tid de bott i Sverige:

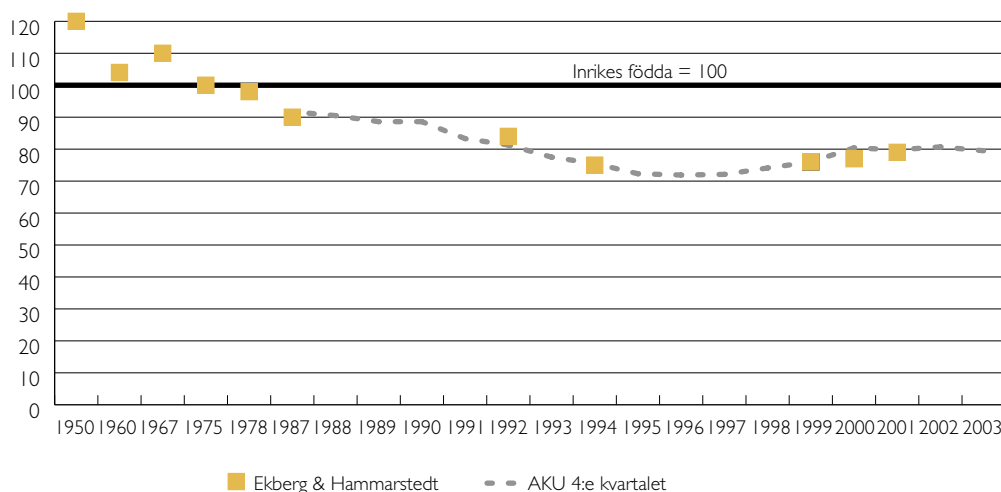
- Vistelsetid 0–4 år
- Vistelsetid 5–9 år
- Vistelsetid 10–19 år
- Vistelsetid 20 år eller längre

Som tidigare jämförs de fyra grupperna av utrikes födda med dem som är födda i Sverige med hjälp av ett index.

Av diagrammen 4 och 5 framgår klart hur viktigt det är att skilja mellan individer som bott kort och lång tid i Sverige. Vistelsetiden har stor betydelse både vad gäller sysselsättningsgapet till de inrikes födda och det mönster som finns över tid. Sysselsättningsgapet är störst för de nyanlända och blir sen successivt lägre i takt med längre vistelsetid. Det är dock anmärkningsvärt att de som bott i Sverige i minst 20 år har lägre sysselsättning än inrikes födda, med undantag för män under ett enda år i slutet av 1980-talet. Vi kan också se att sysselsättningen för de som varit längre tid i Sverige (10–19 år samt 20 år och längre) inte påverkas av konjunkturerna utan snarare visar en nedåtgående tendens. Förmodligen består en stor del av dem som varit i Sverige i minst 20 år av de arbetskraftsinvandrare som rekryterades till industrin under 1960-talet och som sedan drabbades av den kraftiga nedgången av industrisektorn.

DIAGRAM 3

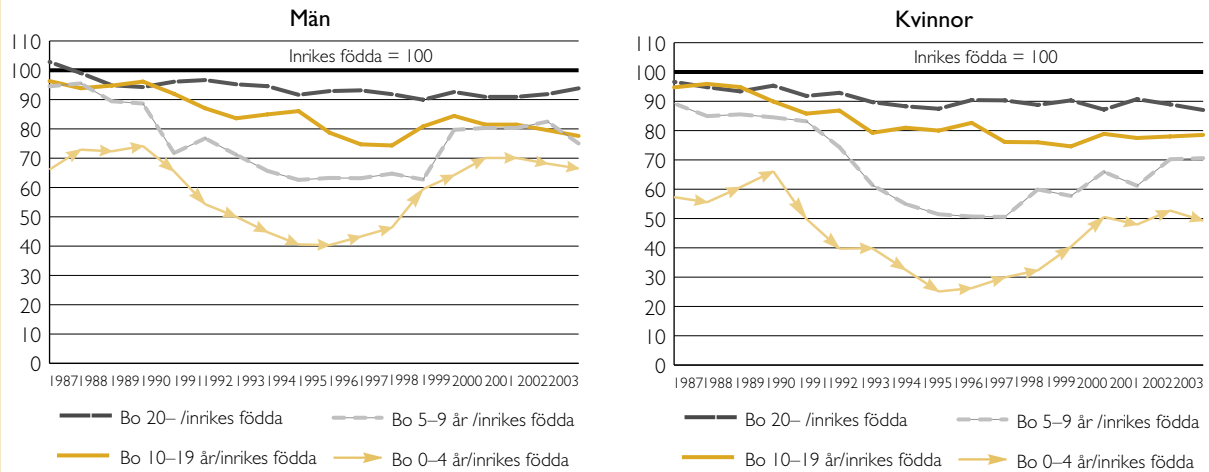
Sysselsättningsindex 1950–2003, utrikes födda jämfört med inrikes födda.



KÄLLA: Ekberg och Hammarstedt (2002) för enskilda år 1950–2001. Egna bearbetningar av AKU, 4:e kvartalet för åren 1987–2003.

DIAGRAM 4 & 5

Sysselsättningsindex efter vistelsetid, utrikes födda jämfört med inrikes födda.



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar. Sifferunderlaget redovisas i tabell A2 i tabellbilagan.

Sysselsättningen för dem som varit kortare tid i Sverige (0–4 år samt 5–9 år) uppvisar däremot ett tydligt konjunkturmönster. Sysselsättningsgapet minskar under högkonjunktur och ökar när konjunkturen försämras. Det finns således samma mönster i Sverige som i de flesta andra västeuropeiska länder: de utrikes födda är mer utsatta för konjunktrens växlingar och spelar rollen av ett slags arbetsmarknadsbuffert (OECD 2001b). Genom uppdelningen efter vistelsetid framgår dock att denna konjunkturkänslighet endast gäller dem som varit kortare tid i Sverige. Den generella nedgången i sysselsättning som började för två år sedan har särskilt drabbat utrikes födda män, som varit i Sverige i kortare tid än 10 år.

Konjunkturmönstret ser ut på samma sätt för både män och kvinnor. Däremot finns det skillnader mellan män och kvinnor när det gäller avståndet mellan utrikes och inrikes födda. Sysselsättningskillnaderna är större mellan utrikes och inrikes födda kvinnor med relativt kort tid i Sverige än vad som är fallet för männen.

Vilken roll spelar utbildning, ålder och civilstånd?

Utöver tiden i Sverige har en mängd andra faktorer betydelse för om en individ är sysselsatt eller inte. De utrikes födda, som varit kortare tid än 10 år, är i genomsnitt betydligt yngre än de som är födda i Sverige. Det är här framförallt i åldersspannet 25–44

år som de utrikes födda är överrepresenterade. Åldern är av stor vikt för sysselsättningen i och med att unga personer studerar i mycket högre utsträckning än vuxna. Bland de äldre minskar sysselsättningen redan från och med 50-årsåldern. Även utbildning har stor betydelse, men som framgår av det följande avsnittet *Kompetenslöseri*, är det inga större skillnader i utbildningsnivå mellan inrikes och utrikes födda. En annan viktig faktor är civilstånd där gifta och sammanboende har högre sysselsättningsgrad än ensamstående. Detta gäller i synnerhet för män men även för kvinnor.

De index som tar bort effekter av utbildning, ålder och civilstånd grundar sig på »oddskvoter«. Precis som tidigare är tolkningen enkel. Oddskvoten 1 innebär att det inte är någon skillnad i sysselsättningsgrad mellan utrikes och inrikes födda. Värdet lägre än 1 betyder att utrikes födda har lägre sysselsättning än inrikes födda.

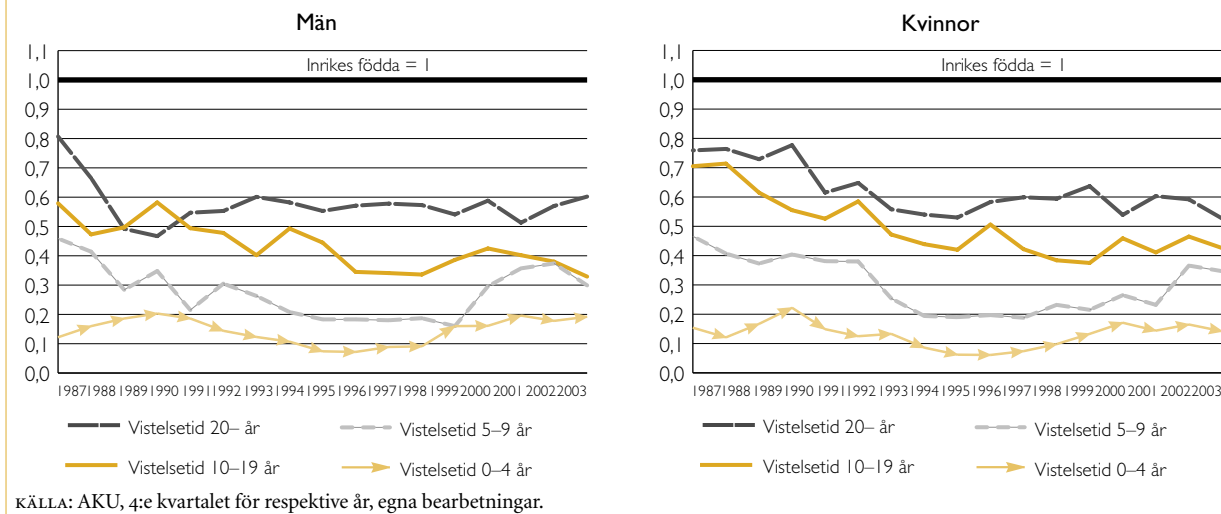
När vi jämför utrikes och inrikes födda med samma utbildning, ålder och civilstånd framträder framför allt ett fenomen: avståndet mellan inrikes och utrikes födda ökar. Innebörden av detta är att utbildning, civilstånd och framförallt ålder inte ökar chanserna på arbetsmarknaden lika mycket för utrikes som för inrikes födda².

Att utrikes födda, med relativt kort tid i Sverige,

2 Denna ökning framkommer även i logitanalysen, där oddskvoten för utrikes födda minskar ju fler oberoende variabler som ingår i modellen. Detta gäller i synnerhet åldersvariablerna.

DIAGRAM 6 & 7

Odds kvotsindex, sysselsättning.



fungerar som en slags buffert på arbetsmarknaden kan således inte förklaras av de individuella egenskaper som vi kunnat ta hänsyn till i analysen. Förklaringarna måste sökas på andra håll. En förklaring är att tillfällig anställning är betydligt vanligare bland utrikes födda än bland inrikes födda. Många utrikes födda har tillfälliga jobb, 25 procent, jämfört med inrikes födda, 10 procent. Vi vet också att nedskärningar av personalstyrkan drabbar utrikes födda oproportionerligt även om de är fast anställda. Till en del beror detta på att lagstiftningen om anställningsskydd gynnar dem som har den längsta anställningstiden, vilket är till nackdel för utrikes födda som inte varit så lång tid i Sverige. Därtill kommer att även om anställningstiden på företaget är densamma, så riskerar utrikes födda att förlora sina jobb i högre utsträckning än inrikes födda. (Integrationsverket 2002, Hjerm 2002, Arai och Vilhemsson 2002. En utförlig redogörelse för resultaten i dessa studier finns i *Rapport Integration 2002*.)

Vilken roll spelar födelslandet?

Vi har hittills inte redovisat hur sysselsättningen ser ut för personer som är födda i olika länder. Anledningen är att vistelsetiden i Sverige i så hög grad sammanfaller med ursprungsland. Det finns en risk att faktorer som sammanhänger med kort vistelsetid (t.ex. låg sysselsättning) i stället ges »etniska förklaringar«. Det är därför nödvändigt att kombinera vistelsetid och födelseland, vilket innebär att SCB:s

arbetskraftsundersökningar inte kan användas, eftersom antalet individer är för få. Vi använder därför i stället Integrationsverkets databas STATIV, vilket innebär att de färskaste sysselsättningsuppgifterna f.n. gäller för år 2001.

Födelseländerna är sammanslagna till sju regioner, nämligen

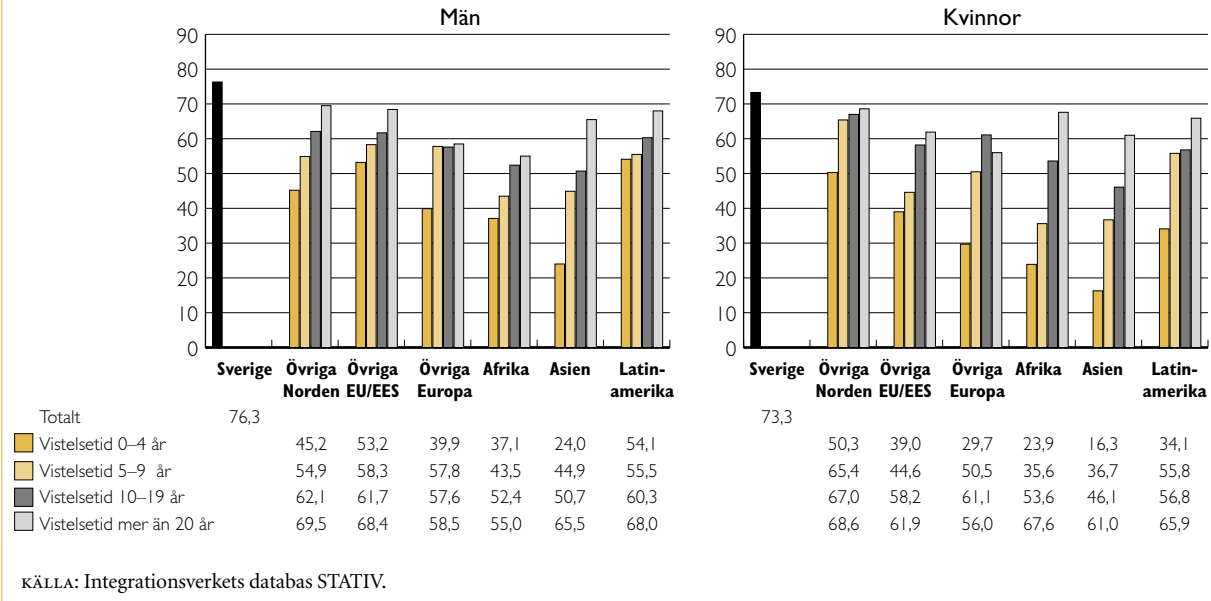
- födda i Sverige
- födda i Norden (utom Sverige)
- födda i EU/EES (utom Norden)
- födda i övriga Europa
- födda i Afrika
- födda i Asien
- födda i Latinamerika

(De som är födda i USA, Kanada, Australien eller Nya Zeeland är ganska få och ingår inte i redovisningen.)

Det mönster som vi sett tidigare finns också när vi redovisar sysselsättning efter födelseregion. För alla födelselandsregioner gäller att sysselsättningen är högre för dem som varit lång tid i Sverige än för dem som varit kort tid. Men sysselsättningen är lägre för alla utrikes födda, oavsett vilket land man är född i och hur länge man bott i Sverige. Detta gäller även dem som varit minst 20 år i Sverige. Män födda i Norden, EU/EES, Latinamerika eller Asien har mellan 5 och 10 procentenheters lägre sysselsättning än inrikes födda män. För män som är födda i övriga Europa eller Afrika är sysselsättningen omkring 20 procentenheter lägre. Den allra lägsta sysselsättningsgraden bland männen har de som är födda i ett land i Asien och varit i Sverige 0–4 år, där enbart 24 procent är sysselsatta år 2001, vilket innebär att deras sys-

DIAGRAM 8 & 9

Andel sysselsatta i befolkningen efter födelseregion år 2001.



selsättning är mer än 50 procentenheter lägre än för inrikes födda män.

För kvinnornas del finns både likheter och olikheter i mönstren. En likhet är att alla grupper av utrikes födda kvinnor har lägre sysselsättning än inrikes födda kvinnor. En annan likhet är att sysselsättningsgraden alltid är högre för dem som varit länge i Sverige än för dem som varit här kortare tid. Olikheten är främst att nästan alla grupper av kvinnor, även inrikes födda, har lägre sysselsättning än männen. Det finns här två intressanta undantag. Kvinnor födda i Norden har högre sysselsättning än män födda i Norden. Kvinnor födda i ett land i Afrika, som varit i Sverige i mer än 10 år, har högre sysselsättning än män med samma vistelsetider. För dem som varit minst 20 år i Sverige är skillnaderna påfallande stora. Kvinnor från ett land i Afrika som varit minst 20 år i Sverige har mer än 10 procentenheters högre sysselsättning än motsvarande män.

I dessa sysselsättningsdiagram kan vi också se tendenser till att arbetsmarknaden är sorterad efter födelseregion. För att ge en sammanfattande illustration av hur både vistelsetid och födelseregion påverkar chanserna att vara sysselsatt, har vi även här konstruerat ett sammanfattande oddskvotsindex. Genom den metod som används har vi också kunnat kontrollera för olikheter i en mängd andra faktorer, som är viktiga för sysselsättningen. Detta sammanfattande index visar således chansen att vara sysselsatt för utri-

kes födda jämfört med inrikes födda *med samma kön, ålder, utbildning och civilstånd*.

Som framgår av diagram 10 så ökar chansen att vara sysselsatt med vistelsetiden oavsett födelseregion. Eftersom alla kvoterna är mindre än 1 framgår också att sysselsättningschanserna är lägre för alla utrikes födda, även för dem som varit i 20 år eller

DIAGRAM 10

Sammanfattande oddskvotsindex, sysselsättning år 2001.

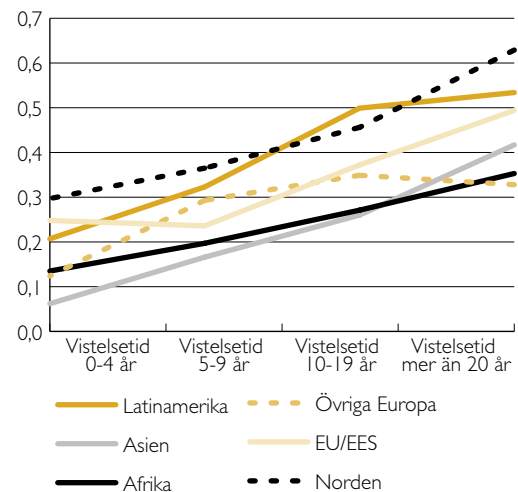
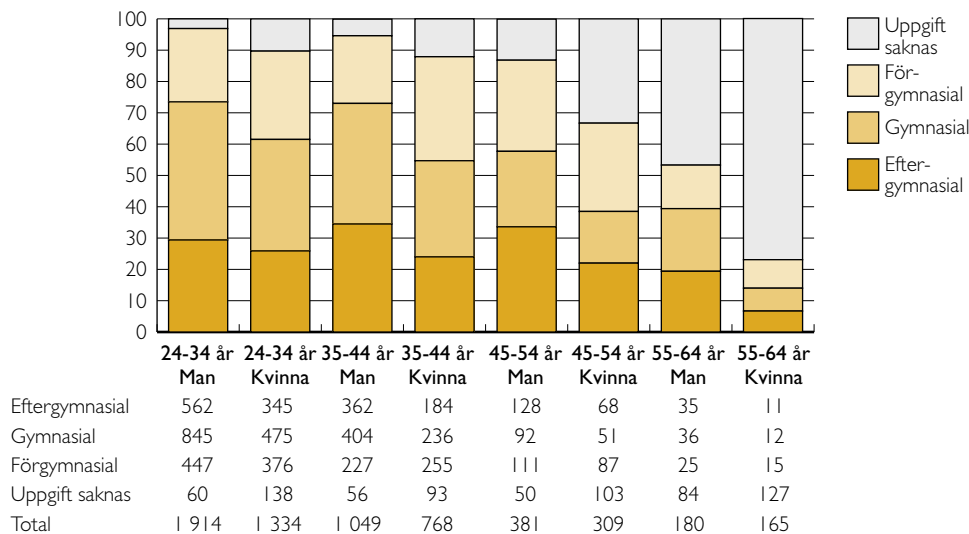


DIAGRAM 11

Utbildningsnivå år 1998 efter ålder och kön, 1998 års flyktingar, 24–64 år.



KÄLLA: Integrationsverkets databas STATIV.

längre i Sverige. De skillnader som vi tidigare kunde observera i de enkla diagrammen beror således varken på de utrikes föddas kön, ålder, utbildning eller civilstånd. Sorteringen på arbetsmarknaden framgår tydligt i och med att de som är födda i ett land i Afrika eller Asien så gott som alltid har de lägsta sysselsättningschanserna, trots att vi i detta sammanfattande index jämför individer med samma vistelsetid, samma kön, samma ålder, samma utbildningsnivå och samma civilstånd.

Personer födda i övriga Europa (det vill säga i stor utsträckning f.d. Jugoslavien) är ett undantag från det generella mönstret. Det är den enda grupp där sysselsättningschanserna inte är högst för dem som varit i Sverige i minst 20 år. Det finns ingen förklaring i våra data till detta mönster. En stor del kan bestå av de arbetskraftsinvandrare som arbetat i yrken och branscher med betydligt sämre arbetsmiljö och arbetsvillkor än vad som gäller för inrikes födda (se t.ex. Vogel m.fl. 2002), men detta borde å andra sidan även gälla för dem som är födda i Norden och Asien, eftersom många tidiga arbetskraftsinvandrare kom från Finland och Turkiet.

Flyktingar mottagna i kommunerna

I föregående avsnitt har vi redovisat hur sysselsättningen har utvecklats över tiden för utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige i genomsnitt. Inom

denna grupp nyanlända invandrade är flyktingar av särskilt stort integrationspolitiskt intresse. Med flyktingar menar vi här och i fortsättningen de som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande, av humanitära skäl eller pga. familjeband. Vi är här hänvisade till de registeruppgifter som finns i Integrationsverkets databas STATIV och kan därför enbart redovisa utvecklingen under åren 1997–2001. I förra årets *Rapport Integration* gjordes en utförlig redovisning av de flyktingar som mottogs år 1997. I år redovisar vi de flyktingar som mottogs år 1998 och begränsar presentationen till att enbart gälla hur deras sysselsättning har utvecklats under de första tre åren på arbetsmarknaden.

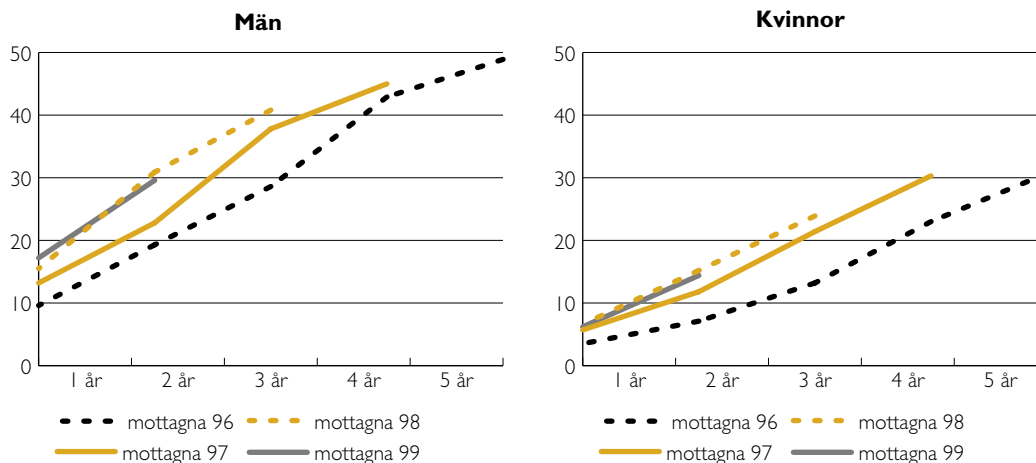
Integrationspolitikens första steg är kommunernas introduktionsprogram, som endast omfattar en mindre del av dem som får uppehållstillstånd, nämligen s.k. kvotflyktingar, asylsökande som fått uppehållstillstånd pga. skyddsbehov eller av humanitära skäl samt anhöriga till dessa kategorier som ansöker om uppehållstillstånd inom två år. För enkelhetens skull använder vi begreppet flyktingar om hela denna grupp.

År 1998 fick ca 12 000 flyktingar uppehållstillstånd i Sverige, vilket är en minskning på ca 1 000 personer jämfört med året innan. Drygt hälften av dessa kom från ett land i Asien och en tredjedel från ett land i Europa utanför EU/EES området. Drygt två tredjedelar var flyktingar och resterande knappa tredjedel anhöriga.

De flyktingar som mottogs år 1998 är unga och

DIAGRAM 12 & 13

Andel sysselsatta av flyktingar mottagna 1996–1999 efter antal år i Sverige, 20–64 år.



KÄLLA: Integrationsverkets databas STATIV, se tabell A3 i tabellbilagan.

välutbildade. Totalt sett hade 27,8 procent en högskoleutbildning, det vill säga en något högre andel än i den inrikes födda befolkningen (25,7 procent). Detta hänger i hög grad samman med att 1998 års flyktingar är förhållandevis unga och att männen är något fler än kvinnorna. Som framgår av diagram 11 så är det framförallt den stora gruppen män under 45 år som har höga andelar högskoleutbildade. Utbildningsnivån är betydligt lägre bland kvinnorna. Bland de äldre flyktingarna saknas i stor utsträckning uppgifter om utbildningen, i synnerhet för kvinnorna. Eftersom äldre i allmänhet har lägre utbildning än yngre (oavsett i vilket land man är född) så är det troligt att bland dem som saknar uppgift om utbildning finns en stor andel lågt utbildade. De som är äldre än 45 år och har »okänd« utbildning utgör dock bara 6 procent av 1998 års mottagna.

Genom Integrationsverkets databas STATIV är det möjligt att följa inträdet på arbetsmarknaden år för år för varje kohort av flyktingar som mottogs i kommunerna åren 1996–1999. Vi kan därigenom visa hur sysselsättningen utvecklats för 1998 års flyktingar i jämförelse med två tidigare flyktingkohorter. I diagrammen 12 och 13 visas hur stor andel som är sysselsatta efter 1 år, 2 år osv. Den tidigaste flyktingkohorten (som kom år 1996) kan vi följa under de första 5 åren, det vill säga under åren 1997–2001. Nästa års flyktingar (som kom år 1997) kan vi följa under de första 4 åren, det vill säga 1998–2001. 1998 års flyktingar kan följas i 3 år, det vill säga 1999–2001. I diagrammen nedan har vi också lagt in 1999 års flyktingar, som dock bara kan följas under två år.

Andelen sysselsatta ökar stadigt i takt med tiden i Sverige. För dem vi kunnat följa under fem år (1996 års flyktingar) har männens sysselsättning ökat från ca 10 procent efter ett år till nästan 50 procent efter fem år. Även för kvinnornas del ökar sysselsättningen men på lägre nivåer från mindre än fem procent efter ett år till knappt 30 procent efter fem år. För alla senare mottagna flyktingkohorter ökar sysselsättningen i ungefär samma takt under de år som går att följa. En glädjande utveckling är att varje flyktingkohort för varje år som gått har en högre sysselsättningsnivå än de som kommit tidigare. Efter ett år var t.ex. sysselsättningen för 1998 års manliga flyktingar ca 5 procentenheter högre än för 1996 års manliga flyktingar och efter tre år mer än 10 procentenheter högre. Motsvarande förbättring över tiden finns också för de kvinnliga flyktingarna, men på en lägre nivå än männen. De kvinnor som mottogs år 1996 har till exempel efter fem år en lägre andel sysselsatta än de män som mottogs 1998 har efter bara tre år i Sverige.

Denna positiva utveckling gäller dock inte för de flyktingar som mottogs år 1999. Under de två år vi kan följa dem i våra data har 1999 års flyktingar samma sysselsättningsutveckling som de flyktingar som mottogs året innan. Vi visar i diagrammen sysselsättningsutvecklingen under perioden 1997–2001. Under samtliga dessa år har sysselsättningen i Sverige stigit generellt, men ökningstakten mattades av under åren 2000 och 2001 (se diagram 2). En möjlig förklaring till att den positiva utvecklingen förefaller ha brutits för 1999 års flyktingar skulle kunna vara att

de gjorde sitt inträde på en arbetsmarknad, med lägre efterfrågan på arbetskraft än tidigare år.

Trots att det finns positiva tecken, är ändå andelen sysselsatta mycket låg bland flyktingar som mottagits i kommunerna i jämförelse med den infödda befolkningen. I föregående avsnitt har vi också visat att sysselsättningen i genomsnitt är på ungefär samma låga nivå för alla utrikes födda som varit i Sverige upp till fyra år (se tabell A2 i tabellbilagan). Det är därför angeläget att kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar får en utformning som underlättar inträdet på arbetsmarknaden och lägger grunden till en arbetsmarknadskarriär, där individens resurser tas till vara. Sedan flera år pågår i kommunerna ett förändrings- och utvecklingsarbete med just detta syfte.

Våren 2001 undertecknade generaldirektörerna för de statliga myndigheterna Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket och Skolverket samt Svenska Kommunförbundet en överenskommelse i syfte att förbättra och utveckla introduktionen för nyanlända invandrare genom samverkan över sektorsgränserna. De första lokala överenskommelserna tecknades våren 2002. Eftersom de senaste sysselsättningsuppgifterna i Integrationsverkets databas f.n. avser år 2001, finns det ännu ingen möjlighet att statistiskt följa eventuella förändringar efter att överenskommelserna tecknats.

Den utvärdering som Integrationsverket nyligen publicerat (Integrationsverket 2004) bygger på enkäter till framförallt kommunernas flyktingsekreterare/flyktinghandläggare och avser förhållandena år 2001, det vill säga samma år som den centrala överenskommelsen tecknades. Enligt denna utvärdering var det fortfarande bland dem som togs emot 2001 stora brister i introduktionen. Dessa brister hade sin grund i att de flyktingar som kommer till Sverige inte betraktas som resurser utan i första hand som personer som inte talar svenska. Endast ett fåtal av flyktingarna fick sin utbildning och yrkeserfarenhet värderad och endast en av fyra fick den kompletterande utbildning som krävs för att kunna arbeta i sitt tidigare yrke. Inte heller hade kommunerna – och med dem samverkande myndigheter – lyckats med att varva undervisningen i svenska med arbetsplatspraktik i någon större utsträckning. Mindre än en tredjedel av flyktingarna hade någon form av arbetspraktik eller arbetsplatsförlagd introduktion, och då vanligen inom ett yrkesområde utan samband med individens utbildning och tidigare yrkeserfarenheter. Sammanfattningsvis konstateras i utvärderingen att sex år efter beslutet om en ny integrationspolitik har den del som berör nyanlända flyktingar fortfarande inte genomförts.

Sammanfattning

Under alla år som vi kunnat följa i statistiken har utrikes födda lägre sysselsättning än de som är födda i Sverige. Dessa skillnader i sysselsättning kan inte förklaras av individuella egenskaper som de utrikes föddas kön, ålder, utbildning eller civilstånd. Det är tvärtom så att utbildning, ålder och civilstånd inte ökar chanserna på arbetsmarknaden lika mycket för utrikes som för inrikes födda.

Från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet skedde dessutom en försämring av de utrikes föddas sysselsättning, i och med att avståndet mellan utrikes och inrikes födda ökade under såväl lågkonjunktur som högkonjunktur. Efter 1995 sker en förändring i denna nedåtgående trend. Därefter förefaller skillnaderna i sysselsättning att följa konjunkturutvecklingen. En närmare granskning visar att denna starka konjunkturkänslighet endast gäller de utrikes födda som varit relativt kort tid i Sverige, det vill säga upp till 10 år. Dessa fungerar som en slags buffert på arbetsmarknaden, de suges in på arbetsmarknaden under högkonjunktur när det finns gott om lediga jobb. När konjunkturen mattas av både minskar nyanställningarna och en del redan sysselsatta mister sina jobb.

Detta missgynnar utrikes födda med relativt kort vistelsetid i Sverige på tre sätt. När personalstyrkan skärs ned drabbas i första hand de tillfälligt anställda, där det finns en starkt överrepresentation av utrikes födda. För dem som har fasta jobb, missgynnar reglerna i Lagen om anställningsskydd dem som har den kortaste anställningstiden, vilket i stor utsträckning gäller utrikes födda som varit relativt kort tid i Sverige. Slutligen riskerar utrikes födda att förlora sina jobb i högre utsträckning än inrikes födda, även om anställningstiden på företaget är densamma.

Det sker även en sortering på arbetsmarknaden som innebär att de som är födda i länder i Asien eller Afrika har lägre sysselsättning än andra, oavsett hur länge de varit i Sverige och oavsett kön, utbildning, ålder och civilstånd.

När vi jämför män och kvinnor framträder den välbekanta bilden att kvinnor har lägre sysselsättning än män. Detta gäller särskilt utrikes födda kvinnor som varit i Sverige upp till 10 år. Till viss del kan detta förklaras av skillnader i ålder och utbildning. Det finns två undantag från den generella bilden, kvinnor födda i Norden har högre sysselsättning än män födda i Norden och kvinnor födda i ett land i Afrika som varit i Sverige i över 10 år har högre sysselsättning än motsvarande män.

Bland de sysselsatta ingår både anställda och egen-

företagare. Egenföretagandet spelar en stor roll för utrikes födda. Tyvärr har vi av tidsbrist inte kunnat följa upp den kategorin detta år. Vi har beställt studier som underlag för en analys av egenföretagandet, där endast den som behandlar kvinnligt egenföretagande blivit färdig till årets *Rapport Integration* (Abbasian 2003). En fullständig redogörelse kommer färdigställas under kommande år.

Bland de utrikes födda är gruppen nyanlända flyktingar av särskilt integrationspolitiskt intresse. Vi kan följa sysselsättningsutvecklingen fram till år 2001 för de flyktingar som mottogs i kommunerna 1996, 1997, 1998 och 1999. Ett positivt tecken är att sysselsättningen ökar med ungefär 10 procent per år. Så ökade till exempel sysselsättningen för 1996 års flyktingar från ca 10 procent efter ett år till nästan 50 procent efter fem år. Vidare har varje flyktingkohort högre sysselsättningstal än den som kom året innan. Detta gäller dock inte de flyktingar som kom år 1999 som

har samma – och inte högre – sysselsättningstal som de som mottogs året innan. En möjlig förklaring är att 1999 års flyktingar gjorde sitt inträde på en arbetsmarknad där konjunkturen mattats av.

Trots dessa positiva inslag är ändå sysselsättningen för flyktingarna låg även efter fem år i Sverige. Det är därför ytterst angeläget att kommunernas introduktionsverksamhet får en utformning som underlättar inträdet på arbetsmarknaden och lägger grunden till en arbetsmarknadskarriär, där individens resurser tas till vara. Den nya integrationspolitiken och de överenskommelser som tecknats mellan flera statliga myndigheter och Kommunförbundet har just detta syfte. I den utvärdering som Integrationsverket nyligen publicerat (Integrationsverket 2004) framgår att det finns stora brister i introduktionen, framförallt när det gäller att varva undervisning i svenska med arbetsplatspraktik och att anpassa introduktionen efter individens utbildning och yrkeserfarenheter.

KOMPETENSSLÖSERI

Av föregående avsnitt framgår att de som är födda utomlands har betydligt lägre sysselsättning än inrikes födda. Tidigare har detta gap i sysselsättningen främst förklarats av att de som är födda i andra länder är lågt utbildade eller har fel sorts utbildning i kombination med att kvalifikationskraven har ökat på arbetsmarknaden. Under senare år har dock uppmärksamheten riktats även mot arbetsmarknadens oförmåga att ta tillvara kompetensen hos personer som är födda i ett annat land, inte minst hos den stora grupp som har akademisk utbildning. I detta avsnitt ligger fokus på den kompetens i form av utbildning som finns i den inrikes och i den utrikes födda befolkningen och hur denna kompetens tas tillvara.

Avsnittet bygger i huvudsak på två forskarrapporter som beställts för att ge en fördjupning inom detta område. Den ena rapporten (Ekberg och Rooth 2004) visar hur arbetsmarknaden yrkesmässigt är segregerad inte enbart efter kön utan också efter födelseland. Här finns också en analys av överensstämmelsen mellan yrke och utbildning för inrikes och utrikes födda akademiker. Den andra rapporten (Nekby 2004) ställer frågan om utvandringen från Sverige kan innebära förlust av kompetens och om det härvidlag finns några skillnader mellan inrikes och utrikes födda.

Avsnittet inleds med en presentation av utbildningsnivån hos den utrikes och inrikes födda befolkningen samt vilken betydelse utbildningen har för individens chanser att få ett jobb.

Befolkningens kompetens i form av utbildning

Sedan SCB fyllt luckorna i sitt utbildningsregister med hjälp av enkäter till dem som är födda utomlands, har vi en ganska god uppfattning om utbild-

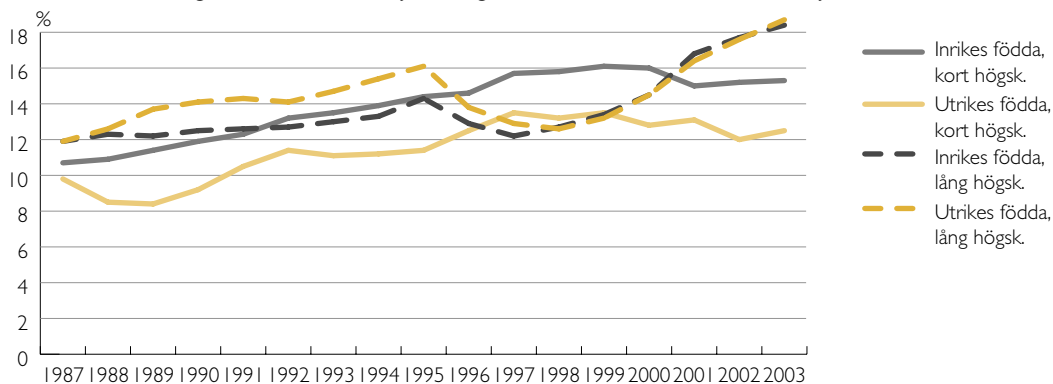
ningsnivån hos såväl den inrikes som den utrikes födda befolkningen.¹ Överlag kan sägas att det inte är några större skillnader i utbildningsnivå mellan den inrikes och den utrikes födda befolkningen. För båda grupperna har utbildningsnivån ökat med tiden. I slutet av 80-talet hade ungefär 20 procent en högskoleutbildning, vilket på 2000-talet ökat till omkring 30 procent av befolkningen. Omräknat till absoluta tal innebär detta att svensk arbetsmarknad år 2002 hade tillgång till omkring 1,4 miljoner högskoleutbildade inrikes födda och omkring 200 000 högskoleutbildade utrikes födda eller med andra ord att nästan 13 procent av de högskoleutbildade är födda utomlands. Se diagram 1.

Även om andelarna med de traditionella akademiska utbildningarna (3 år och längre) är identiska bland inrikes och utrikes födda, finns det vissa skillnader när det gäller övriga utbildningsnivåer. För direkta jämförelser av utbildningen hos utrikes och inrikes födda måste vi ta hänsyn till att de som är födda utomlands är något yngre än infödda. När vi enbart tar hänsyn till dem som är mellan 25 och 64 år är dock inte åldersskillnaderna så stora. Genomsnittsåldern för utrikes födda är 43,7 år och för inrikes födda 44,2 år, vilket innebär att den ålderskorrigering

1 Uppgifter om examina från svenska skolor och universitet kommer från register som bygger på uppgifter som rapporteras in från utbildningsmyndigheterna. Uppgifter om utländska examina härstammar från enkäter till individerna. År 2001 kom omkring 60 procent av utbildningsuppgifterna för utrikes födda från utbildningsenkäten och resterande ca 40 procent från register (SCB 2001). Registeruppgifterna avser de som har examina från svenska skolor och universitet eller vars utländska examina blivit officiellt ekvivalerade. SCB kan f.n. inte göra någon bedömning av eventuella skillnader i kvalitet mellan registeruppgifter och enkätuppgifter.

DIAGRAM 1

Andelen högskoleutbildade i befolkningen 25–64 år, inrikes och utrikes födda, 1987–2003.



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar, se tabell A4 i tabellbilagan.

vi gjort i diagrammen 2 och 3 endast ändrar utbildningssiffrorna marginellt, i något enstaka fall med en hel procentenhet, i de flesta fall med endast några tiondels procentenheter.

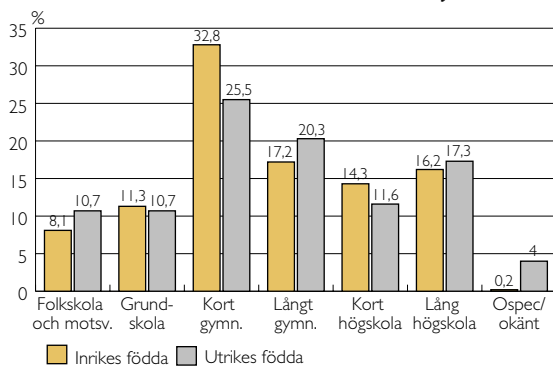
För att få en fullödlig bild av befolkningens utbildning visar vi en mer finfördelad uppdelning av utbildningsnivåerna än vad som är vanligt. För männens del (diagram 2) framgår att andelarna med grundskola och med en lång (3 år eller längre) högskoleutbildning är ungefär lika stora bland utrikes och inrikes födda. Det är vanligare att inrikes födda män har en tvåårig gymnasieutbildning, vilket i viss mån uppvägs av att utrikes födda män i något högre utsträckning har en treårig gymnasieutbildning. (Denna skillnad i gymnasieutbildningens fördelning

beror sannolikt på att de 2-åriga yrkesförberedande gymnasieutbildningarna inte är så vanliga i andra länder.) Samma skevhet mellan inrikes och utrikes födda gäller också de korta jämfört med de långa högskoleutbildningarna. Slutligen är andelen utrikes födda högre i kategorierna »utbildning kortare än 9 år« och »ospecificerad eller okänd utbildning«.

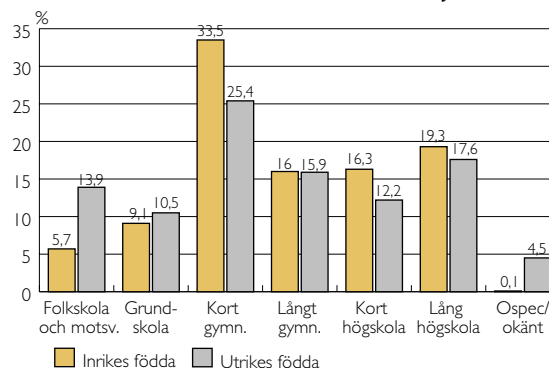
Mönstret för inrikes och utrikes födda kvinnor påminner i stort om det för männen. Det är dock större skillnader mellan utrikes och inrikes kvinnor än vad som är fallet för männen när det gäller de lägsta utbildningsnivåerna. En dubbelt så hög andel av de utrikes födda kvinnorna har kortare utbildning än 9 år (13,9 procent för utrikes födda och 5,7 för inrikes födda kvinnor).

DIAGRAM 2 & 3

Fördelning på utbildningsnivåer, år 2002, män 25–64 år, inrikes och utrikes födda*.



Fördelning på utbildningsnivåer, år 2002, kvinnor 25–64 år, inrikes och utrikes födda*.



*Åldersstandardiserade värden. Alla skillnader mellan inrikes och utrikes födda är statistiskt säkerställda.

KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar

TABELL 1

Utbildningens inriktning, akademiker 25–55 år, år 2001, procent

	Pedagogik	Humaniora	Samhäll	Natur	Teknik	Skog	Hälsa	Tjänster	Övrigt
Män:									
Född i Sverige	14,7	5,7	25,8	7,9	29,9	2,6	11,8	1,4	0,2
Utrikes född	8,7	9,9	17,2	10,6	27,9	3,3	19,5	0,7	2,4
Varav född i:									
Norden	10,7	8,6	23,6	8,2	15,5	2,2	28,3	1,6	1,4
Västeuropa	11,5	18,2	15,6	15,8	17,4	1,9	13,4	0,9	5,3
Östeuropa	8,7	11,9	11,6	8,6	34,9	3,4	18,4	1,3	1,2
Sydeuropa	13,4	9,2	21,6	9,0	27,1	5,2	12,1	0,4	2,0
Mellanöstern	6,7	7,3	13,6	9,9	34,6	3,2	22,6	0,3	1,8
Asien	3,4	11,6	15,8	16,5	28,3	1,3	17,5	0,4	5,1
Latinamerika	13,2	10,9	18,8	9,5	26,8	3,4	15,2	0,4	1,9
Afrika	6,4	8,7	24,3	10,3	23,4	5,8	18,1	0,4	2,7
Kvinnor:									
Född i Sverige	33,9	5,5	17,9	3,4	4,8	0,8	32,8	0,8	0,2
Utrikes född	20,4	11,8	17,1	6,0	7,8	1,4	32,8	0,5	2,2
Varav född i:									
Norden	26,3	8,7	18,7	2,6	2,1	0,6	39,1	0,5	1,4
Västeuropa	19,4	20,3	13,3	7,5	3,5	0,9	30,2	0,6	4,3
Östeuropa	18,1	11,0	16,4	5,3	11,6	2,3	33,3	0,5	1,4
Sydeuropa	19,7	10,8	22,3	6,2	10,0	2,3	26,8	0,3	1,6
Mellanöstern	15,9	10,5	12,4	10,1	8,8	1,8	38,6	0,4	1,6
Asien	12,7	18,9	17,2	9,8	15,6	1,1	19,4	0,3	4,9
Latinamerika	31,8	10,1	17,8	4,3	6,9	1,2	25,3	0,7	1,8
Afrika	12,3	13,6	20,9	6,5	4,6	2,6	34,5	0,7	4,3

Not.. *Pedagogik* innehåller lärarutbildning och andra pedagogiska utbildningar, *Humaniora* innehåller även konstutbildningar, *Samhäll* innehåller utbildningar för samhällsvetenskap, juridik, handel och administration, *Natur* innehåller utbildningar för naturvetenskap, matematik och data, *Teknik* innehåller tekniska utbildningar och utbildningar för tillverkning, *Skog* innehåller utbildningar för lant- och skogsbruk och djursjukvård, *Hälsa* innehåller utbildningar för hälso- och sjukvård samt social omsorg.

KÄLLA: Ekberg och Rooth (2004), tabell 8.

Utbildningens inriktning

Utöver utbildningsnivån är naturligtvis även utbildningens inriktning av stor betydelse för möjligheterna på arbetsmarknaden. Under flera år har utbildningar med inriktning mot hälso- och sjukvård, teknik och naturvetenskap samt pedagogik varit efterfrågade på arbetsmarknaden medan humanister haft större svårigheter att hitta ett jobb inom sitt utbildningsområde. Dessa trender förväntas fortsätta de närmaste åren. (Se t.ex. SCB 2001 och SCB 2002).

När det gäller högskoleutbildningarna har de data som används i Ekbergs och Rooths (2004) studie gjort det möjligt att dela in de akademiska utbildningarna efter utbildningens inriktning. Med akademiska utbildningar avses här alla högskoleutbildningar som omfattar 80 poäng eller mer (det vill säga minst två års högskolestudier).

Av tabell 1 framgår att ungefär 40 procent av såväl utrikes som inrikes födda manliga akademiker har en utbildning med inriktning mot teknik och naturvetenskap. Särskilt vanligt är att män från Östeuropa², Mellanöstern och övriga Asien har en utbildning med denna inriktning.

Vi ser också de välbekanta skillnaderna mellan män och kvinnor i utbildningens inriktning. Utbildningar inom teknik och naturvetenskap är betydligt mindre vanliga bland kvinnorna, i synnerhet bland kvinnor födda i Sverige där endast omkring åtta procent av de kvinnliga akademikerna har en utbildning med denna inriktning att jämföra med nästan 14 procent av de utrikes födda kvinnliga akademikerna. Utbildning inom hälso- och sjukvård är å andra sidan betydligt vanligare bland kvinnor än bland män. En tredjedel av såväl inrikes som utrikes födda kvinnor har en akademisk utbildning inom detta område.

Bland männen är utbildning inom hälso- och sjukvård betydligt mer vanligt förekommande bland utrikes födda (20 procent) än bland inrikes födda

² Personer från f.d. Jugoslavien ingår inte i Östeuropa i Ekbergs och Rooths (2004) studie.

(12 procent). Både bland män och kvinnor är utbildningar inom hälso- och sjukvård särskilt vanliga bland dem som är födda i ett övrigt land i Norden eller i Mellanöstern.

Det finns således vissa olikheter mellan inrikes och utrikes födda akademiker i utbildningens innehåll. Dessa olikheter kan ha betydelse för möjligheten att få ett kvalificerat arbete, men det är svårt att säga om konsekvensen är positiv eller negativ. Sammantaget är utbildningar inom de efterfrågade områdena naturvetenskap, teknik samt hälso- och sjukvård och social omsorg något mer vanligen förekommande hos de utrikes födda än hos de inrikes födda akademikerna, vilket borde vara en fördel för de utrikes födda akademikerna. Mer än 60 procent av manliga akademiker från Östeuropa, Mellanöstern och övriga Asien har en utbildning inom dessa områden jämfört med hälften av de inrikes födda männen. Samma sak gäller mer än 50 procent av kvinnliga akademiker från Östeuropa och Mellanöstern jämfört med 46 procent av de inrikes födda kvinnorna.

Till de utrikes födda akademikernas nackdel talar å andra sidan att de har lägre andelar med pedagogisk utbildning och något högre andelar med en utbildning inom humaniora.

Låg utbildning och okänd eller ospecificerad utbildning

Den diskussion som förs om problemen för utrikes födda på dagens svenska arbetsmarknad har tagit fasta på att högre andelar bland utrikes födda än bland inrikes födda har en utbildning som är kortare än grundskolans 9 år eller har okänd utbildning. Det finns därför anledning att närmare granska vad som kännetecknar dessa personer. Granskningen bygger på uppgifter från SCB:s arbetskraftsundersökningar för det fjärde kvartalet år 2002 och avser enbart personer mellan 25 och 64 år.

De inrikes födda med kortare utbildning än 9 år är i huvudsak äldre personer, medelåldern är 58 år. Bland utrikes födda är medelåldern något lägre, 51 år för män och 49 år för kvinnor. Drygt två tredjedelar av de utrikes födda männen och hälften av de utrikes födda kvinnorna har varit i Sverige i minst 20 år. Nästan hälften av de utrikes födda männen är födda i ett annat nordiskt land. De lågt utbildade kvinnorna är födda i länder i Norden, Asien och Europa utanför EU, med fördelningen en knapp tredjedel i vardera regionen.

Kategorin »ospecificerad eller okänd utbildning« utgör i mycket en motsats till dem som har kortare utbildning än 9 år. Medelåldern är låg (32 år för

utrikes födda män och 35 år för kvinnor). Ungefär hälften har varit i Sverige i högst fyra år, vilket sannolikt innebär att många inte har hunnit delta i SCB:s utbildningsundersökningar. Mer än hälften är födda i ett land i Afrika eller Asien. Av Nekby (2004) framgår också att hälften av dem som har okänd utbildning utvandrar från Sverige inom fem år.

Utbildning och sysselsättning

Det väl kända sambandet mellan utbildning och sysselsättning syns tydligt i diagrammen 4 och 5. För både inrikes och utrikes födda gäller att sysselsättningen ökar ju högre utbildningen är, men också att sysselsättningen är högre för inrikes födda inom varje enskild utbildningskategori. Det enda undantaget är kategorin utbildning okänd.

I diagrammen har vi också ritat in den enkla typ av index som användes i avsnittet om utvecklingen på arbetsmarknaden³. Ju lägre index, desto större skillnader i sysselsättningsgrad mellan utrikes och inrikes födda. Detta index visar att skillnaderna är högst mellan inrikes och utrikes födda kvinnor med utbildning kortare än 9 år. Om vi även här tar hänsyn till ålder⁴ förstärks detta resultat, eftersom lågutbildade utrikes födda kvinnor är yngre än lågutbildade inrikes födda kvinnor.

Av de utrikes födda med mycket kort utbildning och utan jobb var omkring två tredjedelar kvinnor. En fördelning på födelseregioner visar att medelåldern för de lågt utbildade icke sysselsatta kvinnorna är 53 år och att de kommer från länder i Norden, Europa utanför EU/EES och Asien, med fördelningen en knapp tredjedel på varje region. Om vi gör tankeexperimentet att sysselsättningsgraden för de mycket lågt utbildade utrikes födda skulle öka till samma nivå som för mycket lågt utbildade inrikes födda, blir resultatet att ytterligare 12 000 utrikes födda skulle behöva få ett arbete.

Utbildning och yrke

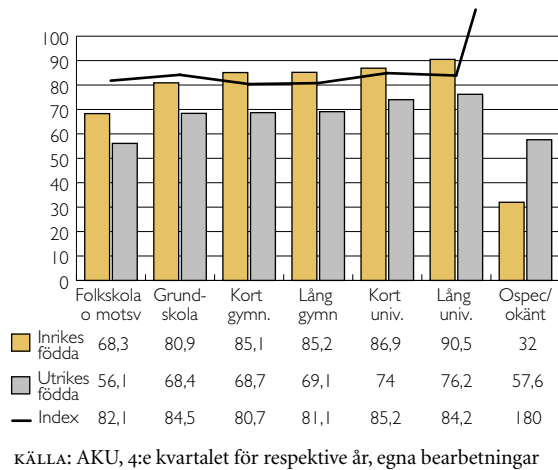
I avsnittet om arbetsmarknaden har vi hittills diskuterat sysselsättningen, vilket endast innebär att den sysselsatta individen har ett arbete vilket som helst. Att ta tillvara den kompetens som finns hos befolkningen innebär dock någonting utöver att ha ett arbete vilket som helst. Om högt utbildade personer har ett arbete under sin kompetensnivå innebär detta

3 Andelen sysselsatta utrikes födda dividerat med andelen sysselsatta inrikes födda multiplicerat med 100.

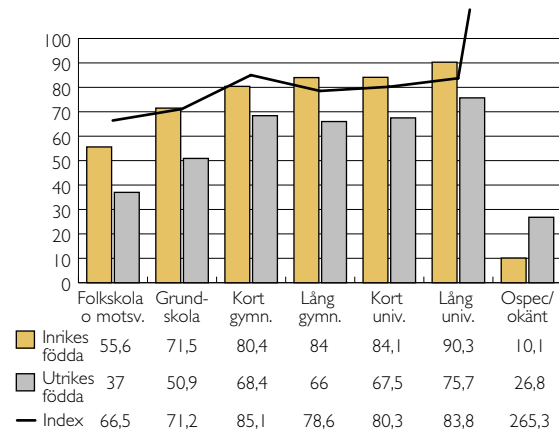
4 Med logistisk regression.

DIAGRAM 4 & 5

Andel sysselsatta, utrikes och inrikes födda med olika utbildning, män över 24 år, år 2002. Procent.



Andel sysselsatta, utrikes och inrikes födda med olika utbildning, kvinnor över 24 år, år 2002. Procent.



en förlust av inkomst och sannolikt även av stimulerande arbetsuppgifter för individen. Därutöver gör även samhället en förlust, i synnerhet mot bakgrund av den brist på utbildad personal som redan finns inom flera yrkesområden, en brist som förväntas öka under de kommande åren.

De rapporter och den forskning som har studerat inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden har hittills i huvudsak studerat arbetslöshet, sysselsättning och inkomster. Anledningen är att det inte funnits uppgifter om yrken i SCB:s register över befolkningen. Studier över sambandet mellan utbildning och yrke har därför krävt dyrbara specialundersökningar. En uppmärksam sådan specialundersökning gjordes av AMS för ett par år sedan (Berggren och Omarsson 2001) och visade att mindre än hälften av de akademiker som var födda i ett land utanför EU/EES området hade ett arbete som motsvarade deras kvalifikationsnivå. Resultaten bygger på en enkätundersökning med ganska högt bortfall (45 procent) och avser endast en speciell grupp av relativt nyanlända utrikes födda akademiker, nämligen de som varit i Sverige i endast 3–9 år.

För att få en mer fullständig bild av överensstämmelsen mellan yrke och utbildning har vi för Rapport Integrations räkning beställt en särskilt studie av två forskare, Jan Ekberg och Dan-Olof Rooth. Avsnittet »utbildning och yrke« bygger fortsättningsvis på den rapport som dessa forskare skrivit åt oss och som publiceras som bilaga till Rapport Integration 2003 (Ekberg och Rooth 2004). Ekbergs och Rooths studie

använder registerdata för drygt 1,5 miljoner individer, varav drygt 100 000 är födda utomlands. Här ingår en betydligt större grupp jämfört med vad som tidigare studerats, nämligen de som varit i Sverige mellan 5 och 35 år (och som således kom till Sverige mellan åren 1966 och 1996). Genom detta stora urval har det varit möjligt att analysera vilken betydelse en lång vistelsetid i Sverige har för matchningen mellan utbildning och yrke. Studien är avgränsad till individer som är mellan 25 och 55 år gamla och avser förhållandena år 2001.

De samband mellan yrke och utbildning som analyseras i rapporten utgår från den yrkesklassificering som görs av arbetsgivare och/eller av SCB. Ekberg och Rooth har gjort en indelning av yrkenas kvalifikationskrav i tre nivåer:

- kvalificerat arbete, som består av ledningsarbete samt yrken som kräver specialistkompetens eller högskoleutbildning
- yrkesarbete, yrken som kräver utbildning utöver grundskola
- okvalificerat arbete, yrken som inte kräver utbildning utöver grundskola

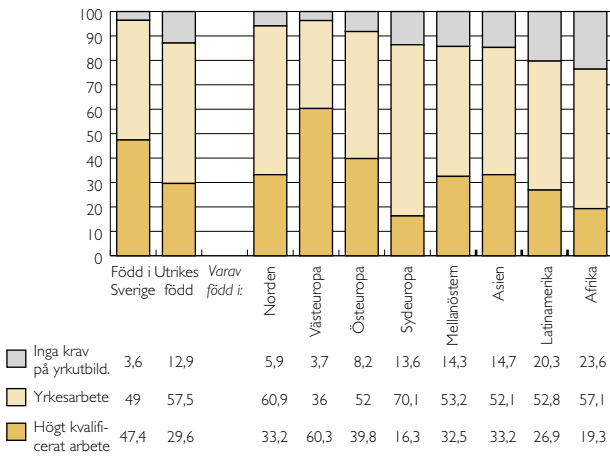
Den fördelning på kvalifikationsnivåer som görs visar att det är mycket stora skillnader mellan anställda inrikes och utrikes födda. I diagram 6 och 7 visas de anställdas fördelning på yrken utifrån tre kvalifikationsnivåer⁵:

För männen gäller att endast omkring tre procent av dem som är födda i Sverige har ett arbete utan

5 För detaljer se tabell 4, sid. 12 i Ekberg och Rooth (2004).

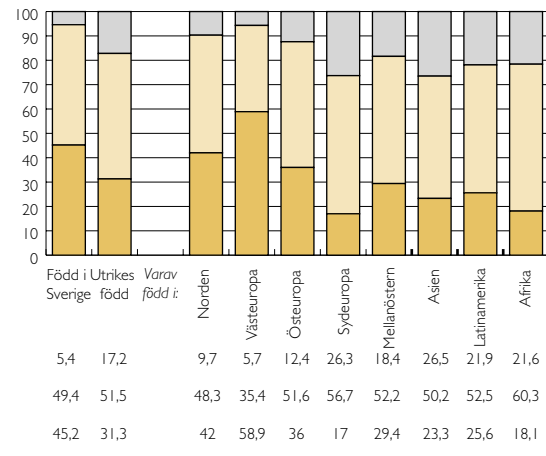
DIAGRAM 6 & 7

Arbetets kvalifikationsgrad, anställda inrikes och utrikes födda, män 25–55 år, år 2001



KÄLLA: Bearbetning av Ekberg och Rooth (2004), tabell 4, sid. 12.

Arbetets kvalifikationsgrad, anställda inrikes och utrikes födda, kvinnor 25–55 år, år 2001



några som helst krav på utbildning. Samma låga siffra gäller för män födda i ett västeuropeiskt land utanför Norden. Däremot har mer än en femtedel av de män som är födda i ett land i Afrika eller Latinamerika ett okvalificerat arbete. Även män födda i ett land i Sydeuropa⁶, Mellanöstern eller övriga Asien har höga andelar med ett arbete utan krav på utbildning (ca 14 procent).

En liknande rangordning efter födelseregion återfinns i den andra änden av kvalifikationsskalan. Hela 60 procent av dem som är födda i ett västeuropeiskt land har ett kvalificerat arbete, jämfört med mindre än 20 procent av dem som är födda i ett land i Sydeuropa eller Afrika. En finare uppdelning av kategorin kvalificerat arbete visar också några intressanta skillnader. Män födda i Sverige och i övriga Norden har ett »ledningsarbete«, det vill säga arbetsuppgifter som sannolikt är ett resultat av befördran inom företaget/myndigheten. Män från övriga födelseregioner med kvalificerat arbete återfinns företrädesvis inom kategorin »arbeten som kräver teoretisk specialistkompetens«, det vill säga yrken där det är sannolikt att formella examina har stor betydelse.

För de inrikes födda kvinnorna kan vi konstatera att det inte är några större skillnader jämfört med inrikes födda män när det gäller arbetets kvalifikationskrav. Bland utrikes födda skiljer sig dock fördelningen mellan män och kvinnor. Fler utrikes födda kvinnor än män har ett arbete utan några som helst utbildningskrav. De största skillnaderna mellan män

och kvinnor finns för dem som är födda i ett land i Asien (utom Mellanöstern) och Sydeuropa (som inkluderar f.d. Jugoslavien).

Ett annat sätt att uttrycka skillnader i yrken bland dem som har ett jobb, är att konstruera s.k. olikhetsindex, som enkelt uttryckt visar hur många som skulle behöva byta yrke för att det skulle bli en fullständig överensstämmelse i yrkesfördelningen mellan två olika grupper. Denna typ av olikhetsindex har länge använts för att illustrera att män och kvinnor arbetar på helt olika delar av arbetsmarknaden. De index som räknats fram i Ekberg och Rooth (2004) visar att 28 procent av de utrikes födda männen och 22 procent av kvinnorna skulle behöva byta yrke för att fördelningen skulle bli densamma som för inrikes födda män respektive kvinnor⁷. För de flesta utrikes födda minskar yrkessegregeringen med tiden de varit bosatta i Sverige. Trots detta kvarstår stora skillnader framförallt för män födda i ett land i Afrika eller Asien (utom Mellanöstern), som bott i Sverige i mellan 16 och 35 år. Trots att de bott i Sverige i mellan 16 och 35 år, skulle omkring 40 procent av de män som är födda i Afrika eller Asien (utom Mellanöstern) behöva byta yrke för att yrkesfördelning skulle bli densamma som för inrikes födda.

Det kan här nämnas att samma typ av olikhetsindex ger betydligt högre värden när kvinnor jämförs med män⁸. Arbetsmarknaden är således både segre-

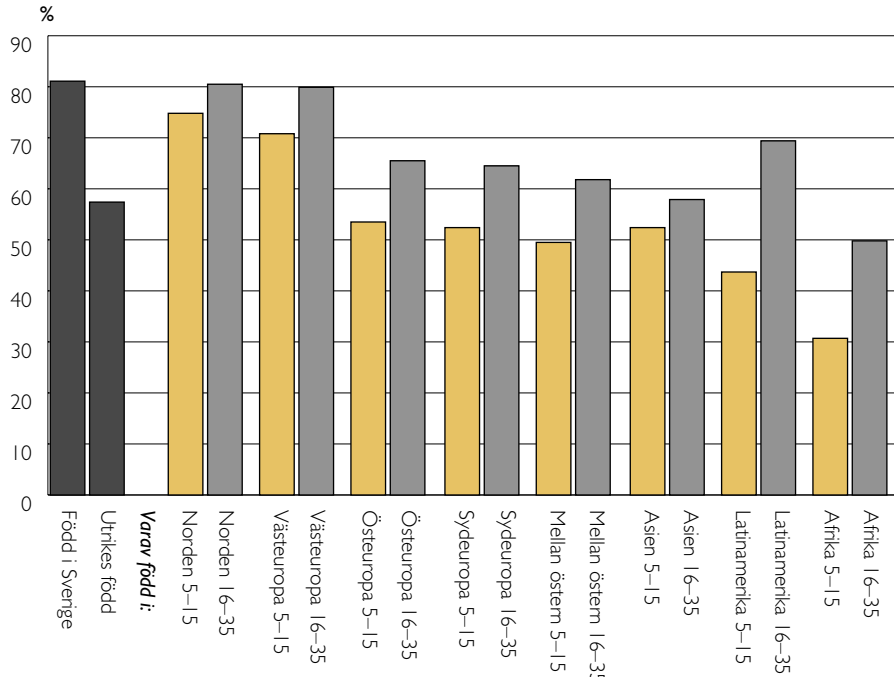
6 F.d. Jugoslavien ingår i Sydeuropa i Ekberg och Rooth (2004).

7 För detaljer se tabellerna 5 och 6, sid. 14 och 15 i Ekberg och Rooth (2004).

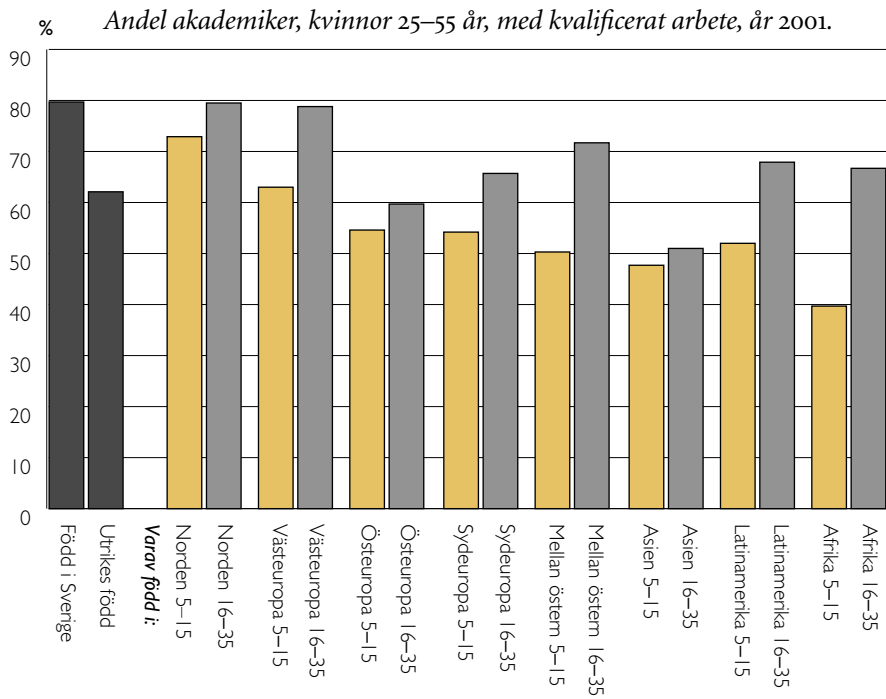
8 Olikhetsindex för inrikes födda kvinnor och män visar att hela 51 procent skulle behöva byta yrke.

DIAGRAM 8 & 9

Andel akademiker, män 25–55 år, med kvalificerat arbete, år 2001.



Andel akademiker, kvinnor 25–55 år, med kvalificerat arbete, år 2001.



KÄLLA: Bearbetning av tabell 7 i Ekberg och Rooth (2004)

gerad efter kön och efter födelseregion. Segregationen efter kön tar sig uttryck i att män och kvinnor arbetar inom olika branscher på arbetsmarknaden. Inom dessa branscher är kvalifikationsnivån ungefär lika hög för inrikes födda män och kvinnor. Bland utrikes födda har kvinnor i högre grad okvalificerade arbeten än män. *Segregationen efter födelseregion betyder att även inrikes och utrikes födda arbetar i olika branscher, men att arbetsmarknaden i detta fall även är segregerad när det gäller arbetets kvalifikationsnivå.* Utrikes födda har jobb med lägre krav på kvalifikationer än de som är födda i Sverige.

Akademiker

Av särskilt intresse är situationen på arbetsmarknaden för akademikerna. Ekberg och Rooth (2004) har gjort fördjupade analyser av dem som har en högskoleutbildning som är minst 80 poäng. Den allmänna bild som kommer fram i de data som här använts visar en något mindre mörk situation än i Berggren och Omarsson (2001). Ca 60 procent av de utrikes födda akademikerna har ett kvalificerat arbete, jämfört med ca 40 procent i Berggren och Omarsson. Det vore emellertid fel att säga att resultaten från Ekberg och Rooth är en korrigerad av de tidigare så uppmärksammade resultaten. Snarare ger Ekberg och Rooth en utvidgad och fördjupad analys.

De två studierna använder inte bara helt olika typer av data. Det är också väsentliga skillnader i vilka grupper som har undersökts. Ekberg och Rooth har med personer som varit i Sverige upp till 35 år, medan Berggren och Omarsson endast har med dem som varit i Sverige upp till 9 år. En annan skillnad är födelseregionen, där Ekberg och Rooth studerar samtliga utrikes födda, medan Berggren och Omarsson endast studerar dem som är födda utanför EU/EES-område. Slutligen är definitionen av akademiker olika, Ekberg och Rooth inkluderar alla med en högskoleutbildning på 80 poäng eller mer och Berggren och Omarsson endast dem med en minst 3-årig högskoleutbildning.

I likhet med vad vi i tidigare avsnitt visat för sysselsättningen i allmänhet, så har tiden i Sverige stor betydelse även för akademikers möjlighet att ha ett kvalificerat arbete. För alla utrikes födda gäller att de som varit i Sverige 16–35 år har betydligt högre andelar med ett kvalificerat arbete än dem som varit här kortare tid. (Se diagram 8 och 9.) Den förbättring som hänger samman med tiden i Sverige är särskilt påfallande för dem som är födda i ett land i Afrika eller Latinamerika.

Trots den något ljusare bilden är det dock anmärkningsvärt att även akademiker som varit i Sverige i

mellan 16 och 35 år har lägre andelar med ett kvalificerat arbete än inrikes födda. Bland de akademiker som varit så pass lång tid i Sverige är det endast de som är födda i ett land i Norden eller i övriga Väst-europa som har lika höga andelar med ett kvalificerat arbete som de inrikes födda. Inga skillnader finns här mellan män och kvinnor.

För alla andra utrikes födda akademiker är andelen med kvalificerat arbete lägre. Den största skillnaden finns för män födda i ett land i Afrika och kvinnor födda i ett land i Asien (exklusive Mellanöstern), där endast omkring hälften av akademikerna har ett kvalificerat arbete, trots att de bott i Sverige i mellan 16 och 35 år. För övriga grupper med denna långa bosättningstid ligger andelen som har ett kvalificerat arbete mellan 60 och 70 procent.

I debatten florerar ett mängd siffror över antalet icke sysselsatta eller felsysselsatta utrikes födda akademiker. Storleksordningen på de siffror som nämns är beroende av vilken grupp av akademiker som avses. Ekberg och Rooth gör inga försök att beräkna den potential som kan finnas i form av antalet utrikes födda felsysselsatta eller icke-sysselsatta akademiker. En överslagsberäkning ger vid handen att om utrikes födda akademiker skulle ha kvalificerade arbeten i samma utsträckning som inrikes födda akademiker, så finns det en potential på 30 000 felsysselsatta eller icke-sysselsatta utrikes födda akademiker, som varit i Sverige i mellan 5 och 35 år⁹.

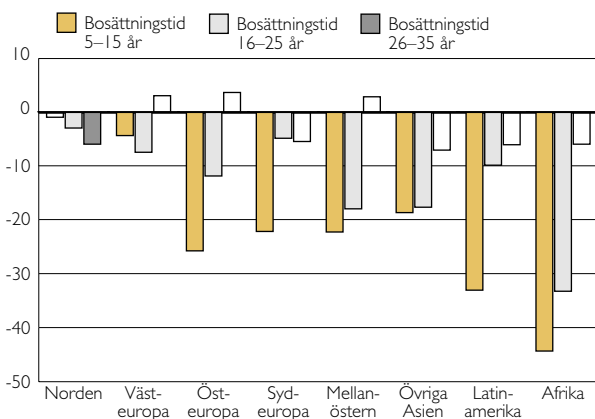
De resultat som hittills visats tar inte hänsyn till att det kan finnas skillnader mellan inrikes och utrikes födda i ålder och i utbildningens inriktning. Av särskilt stort intresse är därför de statistiska bearbetningar som gör det möjligt att jämföra utrikes och inrikes födda akademiker *med samma ålder och utbildningsinriktning*. Beräkningarna gäller sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete för dem som är anställda och visar att det är små skillnader mellan akademiker födda i Sverige och akademiker födda i ett annat nordiskt eller västeuropeiskt land. För övriga födelseregioner är skillnaderna dock mycket stora, i synnerhet för dem som har den kortaste bosättnings-tiden (5–15 år).

När det gäller utrikes födda akademiker som varit mycket lång tid i Sverige är resultaten inte lika entydiga. Akademiker från länder i Mellanöstern (endast män), övriga Asien och Östeuropa (endast kvinnor) som varit i Sverige mellan 16 och 25 år har omkring 20 procent lägre sannolikhet att ha ett kvalificerat arbete än infödda akademiker. För män födda i

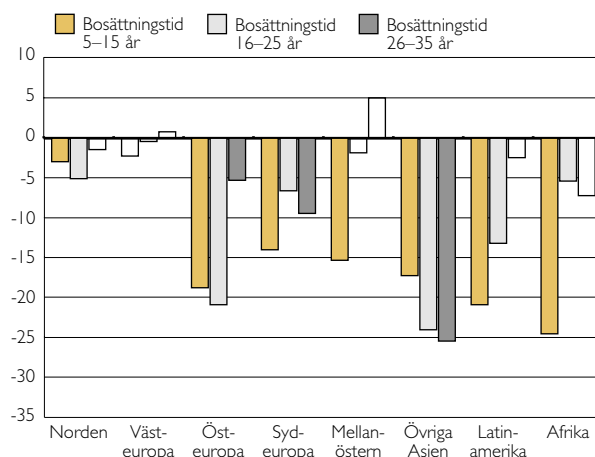
9 Beräkningarna bygger på att det enligt AKU år 2001 fanns drygt 150 000 utrikes födda akademiker över 24 år som varit i Sverige mer än 4 år.

DIAGRAM 10 & 11

Skillnaden i sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete, anställda akademiker 25–55 år, utrikes födda jämfört med inrikes födda, män år 2001. Procentenheter.



Skillnaden i sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete, anställda akademiker 25–55 år, utrikes födda jämfört med inrikes födda, kvinnor år 2001. Procentenheter.



KÄLLA: Ekberg och Rooth (2004), tabell 10, sid. 21. Icke fyllda staplar betyder att värdena inte är statistiskt säkerställda.

Afrika är sannolikheten mer än 30 procent lägre. (Se diagram 10 och 11.)

Det finns däremot inga statistiskt säkerställda skillnader mellan infödda och utrikes födda manliga akademiker som varit ännu längre tid i Sverige (26–35 år). För vissa utrikes födda är det dock möjligt att detta fördelaktiga resultat helt enkelt beror på att det är ytterst få observationer i kategorin med bosättningsstid 26–35 år. Det går därför inte att entydigt säga att alla skillnader mellan inrikes och utrikes födda manliga akademiker har försvunnit efter 26 år. Dessutom har, trots denna mycket långa vistelsetid, kvinnor från länder i Östeuropa och Sydeuropa något lägre och kvinnor från länder i övriga Asien betydligt lägre sannolikhet än infödda kvinnor att ha ett kvalificerat arbete.

De nedslående resultaten är således att många anställda akademiker från länder utanför Västeuropa har fastnat i okvalificerade arbeten, trots att de varit i Sverige i så lång tid som mellan 16 och 25 år. Det är självklart att det tar några år att anpassa utbildningar och erfarenheter från andra länder till svenska förhållanden, i synnerhet när det gäller kvalificerade arbetsuppgifter. Men det är inte rimligt att denna anpassning ska ta så lång tid i anspråk.

Det finns dock även mer förhoppningsgivande resultat från studien, nämligen att skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda har så starkt samband med bosättningsstiden. De tydligaste exemplen är kvinnor födda i ett land i Afrika och män födda i ett

land i Latinamerika som varit i Sverige i 5–15 år, där sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete är 20 till 30 procentenheter lägre än för inrikes födda. Dessa skillnader har minskat till mellan 5 och 10 procentenheter för dem som varit i Sverige i 16–25 år och är inte statistiskt säkerställda för dem varit här under ännu längre tid¹⁰. Det finns två möjliga tolkningar av dessa resultat. Den ena tolkningen utgår från bosättningsstiden i Sverige och visar att det visserligen tar mycket lång tid för utrikes födda akademiker att få ett arbete i enlighet med sin kompetens, men att bilden inte är lika mörk som den som framkommit i tidigare studier av personer med kortare bosättningsstid. Den andra tolkningen lyfts fram av författarna till studien och utgår från vid vilken tidpunkt de utrikes födda kom till Sverige. De som varit i Sverige i mer än 15 år (och som således kommit i perioden 1966–1985) kom in på en arbetsmarknad med betydligt gynnsammare förhållanden än under 1990-talet. Eftersom det sannolikt kommer att råda brist på arbetskraft i framtiden, i synnerhet inom ett flertal av de akademiska yrkena, så borde det innebära att arbetsmarknaden i framtiden av rena rekryteringsskäl tvingas lära sig att ta tillvara hela arbetskraftens kompetens.

¹⁰ Här är det dock inte entydigt om det är det ringa antalet observationer som medfört att skillnaderna inte är statistiskt säkerställda. Koefficienterna har dock fortfarande negativt tecken.

Utvandring

Den hittillsvarande analysen har presenterat sysselsättning och kompetens hos den utrikes och den inrikes födda befolkningen. Detta kan kanske ge uppfattningen att befolkningen endast bestäms av hur många som fötts i Sverige och av hur många som vandrat in under det senaste århundradet. I avsnittet om utvecklingen på arbetsmarknaden framgår att inte bara invandringen utan även utvandringen har stor betydelse. Vid en diskussion av hur kompetensen hos de utrikes födda tas till vara är det därför av intresse att studera vilka som stannar i Sverige och vilka som flyttar ut. Det finns här en del sporadisk information som visar på uppfattningen att utrikes födda akademiker flyttar till andra länder där de lättare kan få ett jobb som motsvarar deras utbildning. Ett exempel är den intervjuundersökning av ett trettio-tal ungdomar som redovisas i delen *Barns och ungdomars uppväxtvillkor* i denna rapport.

För att få en mer heltäckande uppfattning om utvandringens betydelse har vi för Rapport Integrations räkning beställt en forskningsrapport från Lena Nekby, som analyserar utvandringen under 1990-talet. Nekbys studie bygger på registerdata över samtliga drygt 200 000 personer som utvandrat under 1990-talet samt ett slumpmässigt urval som omfattar fyra procent av hela befolkningen¹¹.

De övergripande frågor som ställs i Nekbys studie är om utvandringen av utrikes födda innebär en förlust av kompetens på svensk arbetsmarknad och om det finns några systematiska skillnader i utvandringens omfattning och mönster mellan inrikes och utrikes födda. Avsnittet »Utvandring« bygger fortsättningsvis i huvudsak på Nekbys studie.

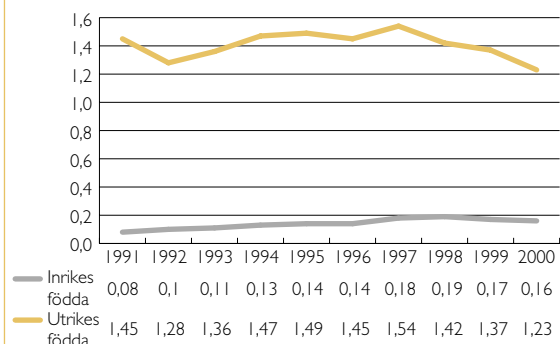
Beskrivning

När det gäller utvandringens omfattning kan vi konstatera att det är ganska små andelar av befolkningen som flyttar ut från Sverige varje år, men att dessa andelar är betydligt högre bland dem som är födda utomlands än bland infödda. I den inrikes födda befolkningen överstiger utvandringen aldrig 2 promille per år. Utvandringen bland dem som är födda utomlands är omkring 10 gånger högre och ligger varje år på omkring 1,5 procent av den utrikes födda befolkningen. Vi kan också se att utvandringen ökar under sysselsättningskrisen i början av 1990-talet och minskar under slutet av 1990-talet.

11 Utvandrare är den som utvandrat någon gång under perioden 1991–2000, en del individer kan ha utvandrat flera gånger under denna period.

DIAGRAM 12

Procentuell andel utvandrare i den inrikes och den utrikes födda befolkningen, 16 år och äldre

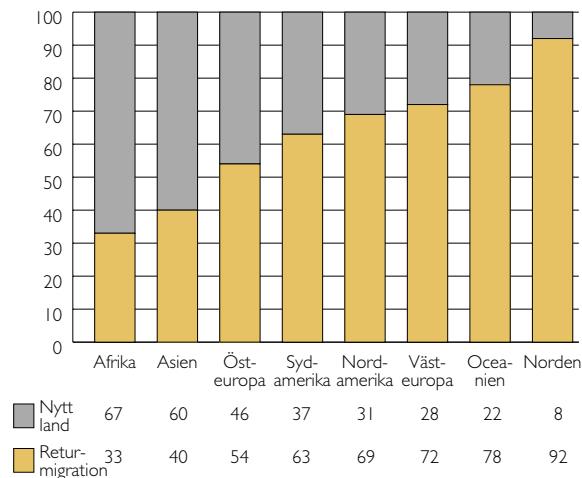


KÄLLA: Nekby (2004), figur 2.

Särskilt höga andelar utvandrare finns bland dem som är födda i andra länder i väst, det vill säga Norden, övriga Västeuropa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland. Detta mönster är sannolikt ett uttryck för att invandringen har olika karaktär. De som kommer från övriga länder är sannolikt flyktingar, varav många inte har möjlighet att återvända till sina hemländer. Det är därför av stort intresse att kunna skilja ut s.k. returnmigration, det vill säga de som återvänder till sina hemländer, från utvandring till tredje land. En sådan uppdelning visar att mer än 90 procent av

DIAGRAM 13

Procentuell andel returnmigranter av samtliga utvandrare efter födelseregion, 16–64 år, år 1991–2000



KÄLLA: Nekby (2004), tabell 4.

de utvandrare som är födda i ett övrigt nordisk land återvänder till samma region, medan i andra änden av skalan endast en tredjedel av utvandrare som är födda i ett land i Afrika återvänder till Afrika.

Det är inte bara i Sverige som den demografiska utvecklingen sannolikt kommer att innebära brist på arbetskraft i framtiden. I de flesta västländer görs liknande prognoser. Som framgår av nästa avsnitt som behandlar internationella jämförelser, har detta inneburit att många OECD-länder redan nu vidtar mått och steg för att dra till sig invandring av framförallt personer med vissa kompetenser. Det är troligt att konkurrensen om arbetskraften mellan länderna kommer att tillta i framtiden. Det är därför av stort intresse att Nekby även skiljer mellan utvandring till västländer och till övriga länder. Av denna uppdelning framgår att så gott som samtliga utvandrare, som inte är returnmigranter, flyttar till ett land i väst.¹² Som en jämförelse flyttar endast 85 procent av de inrikes födda utvandrarna till ett annat västland.

Nästan hälften av utvandrarna flyttar från Sverige inom 5 år efter det senaste invandringstillfället och de som är födda i västländer utvandrar snabbare än de som är födda i övriga länder.

Vilken roll spelar utbildning och andra bakgrundsfaktorer?

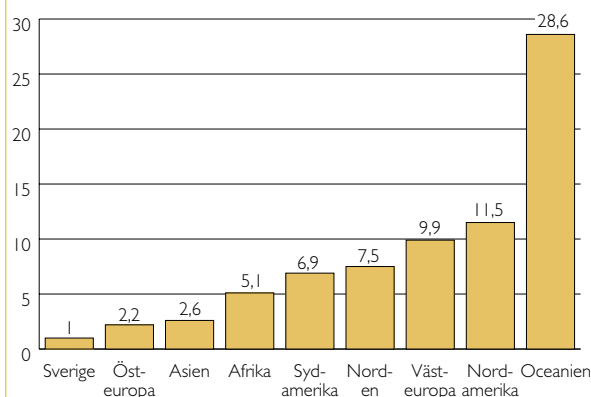
Det är allmänt känt, både från Sverige och från andra länder, att de som har hög utbildning är mer internationellt rörliga än lågutbildade. För övrigt har även ålder, kön, civilstånd och att vara småbarnsförälder betydelse för individens beslut att utvandra eller stanna (Se Pedersen et al. 1996 för en översikt av den internationella litteraturen.) Detta mönster framgår även tydligt i Nekbys analyser. Av intresse i detta sammanhang är främst om det finns några skillnader mellan utrikes och inrikes födda när det gäller vilken inverkan utbildningen har på utvandringen.

När Nekby använder statistiska metoder som gör det möjligt att jämföra individer med samma utbildning, kön, ålder, civilstånd, antal små barn och tidigare sysselsättning framkommer ingen som helst ändring av »rangordningen« av födelseregioner när det gäller utvandringen: utrikes födda har högre sannolikhet att utvandra än inrikes födda. Av de utrikesfödda är det fortfarande de som är födda i västländer som har de högsta utvandringsriskerna. Oddskvoterna i diagram 14 visar hur mycket högre risken att utvandra är för dem som är födda i ett annat land än Sverige. Oddskvoten 5,1 för »Afrika« innebär t.ex. att

¹² Detta resultat går att utläsa genom att kombinera tabellerna 4 och 5 i Nekby (2004)

DIAGRAM 14

Risken att utvandra någon gång under perioden 1991–2000, oddskvoter.



KÄLLA: Nekby (2004), tabell 7.

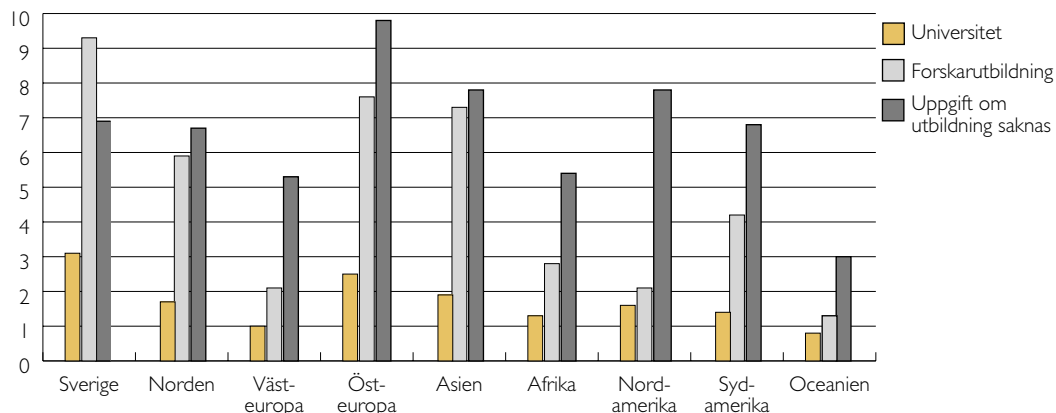
risken att utvandra är drygt 5 gånger högre för dem som är födda i ett land i Afrika jämfört med dem som är födda i Sverige.

Utbildningen har stor betydelse för vart utvandrarna flyttar. För samtliga utrikes födda gäller att de som flyttar till ett tredje land har betydligt högre utbildning än dem som flyttar tillbaka till ursprungsregionen. Vidare har de som utvandrar ganska snart efter invandringen till Sverige (inom 5 år) högre utbildning än de som utvandrare vid en senare tidpunkt.

Med tanke på konkurrensen om utbildad arbetskraft från andra västländer är det av särskilt intresse att studera vilken roll utbildningen har för risken att utvandra till ett västland. Det mest påfallande resultatet här är att det inte går att se några större skillnader mellan födelseregioner när det gäller vilken betydelse utbildningsnivån har för risken att utvandra. För samtliga gäller att utvandringsrisken är högre för varje steg i utbildningsskalan. I diagram 15 illustreras detta i form av oddskvoter för utbildningsnivåerna universitetsutbildning, forskarutbildning och okänd utbildning. För varje födelseregion/utbildningsnivå visar oddskvoten risken att utvandra till ett land i väst i stället för alternativet utvandra till ett icke-västligt land eller inte utvandra över huvud taget. (Förutom de utbildningsnivåer som visas i diagrammet ingår kontroll för gymnasieutbildning, kön, ålder, civilstånd, små barn och sysselsättning innan utvandringstillfället.) Även om det är vissa skillnader i värdet på oddskvoterna är mönstret detsamma oavsett födelseregion. De som har universitetsutbildning har högre risk att utvandra till väst än de som har lägre

DIAGRAM 15

Betydelsen av högre utbildning för risken att utvandra, oddskvoter.



KÄLLA: Nekby (2004), tabell 11.1–11.9.

utbildning. De som har forskarutbildning har ännu högre utvandringsrisk. Med undantag av dem som är födda i Sverige har alla med »okänd utbildning« den allra högsta risken.

Oavsett födelseregion har tidigare sysselsättning en negativ inverkan på sannolikheten att utvandra. Effekten är påfallande lika för alla: för dem som haft ett jobb är sannolikheten mellan 60 och 70 procent lägre än för dem som aldrig haft ett jobb. Det går således inte att hitta några belägg i Nekbys studie för att hög utbildning eller tidigare svårigheter att få arbete skulle påverka utvandringen av utrikes födda på något särskilt sätt som inte gäller för inrikes födda. Mönstren är påfallande lika vad gäller vilka bakgrundsfaktorer som påverkar utvandringen.

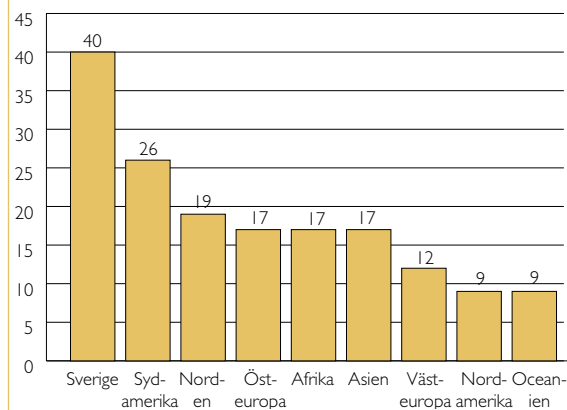
Återinvandring

För att få en uppfattning om utvandringen av utrikes födda kan tänkas innebära någon förlust av kompetens för den svenska arbetsmarknaden är det viktigt att ta hänsyn till om utvandringen är permanent eller om utvandringen kommer tillbaka efter ett antal år. Det finns en del forskning från andra länder som tyder på att återvändande utvandrare kan innebära ett tillskott av kompetens, då de återvändande har förvärvat värdefulla kunskaper och erfarenheter under sin utlandsvistelse (se t.ex. Røed 2002 angående Norge).

I de data som Nekby använder är det möjligt att beräkna hur många som både utvandrat från och återvänt till Sverige under perioden 1991–2000. Här är det stora skillnader mellan inrikes och utrikes födda. Av inrikes födda utvandrare har 40 procent återvänt,

DIAGRAM 16

Procentuell andel återinvandrare efter födelseregion.



KÄLLA: Nekby (2004), tabell 13.

därefter kommer de som är födda i ett land i Sydamerika där 26 procent har återvänt. För övriga födelseregioner gäller att endast mellan 10 och 20 procent har återvänt.

Sammanfattning

Utgångspunkten för en diskussion om kompetens och arbetsmarknad måste vara att låg sysselsättning och hög arbetslöshet i sig självt är ett tecken på slöseri med mänskliga resurser. Så gott som alla individer har någon form av kompetens som borde kunna tas tillvara på arbetsmarknaden. Sysselsättningen är lägre och arbetslösheten högre bland utrikes födda än

bland infödda, vilket i sig innebär en högre grad av kompetenslöseri.

De utrikes föddas problem på arbetsmarknaden kan inte generellt förklaras av skillnader i utbildningsnivå eller ämnesmässiga inriktning. Utbildningar kortare än grundskolenivå är visserligen något vanligare bland dem som är födda utomlands än bland infödda, i synnerhet bland kvinnorna. Men de lågt utbildade utrikes födda består huvudsakligen av personer som varit i Sverige i 20 år eller längre (drygt två tredjedelar av männen och hälften av kvinnorna) och som till stor del är födda i ett annat nordiskt land (nästan hälften av männen och nästan en tredjedel av kvinnorna), det vill säga grupper som vanligtvis inte i första hand förknippas med dem som har de största svårigheterna på arbetsmarknaden. De lågt utbildade utrikes födda är en relativt liten grupp, ca 10 procent av männen och 14 procent av kvinnorna har en utbildning som är kortare än nio år. Om vi tänker oss att sysselsättningsgraden skulle vara likvärdig hos inrikes och utrikes födda med kortare utbildning än nio år, skulle ytterligare 12 000 lågt utbildade utrikes födda behöva ha ett arbete.

När det gäller övriga utbildningsnivåer är det inte några större skillnader mellan inrikes och utrikes födda. Trots detta visar den studie (Ekberg och Rooth 2004) vi beställt för Rapport Integration, att det är mycket stora skillnader i arbetets kvalifikationsgrad mellan inrikes och utrikes födda. Nästan 50 procent av män som är födda i Sverige har ett kvalificerat arbete, jämfört med mindre än 20 procent av dem som är födda i ett land i Afrika eller Sydeuropa (f.d. Jugoslavien räknas in i Sydeuropa i Ekbergs och Rooths rapport).

Det är däremot inga större skillnader mellan inrikes födda män och kvinnor när det gäller arbetets kvalifikationsgrad. Bland utrikes födda skiljer sig dock fördelningen mellan män och kvinnor, framförallt genom att det är betydligt vanligare att utrikes födda kvinnor har arbeten utan några som helst utbildningskrav. De största skillnaderna mellan män och kvinnor finns för dem som är födda i ett land i Asien (utom Mellanöstern) och Sydeuropa.

De är väl känt att män och kvinnor arbetar i olika yrken. De s.k. olikhetsindex som utarbetats för Rapport Integration visar att arbetsmarknaden inte bara är segregerad efter kön utan också efter födelseregion. En dryg fjärdedel av de utrikes födda männen och en knapp fjärdedel av de utrikes födda kvinnorna skulle behöva byta yrke för att yrkesfördelningen skulle bli densamma som för inrikes födda. För de flesta utrikes födda minskar yrkessegregationen med tiden de varit bosatta i Sverige. Trots detta kvarstår stora skillnader

framförallt för män födda i ett land i Afrika eller Asien (utom Mellanöstern), som bott i Sverige i så lång tid som mellan 16 och 35 år: omkring 40 procent av de män som är födda i Afrika eller Asien (utom Mellanöstern) behöva byta yrke för att yrkesfördelningen skulle bli densamma som för inrikes födda.

Arbetsmarknaden är således både segregerad efter kön och efter födelseregion. Segregationen efter kön tar sig uttryck i att män och kvinnor arbetar inom olika branscher på arbetsmarknaden. Inom dessa branscher är kvalifikationsnivån ungefär lika hög för inrikes födda män och kvinnor. Bland utrikes födda har kvinnor i högre grad okvalificerade arbeten än män. *Segregationen efter födelseregion betyder att även inrikes och utrikes födda arbetar i olika branscher, men att arbetsmarknaden i detta fall även är segregerad när det gäller arbetets kvalifikationsnivå.*

Akademikernas sysselsättning och yrke är av särskilt stort intresse när det gäller kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Genom den studie vi låtit beställa för Rapport Integration har vi nu väsentligt utökat kunskaperna om utrikes födda akademiker och deras ställning på arbetsmarknaden. Studien avser en bred grupp av utrikes födda akademiker, nämligen alla som är mellan 25 och 55 år och som varit i Sverige mellan 5 och 35 år. Av denna studie framgår att de utrikes födda i hög grad har en inriktning på sin utbildning, som är redan i dag är efterfrågad på arbetsmarknaden och sannolikt kommer att bli ännu mer efterfrågad i framtiden. Omkring två tredjedelar av såväl inrikes som utrikes födda akademiker har en utbildning inom områdena pedagogik, naturvetenskap, teknik samt sjuk- och hälsovård och social omsorg (i fortsättningen förkortad till »hälsa«). Fördelningen inom dessa utbildningsområden är något olika mellan inrikes och utrikes födda akademiker och mellan män och kvinnor. Män har i högre utsträckning än kvinnor en utbildning inom naturvetenskap och teknik och kvinnor inom pedagogik och hälsa. Könsskillnaderna är dock något mindre bland utrikes födda akademiker än bland inrikes födda. Utbildningar inom naturvetenskap, teknik och hälsa är vanligare bland utrikes födda akademiker och utbildningar inom pedagogik vanligare bland inrikes födda. Naturvetenskapliga och tekniska utbildningar är särskilt vanliga bland manliga akademiker från Östeuropa, Mellanöstern och övriga Asien där över 60 procent har en akademisk utbildning med detta innehåll.

Trots detta har endast 60 procent av utrikes födda akademiker ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå att jämföra med 80 procent av de akademiker som är födda i Sverige. Skillnaderna mellan

utrikes och inrikes födda akademiker följer den »rangordning« på arbetsmarknaden som vi känner igen från övriga avsnitt i Rapport Integration. Akademiker från länder utanför EU/EES har betydligt lägre sannolikhet att ha ett kvalificerat arbete än akademiker från andra länder. Mest utsatta är manliga akademiker som är födda i ett land i Afrika.

Skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda akademiker har ett mycket starkt samband med bosättningstiden. Efter 16 år i Sverige har skillnaderna minskat avsevärt och efter 26 år finns inga statistiskt säkerställda skillnader utom för kvinnliga akademiker från Syd- och Östeuropa samt Asien (utom Mellanöstern). Trots denna förbättring över tid är det särskilt nedslående att många akademiker från länder utanför Västeuropa har fastnat i okvalificerade arbeten, trots att de varit i Sverige i så lång tid som mellan 16 och 25 år. Jämfört med inrikes födda är sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete mellan 20 och 30 procent lägre för manliga akademiker från ett land i Afrika och kvinnliga akademiker från länder i Östeuropa och Asien (utom Mellanöstern). Det är självklart att det tar några år att anpassa och komplettera utbildningar och erfarenheter från andra länder till svenska förhållanden, i synnerhet när det gäller kvalificerade arbetsuppgifter. Men det är inte rimligt att denna anpassning ska ta så lång tid i anspråk.

Det finns två möjliga tolkningar av dessa resultat. Den ena tolkningen är att det tar mycket lång tid för akademiker att få ett arbete i enlighet med sin kompetens, men att bilden inte är lika mörk som den som framkommit i tidigare studier av akademiker med kortare bosättningstid. Den andra tolkningen lyfts fram av författarna till studien, som framhåller att de som kom till Sverige perioden 1966–1985 gjorde sitt inträde på en arbetsmarknad med betydligt gynnsammare förhållanden än under 1990-talet. Eftersom det sannolikt kommer att råda brist på arbetskraft i framtiden, i synnerhet inom ett flertal av de akademiska yrkena, så borde förhållandena i framtiden bli mer gynnsamma för utrikes födda akademiker. Som framkommit i andra delar av Rapport Integration så bestäms framgångarna på arbetsmarknaden för utrikes födda inte i första hand av principen om lika rättigheter och möjligheter utan av rekryteringssituationen.

Trots att det finns vissa ljusglimtar är det ändå ett stort slöseri med kompetens att så många högt utbildade saknar ett jobb i enlighet med sina kvalifikationer trots att de bott mycket lång tid i Sverige. I debatten figurerar ett stort mängd siffror över antalet utrikes födda som saknar jobb eller har ett okvalificerat arbete. På basis av de uppgifter som redovisats här

finns det en potential på 30 000 icke sysselsatta eller felsysselsatta utrikes födda akademiker som varit i Sverige i mellan 5 och 35 år.

En annan typ av kompetensförlust inträffar om högt utbildad arbetskraft lämnar Sverige. Generellt gäller att den internationella rörligheten är högre bland högt utbildade än bland lågt utbildad. Detta innebär att högt utbildade utvandrar i högre utsträckning än lågt utbildade, men att högt utbildade också kommer tillbaka i högre utsträckning. Om detta mönster är detsamma för utrikes födda som för inrikes födda har hittills inte varit känt. I den studie som beställts för Rapport Integration framkommer att detta generella mönster gäller även för utrikes födda, det vill säga ju högre utbildning desto fler utvandrare. Däremot finns det stora skillnader i utvandringens omfattning, det vill säga hur stora andelar som utvandrar. När hänsyn tas till skillnader i bl. a. kön, ålder och utbildning är till exempel utvandringsrisken för dem som är födda i ett land i Asien tre gånger högre än för inrikes födda. För dem som är födda i ett land i Afrika är utvandringsrisken fem gånger högre och för sydamerikaner sju gånger högre. Den allra högsta utvandringsrisken finns hos dem som är födda i västländer, vilket hänger samman med en hög returnmigration, det vill säga de återvänder till det land de en gång utvandrat från.

De som inte återvänder till ursprungsregionen utvandrar till ett land i väst. Eftersom det är troligt att den internationella konkurrensen om högt utbildad arbetskraft kommer att öka i framtiden, är det bekymmersamt att det framförallt är de högt utbildade som flyttar till ett land i väst.

Den höga utvandringen av utrikes födda innebär således att den svenska arbetsmarknaden förlorar högt utbildad arbetskraft. Den risk för förlust av kompetens som detta innebär förstärks av att återinvandringen tillbaka till Sverige är betydligt lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda.

De resultat som vi här redovisat bygger på registerstudier och ger ingen förklaring till de skillnader på arbetsmarknaden som framkommit. När det gäller den bristande samstämmigheten mellan utbildning och yrke kan en tänkbar orsak vara de brister i valideringen av utländska examina som framhålls i ett annat avsnitt i denna rapport. Mer än hälften av de utrikes födda har en utländsk examen. En annan tänkbar orsak är svårigheter att göra nödvändiga kompletteringar av utländska examina. Vi vet inte heller hur stor del av de utrikes födda akademiskernas felsysselsättning eller icke-sysselsättning som beror på någon form av diskriminering. Slutligen känner vi inte utvecklingen på sikt för de akademiker som har

okvalificerade arbeten. I vilken utsträckning innebär dessa jobb en inlåsning i okvalificerade arbetsuppgifter? Finns det möjligheter att vissa okvalificerade arbetsuppgifter kan fungera som språngbräddor till mer kvalificerade jobb? Det är angeläget att rätta ut dessa frågetecken, eftersom svaren har viktiga policyimplikationer.

Inte heller när det gäller utvandring och återinvandring kan det underlag vi har ge någon antydning om varför utvandringen är högre bland utrikes än

bland inrikes födda. En ganska självklar anledning är att många flyttar tillbaka till sina ursprungsländer. För dem som utvandrar till ett tredje land finns det många tänkbara orsaker. Det är tänkbart att utrikes födda är mer internationellt rörliga och helt enkelt vill pröva sina möjligheter i flera länder. Särskilt angeläget att undersöka är om den högre utvandringen av utrikes födda kan hänga samman med att diskrimineringen på arbetsmarknaden är lägre i andra länder.

VARFÖR SKILLNADER I SYSSELSÄTTNING MELLAN UTRIKES OCH INRIKES FÖDDA?

I förra årets *Rapport Integration* gjordes en utförlig redovisning av forskningsläget när det gäller faktorer som kan förklara skillnader i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda. Sammanfattningsvis gick det inte att finna något empiriskt stöd för att förklaringarna till någon större del skulle finnas på *utbudssidan*, det vill säga i särskilda egenskaper hos den utrikes födda befolkningen. På *utbudssidan* har utbildningsnivån, sökaktiviteten, kulturella olikheter, otillräckliga kunskaper i svenska språket och bristande tillgång till nätverk nämnts som förklaringar till den låga sysselsättningen bland dem som är födda utomlands. Vi fann där inget empiriskt stöd för att utbildningsnivån, sökaktiviteten eller eventuella kulturella olikheter skulle kunna förklara de stora skillnaderna i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda. När det gäller kunskaper i svenska språket och tillgången till nätverk konstaterades att vi saknar information om dessa faktorer omfattning och vilken betydelse de har för utrikes föddas situation på arbetsmarknaden. På det enda år som förflutit sedan förra årets *Rapport Integration* har forskningen inte spridit något ytterligare ljus över dessa frågor. Däremot kunde vi i föregående avsnitt ge en mer utförlig bild av utbildningens betydelse genom en av de forskningsrapporter (Ekberg och Rooth 2004), som ges ut som bilaga till årets *Rapport Integration*. Enligt Ekberg och Rooth är inte enbart utbildningsnivån ungefär densamma i den utrikes som i den inrikes födda befolkningen, utan även utbildningens inriktning. Utrikes födda akademiker har utbildning inom ämnesområden som är minst lika efterfrågade på arbetsmarknaden som bland inrikes födda akademiker. Tillgången till kvalificerade arbeten förefaller däremot att bestämmas av den sortering efter födelse-region som vi funnit generellt på arbetsmarknaden,

där de som är födda i Afrika och Asien har sämre möjligheter än andra.

I den del av årets *Rapport Integration* som behandlar boendet finns också indirekt stöd för att bristande tillgång till sociala nätverk kan ha betydelse. I den särskilda studie som gjorts av boendesegregationens konsekvenser, framkommer att det kan finnas vissa s.k. områdeseffekter. Med områdeseffekter menas att de som bor i vissa bostadsområden har mindre chanser att hitta ett jobb än individer med samma kön, ålder och utbildning som bor i områden med högre sysselsättning och högre inkomster. Bostadsområden med en hög andel arbetslösa skulle alltså *i sig* kunna ge sina invånare sämre utgångsläge på arbetsmarknaden. I den mån det finns sådana områdeseffekter, kan en av mekanismerna vara att man saknar grannar med kontakter i arbetslivet. Som vi kommer att visa längre fram i detta avsnitt sker nämligen en mycket stor del av rekrytering via informella kanaler.

Däremot fann vi i förra årets *Rapport Integration* åtskilligt empiriskt stöd för att förklaringarna måste sökas på *efterfrågesidan*, det vill säga i uppfattningar och värderingar av personer från andra länder och deras kompetens hos arbetsgivare, fackföreningar och hos folk i allmänhet. Denna slutsats grundade sig i att det fanns en mängd studier som gav tydliga indikationer på att diskriminering förekommer. Flera av dessa studier var baserade på intervjuer där intervjupersonerna själva uppger att de utsatts för diskriminering eller med personalrekryterare och arbetsförmedlare som uppger att de känner till att diskriminering förekommer på arbetsmarknaden. Utöver uppgifterna i intervjuer är det svårt att se vad annat än diskriminering som skulle kunna förklara resultat från kvantitativa studier som visar att:

- inrikes födda ungdomar med föräldrar födda i

utomeuropeiska länder har lägre sysselsättning och högre arbetslöshet än andra inrikes födda ungdomar, trots att de har samma utbildningsnivå, skolbetyg i genomsnitt och skolbetyg i svenska

- adoptivbarn som är födda i länder som sannolikt innebär ett »svenskt« utseende har lägre arbetslöshet än adoptivbarn som är födda i Afrika, Asien eller Latinamerika
- utrikes födda har högre risk att förlora sina jobb, trots att de arbetat i samma företag, hade samma anställningstid i företaget och samma utbildning, kön och ålder.

Även om vi med säkerhet förra året kunde konstatera att diskriminering är en viktig orsak till skillnader på arbetsmarknaden mellan inrikes och utrikes födda, saknar vi helt kunskap om hur omfattande denna diskriminering är. Vi har också bristande insikter i vilka mekanismer som sorterar bort utrikes födda vid anställning, befordran och avsked.

Som ett första steg i en långsiktig plan för att analysera diskrimineringens omfattning och mekanismer, har vi i år fokuserat rekryteringsprocessen.

Vad är diskriminering?

Som en bakgrund till de empiriska avsnitten gör vi här en kortfattad genomgång av vad forskare inom olika discipliner menar med diskriminering. Även om det inom forskarvärlden inte finns någon allmänt etablerad definition av begreppet, avses alltid olika former av särbehandling, som direkt eller indirekt missgynnar, kränker och/eller begränsar individens handlingsutrymme och valmöjligheter. Att diskrimineringen är etnisk innebär en negativ särbehandling av individer utifrån deras nationalitet, religion, utseende och/eller kulturella bakgrund.

Både i forskningen och i den allmänna debatten används ett flertal begrepp för att analysera eller diskutera diskrimineringens bakomliggande orsaker och mekanismer. De mest förekommande begreppen är strukturell, institutionell och individuell diskriminering. De definitioner som vi här presenterar följer den rapport i ämnet som tidigare utarbetats på uppdrag av Integrationsverket (de los Reyes och Wingborg, 2002).

Med strukturell diskriminering menas där en över- och underordning som genomsyrar hela samhällets organisering och föreställningsvärlden hos politiker, massmedia, företag, institutioner, organisationer och folk i allmänhet. Grunden för denna över- och underordning är den ojämlika fördelningen av materiella resurser, inflytande och makt. Den strukturella

diskrimineringen ger utrymme för såväl diskriminerande institutionella praktiker som individuella handlingar.

Institutionell diskriminering har sin grund i den överordnade strukturen och tar sig uttryck i de regelverk, normsystem och rutiner som förekommer inom myndigheter och organisationer. Exempel på institutionella praktiker är allt från antagningsregler vid högskolor, formella och informella kvalifikationskrav vid anställningar till stereotypa föreställningar om egenskaper som anses karaktärisera individer pga. deras tänkta grupptillhörighet. Med individuell diskriminering åsyftas enskilda individers attityder, avsikter, handlingar och värderingar som leder till att vissa människor diskrimineras. Även om det finns en relativ autonomi inom var och en av dessa nivåer hänger de intimt samman och händelser på den ena nivån ger utslag på de andra.

Strukturell diskriminering tar således sin utgångspunkt i makt, normer och värderingar i hela samhället, dess institutioner och invånare. Inom nationalekonomisk teori används ett helt annorlunda och snävare angreppssätt, nämligen den modell över arbetsmarknadens (eller andra marknadens) funktionssätt, som bygger på föreställningen om perfekt konkurrens, perfekt information och fri rörlighet av alla resurser. I en sådan modell påverkas individernas möjligheter till arbete och inkomst enbart av deras produktivitet. Alla arbetssökande får samma chanser att, givet sin produktiva förmåga, få ett arbete. De företag som diskriminerar kan i denna modell inte överleva på lång sikt, eftersom de kommer att få lägre vinst än företag som inte diskriminerar. Den diskriminering som här avses kallas för *preferensdiskriminering*, eftersom orsaken är att arbetsgivare, medarbetare eller kunder ogillar individer från en viss grupp, oavsett individens kunskaper och duglighet.

Om man gör ett avsteg från denna grundläggande modell och släpper på antagandet om perfekt information, kan diskriminerande beteende vara förenligt med att ett företag kan vara lönsamt även på lång sikt. Denna teoribildning bygger på att det är både svårt och kostnadskrävande för en arbetsgivare att fastställa olika arbetssökande individers produktivitet. Det kan då vara rationellt att basera anställningsbeslutet på tänkta eller verkliga genomsnittliga gruppegenskaper, som till exempel att »kvinnor har hög frånvaro«, »ungdomar inte kan passa tider« eller att »invandrare inte förstår svenska«. Egenskaper som är lätta att observera, som namn och utseende ligger då till grund för anställningsbeslutet (eller kön och ålder om vi diskuterar diskriminering av kvinnor och ungdomar). Chansen att få ett jobb avgörs då inte av

individens egna förutsättningar utan av, sanna eller falska, genomsnittliga egenskaper hos den grupp individen anses tillhöra. Resultatet blir diskriminering på så sätt att personer med utländsk bakgrund sorteras bort, även om de är lika eller mer produktiva än de som anställs. Denna typ av diskriminering kallas *statistisk diskriminering* och bygger på föreställningar om samband mellan etnicitet och produktivitet¹.

Oavsett skilda utgångspunkter bakom teorier om strukturell/institutionell/individuell diskriminering och preferens/statistisk diskriminering blir ändå slutsatserna desamma om vad som bör göras för att motverka diskriminering. Insatserna måste ske på flera plan. Det behövs långsiktiga insatser för att påverka rådande normer och uppfattningar och förändra attityder och beteenden. Dessutom behövs konkreta åtgärder för att förändra regelverk och praxis inom institutioner, arbetsplatser och myndigheter. Inte minst viktigt är ökade kunskaper, som är en förutsättning för att både påverka attityder och förändra regelverk.

Diskriminering i samband med rekrytering

Nedan beskriver vi med stöd i empiriska undersökningar hur etablerade eller rutinmässiga tillvägagångssätt riskerar att ge upphov till diskriminering. Detta gör vi under fyra rubriker som omfattar kompetensbegreppet, frågan om nätverksrekrytering, organisationers interna ansvarsfördelning och förekomsten av mer specifika strategier för att motverka diskriminering.

Subjektiva och otydliga kompetensbegrepp

I en särskild studie som beställts till årets *Rapport Integration* redovisar Knocke (2004) resultat från intervjuer med rekryteringsansvariga i 28 privata företag och offentliga förvaltningar i Östergötlands län. Som kompetenskriterier angavs där formella meriter som utbildning och erfarenhet, men också mer svårgripbara faktorer som personkemi, personlighet, att passa in, samarbetsförmåga och social kompetens. Det är ofta rekryterarens känsla och intuition eller »vibbarna« under intervjun som bestämmer utfallet. Knocke påpekar att sådana aspekter i ett rekryteringsförfarande kan leda till att den som

rekryterar »väljer någon som de känner igen sig i och väljer bort dem som upplevs som annorlunda eller avvikande« (Knocke 2004, sid. 6).

Forskare från andra länder beskriver med utgångspunkt i empiriska undersökningar liknande erfarenheter i Storbritannien respektive Nederländerna (Carter 2003, Jenkins 1986, van Beek 1993). Även i dessa studier framgår att informella urvalskriterier har stor betydelse för resultaten av rekryteringen. van Beek (1993) redovisar att i genomsnitt 70 procent av arbetsgivarens preferenser består av faktorer som arbetstagaren inte kan påverka: ålder, kön, hälsa och etnisk bakgrund. Av Jenkins (1986) studie framkommer att mer än hälften av arbetsgivarna tog hänsyn till de arbetsökandes utseende, uppförande och attityd samt mognad. Även chefens eller rekryterarens »instinkt« tillmättes stor betydelse.

»Neutrala« kompetenskrav och »social closure«

Kraven på »perfekt« svenska har enligt Knocke (2004) mildrats jämfört med slutet av 1990-talet. En bit in på 2000-talet talas istället om att ha tillräckliga kunskaper i förhållande till vad arbetsuppgifterna kräver. Formella språktester genomförs inte utan bedömningarna av språkkunskaperna sker på informella vägar. Samtidigt som kraven på kunskaper i svenska språket mildras finns det en tendens till att andra typer av »orimliga« krav på kunskaper dyker upp. Knocke tar som exempel att kunskaper i engelska idag får större betydelse i arbeten där maskininstruktioner ofta är på engelska. De »neutrala« krav som då ställs är att kunskaperna i engelska måste ingå i en »svensk« gymnasiekompetens.

Kraven på fullgjord gymnasieutbildning kan synas vara neutralt. Men kravet medför risken att en person med utbildning från hemlandet inte kommer ifråga för anställning ens för relativt enkla arbetsuppgifter. (Knocke 2004, sid. 16.)

Knocke synliggör att även de mer formella kompetenskriterierna inte garanterar problemfri rekrytering ur ett diskrimineringsperspektiv. Carter (2003) för ett mer utvecklat resonemang kring just denna aspekt. Med utgångspunkt från en omfattande empirisk undersökning av sjuksköterskeyrket i Storbritannien ifrågasätter han »neutraliteten« i de formella meriterna och exemplifierar med att kvalifikationer från olika lärosäten kan vara behäftade med olika »prestige« eller att utländska meriter betraktas som mindre värda. I sin granskning menar Carter (2003) att de krav på formella kvalifikationer och meriter som ställs inom olika yrken påverkas av yrkesgruppernas strävan efter erkän-

¹ Teorin formulerades ursprungligen av Arrow (1972) och Phelps (1972). För översikter se Lundahl & Wadensjö (1984) eller mer kortfattat: Arai m.fl. (1999)

nande eller att behålla sin »status«. ² Dessa strävanden leder till utestängning av vissa grupper. Inom sjuksköterskeyrket skapades det till exempel nya nischer med tydligt markerad lägre status. Till denna nya nisch förpassades och kvarhölls de invandrade sjuksköterskorna. De som invandrat tidigt till Storbritannien, på 50- och 60-talen, talar i studien om bemötanden och beteenden som kan klassas som mer direkt och öppet diskriminerande, medan senare generationer rapporterar erfarenheter av diskriminerande strukturer inom organisationerna som inskränkte deras möjligheter till karriärutveckling.

Carter observerar att det samtidigt var frågan om inkludering i och exkludering från sjuksköterskeyrket. Sjuksköterskeyrket öppnade sig för de invandrade samtidigt som de förpassades till särskilda »maktlösa« positioner inom yrket. Denna utveckling kan beskrivas som en form av segregering *inom* yrket och är en parallell till den segregering vi observerat på arbetsmarknaden *mellan* yrken.

Nätverksrekrytering och informella rekryteringskanaler

En svensk studie från början på 90-talet (Schierup & Paulson 1994) beskriver hur en bilfabriks rekryteringsstrategi gick mot att en ständigt ökande andel av rekryteringarna skedde utifrån personliga rekommendationer och informella sociala nätverk. Forskarnas slutsatser är bland annat att rekryteringsstrategin bidrog till att bibehålla en etnisk arbetsdelning på arbetsplatsen samt att strategin legitimerades genom återopandet av kulturella stereotyper. Problemet med informell rekrytering, vare sig den sker internt eller externt, är att eventuella fördomar får större spelrum när de formella processerna sätts åt sidan. Det är i de ogenomskinliga informella tillvägagångssätten som olika diskriminerande förhållningssätt kan »gömmas« (Carter 2003).

I en undersökning av Arbetsmarknadsstyrelsen (Harkman & Sahin 2003) bekräftas att informella kontakter är en viktig rekryteringskanal för arbetsgivare. Av denna undersökning framgår att 43 procent av arbetsgivarna använder informella kontakter när de söker personal. Rekrytering genom informella kanaler är vanligare inom industrin och den privata tjänstesektorn än i den offentliga sektorn. Se tabell A5 i tabellbilagan. Enligt arbetsgivarna används informella rekryteringskanaler eftersom de är effektiva och ger det bästa resultatet. Knockes resultat (2004) från

intervjuer med arbetsgivare ger stöd åt denna tes och förtydligar bilden på så sätt att användandet av informella kontakter kan vara vanligare vid rekrytering till lågkvalificerade arbeten än till högkvalificerade arbeten.

Frånvaron av konkreta strategier för att motverka diskriminering

Carter (2003) beskriver utifrån sina erfarenheter i Storbritannien att det kan förekomma formella mångfaldsstrategier parallellt med mer informellt diskriminerande strategier. Genom förändringar i ledarskapsstrukturen inom National Health Service i Storbritannien hamnade strategier för att främja etnisk mångfald och för att motverka diskriminering hos olika aktörer, det vill säga hos linjechefer respektive personalfunktionen. Den därav resulterande ansvarsfördelningen medförde att det kunde finnas mångfaldsstrategier hos personalfunktionen utan att de nödvändigtvis motverkade den diskriminerande praktiken i rekryteringsprocessen.

Frågan är om dubbelheten eller paradoxen som Carter observerar i Storbritannien finns även i Sverige. Knocke (2004) belyser att aktivt mångfaldsarbete bedrivs inom den offentliga sektorn i Sverige utan att frågan om hur man motverkar diskriminering beaktas. Mångfaldsarbetet reduceras i de fallen till endast två frågor:

- 1 En fråga om den ofördelaktiga situationen för människor med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden i relation till arbetskraftsbristen inom vissa yrkesgrupper.
- 2 En fråga om att tillfredsställa verkliga eller föreställda »kulturella« behov som en ökad mångfald i befolkningen ställer på verksamheten.

Personalförsörjningen är grundläggande för att verksamheten både inom den offentliga och den privata sektorn fungerar – det gäller att ha rätt personer på rätt plats för att åstadkomma ett bra resultat. Knockes redovisning gör det möjligt att observera hur arbetsgivare kopplar samman frågan om att rekrytera för mångfald med sin överlevnadsstrategi. För de offentliga arbetsgivarna är den främsta motiveringen för att rekrytera mångfald »arbetskraftsbrist« tillsammans med hänvisning till behov av arbetskraft med »kulturell kompetens«. Det »kulturella« som belastning vänds i tider av arbetskraftsbrist till »det kulturella« som tillgång. Hos de privata arbetsgivarna framförs att rekrytering ska ske efter »kompetens« och att det därmed inte finns anledning att bedriva ett aktivt mångfaldsarbete.

Oavsett närvaron eller frånvaron av ett aktivt

2 Carter använder begreppet »social closure« för att beskriva hur professioner bland annat genom formella krav på kvalifikation (credentialism) kan utesluta vissa grupper.

mångfaldsarbete uppvisar de rekryteringsansvariga inom båda sektorer ytterst få strategier för att aktivt motverka diskriminering. Uttalanden i intervjuerna speglar enligt Knocke oreflekterade antaganden och föreställningar att kulturella identiteter är låsta, oföränderliga och präglade av olikhetstänkande. Dessa föreställningar utgör i sin tur en utmärkt grund för diskriminering. Knocke ser dock även »en gryende insikt om den mångetniska normaliteten«. Denna gryende insikt visar sig genom uttryck som betonade människors lika värde, men även i ett fall genom konkreta handlingsmodeller för rekrytering.

Hur omfattande är diskrimineringen?

De studier vi tidigare diskuterat i detta avsnitt visar hur diskrimineringen kan gå till och i vilka situationer, men de ger inga tydliga svar på hur omfattande diskrimineringen är på den svenska arbetsmarknaden.

Att följa utvecklingen av exempelvis ojämlika strukturer i sysselsättning, arbetslöshet och inkomster, förekomsten av viss praxis i arbetslivet eller allmänhetens attityder och värderingar kan betraktas som »grova« indikatorer. En annan, mindre vanligt förekommande, metod är olika typer av experiment. Ett exempel på experimentella studier är de »tilllitsspel« och »diktatorspel« som redovisas i en bilaga till *Rapport Integration* (Ahmed 2004). I detta spel tilldelades spelarna en summa pengar och spelet går ut på att testa förtroende och preferenser för spelare med olika efternamn. Manliga spelare visade sig ha preferenser för motspelare med namn som var svensk- eller europeisk klingande. Något motsvarande mönster fanns inte hos kvinnliga spelare.

För att få till stånd mer tydliga uppgifter är det nödvändigt att försöka utföra studier vid de tillfällen då diskrimineringen manifesterar sig. Till de viktigaste tillfällen på arbetsmarknaden då etnisk diskriminering kan förekomma hör rekrytering, lönesättning, kompetensutveckling, befordran och avsked. En ideal uppföljningsstruktur när det gäller etnisk diskriminering på arbetsmarknaden borde bygga på metoder som kan mäta utvecklingen vid flera av dessa tillfällen. I nuläget är det rimligast att få till stånd en undersökning av ett av de fyra diskrimineringstillfällena, nämligen vid rekrytering.

»Situation testing«

För att få en uppfattning av hur omfattande diskrimineringen är i Sverige är det av stor vikt att även här få till stånd de experiment som initierats av ILO (International Labour Organization) och som

genomförts i flera länder. ILO påbörjade ett mer omfattande arbete för att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet i början på 90-talet. Som ett första led i detta arbete initierades kartläggningar av omfattningen av »olaglig« etnisk diskriminering i arbetslivet (Zegers de Beijl, 2000). Metoden som ILO har använt kallas »situation testing« och är en form av diskrimineringstest. En längre forskningstradition, främst från Storbritannien, har kartlagt förekomsten av etnisk diskriminering inom flera samhällssektorer med hjälp av olika testmetoder sedan 60-talet. Under 90-talet har »situation testing« använts som metod vid flera undersökningar som ägt rum i USA.

Metoden

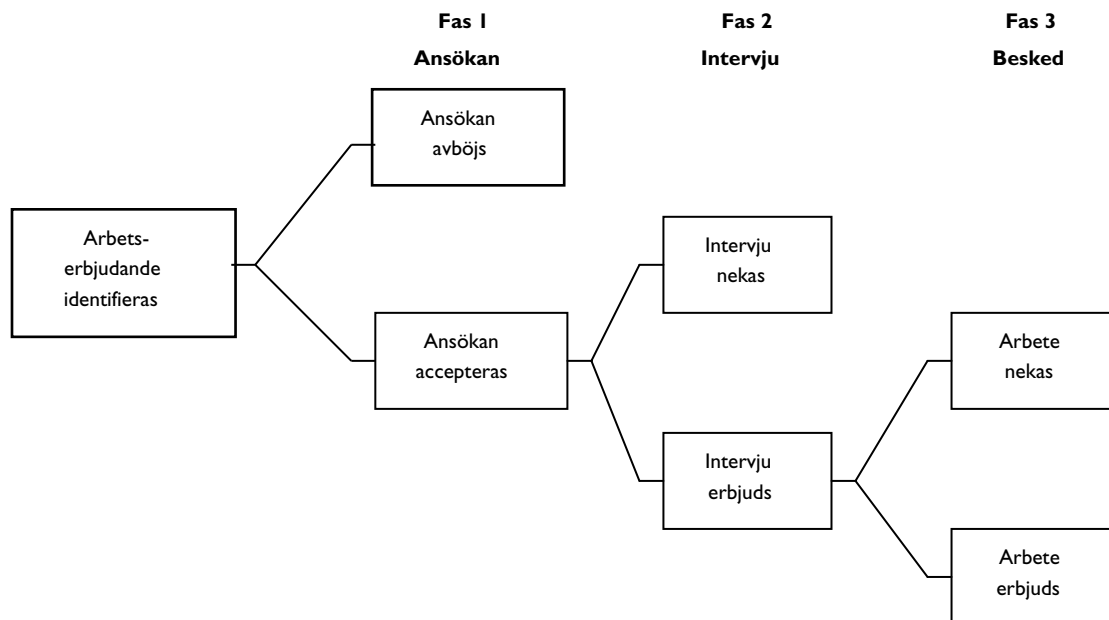
I detta avsnitt beskriver vi kort den metod som ILO har använt (ibid.). I ett första skede paras testpersoner ihop. Parningen innebär att individerna i paret har samma formella kvalifikationer och meriter samt klär sig och bedöms uppträda på liknande sätt under ansökningsprocessen. Den skillnad som kvarstår är att en av personerna i paret tillhör »minoritetsbefolkningen« medan den andra tillhör »majoritetsbefolkningen«. Testpersonerna genomgår sedan flera ansökningsprocesser genom att söka verkligt existerande lediga arbeten. De har möjlighet att söka arbete genom att svara direkt på notiser i fönster där det står »Personal sökes« samt genom tidningsannonser, arbetsförmedlingar och bemanningsföretag. Arbetsgivarens beteende studeras sedan i tre faser (se figur 1). Först i »ansökningsfasen« där det finns två möjliga utfall, ansökan avböjs alternativt accepteras. De som accepteras går vidare till andra fasen, »intervjufasen« där testpersonerna avförs eller erbjuds en intervju. De som erbjuds intervju går vidare till tredje fasen, »beskedsfasen« som innebär att testpersonen antingen nekas eller erbjuds jobbet.

Efter att dessa faser gått igenom görs beräkningar för att komma fram till hur omfattande diskrimineringen är. Resultaten redovisas i termer av »nettodiskriminering«³ som kan sägas vara den minimnivå av diskriminering som är statistiskt säkerställd. I ILO:s studie var det därutöver möjligt att observera ytterligare belägg för diskriminering av mindre konkret

3 Nettodiskriminering innebär att fallen av missgynnande behandling bland majoritetsbefolkningens testpersoner subtraheras från fallen bland minoritetsbefolkningens testpersoner. Detta görs för att reducera effekten av slumpfaktorer som påverkar utfallet. Det som kvarstår representerar sedan ett systematiskt beteende hos arbetsgivare. Ett underliggande antagande är att slumpfaktorerna är symmetriskt fördelade för minoritets- och majoritetsbefolkningarna.

FIGUR 1

Faserna i ansökningsprocessen



karaktär genom anteckningarna i intervjupersonernas dagböcker.

Resultaten

ILO har genomfört jämförbara studier i fyra länder i Europa: Belgien, Tyskland, Nederländerna och Spanien (ibid.). Förekomsten av etnisk diskriminering var omfattande i samtliga fyra länder. En översikt av resultaten framgår av diagram 1 nedan som redovisar nettodiskrimineringen per land och fas i ansökningsprocessen. Trots att det finns stora skillnader mellan länderna i sammansättningen av den invandrade befolkningen och dess situation på arbetsmarknaden (se följande avsnitt »Äpplen, stolar och kanske några päron – Sverige i internationell jämförelse») är det påfallande stora likheter när det gäller diskrimineringens omfattning. I tre av länderna ligger den runt 30 procent och i alla länderna sker den huvudsakliga bortsorteringen av minoritetsrepresentanterna i den första fasen.

Reflektioner

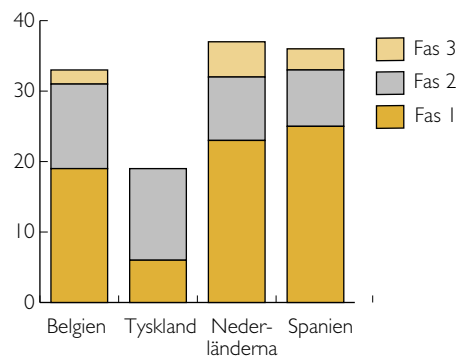
Fördelen med metoden »situation testing« är att den möjliggör mätningar av etnisk diskriminering vid flera faser i rekryteringsprocessen. Den metod som använts av ILO har fått avgränsas och anpassas av ekonomiska hänseenden. Detta innebär att det inte

gått att studera skillnader som kan finnas till exempel mellan män och kvinnor eller mellan privat och offentlig sektor.

När ILO tog sitt initiativ för att motverka diskriminering var Sverige ett av de länder som de föreslog borde delta. I Sverige diskuterades användningen av »situation testing« som metod i samband med ansökningar om forskningsmedel till dåvarande Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR). Forskningsrådets

DIAGRAM 1

Nettodiskrimineringen (i procent) per land och per fas i ansökningsprocessen.



KÄLLA: Zegers de Beijl (2002)

etiska kommitté fann emellertid att metoden var oetisk, då den innebar att arbetsgivare utsattes för möjligheten att bryta mot Lagen om diskriminering i arbetslivet. Om arbetsgivaren skulle lida ekonomisk skada av detta, till exempel genom försämrat anseende, kunde forskaren dessutom bli skadeståndsskyldig. SFR beslöt därför att avslå forskarnas ansökningar (Banton, 1997). Sedan dess har inga initiativ tagits för att genomföra denna typ av undersökningar i Sverige.

En annan typ av kritik har ifrågasatt den metodologiska tillförlitligheten och framhåller att även om »paren« sätts ihop för att likna varandra när det gäller kvalifikationer, ålder, personlighet m.m. är det möjligt att det kan finnas andra skillnader mellan testpersonerna som forskaren inte känner till. Dessa skillnader mellan individerna kan emellertid vara kända av de arbetsgivare som utsätts för experimentet. Om skillnaderna är ojämnt fördelade bland testpersonerna i majoritets- och minoritetsgruppen, blir resultatet av testet otillförlitligt (Heckman, 1998).

De reflektioner som kan göras inför dessa invändningar är att det etiska problemet med att utsätta arbetsgivare för möjligheten att utöva diskriminering inte kan jämföras med att »lura« individer att begå brott, till exempel att köpa narkotika. Experimentet leder enbart till siffror i statistiska tabeller och inte till anmälningar för brott mot diskrimineringslagen. Inte heller utsätts arbetsgivaren för någon extrem situation, eftersom han/hon i sin dagliga gärning tar emot ansökningar till lediga jobb varav en del kommer från utrikes födda och en del från inrikes födda. Dessutom måste de etiska invändningarna sättas i relation till den skada som vållas alla de individer som i verkliga livet utsätts för diskriminering. Den ekonometriska kritiken mot metodens tillförlitlighet har relevans, men gäller å andra sidan så gott som alla samhällsvetenskapliga metoder som försöker mäta hur en viss faktor påverkar en annan. Trots en metodologisk rikedom, finns det ingen metod som inte utsatts för kritiken att resultaten, helt eller delvis, visar något annat än den effekt som avses.

Å andra sidan är det sannolikt att resultaten från »situation testing« kan få stor betydelse i arbetet med att motverka diskriminering. Kunskaper om diskrimineringens omfattning är ett viktigt element i arbetet med att påverka attityder och beteenden samt åstadkomma förändringar i regelverk. Om resultaten visar att diskriminering är vanligt i Sverige, precis som i andra länder, kan arbetet med att motverka etnisk diskriminering vinna ökad legitimitet och tilltro.

Vid genomförandet av en ILO-liknande studie av

etnisk diskriminering på arbetsmarknaden i Sverige är det viktigt att reflektera över hur man kan anpassa studien till att omfatta de aspekter som är särskilt relevanta ur ett svenskt perspektiv utan att förlora jämförbarheten med andra länder.

En genomtänkt utformning och genomförande av »situation testing« kan också ge bättre kunskaper om var på arbetsmarknaden diskriminering är mer eller mindre omfattande och därmed insikter om var det finns särskilda behov av åtgärder.

Sammanfattning

I förra årets *Rapport Integration* drog vi slutsatsen att diskriminering är en viktig förklaring till de skillnader mellan utrikes och inrikes födda som vi observerar på arbetsmarknaden. En annan slutsats var att vi helt saknar kunskaper om hur vanligt förekommande diskriminering är. Vi har även bristande insikter i de mekanismer som leder till diskriminering vid anställning, befordran och avsked. Det behövs ett långsiktigt arbete, från många aktörer utöver Integrationsverket, för att bygga upp den kunskap som ökar möjligheterna att påverka diskriminerande attityder och värderingar och förändra diskriminerande regelverk och beteenden.

Som ett första steg i denna kunskapsuppbyggnad har vi i år satt fokus på rekryteringsprocessen. Av de studier som vi redovisar i år framgår att informella rekryteringskanaler och informella beslutskriterier har stor betydelse vid rekryteringsprocessen. När lediga jobb tillsätts efter personliga rekommendationer eller informella sociala nätverk, drabbas de individer som inte har tillgång till dessa personliga kontakter och nätverk. De informella beslutskriterierna innebär att kompetens inte enbart – och kanske inte främst – värderas på basis av formella meriter. Mer svårgripbara faktorer som personkemi, social kompetens samt rekryterarens känsla och intuition avgör ofta vem som anställs. Detta kan leda till att den som rekryterar väljer bort dem som upplevs som annorlunda. Det är i dessa ogenomskinliga informella tillvägagångssätt som olika diskriminerande förhållningssätt kan gömmas. Men även formella kompetenskriterier kan ha diskriminerande effekter, till exempel krav på engelska från svenskt (och ej utländskt) gymnasium även för ganska enkla arbetsuppgifter.

En annan viktig iakttagelse är att uppfattningen av utrikes föddas kompetens och deras kunskaper i svenska språket är så starkt styrd av läget på arbetsmarknaden. Det är inte insikten om alla individers

lika rättigheter och möjligheter som förändrar beteendet hos dem som ansvarar för rekryteringen. Avgörande är behoven att fylla vakanser inom yrken med brist på sökanden eller att möta verkliga eller föreställda »kulturella« behov som en ökad mångfald i befolkningen ställer på verksamheten.

I den långsiktiga kunskapsbyggets andra steg vill vi ge högsta prioritet till studier som kan ge en uppfattning om hur vanligt förekommande diskriminering är vid rekryteringsprocessen. Kunskaper om diskrimineringens omfattning är ett viktigt element i arbetet med att påverka attityder och beteenden samt åstadkomma förändringar i regelverk. Det är därför av vikt att få till stånd en motsvarighet till de undersökningar med metoden »situation testing« som initierats av ILO och genomförts i flera länder.

Om resultaten visar att diskriminering är vanligt i Sverige, precis som i andra länder, kan arbetet med att motverka etnisk diskriminering vinna ökad legitimitet och tilltro. En sådan studie skulle också kunna visa om det finns skillnader mellan branscher, yrken, regioner mm. vilket kan ge ett förbättrat underlag för att utforma mer riktade åtgärder. Med denna metod finns det dessutom även möjligheter att göra jämförelser med resultaten från tidigare studier från andra länder.

Utöver denna högst prioriterade studie av diskrimineringens omfattning, är det av vikt att få till stånd fortsatt forskning som visar vilka formella och informella mekanismer och strukturer som leder till diskriminering vid rekrytering, befordran, kompetensutveckling, lönesättning och avsked.

ÄPPLEN, STOLAR OCH KANSKE NÅGRA PÄRON

– SVERIGE I INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE

Att jämföra situationen på arbetsmarknaden för invandrade i olika länder kan vara en utgångspunkt för att lära av andras erfarenheter. Kan olikheterna vara ett tecken på att några länder har en särskilt framgångsrik integrationspolitik medan andra är mer misslyckade? Sveriges »position« i jämförelse med andra länder ger därför alltid ett stort genomslag i debatten. Är Sverige sämst eller bäst eller kanske någonstans mitt emellan? Denna typ av frågor diskuteras ofta på basis av den publicerade internationella statistiken. Dessa regelbundet publicerade statistiska uppgifter har dock en utformning som innebär att internationella jämförelser är ytterst problematiska.

Syftet med detta avsnitt är därför att

- granska den publicerade statistiken och visa dess svagheter
- diskutera den invandrade gruppens sammansättning i olika länder
- göra jämförelser av jämförbara länder, baserat på diskussionen i punkten ovan och på specialbearbetade uppgifter från EU:s arbetskraftsundersökningar

Den internationella statistiken

Anledningen till att den internationella statistiken inte kan användas för att jämföra de olika ländernas integrationspolitik är att statistiken inte upprättats för detta syfte. Internationell statistik publiceras regelbundet av OECD och EU. OECD:s statistik syftar huvudsakligen till att studera migrationsströmmar mellan länder och är främst uppbyggd på årliga inflöden av asylsökande, olika typer av arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga. Redovisningen av arbetslöshet och sysselsättning avser däremot en

helt annan kategori, nämligen de som ett givet år är bosatta i landet i fråga, oavsett hur länge det bott i det nya landet och av vilket skäl de utvandrade/invandrade. För USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland avser redovisningen utrikes födda, för övriga länder redovisas utländska medborgare. Samma sak gäller den statistik som publiceras av EU där situationen på arbetsmarknaden också avser utländska medborgare, vanligen uppdelade i medborgare från andra EU-länder och medborgare från länder utanför EU.

Till den internationella statistiska oredan hör också att olika länder använder olika kriterier för vad som menas med en »invandrad«. En del länder har med säsongsarbetare, studenter och andra med tillfälliga uppehållstillstånd, andra enbart dem som har mer långvariga eller permanenta uppehållstillstånd. Det är möjligt att dessa statistiska redovisningar kommer att göras något mer jämförbara inom en inte alltför avlägsen framtid. Situationen på arbetsmarknaden för invandrade röner ett växande intresse inom både EU och OECD. Anledningen är främst att den demografiska utvecklingen i de flesta av länderna sannolikt kommer att leda till brist på arbetskraft i framtiden (OECD 2001b, 2003a, 2003b, EU 2003a, 2003b).

De statistiska uppgifter som EU och OECD regelbundet publicerar över bl.a. sysselsättning och arbetslöshet för »invandrade« föregås alltid av uttryckliga varningar att statistiken inte går att använda till att jämföra länder. Trots varningarna används dessa uppgifter just till att jämföra länder och väcker stor uppmärksamhet i media och i den politiska debatten, i synnerhet om det egna landet är sämst eller bäst. På grund av skillnaderna i vad som avses med invandrade i olika länder, kan dessa statistiska uppgifter inte ens en gång karaktäriseras som jämförelser av äpplen

och päron. Snarare handlar det om jämförelser av äpplen och stolar.

I det tidigare avsnittet om utvecklingen på arbetsmarknaden i Sverige, har vi visat att situationen för utrikes födda på arbetsmarknaden i Sverige hänger samman med en lång rad faktorer, till exempel hur länge en person bott i Sverige, hans eller hennes utbildning och ursprungsregion. För att få någon uppfattning av vad den internationella statistiken egentligen visar är det nödvändigt att försöka särskilja de äpplen, stolar och päron som finns bakom begreppen utländska medborgare eller utrikes födda. Vilka dessa invandrade är och varför de flyttat till landet i fråga är en avspiegling av skilda historiska traditioner och av geografisk och/eller språklig närhet. De forna kolonialmakterna har en omfattande invandring från sina forna kolonier, där många invandrade är väl bekanta med det nya landets språk eller har det som sitt modersmål, till exempel Frankrike–Nordafrika eller Storbritannien–Indien och Pakistan. Den geografiska närheten spelar stor roll för en del migrationsströmmar, till exempel Sverige–Finland, och den språkliga närheten för andra, till exempel USA–Australien –Nya Zeeland–Storbritannien–Irland.

Andra viktiga skillnader som påverkar invandringens sammansättning är olikheter mellan länderna i deras regler för att erhålla medborgarskap och deras invandrings- och flyktingpolitik. Detta gäller såväl dagens regler som påverkar dagens invandring samt tidigare regler som påverkat den tidigare invandringen. Den invandrade befolkning, vars sysselsättning och arbetslöshet under ett visst år redovisas i den internationella statistiken består således av en blandning av individer som kom på 1950-talet och som kom på 2000-talet, av arbetskraftsinvandrare och flyktingar, av doktorer i atomfysik och analfabeter, av dem som har det nya landets språk som modersmål och av dem som aldrig hört ett ord talas på det nya landets språk. Hur denna blandning ser ut skiljer sig avsevärt mellan olika länder.

Medborgarskap

Ett grundläggande problem med den internationella statistiken är att den bygger på medborgarskap, med undantag av USA, Kanada, Nya Zeeland och Australien där uppgifterna avser utrikes födda. Detta betyder att de enskilda ländernas regler för att erhålla medborgarskap avgör vilka som räknas in i de grupper som jämförs i statistiken.

Reglerna för att erhålla medborgarskap skiljer sig mycket mellan olika länder, beroende på skilda historiska traditioner i synen på vilka som tillhör ett land

eller en nation och vilka som är utanför och därför icke-medborgare. Det finns här två dominerande traditioner *ius soli* (jordens rätt) och *ius sanguini* (blodets rätt) som har sitt ursprung redan i den romerska rätten. I modernare tid används principerna *ius soli* och *ius sanguini* för att definiera rättigheterna till medborgarskap. Den rätt till medborgarskap som vilar på *ius soli* har sitt ursprung i den franska revolutionen, där en bärande princip var demokratiska fri- och rättigheter för alla människor bosatta inom ett visst territorium. Medborgare med medborgerliga rättigheter var således den som var bosatt inom Frankrikes gränser. Begreppet *ius soli* har sin relevans i dag, eftersom det är ett tillräckligt villkor för att bli medborgare i till exempel USA och Kanada, där den som är född inom landets gränser automatiskt har rätt till medborgarskap.

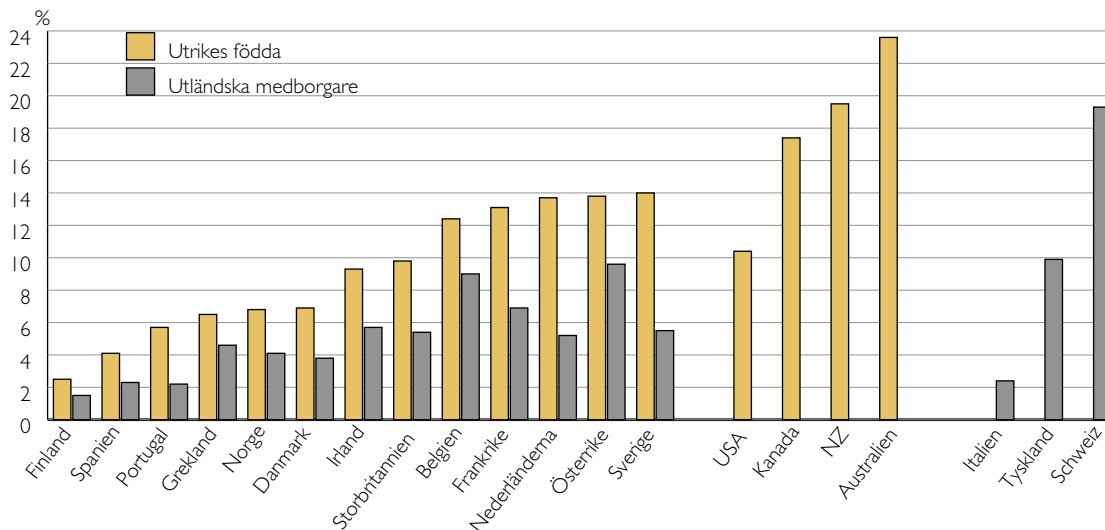
Den franska revolutionära uppfattningen av medborgaren och hans/hennes rättigheter ledde till en motreaktion hos framförallt tyska intellektuella, som på 1800-talet lanserade en romantisk kontranationalism. Denna strömning såg »nationen« som en utvidgning av familjen och klanen. I de flesta nord-europeiska länder (inkl. Sverige) har *ius sanguini* varit den dominerande principen, det vill säga föräldrarnas (tidigare enbart faderns) »blod« avgör rätten till medborgarskap. I förbundsrepubliken Tysklands grundlag fastslogs rätten till tyskt medborgarskap för alla av tyskt ursprung (Aussiedler) som flyttade till Tyskland. (Reinans & Hammar 1993).

I alla länder baseras numera rätten till medborgarskap på en blandning av *ius soli* och *ius sanguini*, det vill säga både föräldrarnas medborgarskap och den egna vistelsetiden i det nya landet avgör rättigheten till medborgarskap. De historiska traditionerna avspeglas dock fortfarande i hur lång tid det tar innan en utländsk medborgare kan erhålla medborgarskap i det nya landet. De tysktalande länderna har av tradition haft betydligt längre krav på vistelsetid än andra länder, men dessa regler har mjukats upp under de allra senaste åren (OECD 2002, 2003a).

Både den svenska och den internationella forskningen har entydigt visat att vistelsetiden i det nya landet har stor betydelse för att lyckas på arbetsmarknaden. Eftersom reglerna för medborgarskap skiljer sig mellan olika länder, påverkar detta vilka av de invandrade som ingår i den internationella statistiken över utländska medborgare. De tysktalande ländernas starka tonvikt vid *ius sanguini* innebär att de utländska medborgarna i stor utsträckning vistats lång tid i landet och att många är födda i landet. I länder med mer generösa medborgarskapsvillkor består de utländska medborgarna däremot till mycket större

DIAGRAM 1

Utländska medborgare och utrikes födda som andel av befolkningen i 20 OECD-länder år 2002*.



*För icke-EU länder samt Italien gäller uppgifterna år 2000

KÄLLA: OECD 2003a och EUROSTAT: Labour Force Surveys, egna bearbetningar, se tabell A6 i tabellbilagan.

del av individer som nyligen invandrat till landet i fråga.

Genom att komplettera statistiken från OECD med specialbearbetningar av ett datamaterial från EU:s statistiska centralbyrå EUROSTAT¹, kan vi visa andelen utländska medborgare och andelen utrikes födda i tjugo OECD-länder. För tre av dessa länder (Italien, Tyskland och Schweiz) finns enbart uppgifter om utländska medborgare och för fyra av länderna (Australien, Kanada, Nya Zeeland och USA) finns enbart uppgifter om utrikes födda.

Av diagram 1 framgår de stora skillnader som finns mellan länderna. Den första skillnaden gäller hur stor del av befolkningen som är född utomlands. I Australien, Nya Zeeland och Kanada är omkring en femtedel av befolkningen född utomlands. Sannolikt har även Schweiz en mycket hög andel utrikes födda. Bland EU-länderna är mellan 12 och 14 procent av befolkningen i Sverige, Österrike, Nederländerna, Frankrike och Belgien födda i ett annat land. Lägst andel utrikes födda har Finland (drygt 2 procent) följt av Spanien, Portugal Grekland, Norge och Danmark.

Den andra skillnaden är förhållandet mellan utländska medborgare och utrikes födda. I Sverige, Portugal och Nederländerna är andelen utrikes födda

mer än dubbelt så hög som andelen utländska medborgare. Den internationella statistik som redovisar arbetsmarknadssituationen för utländska medborgare gäller således mindre än hälften av de utrikes födda i dessa länder. Som en jämförelse var i Österrike ungefär 14 procent av befolkningen född utomlands och nästan 10 procent var utländska medborgare.

Arbetskraftsinvandring och flyktinginvandring

Nästa problem när det gäller jämförbarheten mellan länder är i vilken utsträckning de utländska medborgarna i de statistiska tabellerna är arbetskraftsinvandrare. I debatten används den internationella statistiken som indikation på en mer eller mindre lyckad integration av flyktingar, men i själva verket visar statistiken i stor utsträckning situationen på arbetsmarknaden för arbetskraftsinvandrare. Inget land har en helt fri invandring av arbetskraft. Arbetskraftsinvandrarna väljs ut enligt olika urvalssystem där den gemensamma nämnaren är att reglerna för uppehållstillstånd och arbetstillstånd är anpassade efter arbetsmarknadens behov.

De historiskt sett stora invandringsländerna (USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland) kännetecknas fortfarande av en omfattande arbetskraftsinvandring². Tidigare var reglerna för arbetskraftsinvandring

1 EUROSTAT:s Labour Force Surveys (arbetskraftsundersökningar) är EU:s officiella arbetsmarknadsstatistik. Trots detta är kvaliteten varierande mellan länderna. I Nederländerna är svarsfrekvensen endast 58 procent och i Danmark och Österrike 70 procent.

2 För en utförlig presentation av invandrings-, flykting- och integrationspolitiken i USA och Kanada, se *Rapport Integration 2002*, sid. 209–222.

ring knutna till att personer från vissa länder togs emot som arbetskraftsinvandrare. Denna länderorienterade selektionspolitik har skiftat till urval av personer med särskilda kvalifikationer, där urvalet regleras i form av kvoterings- och/eller poängsystem. Typiska krav för att erhålla arbetstillstånd är goda kunskaper i engelska (för Kanadas del även franska), universitetsutbildning och arbetslivserfarenhet. USA har dock kvar »mångfaldskvoter« som syftar till att öka invandringen från länder med låg utvandring till USA³. (OECD 2001, OECD 2003a, Kramer 2002, Rud-dick 2002, Bauer m.fl. 2000).

I likhet med Sverige hade många nordeuropeiska länder en reglerad arbetskraftsinvandring fram till oljekrisen i början av 1970-talet. De stora migrationsströmmarna gick från södra och östra Europa och senare från Turkiet till norra Europa. De flesta länderna tillämpade gästarbetarsystem, det vill säga de beviljade tillfälliga arbetstillstånd och var restriktiva mot anhöriginvandring. I Västtyskland var tanken att en rotation av gästarbetare skulle gynna både det mottagande och det sändande landet samt den emigrerande individen. I praktiken visade det sig att en stor del av gästarbetarna föredrog att stanna, vilket underlättades av att arbetsgivarna inte gärna bytte upplärd, väl fungerande arbetskraft mot nya gästarbetare. Detta innebar också att anhöriga gavs tillstånd till invandring, ofta under förutsättning av försörjningsplikt. (Werner 2002) Dessa 1960- och 1970-talens arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga utgör fortfarande en stor del av de utländska medborgare som redovisas i statistiken i många nord-europeiska länder. 1960- och 1970-talens invandrare rekryterades i stor utsträckning till den expanderande industrisektorn. De industrikriser som senare följde (stålkriser, varvskriser m.m.) innebar att många av arbetskraftsinvandrarerna förlorade sina jobb. Många av dessa friställda industriarbetare har låg utbildning och har haft svårigheter att hitta nya jobb. Långvarig vistelsetid kan därför vara förenat med stora svårigheter på arbetsmarknaden (Werner 2002, Roche 1999, Snel m.fl. 2003).

Efter ett nästan tjugoförårigt uppehåll har många europeiska länder sedan början av 1990-talet åter uppmuntrat arbetskraftsinvandring. Reglerna för arbetskraftsinvandring är anpassade efter arbetskraftefterfrågan i invandringslandet. Urvalet av vilka som får tillstånd att invandra följer olika principer

3 År 2003 fanns en kvot på 50 000 visa inom »mångfaldsprogrammet«, som lottades ut till ansökanden från de länder som programmet riktade sig till. Kvoterna för arbetskraftsinvandring omfattade totalt 140 000 personer i fem prioriterade grupper.

baserat på historiska traditioner och hur arbetskraftefterfrågan ser ut i invandringslandet. Några länder (framförallt Tyskland, Österrike, Schweiz och Italien) bygger på traditionerna från gästarbetarsystemen och använder tillfälliga uppehållstillstånd främst för att tillfredsställa behovet av lågt kvalificerad arbetskraft inom industrin, jordbruket och turistnäringen. De tillfälliga arbetstillstånden kan omvandlas till permanenta uppehållstillstånd efter att den invandrade varit sysselsatt under ett antal år, för det mesta 5 år. Det första tillfälliga arbetstillståndet förutsätter att en arbetsgivare sökt och erhållit tillstånd att importera arbetskraft. Tillståndet är därmed begränsat till ett visst jobb hos en viss arbetsgivare. Om det tillfälliga arbetstillståndet efter att antal år omvandlas till ett permanent arbetstillstånd gäller detta för individen och för jobb i alla delar av landet. I händelse av arbetslöshet gäller numera i Tyskland och Österrike⁴ samma regler som för landets egna medborgare. I Italien har däremot kraven skärpts på gästarbetarna. Icke-EU-medborgare som förlorat sitt arbete måste lämna Italien inom 6 månader (tidigare 12 månader) och arbetsgivarna måste deponera en summa som täcker kostnaderna för gästarbetarens hemresa. (OECD 2001, OECD 2003a, Werner 2001).

Utöver den arbetskraftsinvandring där arbetsgivaren fått tillstånd att importera arbetskraft till vissa specificerade jobb, tillämpar fler och fler länder poäng- och kvotsystem, som liknar de urvalsregler som under lång tid använts i USA, Australien, Nya Zeeland och Kanada. De personer som uppfyller vissa kriterier får tillåtelse att invandra, utan att tillståndet är knutet till ett visst arbete eller en viss arbetsgivare. Dessa kvot- eller poängsystem riktar sig antingen mot speciella yrkeskompetenser, i synnerhet inom vård och IT-sektorerna eller ger höga poäng till individer med kunskaper i invandringslandets språk, högskoleutbildning och yrkeserfarenhet. Sådana kvot och/eller poängsystem finns numera i flera länder, bl.a. Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Schweiz, Spanien. Därtill har Tyskland särskilda bilaterala avtal med samtliga tidigare socialistiska stater i östra och centrala Europa. Portugal ger permanent uppehållstillstånd till invandrade från Brasilien och de portugisisktalande länderna i Afrika. (OECD 2003a).

Förutom den reglerade arbetskraftsinvandring som beskrivits ovan finns den fria rörligheten av arbetskraft mellan EU:s och EES-avtalets medlemsländer. Här är det stora skillnader mellan länderna när det

4 Fram till 1996 drogs i Österrike arbetslöshetsunderstödet in för utländska medborgare som varit arbetslösa i mer än ett år. (Biffl 2002).

gäller hur stor andel av de utländska medborgarna som kommer från ett annat EU- eller EES-land.

Kunskaper i det nya landets språk

I en del av de länder som jämförs i den internationella statistiken talas världsspråk och i andra länder mindre vanliga språk. Det finns inga undersökningar av den invandrade befolkningens modersmål. Där emot är det möjligt att se mönster genom att titta på från vilka länder de invandrade har utvandrat. Till framförallt de engelsktalande länderna består en stor del av invandringen av personer från länder där samma språk talas. Men även Frankrike, Spanien och Portugal har en stor invandring från länder med samma språk. I diagram 2 visas hur stor andel av de utländska medborgarna⁵ som, enligt OECD, kommer från ett land där samma språk talas. En mycket stor del av de som invandrar till Storbritannien, Australien, Portugal och Nya Zeeland kommer från ett land där samma språk talas. Även Frankrike kan räknas in i denna grupp om Algeriet, Tunisien och Marocko klassas som franskspråkiga länder (i tabellen redovisad som Frankrike 2). Belgien, Kanada, Luxembourgen och Schweiz intar en mellanposition. I Österrike, Sverige, Finland, Nederländerna och USA kommer en ännu lägre andel från ett land där samma språk talas. (Siffrorna för Sverige och Finland baseras troligen på uppfattningen att samma språk talas i de nordiska länderna.) Även Frankrike ingår i denna grupp om Algeriet, Tunisien och Marocko klassas som icke-franskspråkiga (i tabellen redovisad som Frankrike 1). I Norge, Danmark, Tyskland och Italien är andelen lägre än 6 procent. För övriga länder finns inga uppgifter i OECD:s tabell, men från andra källor kan vi se att till både Irland och Spanien kommer stora delar av de invandrade från länder där engelska respektive spanska talas (OECD 2002).

Utbildningsnivå och fördelning på branscher

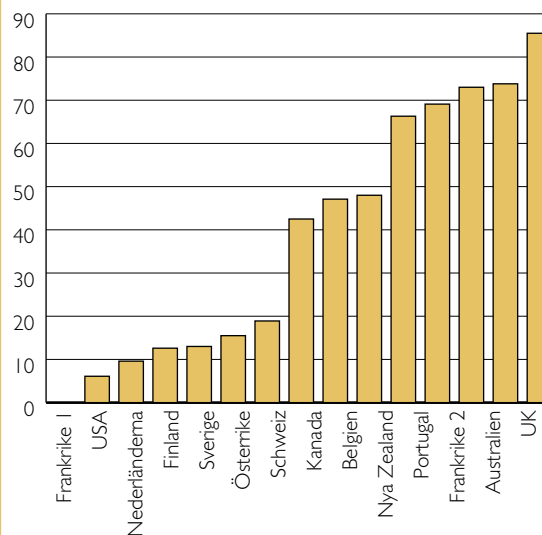
Som vi har sett ovan finns det skilda traditioner och skilda motiv bakom invandringen till OECD:s olika medlemsländer. Dessa skillnader avspeglas även i de invandrades utbildning och i vilka branscher de arbetar. Tabell 1 visar befolkningens utbildningsnivå för utländska och inhemska medborgare i sjutton OECD-länder⁶. Utbildningsnivån i den invandrade befolkningen är låg i de sydeuropeiska länderna och

5 För USA, Kanada, NZ och Australien utrikes födda.

6 Nivågrupperingen bygger på den internationella ISCED-

DIAGRAM 2

Andel utländska medborgare från länder med samma språk som i det nya landet.



KÄLLA: OECD 2003a.

i Frankrike, Belgien, Nederländerna, Österrike och Tyskland och betydligt högre i USA, Storbritannien och i de nordiska länderna.

I det tidigare avsnittet om slöseri med kompetens på arbetsmarknaden i Sverige, konstaterade vi att den svenska arbetsmarknaden är segregerad både efter individens kön och efter hans eller hennes födelse-land. Detta är inte ett speciellt svenskt fenomen. I alla länder finns det stora skillnader mellan var inhemska och utländska medborgare arbetar. I nästan alla länder är »arbetaryrken« (blue collar jobs) betydligt vanligare bland utländska än bland inhemska medborgare. Dessa skillnader mellan utländska och inhemska medborgare avspeglas i fördelningen på branscher.

I nästan alla länder är de utländska medborgarna överrepresenterade i tre branscher, nämligen industri, hotell/restaurang och övrig service, så även i Sverige. I de flesta länderna finns det en sådan överrepresentation även i byggnadsindustrin, dock inte i något av de nordiska länderna. Ett annat drag är att i de sydeuropeiska länderna, och i Frankrike, är de utländska medborgarna överrepresenterade i hushållssektorn.

Olikheterna i branschfördelningen mellan utländ-

skalan. Det bör här framhållas att utbildningssystemen skiljer sig mellan länderna och att skillnaden mellan utbildningar på gymnasie- och på högskolenivå inte är helt självklar. Åtminstone i Sverige vet vi att det saknas utbildningsuppgifter för ungefär 5 procent av utrikes födda. Det finns i OECD:s publikation ingen uppgift över andelen »uppgift saknas« i något av länderna.

TABELL 1

Utländska och inhemska medborgare*, 25–64 år, fördelade på utbildningsnivå, genomsnitt 2000–2001.

	Förgymnasial utbildning		Gymnasial utbildning		Eftergymnasial utbildning	
	Utländska	Inhemska	Utländska	Inhemska	Utländska	Inhemska
Belgien	54,4	39,9	24,5	32	21,2	28,2
Danmark	21,2	20,0	51,1	53,9	27,7	26,1
Finland	26,9	26,7	45,6	40,7	27,6	32,6
Frankrike	66,7	34,9	19,6	42,3	13,7	22,7
Grekland	40,3	48,9	41,2	34,1	18,5	16,9
Italien	55,0	55,8	32,1	34,4	13,0	9,8
Kanada	22,2	23,1	54,9	60,3	22,9	16,6
Nederländerna	50,8	32,6	27,6	42,8	21,6	24,6
Norge	15,7	14,4	44,1	53,2	40,2	32,4
Portugal	69,5	79,6	19,8	11,0	10,7	9,4
Schweiz	33,6	10,5	42,6	64,4	23,8	25,1
Spanien	44,6	62,4	25,9	15,5	29,5	22,1
Storbritannien	30,1	18,8	29,1	53,3	40,8	27,9
Sverige	29,1	22,4	40,3	48	30,6	29,7
Tyskland	48,5	15,1	36,1	60,4	15,4	24,5
USA	30,1	9,3	24,7	33,7	45,2	57,1
Österrike	41,8	21,4	43,5	64,3	14,7	14,4

* USA och Kanada = Utrikes och inrikes födda

KÄLLA: (OECD 2003a)

TABELL 2

Sysselsatta utländska medborgare* fördelade på näringsgrenar, genomsnitt 2000–2001. Siffror i **fetstil** betyder att utländska medborgare är överrepresenterade.

	Jordbruk och fiske	Gruv, in- dustri och energi	Byggnad	Handel restaurang	Hotell,	Utbildning	Vård och omsorg	Hushåll	Administ- ration	Övrig service
Belgien	1,2	23,0	8,5	13,8	8,3	3,6	6,9	1,0	9,0	24,7
Danmark		16,2		11,9	9,5	5,9	18,5			30,1
Tyskland	1,5	32,8	9,2	12,3	10,6	2,5	6,8	0,5	2,2	21,4
Grekland	2,8	17,5	27,1	11,0	9,5			18,1		10,3
Irland		17,6	8,1	9,3	11,9	6,4	8,9			32,1
Italien	4,5	28,9	11,1	9,7	7,9	2,8	4,6	10,8	2,4	17,4
Norge		17,8	5,6	13,3	6,4	8,0	20,0		2,9	24,2
Spanien	7,8	10,4	13,0	11,7	15,9	4,1	1,7	15,7		19,1
Sverige		23,3		9,2	7,4	9,6	14,8			30,6
Schweiz	1,2	22,5	9,9	15,5	6,0	5,2	11,6	1,2	2,3	24,8
Kanada	2,4	19,6	5,0	24,1			24,6		3,8	20,4
USA	3,5	18,0	7,7	22,0		5,7	10,0	1,9	2	29,3
Australien	2,1	17,9	7,8	16,5	6,0	6,2	10,0	3,2	3,3	26,9
Frankrike	3,1	18,0	17,4	11,4	7,4	3,0	4,8	6,5	2,5	25,8
Nederländerna	3,8	22,3	4,0	13,1	7,2	3,6	9,4		2,6	34,0
Storbritannien	13,2	4,4	11,5	9,9	7,9	13,9	1,5	4,1	33,2	
Österrike	1,3	26,5	12,2	12,9	10,7	2,2	6,1		4,2	23,3

* Australien, USA och Kanada = utrikes födda

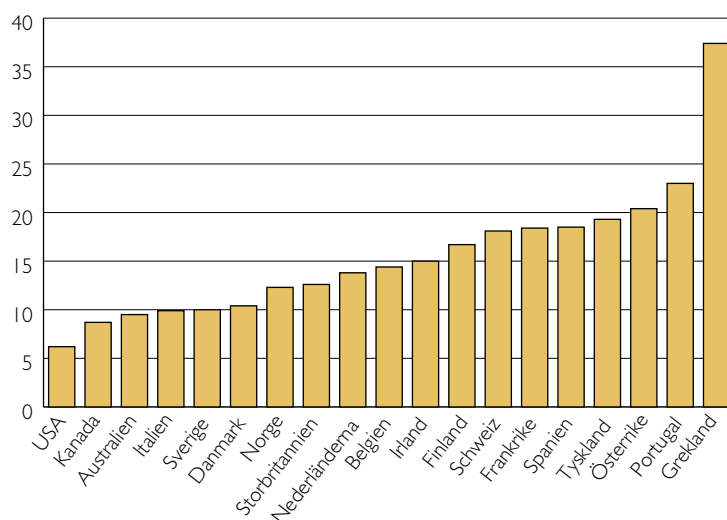
I Kanada ingår hotell och restaurang i handelssektorn och utbildning i vårdsektorn.

I USA ingår hotell och restaurang i handelssektorn.

KÄLLA: OECD (2003a)

DIAGRAM 3

Olikhetsindex i fördelning på branscher mellan utländska och inhemska medborgare 1998–99.



KÄLLA: OECD (2001b).

ska och inhemska medborgare kan sammanfattas i ett olikhetsindex, som kan tolkas som andelen utländska medborgare som skulle behöva byta bransch för att branschfördelningen skulle bli densamma som för inhemska medborgare. Som framgår av diagram 3 är olikheterna i fördelningen på branscher högre i de flesta andra europeiska länder än vad som är fallet i Sverige.

Olikheter mellan länder i arbetsmarknadens struktur

I diskussionen om integrationen av invandrade på arbetsmarknaden framförs ibland att det kan finnas hinner som ligger i arbetsmarknadens struktur. Med struktur menas i vilken mån arbetsmarknaderna är »flexibla« eller »reglerade« av lagar och avtal om löner och anställningsskydd. Vilken betydelse arbetsmarknadens flexibilitet/reglering har för arbetslöshet och sysselsättning ägnades stor uppmärksamhet inom forskningen vid mitten av 1990-talet. Att arbetsmarknadens struktur skulle kunna ha särskild stor betydelse för invandrade vilar på antagandet att invandrade är nykomlingar på det nya landets arbetsmarknad och därmed saknar eller har mycket kort »inhemsk« arbetslivserfarenhet. I likhet med andra nyutträdande – framförallt ungdomar – anses de därför ha lägre produktivitet under inträdesfasen på arbetsmarknaden. Om den lägre produktiviteten inte kompenseras av lägre löner blir de nyutträdande

arbetslösa. Även lagar och avtal om anställningstrygghet kan ha negativa effekter på nyutträdandes sysselsättning. Ett anställningskontrakt innebär då ett långsiktigt åtagande från arbetsgivarens sida och därmed ett risktagande. Anställning av »oprövade« ungdomar eller invandrade innebär en högre risk för arbetsgivaren att bli bunden till ett felaktigt anställningsbeslut. Reglerade arbetsmarknaden skulle därmed få till konsekvens att nyutträdande har hög arbetslöshet och låg sysselsättning och att nackdelarna för de nyutträdande är särskilt stora i länder med starkt reglerade arbetsmarknader.

Såvitt vi känner till har denna hypotes inte prövats när det gäller invandrades situation på arbetsmarknaden. Däremot finns en mycket stor mängd studier om hur arbetsmarknadens struktur påverkar sysselsättning och arbetslöshet för ungdomar, det vill säga en annan grupp av nyutträdande. Resultaten är sammanfattningsvis att förekomsten av lag- eller avtalsstadgade minimilöner har vissa negativa effekter för ungdomar, men att de endast kan förklara en obetydlig del av de stora skillnaderna mellan ungdomar och vuxna. När det gäller anställningsskyddets betydelse förefaller det finnas en samstämmig uppfattning att effekterna är obetydliga eller obefintliga för ungdomars sysselsättning. (Edin m.fl. 2000, Blanchflower & Freeman 2000, Marchand 1999, OECD 1999, Nickell & Layard 1997, Abowd m.fl. 1997, Dolado m.fl. 1996, Ryan 1999, Neumark, D. & W. Wascher 1999. Utmärkta sammanfattningar av diskussionen om

minimilöner finns i *Industrial and Labor Relations Review* 1995 vol. 48 och *Economic Policy* 1996 vol. 23).

Det går naturligtvis inte att dra slutsatsen att effekterna är identiska för ungdomar och invandrade. Att det inte gått att finna några starkare samband mellan arbetsmarknadens reglering och ungdomars möjligheter på arbetsmarknaden är dock en stark indikation på att sambanden kan vara obetydliga även för invandrade.

Utöver strukturella faktorer spelar konjunkturcykeln stor roll. Som vi sett i det tidigare avsnittet om utvecklingen på arbetsmarknaden fungerar invandrade – i synnerhet de med kort vistelsetid – som en buffert på arbetsmarknaden. Denna konjunkturkänslighet gäller även för de flesta andra länder (OECD 2001b, 2003a). Huruvida de länder som jämförs befinner sig i lågkonjunktur eller högkonjunktur påverkar således skillnaderna på arbetsmarknaden mellan invandrade och övriga.

Jämförelse av länder

För att kunna göra en någorlunda rimlig bedömning av integrationen på arbetsmarknaden i olika länder, behövs tillgång till en stor mängd information. Ovan har vi framhållit att det är viktigt att känna till skillnader mellan länder när det gäller:

- vilka ingår i statistiken, till exempel alla invandrade eller bara de med mer långvariga uppehållstillstånd
- statistikens allmänna kvalitet
- utländska medborgare eller utrikes födda
- andelen arbetskraftsinvandrare
- kännedom om det nya landets språk
- arbetsmarknadens reglering
- fasen i konjunkturcykeln

Därutöver framgår av avsnittet om utvecklingen på arbetsmarknaden att andra betydelsefulla faktorer är:

- vistelsetiden
- utbildningsnivån
- och födelselandet

En jämförelse som tar hänsyn till skillnader mellan länder när det gäller alla dessa egenskaper skulle kräva en mångårigt projekt med forskare från de deltagande länderna. Som tidigare nämnts pågår både inom EU och OECD arbete med att utveckla de statistiska jämförelserna. I avvaktan på resultaten från detta arbete försöker vi att här begränsa jämförelsen till att gälla grupper av länder som inte uppvisar alltför stora skillnader i den troliga sammansättningen av den invandrade befolkningen.

Det är ganska självklart att de invandrades sysselsättning borde vara hög och arbetslösheten låg i län-

der där en stor del av de invandrade är direkt importerade till speciella jobb eller till sektorer med brist på arbetskraft. Hur stor andelen arbetskraftsinvandrare är i olika länder går inte att utröna med hjälp av den publicerade statistiken. Det går däremot att hitta bitar av information som visar att de sydeuropeiska länderna, det vill säga Portugal, Spanien, Italien och Grekland, utgör en speciell grupp. Andelen utländska medborgare är här mycket låg och består i hög grad av personer som fått arbetstillstånd i enlighet med regler som avspeglar efterfrågan på arbetsmarknaden. Andelen flyktingar är försumbar.⁷ I Spanien och Portugal kommer en stor del av de utländska medborgarna från länder där spanska respektive portugisiska talas.

En annan grupp består av de transoceana engelsktalande länderna USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland. Dessa länder är de klassiska invandringsländerna och andelen utrikes födda är mycket hög, utom i USA. Även här består de utrikes födda till mycket stor del av personer (och deras anhöriga) som beviljats uppehållstillstånd enligt kvota- och poängsystem som syftar till att välja ut dem som är högt efterfrågade på arbetsmarknaden. En stor del av den utrikes födda befolkningen har engelska som modersmål i Australien (74 procent), Nya Zeeland (66 procent) och Kanada (47 procent), men endast knappt 10 procent i USA. Irland är inget traditionellt invandringsland, men har en sammansättning av sin invandrade befolkning som påminner om de transoceana engelsktalande länderna.

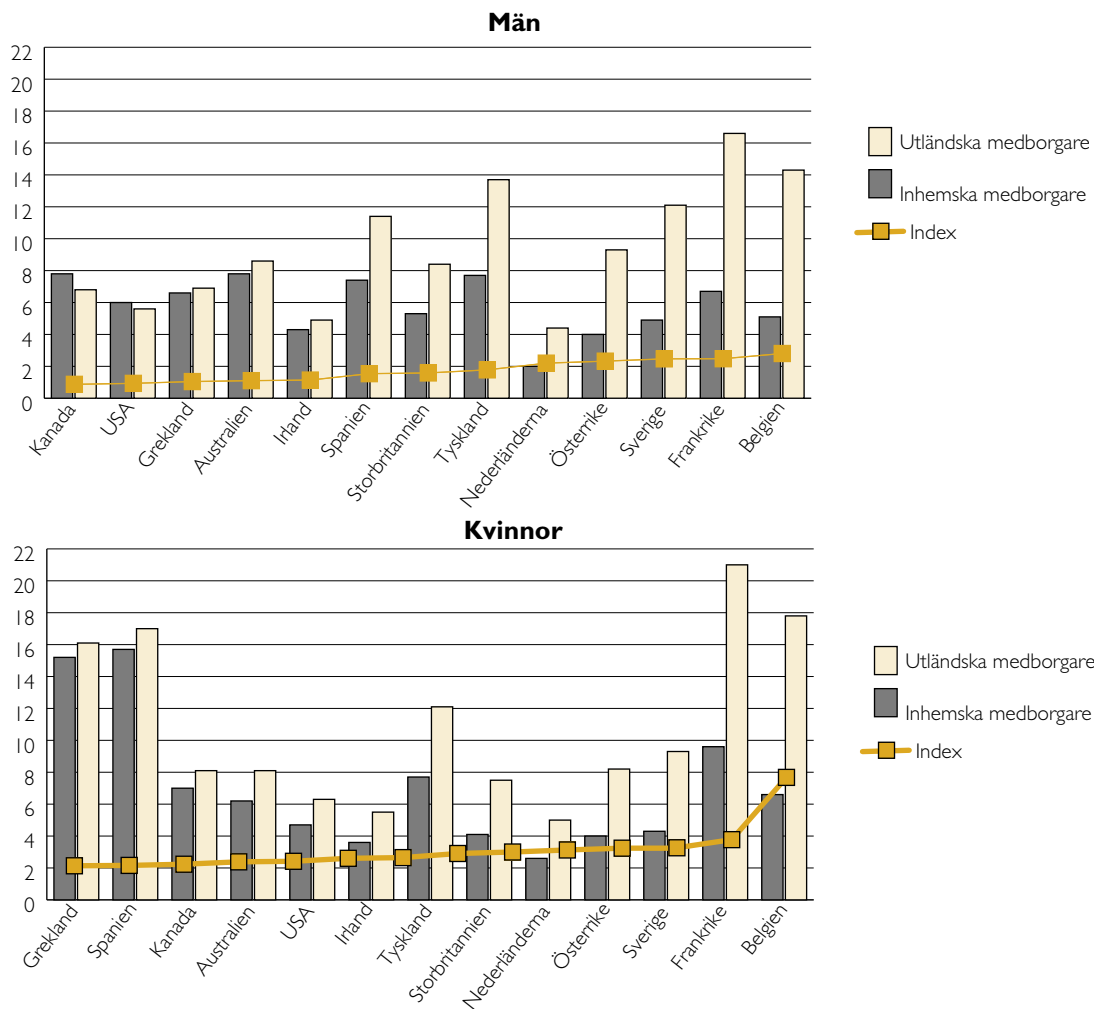
Slutligen är Schweiz speciellt med en mycket hög andel utländska medborgare i sin befolkning, som till övervägande del består av gästarbetare från Italien, f.d. Jugoslavien, Tyskland och Portugal. (Samtliga OECD-publikationer i referenslistan utgör underlag till bedömningarna ovan.)

I samtliga de 10 länder som diskuteras ovan är det rimligt att förvänta sig att arbetslösheten är låg och sysselsättningen hög i den invandrade befolkningen. Urvalssystemen för vilka som får komma in i dessa länder skiljer sig åt, men har den gemensamma nämnaren att de är anpassade till arbetsmarknadens efterfrågan. I många av dessa länder kommer dessutom majoriteten av de invandrade från länder där samma språk talas. I ytterligare två länder, Storbritannien och

⁷ I Italien utgjorde år 2001 flyktingar och personer med uppehållstillstånd av humanitära skäl mindre än en procent av de utländska medborgarna. Mellan åren 1993 och 2000 beviljades 105 personer asyl i Portugal. Under 20-årsperioden 1980–2001 beviljades i Grekland knappt 7 000 asylansökningar. Spanien beviljade 238 asylansökningar år 2002 (OECD 2003a, 2004).

DIAGRAM 4 & 5

Arbetslösa i procent av arbetskraften samt index, 15–64 år, 2001–2002.



KÄLLA: OECD (2004), se tabell A7 i tabellbilagan.

ev. Frankrike, kommer en mycket stor andel av de invandrade från länder där samma språk talas. För övriga länder är det inte möjligt att på basis av den tillgängliga informationen göra någon bedömning.

Arbetslösheten bland invandrade i OECD-länderna

I den svenska debatten har OECD:s uppgifter om arbetslösheten bland invandrade under åren 2000–2001 väckt mycket stor uppmärksamhet (OECD 2003a), eftersom Sverige då hade den högsta arbetslösheten bland utländska medborgare jämfört med svenska medborgare⁸. Uppgifterna för åren 2001–2002

har inte väckt lika stor uppmärksamhet, eftersom bottenplatsen då har intagits av Belgien. Rangordningen mellan länderna är nämligen mycket känslig för vilka år jämförelsen gäller. En obetydlig förändring av arbetslöshetsgraden innebär förskjutningar i den rangordning som bygger på index. Av större intresse är att de länder som har de lägsta arbetslöshetsskillnaderna också är de som vi ovan diskuterat som länder där skillnaderna borde vara små. Däremot är arbetslösheten i Belgien, Frankrike, Sverige, Österrike och Nederländerna dubbelt eller mer än

⁸ Den beräkning OECD gjort avser andelen utländska medborgare bland de arbetslösa i relation till andelen utländska medborgare i arbetskraften. För USA, Kanada och Australien avses utrikes födda.

dubbelt så hög bland utländska som bland inhemska medborgare (diagram 4 & 5).

Sysselsättning i EU

Alla medlemsländer i EU rapporterar regelbundet uppgifter från sina nationella arbetskraftsundersökningar till EU:s statistiska centralbyrå EUROSTAT. I detta underlag finns uppgifter inte bara om befolkningens medborgarskap utan också om födelseland och vistelsetid (Tyskland redovisar dock inte födelseland). En specialbeställning av data från EUROSTAT har gjort det möjligt att redovisa situationen på arbetsmarknaden med en något mer ändamålsenlig uppdelning än i den gängse redovisningen från OECD och EU. Trots detta vill vi utfärda en dödska-levvarning för att rangordna länder utifrån små skillnader som ju gäller enbart för ett enda år. Av större intresse är om det går att se några mönster, där vissa länder uppvisar *stora* skillnader mot andra länder.

Alla uppgifter i redovisningen avser år 2002 för åld- rarna 15–64 år. Ett problem är att i flera av länderna är antalet observationer så få att det inte går att göra finfördelade uppdelningar. Detta gäller i synnerhet Finland och Luxemborg. Från Italien rapporteras varken medborgarskap eller födelseland. I den redo- visning som följer har vi uteslutit Luxemborg och Italien.

Födelseregion och vistelsetid

Ovan har vi visat att andelen utrikes födda i befolk- ningen är hög i Sverige, Österrike och Nederländerna (nästan 14 procent) tätt följda av Frankrike och Bel- gien (drygt 12 procent). Finland har den lägsta ande- len utrikes födda (drygt 2 procent), följt av Spanien (drygt 4 procent). I Portugal, Grekland och Danmark är andelen utrikes födda omkring 6 procent. Sanno- likt är även andelen utrikes födda hög i Tyskland.

Med hjälp av de data vi beställt är det även möj- ligt att visa från vilka regioner de utrikes födda har invandrat. Fördelningen på utvandringsregioner visar stora skillnader som avspeglar historiska band mellan länder och regioner samt landets invandrings- och flyktingpolitik. På Irland är drygt tre fjärdedelar och i Belgien nästan hälften av de utrikes födda från ett annat land inom EU/EES eller från Nordamerika/ Oceanien. I Grekland och Österrike kommer mer än hälften av de utrikes födda från ett land i »övriga Europa«. I Frankrike är omkring en tredjedel av de utrikes födda från Nordafrika. Spaniens och Portu- gals koloniala förflutna avspeglas i en hög andel från Latinamerika och Afrika. För övriga länder är födel- seregionerna mer jämnt fördelade.

Även fördelningen på vistelsetider i det nya landet avspeglar historiska traditioner. I den »nya invand- ringsländerna« Spanien, Italien och Irland är andelen utrikes födda med kort vistelsetid betydligt högre än i andra länder. I Österrike, Nederländerna och Belgien har å andra sidan mer än tre fjärdedelar av de utrikes födda varit i det nya landet i 10 år eller längre. Sverige

TABELL 3

Fördelning på födelseregioner för utrikes födda* 15–64 år, 2002.

	EU EES	Övriga Europa	Nord- Afrika	Övriga Afrika	USA, Kanada NZ, Australien	Latin- amerika	Asien	Turkiet	Okänd, statslös
Belgien	46,7	4,9	16,3	10,8	1,3	2,0	7,1	10,8	
Danmark	30,0	14,8	3,3	3,7	3,3	9,1	25,1	6,2	4,5
Grekland	7,9	76,1	3,6	•	4,1	•	5,5	1,6	
Spanien	30,7	7,7	12,5	3,7	1,1	41,1	3,2	•	
Frankrike	27,1	4,3	36,9	11,4	0,3	2,1	5,4	3,9	8,7
Irland	66,9	7,8		4,5	8,6				12,2
Nederl.	16,6	6,9	11,3	5,6	2,4	19,5	20,6	11,4	5,8
Österrike	17,6	56,9	1,9	0,9	1,1	1,2	4,9	15,5	•
Portugal	22,9	5,9		51,1	(2,0)	16,5	•		
Finland	32,6	41,9	•	•	(4,7)	•	12,8	•	•
Sverige	29,7	21,8	1,2	4,1	1,5	5,5	22,5	3,4	10,42
Storbrit.	24,1	6,8	1,7	17,7	7,8	6,9	33,5	1,34	•
Tyskland*	28,2	25,4	•	2,2	1,38	1,33	9,35	30,11	1,09

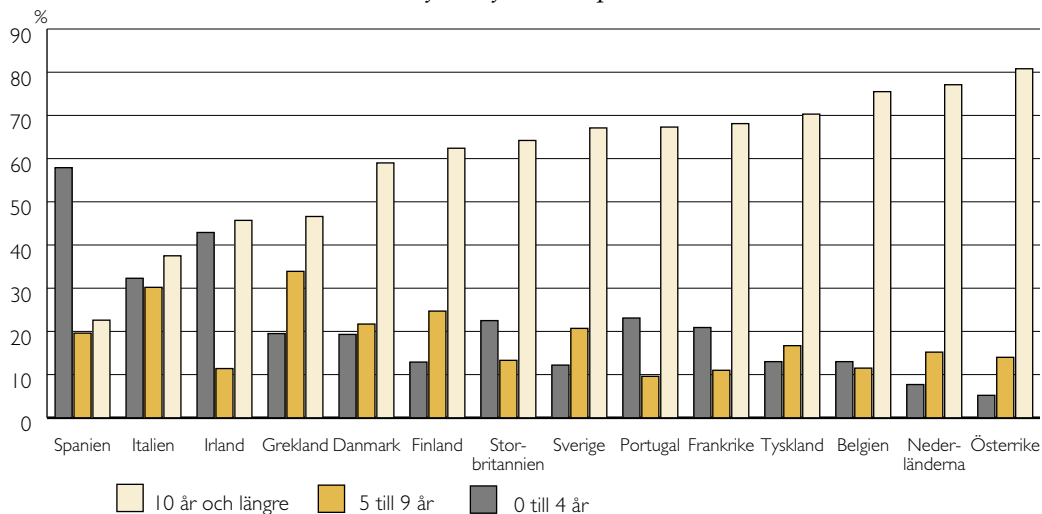
För Tyskland gäller fördelningen utländska medborgare och deras medborgarskap.

Siffror inom parentes betyder att antalet observationer är lågt och uppgiften osäker, • betyder att observationerna är så få att beräkningar inte skall göras.

KÄLLA: EUROSTAT, egna beräkningar.

DIAGRAM 6

Utrikes födda fördelade på vistelsetid.



För Tyskland gäller fördelningen utländska medborgare.

KÄLLA: EUROSTAT, egna beräkningar.

ligger i mitten med 67 procent av de utrikes födda med vistelsetid 10 år eller längre.

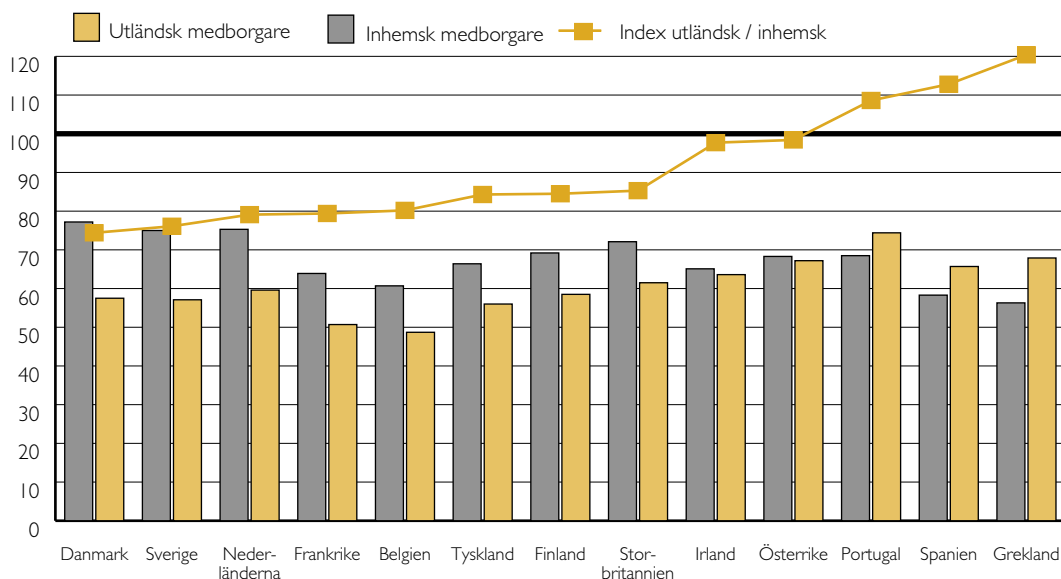
Av samma skäl som i det avsnitt som presenterade utvecklingen i Sverige har vi valt att koncentrera presentationen över utvecklingen på arbetsmarknaden på sysselsättningen och sysselsättningskillnaderna mellan inrikes och utrikes födda. Det är viktigt att

än en gång varna för jämförelser som endast avser ett ensstaka år, eftersom sysselsättningen för utrikes födda är så konjunkturberoende. Trots att vårt datamaterial endast innehåller observationer för ett enda år, har det ändå fördelen att medge uppdelningar på annat än medborgarskap.

Inledningsvis redovisar vi sysselsättningen i enlig-

DIAGRAM 7

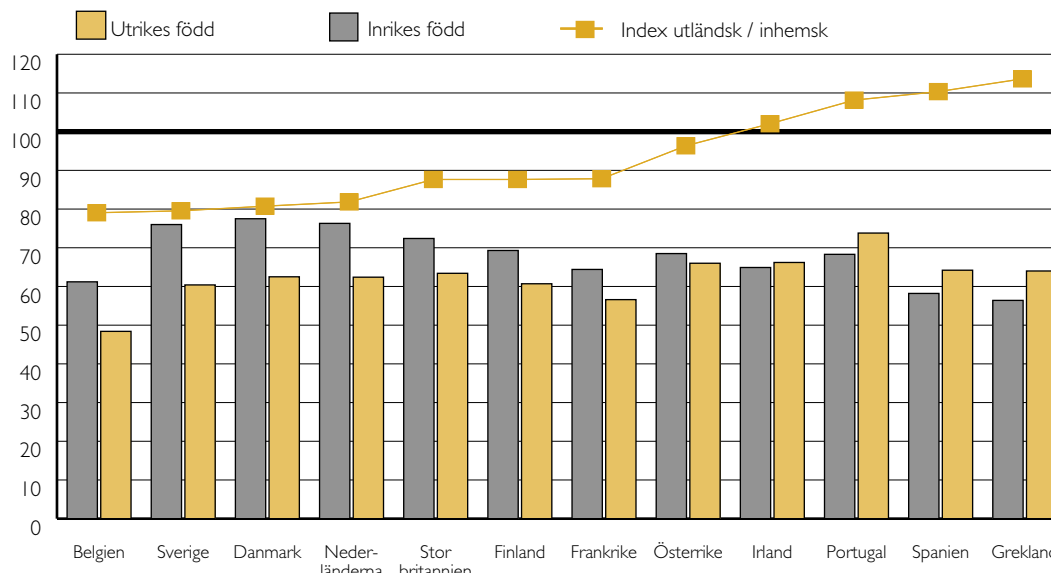
Andel sysselsatta i befolkningen, inhemska och utländska medborgare, 2002.



KÄLLA: EUROSTAT, egna beräkningar, se tabell A8 i tabellbilagan.

DIAGRAM 8

Andel sysselsatta i befolkningen, inrikes och utrikes födda, 2002.



KÄLLA: EUROSTAT, egna beräkningar, se tabell A8 i tabellbilagan.

het med den indelning som vanligen används av EU och OECD, nämligen utländska och inhemska medborgare. I diagram 7 visar vi dels andelen sysselsatta inhemska och utländska medborgare i form av staplar. Därtill finns en linje inlagd i diagrammet som visar ett sysselsättningsindex. Om detta index har ett värde över 100 är andelen sysselsatta högre bland de utländska än bland de inhemska medborgarna. Om värdet är lägre än 100 är förhållandet det motsatta. Av diagrammet framgår att i Portugal är sysselsättningen bland utländska medborgare högre än i något annat EU-land (nästan 75 procent). I Portugal och samtliga andra sydeuropeiska länder är sysselsättningen högre bland utländska än bland inhemska medborgare (index är högre än 100). Vidare framgår att det inte är några större skillnader i sysselsättning mellan utländska och inhemska medborgare i Österrike och på Irland (index är nästan 100).

Danmark, Sverige, Nederländerna, Frankrike och Belgien tävlar om bottenplatsen med de största skillnaderna i sysselsättning mellan utländska och inhemska medborgare.

Om vi i stället för medborgarskap använder födelseregion som indelningsgrund, framgår tydligt hur känslig denna typ av rangordning är för vilken indelningsgrund som väljs. I diagram 8 jämförs på samma sätt sysselsättningen för inrikes och utrikes

födda. I de flesta av länderna⁹ är sysselsättningen högre för utrikes födda än för utländska medborgare. De sydeuropeiska länderna samt Österrike och Irland har fortfarande de minsta skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda. Men placeringen i bottenligan har ändrats. Belgien intar nu bottenpositionen, mycket tätt följt av Sverige, Danmark och Nederländerna. Vidare har Frankrike avsevärt förbättrat sin position. Denna förskjutning visar hur vanskligt det är att »rangordna« länderna på basis av en enda uppgift för ett enda år.

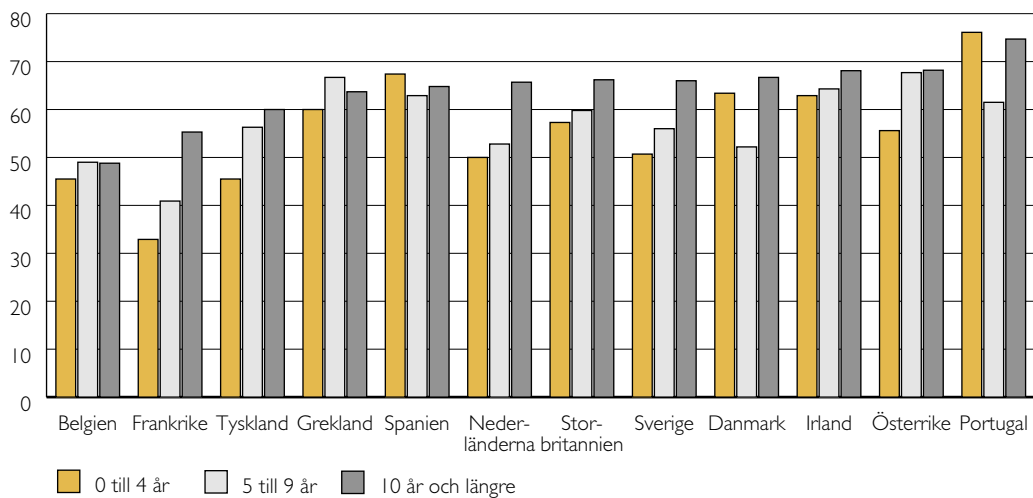
Med undantag av i de sydeuropeiska länderna så återfinns det bekanta mönstret att sysselsättningen är högre för de utrikes födda som bott lång tid i det nya landet än för dem som bott kortare tid. Det är således viktigt, även när det gäller internationella jämförelser, att ta hänsyn till att de invandrades vistelsetid kan skilja sig mellan länder. (Diagram 9.)

För att visa sysselsättningskillnaderna mellan utrikes födda med olika vistelsetider och inrikes födda konstruerar vi här samma slags sysselsättningsindex som tidigare. I Grekland, Spanien, Portugal har alla utrikes födda, oavsett vistelsetid, högre sysselsättningsgrad än inrikes födda. På Irland har utrikes födda som

9 Alla länder utom Belgien, Österrike och de sydeuropeiska länderna.

DIAGRAM 9

Andelen sysselsatta utrikes födda* efter vistelsetid.

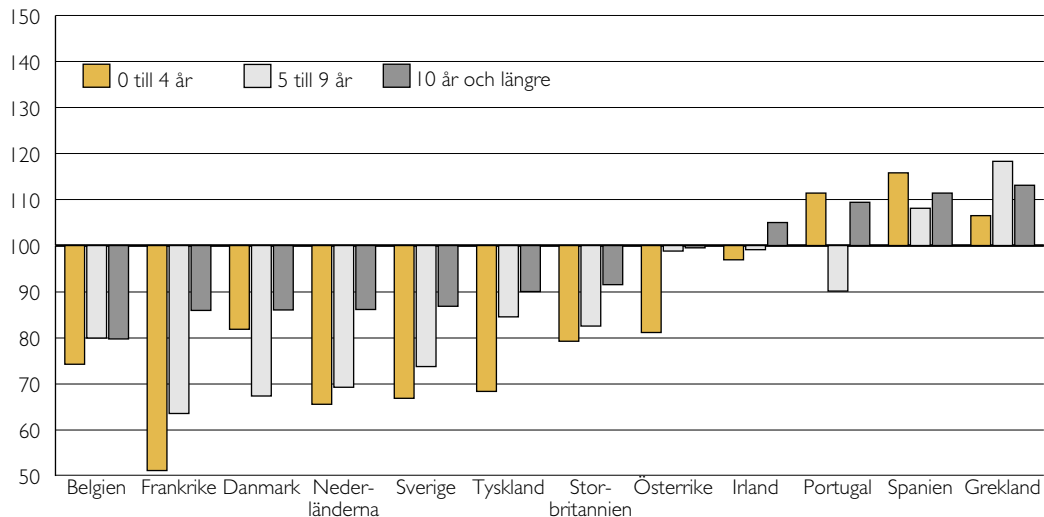


* För Tyskland gäller utländska medborgare.

KÄLLA: EUROSTAT, egna beräkningar.

DIAGRAM 10

Sysselsättningsindex, sysselsatta utrikes födda* med olika vistelsetider / inrikes födda.



* För Tyskland gäller utländska medborgare.

KÄLLA: EUROSTAT, egna beräkningar.

varit minst 10 år i landet högre sysselsättning än inrikes födda. I Österrike är skillnaderna i sysselsättning försumbara mellan de som vistats i Österrike i minst 5 år och dem som är födda i Österrike.

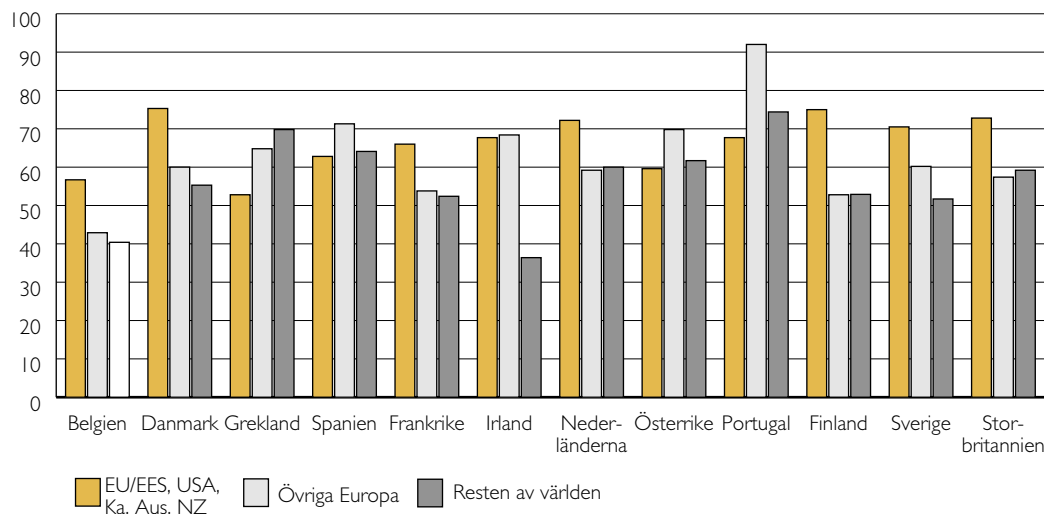
För övriga länder är sysselsättningen lägre för alla utrikes födda även för dem som varit minst 10 år i landet. Det är dock mycket stora skillnader mellan

länderna. När det gäller utrikes födda som vistats i minst 10 år (mörkgrå staplar) finns de största skillnaderna mot inrikes födda i Belgien. Frankrike intar bottenplatsen när det gäller utrikes födda som varit kort tid i Frankrike (0-4 år och 5-9 år).

I nästan alla länder innebär längre vistelsetid högre sysselsättningsgrad. Danmark är ett av undantagen,

DIAGRAM 11

Andelen sysselsatta i befolkningen, utrikes födda efter födelseregion.



Icke ifyllda staplar innebär att det är för få observationer i denna vistelsetidskategori.

* För Tyskland gäller utländska medborgare.

KÄLLA: EUROSTAT, egna beräkningar.

där de som varit den kortaste tiden (0–4 år) har högre sysselsättning än de som varit dubbelt så lång tid (5–9 år) i Danmark. I en särskild rapport från det danska Flykting, invandrare och integrationsministeriet anges att uppgifterna som lämnas från Danmark till EU:s arbetskraftsundersökningar är mindre tillförlitliga pga. det höga bortfallet. Registerbaserad statistik för Danmark visar att sysselsättningsgraden har ett positivt samband med vistelsetiden även i Danmark. (Ministeriet for flygtninge, invandrere og integration, 2004).

I föregående års Rapport Integration framgick att arbetsmarknaden i Sverige sorterar utrikes födda inte bara efter vistelsetid, kön, ålder och utbildning utan även efter vilket land individen är född i. Den genomgång av forskningen som där gjordes resulterade i att den huvudsakliga anledningen till denna sortering i Sverige sannolikt var någon form av diskriminering. Det är därför viktigt att i internationella jämförelser också ta hänsyn till från vilka länder de utrikes födda har invandrat. Det datamaterial som står till vårt förfogande medger bara en uppdelning i tre födelseregioner, »EU/EES, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland«, »övriga Europa« och »resten av världen«. Inte heller ger datamaterialet möjlighet att ta hänsyn till att det säkerligen finns skillnader i vistelsetider, ålder, utbildning och kön bland de individer som är födda i länder i dessa regioner.

Diagram 11 visar andelen sysselsatta bland de utrikes födda uppdelat efter födelseregion och diagram 12 ett sysselsättningsindex där sysselsättningsgraden för utrikes födda jämförs med inrikes födda.

Diagram 12 är sorterat så att länder med högt sysselsättningsindex för utrikes födda från »resten av världen« återfinns längst till höger. Vi ser här återigen att situationen är mest fördelaktig i Grekland, Spanien och Portugal och att därefter följer Österrike. I botten finns Belgien, Sverige och Danmark. När det gäller sysselsättningsindex för personer från »övriga Europa« intas bottenpositionen av Danmark och Nederländerna, tätt följda av Storbritannien och Sverige.

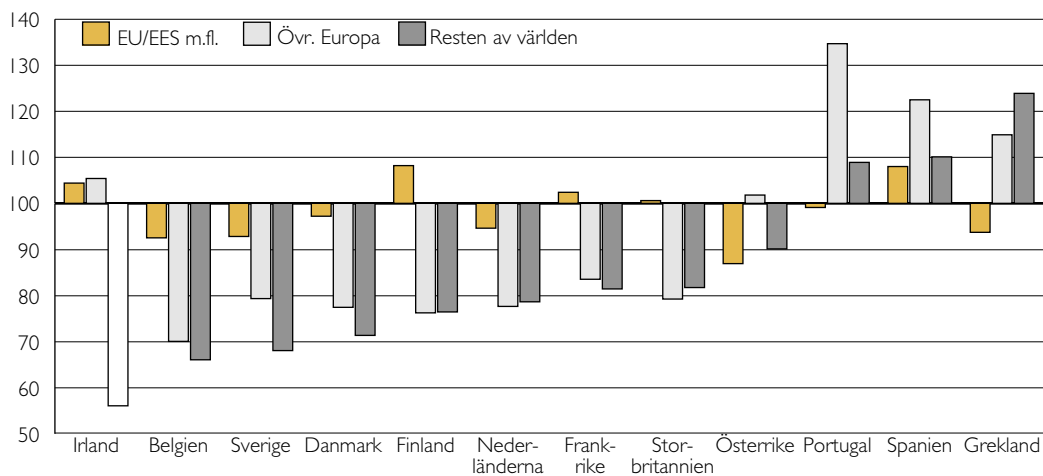
Sammanfattning

Internationella jämförelser av »invandrades« situation på arbetsmarknaden väcker ofta stor uppmärksamhet i debatten, i synnerhet om det egna landet är sämst eller bäst. Trots att den internationella statistiken alltid innehåller varningen att siffrorna inte kan användas till att jämföra länder, tas uppgifterna ofta till intäkt för värderingar av de olika länderna politik för att integrera flyktingar på arbetsmarknaden.

De siffror som redovisas i den internationella statistiken består av genomsnitt för hela den invandrade befolkningen, vanligen definierad som utländska

DIAGRAM 12

Sysselsättningsindex, sysselsatta utrikes födda från olika födelseregioner / inrikes födda.



Icke ifyllda staplar innebär att det är för få observationer i denna vistelsetidskategori.

* För Tyskland gäller utländska medborgare.

KÄLLA: EUROSTAT, egna beräkningar.

medborgare och ibland som utrikes födda. Vilka dessa invandrade är och varför de flyttat till landet i fråga är en avspeglning av skilda historiska traditioner, av språklig och geografisk närhet och inte minst av ländernas invandrings- och flyktningpolitik i dag och under de senaste decennierna. I detta kapitel har vi, så långt det är möjligt, försökt att undersöka vilka skillnader det finns mellan länderna framförallt när det gäller hur många av de invandrade som talar det nya landets språk samt arbetskraftsinvandringens omfattning och karaktär.

Redovisningen av arbetslöshet och sysselsättning bland invandrade bygger på statistik som OECD publicerat för åren 2001–2002 och på egna bearbetningar av EUROSTAT:s arbetskraftsundersökningar. På grundval av datamaterialet från EUROSTAT har vi kunnat skilja mellan utländska medborgare och utrikes födda samt mellan personer som kommer från olika regioner och med olika vistelsetider.

Den bild som framkommer är att arbetsmarknadssituationen för invandrade är *mest gynnsam* i de transoceana (Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA) och i de sydeuropeiska (Grekland, Italien, Spanien och Portugal) länderna samt på Irland. För samtliga dessa länder finns uppgifter som visar att en mycket stor del av de invandrade som ingår i statistiken utgörs av arbetskraftsinvandrare, som valts ut efter poäng- eller kvotsystem eller där uppehållstillståndet är knutet till att personen har ett arbete. För flera av dessa länder gäller dessutom att en hög andel

av de invandrade kommer från länder där samma språk talas.

Den sämsta situationen på arbetsmarknaden för invandrade återfinns i Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna och Sverige. (För Finland är antalet observationer över utrikes födda så få att datamaterialet från EU inte alltid går att använda). För inget av dessa länder har vi funnit indikationer på att arbetskraftsinvandringen skulle vara särskilt omfattande. Däremot anges att en ganska stor del av de som invandrat till Belgien kommer från ett land där något av de belgiska officiella språken talas. Med tanke på att så stor del av invandringen till Frankrike består av personer från tidigare kolonier, där franska språket är allmänt bekant, är även där arbetslöshets- och sysselsättningsskillnaderna förvånande höga.

Storbritannien och Österrike ligger mittemellan dessa två grupper av länder. Här är det förvånande att arbetslöshets- och sysselsättningsskillnaderna inte är lägre i Storbritannien, eftersom nästan 86 procent av de utländska medborgarna kommer från ett land där engelska talas. Någon förklaring till varför skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda är så pass små i Österrike står inte att finna i de källor vi haft tillgång till.

Mycket tyder således på att den internationella statistiken jämför äpplen och stolar och endast visar det tämligen självklara att sysselsättningen är hög för invandrade som väljs ut i enlighet med efterfrågan på arbetsmarknaden. Urval efter arbetsmarknadens behov förefaller att ha större betydelse än att de

invandrade kommer från länder från samma språk-område.

I detta kapitel har vi gjort ett försök att i stället jämföra äpplen och päron, genom att skilja mellan länder med hög och låg arbetskraftsinvandring och länder med hög och låg andel invandrade som talar det nya landets språk. *Inom* dessa grupper av länder är

skillnaderna när det gäller arbetsmarknadssituationen för invandrade ganska små. Rangordningen mellan länderna *inom* grupperna varierar och är beroende av vilket år som väljs, vilken arbetsmarknadsindikator som används, om situationen avser utländska medborgare eller utrikes födda och om de utrikes födda indelas efter vistelsetid och födelseland.

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Sysselsättningsutvecklingen

Under alla år som vi kunnat följa i statistiken har utrikes födda lägre sysselsättning än de som är födda i Sverige. Dessa skillnader i sysselsättning kan inte förklaras av individuella egenskaper som de utrikes föddas kön, ålder, utbildning eller civilstånd. Det är tvärtom så att utbildning, ålder och civilstånd inte ökar chanserna på arbetsmarknaden lika mycket för utrikes som för inrikes födda.

Från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet skedde dessutom en försämring av de utrikes föddas sysselsättning, i och med att avståndet mellan utrikes och inrikes födda ökade under såväl lågkonjunktur som högkonjunktur. Efter 1995 sker en förändring i denna nedåtgående trend. Därefter förefaller skillnaderna i sysselsättning att följa konjunkturutvecklingen. En närmare granskning visar att denna starka konjunkturkänslighet endast gäller de utrikes födda som varit relativt kort tid i Sverige, det vill säga upp till 10 år. Dessa fungerar som en slags buffert på arbetsmarknaden, de sugs in på arbetsmarknaden under högkonjunktur när det finns gott om lediga jobb. När konjunkturen mattas av både minskar nyanställningarna och en del redan sysselsatta mister sina jobb.

När personalstyrkan skärs ned drabbas i första hand de tillfälligt anställda, där det finns en starkt överrepresentation av utrikes födda. För dem som har fasta jobb, missgynnar reglerna i Lagen om anställningsskydd dem som har den kortaste anställningstiden, vilket i stor utsträckning gäller utrikes födda som varit relativt kort tid i Sverige. Slutligen riskerar utrikes födda att förlora sina jobb i högre utsträckning än inrikes födda, även om anställningstiden på företaget är densamma.

Det sker även en sortering på arbetsmarknaden som innebär att de som är födda i länder i Asien eller Afrika har lägre sysselsättning än andra, oavsett hur länge de varit i Sverige och oavsett kön, utbildning, ålder och civilstånd.

När vi jämför män och kvinnor framträder den välbekanta bilden att kvinnor har lägre sysselsättning än män. Detta gäller särskilt utrikes födda kvinnor som varit i Sverige upp till 10 år. Till viss del kan detta förklaras av skillnader i ålder och utbildning. Det finns två undantag från den generella bilden, kvinnor födda i Norden har högre sysselsättning än män födda i Norden och kvinnor födda i ett land i Afrika som varit i Sverige i över 10 år har högre sysselsättning än motsvarande män.

Bland de utrikes födda är gruppen nyanlända flyktingar av särskilt integrationspolitiskt intresse. Vi kan följa sysselsättningsutvecklingen fram till år 2001 för de flyktingar som mottogs i kommunerna 1996, 1997, 1998 och 1999. Ett positivt tecken är att sysselsättningen ökar med ungefär 10 procent per år. Så ökade till exempel sysselsättningen för 1996 års flyktingar från ca 10 procent efter ett år till nästan 50 procent efter fem år. Vidare har varje flyktingkohort högre sysselsättningsstal än den som kom året innan. Detta gäller dock inte de flyktingar som kom år 1999 som har samma – och inte högre – sysselsättningsstal som de som mottogs året innan. En möjlig förklaring är att 1999 års flyktingar gjorde sitt inträde på en arbetsmarknad där konjunkturen mattats av.

Trots dessa positiva inslag är ändå sysselsättningen för flyktingarna låg även efter fem år i Sverige. Det är därför ytterst angeläget att kommunernas introduktionsverksamhet får en utformning som underlättar inträdet på arbetsmarknaden och lägger grunden till

en arbetsmarknadskarriär, där individens resurser tas till vara. Den nya integrationspolitiken och de överenskommelser som tecknats mellan flera statliga myndigheter och Kommunförbundet har just detta syfte. I den utvärdering som Integrationsverket nyligen publicerat (Integrationsverket 2004) framgår att det finns stora brister i introduktionen, framförallt när det gäller att varva undervisning i svenska med arbetsplatspraktik och att anpassa introduktionen efter individens utbildning och yrkeserfarenheter.

Slöseri med kompetens

Utgångspunkten för en diskussion om kompetens och arbetsmarknad måste vara att låg sysselsättning och hög arbetslöshet i sig självt är ett tecken på slöseri med mänskliga resurser. Så gott som alla individer har någon form av kompetens som borde kunna tas tillvara på arbetsmarknaden

De utrikes föddas problem på arbetsmarknaden kan inte generellt förklaras av skillnader i utbildningsnivå eller ämnesmässiga inriktning. Utbildningar kortare än grundskolenivå är visserligen något vanligare bland dem som är födda utomlands än bland infödda, i synnerhet bland kvinnorna. Men de lågt utbildade utrikes födda består huvudsakligen av personer som varit i Sverige i 20 år eller längre (drygt två tredjedelar av männen och hälften av kvinnorna) och som till stor del är födda i ett annat nordiskt land (nästan hälften av männen och nästan en tredjedel av kvinnorna), det vill säga grupper som vanligtvis inte i första hand förknippas med dem som har de största svårigheterna på arbetsmarknaden. De lågt utbildade utrikes födda är en relativt liten grupp, ca 10 procent av männen och 14 procent av kvinnorna har en utbildning som är kortare än nio år. Om vi tänker oss att sysselsättningsgraden skulle vara likvärdig hos inrikes och utrikes födda med kortare utbildning än nio år, skulle ytterligare 12 000 lågt utbildade utrikes födda behöva ha ett arbete.

När det gäller övriga utbildningsnivåer är det inte några större skillnader mellan inrikes och utrikes födda. Trots detta visar den studie (Ekberg och Rooth 2004) vi beställt för *Rapport Integration*, att det är mycket stora skillnader i arbetets kvalifikationsgrad mellan inrikes och utrikes födda. Nästan 50 procent av män som är födda i Sverige har ett kvalificerat arbete, jämfört med mindre än 20 procent av dem som är födda i ett land i Afrika eller Sydeuropa (f.d. Jugoslavien räknas in i Sydeuropa i Ekbergs och Rooths rapport).

Det är däremot inga större skillnader mellan inrikes födda män och kvinnor när det gäller arbetets

kvalifikationsgrad. Bland utrikes födda skiljer sig dock fördelningen mellan män och kvinnor, framförallt genom att det är betydligt vanligare att utrikes födda kvinnor har arbeten utan några som helst utbildningskrav. De största skillnaderna mellan män och kvinnor finns för dem som är födda i ett land i Asien (utom Mellanöstern) och Sydeuropa.

De är väl känt att män och kvinnor arbetar i olika yrken. De s.k. olikhetsindex som utarbetats för *Rapport Integration* visar att arbetsmarknaden inte bara är segregerad efter kön utan också efter födelseregion. En dryg fjärdedel av de utrikes födda männen och en knapp fjärdedel av de utrikes födda kvinnorna skulle behöva byta yrke för att yrkesfördelningen skulle bli densamma som för inrikes födda. För de flesta utrikes födda minskar yrkessegregationen med tiden de varit bosatta i Sverige. Trots detta kvarstår stora skillnader framförallt för män födda i ett land i Afrika eller Asien (utom Mellanöstern), som bott i Sverige i så lång tid som mellan 16 och 35 år: omkring 40 procent av de män som är födda i Afrika eller Asien (utom Mellanöstern) behöva byta yrke för att yrkesfördelningen skulle bli densamma som för inrikes födda.

Arbetsmarknaden är således både segregerad efter kön och efter födelseregion. Segregationen efter kön tar sig uttryck i att män och kvinnor arbetar inom olika branscher på arbetsmarknaden. Inom dessa branscher är kvalifikationsnivån ungefär lika hög för inrikes födda män och kvinnor. Bland utrikes födda har kvinnor i högre grad okvalificerade arbeten än män. *Segregationen efter födelseregion betyder att även inrikes och utrikes födda arbetar i olika branscher, men att arbetsmarknaden i detta fall även är segregerad när det gäller arbetets kvalifikationsnivå.*

Akademikernas utbildning och yrke

Akademikernas sysselsättning och yrke är av särskilt stort intresse när det gäller kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Genom den studie vi låtit beställa för *Rapport Integration* har vi nu väsentligt utökat kunskaperna om utrikes födda akademiker och deras ställning på arbetsmarknaden. Studien avser en bred grupp av utrikes födda akademiker, nämligen alla som är mellan 25 och 55 år och som varit i Sverige mellan 5 och 35 år. Av denna studie framgår att de utrikes födda i hög grad har en inriktning på sin utbildning, som redan i dag är efterfrågad på arbetsmarknaden och sannolikt kommer att bli ännu mer efterfrågad i framtiden. Omkring två tredjedelar av såväl inrikes som utrikes födda akademiker har en utbildning inom områdena pedagogik, naturvetenskap, teknik samt sjuk- och hälsovård och

social omsorg (i fortsättningen förkortad till »hälsa«). Fördelningen inom dessa utbildningsområden är något olika mellan inrikes och utrikes födda akademiker och mellan män och kvinnor. Män har i högre utsträckning än kvinnor en utbildning inom naturvetenskap och teknik och kvinnor inom pedagogik och hälsa. Könsskillnaderna är dock något mindre bland utrikes födda akademiker än bland inrikes födda. Utbildningar inom naturvetenskap, teknik och hälsa är vanligare bland utrikes födda akademiker och utbildningar inom pedagogik vanligare bland inrikes födda. Naturvetenskapliga och tekniska utbildningar är särskilt vanliga bland manliga akademiker från Östeuropa, Mellanöstern och övriga Asien där över 60 procent har en akademisk utbildning med detta innehåll.

Trots detta har endast 60 procent av utrikes födda akademiker ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå att jämföra med 80 procent av de akademiker som är födda i Sverige. Skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda akademiker följer den »rangordning« på arbetsmarknaden som vi känner igen från övriga avsnitt i *Rapport Integration*. Akademiker från länder utanför EU/EES har betydligt lägre sannolikhet att ha ett kvalificerat arbete än akademiker från andra länder. Mest utsatta är manliga akademiker som är födda i ett land i Afrika.

Skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda akademiker har ett mycket starkt samband med hur länge de utrikes födda varit i Sverige. Efter 16 år i Sverige har skillnaderna minskat avsevärt och efter 26 år finns inga statistiskt säkerställda skillnader utom för kvinnliga akademiker från Syd- och Östeuropa samt Asien (utom Mellanöstern). Trots denna förbättring över tid är det särskilt nedslående att många akademiker från länder utanför Västeuropa har fastnat i okvalificerade arbeten, trots att de varit i Sverige i så lång tid som mellan 16 och 25 år. Jämfört med inrikes födda är sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete mellan 20 och 30 procent lägre för manliga akademiker från ett land i Afrika och kvinnliga akademiker från länder i Östeuropa och Asien (utom Mellanöstern). Det är självklart att det tar några år att anpassa och komplettera utbildningar och erfarenheter från andra länder till svenska förhållanden, i synnerhet när det gäller kvalificerade arbetsuppgifter. Men det är inte rimligt att denna anpassning ska ta så lång tid i anspråk.

Det finns två möjliga tolkningar av dessa resultat. Den ena tolkningen är att det tar mycket lång tid för akademiker att få ett arbete i enlighet med sin kompetens, men att bilden inte är lika mörk som den som framkommit i tidigare studier av akademiker med

kortare bosättningsstid. Den andra tolkningen lyfts fram av författarna till studien, som framhåller att de som kom till Sverige perioden 1966–1985 gjorde sitt inträde på en arbetsmarknad med betydligt gynnsammare förhållanden än under 1990-talet. Eftersom det sannolikt kommer att råda brist på arbetskraft i framtiden, i synnerhet inom ett flertal av de akademiska yrkena, så borde förhållandena i framtiden bli mer gynnsamma för utrikes födda akademiker. Som framkommit i andra delar av *Rapport Integration* så bestäms framgångarna på arbetsmarknaden för utrikes födda inte i första hand av principen om lika rättigheter och möjligheter utan av rekryteringssituationen.

Trots att det finns vissa ljusglimtar är det ändå ett stort slöseri med kompetens att så många högt utbildade saknar ett jobb i enlighet med sina kvalifikationer trots att de bott mycket lång tid i Sverige. I debatten figurerar en stor mängd siffror över antalet utrikes födda som saknar jobb eller har ett okvalificerat arbete. På basis av de uppgifter som redovisats här finns det en potential på 30 000 icke sysselsatta eller felsysselsatta utrikes födda akademiker som varit i Sverige i mellan 5 och 35 år.

Utvandring av invandrare

En annan typ av kompetensförlust inträffar om högt utbildad arbetskraft lämnar Sverige. Generellt gäller att den internationella rörligheten är högre bland högt utbildade än bland lågt utbildade. Detta innebär att högt utbildade utvandrar i högre utsträckning än lågt utbildade, men att högt utbildade också kommer tillbaka i högre utsträckning. Om detta mönster är detsamma för utrikes födda som för inrikes födda har hittills inte varit känt. I den studie som beställts för *Rapport Integration* framkommer att detta generella mönster gäller även för utrikes födda, det vill säga ju högre utbildning desto fler utvandrar.

Däremot finns det stora skillnader i utvandringens omfattning, det vill säga hur stora andelar som utvandrar. När hänsyn tas till skillnader i bl. a. kön, ålder och utbildning är till exempel utvandrisrisken för dem som är födda i ett land i Asien tre gånger högre än för inrikes födda. För dem som är födda i ett land i Afrika är utvandrisrisken fem gånger högre och för sydamerikaner sju gånger högre. Den allra högsta utvandrisrisken finns hos dem som är födda i västländer, vilket hänger samman med en hög returnmigration, det vill säga de återvänder till det land de en gång utvandrat från.

De som inte återvänder till ursprungsregionen utvandrar till ett land i väst. Eftersom det är troligt

att den internationella konkurrensen om högt utbildad arbetskraft kommer att öka i framtiden, är det bekymmersamt att det framförallt är de högt utbildade som flyttar till ett land i väst.

Den höga utvandringen av utrikes födda innebär således att den svenska arbetsmarknaden förlorar högt utbildad arbetskraft. Den risk för förlust av kompetens som detta innebär förstärks av att återinvandringen tillbaka till Sverige är betydligt lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda.

Vad beror dessa skillnader på

De resultat vi hittills redovisat bygger på registerstudier och ger ingen förklaring till de skillnader på arbetsmarknaden som framkommit. När det gäller den bristande samstämmigheten mellan utbildning och yrke kan en tänkbar orsak vara de brister i valideringen av utländska examina som framhålls i ett annat avsnitt i denna rapport. Mer än hälften av de utrikes födda har en utländsk examen. En annan tänkbar orsak är svårigheter att göra nödvändiga kompletteringar av utländska examina. Vi vet inte heller hur stor del av de utrikes födda akademiskerna felsysselsättning eller icke-sysselsättning som beror på någon form av diskriminering. Slutligen känner vi inte utvecklingen på sikt för de akademiker som har okvalificerade arbeten. I vilken utsträckning innebär dessa jobb en inlåsning i okvalificerade arbetsuppgifter? Finns det möjligheter att vissa okvalificerade arbetsuppgifter kan fungera som språngbrädor till mer kvalificerade jobb? Det är angeläget att rätta ut dessa frågetecken, eftersom svaren har viktiga policyimplikationer.

Inte heller när det gäller utvandring och återinvandring kan det underlag vi har ge någon antydning om varför utvandringen är högre bland utrikes än bland inrikes födda. En ganska självklar anledning är att många flyttar tillbaka till sina ursprungsländer. För dem som utvandrar till ett tredje land kan det finnas många orsaker. Det är tänkbar att utrikes födda är mer internationellt rörliga och helt enkelt vill pröva sina möjligheter i flera länder. Särskilt angeläget att undersöka är om den högre utvandringen av utrikes födda kan hänga samman med att diskrimineringen på arbetsmarknaden är lägre i andra länder.

I förra årets *Rapport Integration* drog vi slutsatsen att diskriminering generellt sett är en viktig förklaring till de skillnader mellan utrikes och inrikes födda som vi observerar på arbetsmarknaden. En annan slutsats var att vi helt saknar kunskaper om hur vanligt förekommande diskriminering är. Vi har även bristande insikter i de mekanismer som leder till diskriminering

vid anställning, befordran och avsked. Det behövs ett långsiktigt arbete, från många aktörer utöver Integrationsverket, för att bygga upp den kunskap som ökar möjligheterna att påverka diskriminerande attityder och värderingar och förändra diskriminerande regelverk och beteenden.

Som ett första steg i denna kunskapsuppbyggnad har vi i år satt fokus på rekryteringsprocessen. Av de studier som vi redovisar i år framgår att informella rekryteringskanaler och informella beslutskriterier har stor betydelse vid rekryteringsprocessen. När lediga jobb tillsätts efter personliga rekommendationer eller informella sociala nätverk, drabbas de individer som inte har tillgång till dessa personliga kontakter och nätverk. De informella beslutskriterierna innebär att kompetens inte enbart – och kanske inte främst – värderas på basis av formella meriter. Mer svårgräpbara faktorer som personkemi, social kompetens samt rekryterarens känsla och intuition avgör ofta vem som anställs. Detta kan leda till att den som rekryteras väljer bort dem som upplevs som annorlunda. Det är i dessa ogenomskinliga informella tillvägagångssätt som olika diskriminerande förhållningssätt kan gömmas. Men även formella kompetensskriterier kan ha diskriminerande effekter, till exempel krav på engelska från svenskt (och ej utländskt) gymnasium även för ganska enkla arbetsuppgifter.

En annan viktig iakttagelse är att uppfattningen av utrikes föddas kompetens och deras kunskaper i svenska språket är så starkt styrd av läget på arbetsmarknaden. Det är inte insikten om alla individers lika rättigheter och möjligheter som förändrar beteendet hos dem som ansvarar för rekryteringen. Avgörande är behoven att fylla vakanser inom bristyrken eller att möta verkliga eller föreställda »kulturella« behov som en ökad mångfald i befolkningen ställer på verksamheten.

I det långsiktiga kunskapsbyggets andra steg vill vi ge högsta prioritet till studier som kan ge en uppfattning om hur vanligt förekommande diskriminering är vid rekryteringsprocessen. Kunskaper om diskrimineringens omfattning är ett viktigt element i arbetet med att påverka attityder och beteenden samt åstadkomma förändringar i regelverk. Det är därför av vikt att få till stånd en motsvarighet till de undersökningar med metoden »situation testing« som initierats av ILO och genomförts i flera länder. Om resultaten visar att diskriminering är vanligt i Sverige, precis som i andra länder, kan arbetet med att motverka etnisk diskriminering vinna ökad legitimitet och tilltro. En sådan studie skulle också kunna visa om det finns skillnader mellan branscher, yrken,

regioner m.m. vilket kan ge ett förbättrat underlag för att utforma mer riktade åtgärder. Med denna metod finns det dessutom även möjligheter att göra jämförelser med resultaten från tidigare studier från andra länder.

Utöver denna högst prioriterade studie av diskrimineringens omfattning, är det av vikt att få till stånd fortsatt forskning som visar vilka formella och informella mekanismer och strukturer som leder till diskriminering vid rekrytering, befordran, kompetensutveckling, lönesättning och avsked.

Äpplen, stolar och päron – Sverige i internationell jämförelse

Att jämföra situationen på arbetsmarknaden för invandrade i olika länder kan vara en utgångspunkt för att lära av andras erfarenheter. Arbetsmarknadsdelen avslutas därför med granskning av den internationella statistiken och vad som ligger bakom de uppgifter som ofta får ett stort genomslag i debatten, i synnerhet om Sverige är sämst eller bäst.

Trots att den internationella statistiken alltid innehåller varningen att siffrorna inte kan användas till att jämföra länder, tas uppgifterna ofta till intäkt för värderingar av de olika länderna politik för att integrera flyktingar på arbetsmarknaden.

De siffror som redovisas i den internationella statistiken består av genomsnitt för hela den invandrade befolkningen, vanligen definierad som utländska medborgare och ibland som utrikes födda. Vilka dessa invandrade är och varför de flyttat till landet i fråga är en avspeglning av skilda historiska traditioner, av språklig och geografisk närhet och inte minst av ländernas invandrings- och flyktingpolitik i dag och under de senaste decennierna. Vi har, så långt det är möjligt, försökt att undersöka vilka skillnader det finns mellan länderna framförallt när det gäller hur många av de invandrade som talar det nya landets språk samt arbetskraftsinvandringens omfattning och karaktär.

Redovisningen av arbetslöshet och sysselsättning bland invandrade bygger på statistik som OECD publicerat för åren 2001–2002 och på egna bearbetningar av EUROSTAT:s arbetskraftsundersökningar. På grundval av datamaterialet från EUROSTAT har vi kunnat skilja mellan utländska medborgare och utrikes födda samt mellan personer som kommer från olika regioner och med olika vistelsetider.

Den bild som framkommer är att arbetsmarknadssituationen för invandrade är *mest gynnsam* i de transoceana (Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA) och i de sydeuropeiska (Grekland, Italien,

Spanien och Portugal) länderna samt på Irland. För samtliga dessa länder finns uppgifter som visar att en mycket stor del av de invandrade som ingår i statistiken utgörs av arbetskraftsinvandrare, som valts ut efter poäng- eller kvotssystem eller där uppehållstillståndet är knutet till att personen har ett arbete. För flera av dessa länder gäller dessutom att en hög andel av de invandrade kommer från länder där samma språk talas.

De sämsta situationen på arbetsmarknaden för invandrade återfinns i Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna och Sverige. (För Finland är antalet observationer över utrikes födda så få att datamaterialet från EU inte alltid går att använda). För inget av dessa länder har vi funnit indikationer på att arbetskraftsinvandringen skulle vara särskilt omfattande. Däremot anges att en ganska stor del av de som invandrat till Belgien kommer från ett land där något av de belgiska officiella språken talas. Med tanke på att så stor del av invandringen till Frankrike består av personer från tidigare kolonier, där franska språket är allmänt bekant, är även där arbetslöshets- och sysselsättningsskillnaderna förvånande höga.

Storbritannien och Österrike ligger mittemellan dessa två grupper av länder. Här är det förvånande att arbetslöshets- och sysselsättningsskillnaderna inte är lägre i Storbritannien, eftersom nästan 86 procent av de utländska medborgarna kommer från ett land där engelska talas. Någon förklaring till varför skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda är så pass små i Österrike står inte att finna i de källor vi haft tillgång till.

Mycket tyder således på att den internationella statistiken jämför äpplen och stolar och endast visar det tämligen självklara att sysselsättningen är hög för invandrade som väljs ut i enlighet med efterfrågan på arbetsmarknaden. Urval efter arbetsmarknadens behov förefaller att ha större betydelse än att de invandrade kommer från länder från samma språk-område.

Vi har gjort ett försök att i stället jämföra äpplen och päron, genom att skilja mellan länder med hög och låg arbetskraftsinvandring och länder med hög och låg andel invandrade som talar det nya landets språk. *Inom* dessa grupper av länder är skillnaderna när det gäller arbetsmarknadssituationen för invandrade ganska små. Rangordningen mellan länderna *inom* grupperna varierar och är beroende av vilket år som väljs, vilken arbetsmarknadsindikator som används, om situationen avser utländska medborgare eller utrikes födda och om de utrikes födda indelas efter vistelsetid och födelseland.

Referenser

- Abbasian, S. (2003) »Integration i arbetslivet genom egenföretagande – Är det möjligt för invandrade kvinnor?«, bilaga till Integrationsverket *Rapport Integration* 2003.
- Abowd, J., F. Kamarz, T. Lemieux och D. Margolis (1997), »Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States«. National Bureau of Economic Research, Working Paper 6111.
- Ahmed, A. (2004), »Vad säger ett efternamn? En experimentell studie av etnisk diskriminering.«, bilaga till Integrationsverket *Rapport Integration* 2003.
- Arai, Mahmood och Vilhemsson, Roger (2002), »Unemployment Risk Differentials Between Immigrant and Native Workers in Sweden«, i Vilhemsson, Roger, *Wages and Unemployment of Immigrants and Natives in Sweden*. Institutet för social forskning, Stockholms universitet, avhandlingsserien, nr 56.
- Arrow, K. (1972), »Models of Job Discrimination« och »Some Mathematical Models of Race in the Labor Market«, i Pascal, A.H. (red.) *Racial Discrimination in Economic Life*. Lexington Books, Massachusetts.
- Banton, M. (1994), *Discrimination*, Open University Press, Buckingham.
- Banton, M. (1997), »The Ethics of Practice-testing«, *New Community*, vol. 23, nr. 3, sid. 413–420.
- Bauer, Thomas, Lofstrom, Magnus och Zimmermann, Klaus F. (2000), »Immigration policy, assimilation of immigrants, and natives' sentiments towards immigrants: evidence from 12 OECD countries« i *Swedish Economic Policy Review*, vol. 7, nr 2, sid. 11–54.
- Berggren, Katarina och Omarsson, Abukar (2001), »Rätt man på fel plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet«, Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 2001:5.
- Biff, Gudrun (2002), SOPEMI Report for Austria. OECD Paris.
- Blanchflower, D. och Freeman, R.B. (red.) (2000), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*. The University of Chicago Press, Chicago och London.
- Carter, J. (2003), *Ethnicity, Exclusion and the Workplace*. Palgrave Macmillan.
- Chaloff, Jonathan (2002), SOPEMI Report for Italy. OECD Paris
- Commission of the European Communities (2003a), »Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment.« COM (2003) 336 final.
- Commission of the European Communities (2003b), »Commission Staff Working Paper. Extended Impact Assessment on Immigration, Integration and Employment.« SEC (2003) 694.
- de los Reyes, P. och Wingborg, M. (2002), *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige. En kunskapsöversikt*. Integrationsverkets rapportserie 2002:13.
- Dolado, J., F. Kamarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis och C. Teulings (1996), »The Economic Impact of Minimum Wages in Europe«. *Economic Policy*, Vol. 23, sid. 317–372.
- Edin, P-A, Forslund, A. och Holmberg, B. (2000), i Blanchflower och Freeman (red.).
- Ekberg, Jan och Rooth, Dan-Olof (2003), »Yrke och utbildning på 2000-talets arbetsmarknad – skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer«, bilaga till Integrationsverket *Rapport Integration* 2003.
- Ekberg, Jan och Hammarstedt, Mats (2002), »20 år med allt sämre arbetsmarknadsintegrering för invandrare«, i *Ekonomisk Debatt*, nr. 4/2002.
- Findlay, Allan (2002), »From Brain Exchange to Brain Gain: Policy Implications for the UK of Recent Trends in Skilled Migration from Developing Countries«. *International Migration Papers*, nr. 43. ILO, Geneve.
- Harkman, A., och Sahin, G. (2003), »Arbetsgivarnas användning av Arbetsförmedlingens internetkanaler« i »Att söka jobb och arbetskraft på www.ams.se. Om betydelsen av arbetsförmedlingens internetjänster på arbetsmarknaden.« Arbetsmarknadsstyrelsen, Ura 2003:7.
- Heckman, J. (1998), »Detecting Discrimination«, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, nr. 2, sid. 101–116.
- Industrial and Labor Relations Review (1995), »Review Symposium. Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage«, i *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 48, no. 4, pp 827–849.
- Integrationsverket (2002), *Arbetsrättslagarna i praktiken*. Integrationsverkets rapportserie 2002:12.
- Integrationsverket (2004) *Integration – var god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare mottagna 2001*. Integrationsverkets rapportserie 2004:1.
- Jenkins, R. (1986), *Racism and recruitment. Managers, organisations and equal opportunity in the labour market*, Cambridge University Press.
- Knocke, W. (2004), »Rekrytering för mångfald?« bilaga till Integrationsverket *Rapport Integration* 2003.
- Kramer, Roger G. (2002), »SOPEMI Report for the United States«, OECD Paris.
- Lundahl, M. Och Wadensjö, E. (1984), *Unequal Treatment*, New York University Press.
- Marchand, O. (1999), »Youth Unemployment in the OECD Countries: How can the Disparities be Explained?« i OECD (1999b).
- Ministeriet for flygtninge, invandrere og integration (2004), Udlændinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande. Februari 2004.
- Nekby, Lena (2004), »Inte bara invandring – utvandring av de utrikes födda från Sverige«, bilaga till Integrationsverket *Rapport Integration* 2003.
- Neumark, D. och Wascher, W. (1999), »A Cross-National Analysis of the Effects of Minimum Wages on Youth Employment«, National Bureau of Economic Research, Working Paper 7299.
- Nickell, S. och R. Layard (1997), »Labour Market Institutions and Economic performance« Centre for Economic Performance, University of Oxford, Discussion Paper Series No. 23.

- OECD (1999), *Preparing youth for the 21st Century. The Transition from Education to the Labour Market*.
- OECD (2001), *Trends in International Migration*. SOPEMI 2001. Paris.
- OECD (2001a), *Trends in International Migration*. SOPEMI 2001. Paris.
- OECD (2001b), *Employment Outlook*. Paris.
- OECD (2003), *Trends in International Migration*. SOPEMI 2002. Paris.
- OECD (2003b), »Another Look at the International Comparability of Migration Statistics«, DELSA/ELSA/WP2(2003)3, Paris.
- OECD (2004), *Trends in International Migration*. SOPEMI 2003. Paris.
- Pedersen, Peder J. (red.) (1996), *Scandinavians Without Borders, Scandinavian Skill Migration and the European Integration Process*, North Holland, Amsterdam.
- Phelps, E. (1972), »The Statistical Theory of Racism and Sexism«, *American Economic Review*, vol. 62.
- Reinans, Sven Alur och Hammar, Tomas (1993), *New Citizens by Birth and Naturalisation*, CEIFO, Stockholms universitet, Stockholm
- Roche, Pierre (1999), »L'Immigration dans la société française. Aperçu historique.« *Formation Emploi*, nr 65.
- Ruddick, Elizabeth (2002), »SOPEMI Report for Canada«, OECD Paris.
- Ryan, P. (1999), »The School-to-Work Transition«, Working paper, Cambridge University, Faculty of Economics.
- Røed, Marianne (2002), »The return to return migration«, Institute for Social Research, Oslo, ISF paper 2002:6.
- Salt, John (2003), »SOPEMI Report for the United Kingdom«, OECD Paris.
- SCB (2001), *Utbildning och efterfrågan på arbetskraft – Utsikter till år 2008*. Information om utbildning och arbetsmarknad 2001:1.
- SCB (2002), *Befolkningens utbildning. Ut- och invandrades utbildning 1987–2001*. Statistiska meddelanden, UF37 SM 0201.
- SCB (2003), *Arbetskraftsbarometern*, Information om utbildning och arbetsmarknad 2003:5.
- Schierup, C.-U. och Paulson, S. (red.) (1994), *Arbetets etniska delning*, Carlssons förlag.
- Snel, E., de Boom, J., och Engbersen, G. (2003), »SOPEMI Report for the Netherlands«, OECD Paris.
- van Beek, K. (1993), To be hired or not to be hired, the employer decides. Relative chances of unemployed job-seekers on the Dutch labor market. University of Amsterdam.
- Werner, Heinz (2001), »From Guests to Permanent Stayers?« – From the German »Guestworker Programmes of the Sixties to the Current »Green Card« Initiative for IT Specialists«, *IAB Topics*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.
- Vogel, Joachim, Hjerm Michael och Johansson, Sven-Erik (2002), *Integration till svensk välfärd? Om invandrades välfärd på 90-talet*. Arbetslivsinstitutet och Statistiska centralbyrån., rapport 96.
- Zegers de Beijl, Roger, 2000, *Documenting discrimination*, Geneva, International labour Office.
- Åslund, Olof och Rooth, Dan-Olof (2003), »Do when and where matter? Initial labor market conditions and immigrant earning.« Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Working Paper 2003:7.

DEL III
VUXENUTBILDNING

UTLÄNDSK KOMPETENS – INGET ATT RÄKNA MED?

Inledning

Det finns åtskilliga hinder på vägen till den svenska arbetsmarknaden, inte minst för den som har skaffat sig sin kompetens i ett annat land än Sverige, något som vi visat i tidigare analyser (se *Rapport Integration* 2001 och 2002). Hindren gäller framför allt människor som invandrat från länder utanför Europa. På personer som invandrat från EU-området ställs i och med Sveriges medlemskap i unionen inte samma krav på prövning och bedömning av kompetens som på invandrare från andra delar av världen.

I den här rapporten undersöker vi några av de samhälleliga institutioner som är till för att korta vägen till arbete och egenförsörjning – både för infödda och utlandsfödda. I tidigare integrationsrapporter har vi kunnat konstatera att svårigheterna att få arbete och arbete efter kompetens är påfallande stora både för lågutbildade och högutbildade. Här koncentrerar vi oss därför på dessa två kategorier. Vi studerar dels Högskoleverket, som bedömer utländska akademiska examina i allmänhet, dels Socialstyrelsen, som prövar legitimationsyrken inom vårdområdet. Vi gör också några nedslag i vuxenutbildningen, framför allt den grundläggande delen, för att se om den fungerar som en väg till arbete.

Som vi visat i tidigare rapporter är det endast en liten del av nyanlända invandrare som fått sin utbildning bedömd, än färre som fått sin yrkeskompetens värderad eller validerad (Integrationsverket 2003a). Kritiken har gällt att man fått utlåtanden från Högskoleverket som går ut på att man i praktiken nästan måste skaffa sig en ny svensk examen. Yrkeserfarna läkare från länder utanför Europa har fått vänta på legitimation och ett av hindren på vägen har varit

ett, av många ansett otidsenligt och alltför krävande språkprov.

Utbildningar på gymnasienivå ska liksom oavslutade akademiska utbildningar bedömas av Verket för högskoleservice, VHS. På VHS uppger man emellertid att mycket stor efterfrågan i kombination med otillräckliga resurser fått till följd att en tredjedel av alla sökanden får vänta mer än nio månader på bedömning. De allra flesta ansökningar avser bedömning inför kompletteringsstudier vid Komvux. Utan en sådan bedömning placeras eleven av Komvux regelmässigt på lägsta gymnasienivå, ibland på grundskolenivå.

Vi har konstaterat att det råder en anmärkningsvärd överrepresentation av utlandsfödda i den grundläggande vuxenutbildningen (ibid.). I den här rapporten ska vi genom statistisk analys på hela gruppen utlandsfödda, som gått i grundläggande vuxenutbildning under åren 1997–2002, kompletterad med intervjuer med studerande, vägledare, arbetsförmedlare m.fl., undersöka om anledningen till överrepresentationen är faktiska behov hos de utlandsfödda eller om förklaringen måste sökas någon annanstans. Om den svenska arbetsmarknaden är så låst, om förklaringen måste sökas i rekryterares och arbetsgivares bristande kunskap och förtroende för utländsk kompetens, och om vuxenutbildningen därför får funktionen som förvaringsplats för personer, som inte anses »anställningsbara«.

Intervjuerna med chefer och handläggare på Socialstyrelsen och Högskoleverket har gjorts av frilansjournalist Mark Olson. Historiken och intervjuerna med studerande, lärare, vägledare m.fl. aktörer inom den grundläggande vuxenutbildningen har gjorts av frilansjournalist Cajsa Malmström.

AKADEMIKER MED UTLÄNDSK EXAMEN GÖRE SIG ICKE BESVÄR?

Många bedömare, olika regler för olika ursprung
Svårigheterna för många invandrade att komma in på den svenska arbetsmarknaden hänförs ofta till att arbetsgivare inte kan bedöma de arbetssökandes utländska kompetens. En av de åtgärder som länge efterfrågats inom introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare är just validering (eller värdering) av utländsk kompetens.

Ett antal olika myndigheter har idag ansvaret för att bedöma eller pröva utländsk kompetens, i första hand utbildning (Integrationsverket 2002a). Högskoleexamina bedöms av Högskoleverket, med undantag av examina inom vårdområdet som bedöms och legitimeras av Socialstyrelsen, examina inom veterinärområdet som bedöms av Jordbruksverket samt sjöbefäls- och luftfartsutbildningar som bedöms av Sjöfarts- respektive Luftfartsverket. Bedömningar av utländska utbildningar på gymnasie- och universitetsnivå för behörighet till svenska högskoleutbildningar görs av Verket för högskoleservice.

För medborgare i medlemsstaterna inom EU gäller särskilda regler och här är principen att den som är kvalificerad att utöva ett yrke i sitt hemland också är kvalificerad i unionens alla andra länder.

Svårt få sin kompetens validerad

Den senaste enkätundersökningen riktad till handläggare inom kommunernas introduktion av nyanlända flyktingar visade att *endast tjugosex procent fått sin utbildning värderad och att ännu färre, endast nitton procent, fått sin yrkeserfarenhet validerad efter två år i introduktion* (Integrationsverket 2003b). Det handlade då om utbildning på gymnasienivå eller högre. En jämförelse med utvärderingen året innan visar

en mycket begränsad ökning av antalet som fått sin kompetens validerad.

När det gäller utbildning finns alltså myndigheter med uppgift att värdera utländsk kompetens, även om undersökningar visar att en sådan bedömning kan ta mycket lång tid och bli meningslös eftersom kunskap av arbetsgivare ofta betraktas som färskvara. Dröjsmålen kan hänga samman med ofullständiga examenshandlingar och svårigheter att få fram kompletteringar från det tidigare hemlandet. Men ändå, här finns institutioner, om än förvirrande talrika. Det har visat sig att kunskap om, att värdering kan ske och var den kan ske, ofta saknas hos flyktingmottagande tjänstemän (Integrationsverket 2002b). För en person som nyss invandrat torde det vara ännu svårare att orientera sig i den svenska byråkratin.

Begreppsförvirring

Det råder viss förvirring kring begreppet validering. Ibland används det om bedömning av formella utbildningar, ibland om den samlade utbildnings- och yrkeskompetensen. Här ska vi försöka reservera begreppet validering för en strukturerad metod för bedömning, värdering och erkännande av den reella kompetensen. I reell kompetens inbegriper vi både formella utbildningar, yrkeskunskap och även andra erfarenheter.

När det gäller värdering av formella utbildningar använder vi begrepp som bedömning eller värdering som Högskoleverket talar om när det gäller akademiska examina samt prövning av behörighet som närmast är det som Socialstyrelsen sysslar med rörande legitimationsyrken på akademisk nivå.

Validering innebär att människors samlade kun-

skap och erfarenheter från arbetsliv, utbildning och samhällsliv, dvs. deras hela kompetens identifieras, värderas och dokumenteras. Det är alltså en reell kompetens som genom valideringen blir en formell kompetens. Man får papper på vad man faktiskt kan.

Nationella institutioner saknas

Genom att odokumenterade kunskaper och yrkeserfarenheter görs synliga borde arbets sökande ha större möjlighet att hamna på rätt plats från början. En mycket stor andel högutbildade utrikes födda har inte fått arbete efter kompetens. Inte ens inom yrkesområden där det råder brist, vilket vi visar i kapitlet om arbetsmarknaden och något som tidigare uppmärksammats i en rapport från AMS (Berggren & Omarsson 2001). För att nå en snabb etablering på den svenska arbetsmarknaden – de allra flesta nyinflyttade vill ha arbete så fort som möjligt – behövs institutioner som i sig har kompetens att värdera den utländska kompetensen.

Intervjuer med projektansvariga för valideringsprojekt och med arbetsgivare har visat att kartläggning och validering av yrkeskunskaper (på olika nivåer) bör ske mycket tidigt men också att de kan vara svåra att genomföra både på grund av språkhinder och på grund av bristande kunskap om andra länders yrken. Även om valideringen syftar till att synliggöra en utländsk kompetens utifrån kraven från den svenska arbetsmarknaden, betyder inte det att den annorlunda kompetensen inte kan vara värdefull även här.

När det gäller formella högskoleutbildningar finns som vi redan nämnt institutioner för att värdera den utländska kompetensen – även om det finns frågetecken för både krav på dokument och rättvisan i bedömningarna. När det gäller yrkeserfarenheter saknas däremot institutioner och ett enhetligt system för validering. Efter två statliga utredningar samt ett

Regeringen tillsatte hösten 2003 en statlig Valideringsdelegation som under 2004 till 2007 ska »främja och stödja nya metoder och system för validering« (Utbildningsdepartementet 2003). Ansvaret för att genomföra validering i praktiken kommer emellertid att ligga på enskilda skolor, högskolor, branschorgan m.fl. Delegationens uppgift är även att stimulera framväxten av en regional samverkan rörande validering. Nationellt centrum för flexibelt lärande, CFL, tidigare Statens skola för vuxna, som också ska bidra till fortsatt utveckling och kunskap kring validering, bygga nätverk, utveckla metoder etc, har föreslagits som värdmyndighet för Valideringsdelegationen.

antal kommunalt baserade valideringsprojekt har man ännu inte landat i något nationellt reglerat system för verksamheten (SOU 1998:165, SOU 2001:78, Ds 2003:23, Skolverket 2002b).

Validering på gymnasienivå – olika kommuner olika bedömningar

Försök med validering har pågått i åtta av landets kommuner (se utvärderingen av Andersson, Hult, Fejes 2002). Exempel på valideringsprojekt tog vi bland annat upp i *Rapport Integration* 2002. Dessa valideringsprojekt har emellertid helt legat på gymnasienivå, som t.ex. i Malmö där man utvecklat instrument för att validera kompetens inom ett antal servicebranscher; vård, omsorg, hotell/restaurang, transport, eller i Botkyrka, där man i ett regionalt projekt kallat CERK (Centrum för Erkännande av Kompetens) arbetat med intervjuer för att synliggöra individens reella kompetens och ambitioner. I Malmö har man arbetat både med inrikes och utrikes födda, i Botkyrka enbart med utlandsfödda.

Huvuddelen av valideringsverksamheten i kommunerna har som sagt emellertid varit begränsad till gymnasienivån. För personer med akademiska yrken har det varit gles mellan valideringsprojekten. Ett av de få är Nätverk Sörmland som vi ska återkomma till längre fram.

På gymnasienivå, inom den offentliga vuxenutbildningen ska idag finnas möjlighet att begära validering med betygsdokumentation av kunskap och kompetens i förhållande till en nationell kursplan. (Som vi visar längre fram är det emellertid en möjlighet med förhinder.) Validering ses här som en viktig förutsättning för det livslånga lärandet och vuxenutbildningen – både för inrikes och utrikes födda. Det kan dels handla om individen har förutsättningar att klara betygsnivå i kursens samtliga mål, s.k. prövning. Om man i stället gör en s.k. validering ska även delmål identifieras och eventuellt kompletterande utbildning erbjudas den sökande. Den bedömning och betygssättning som sker ska vara likvärdig över hela landet (Skolverket 2002b). Det är rektorerna som sätter betyg och Skolverket uppger att ett problem är att *kommunerna gör olika tolkningar* av gällande förordningar. Ett stort antal utbildningsanordnare tolkar det som att rektor kan ge betyget godkänd men inte mer. Ett antal individer med studier i utlandet har därför inte fått möjlighet att visa att de har kunskaper motsvarande högre betygsnivåer.

Validering i teorin

Det allra viktigaste /.../ (med validering) är att reflektera över vilka syften och värderingar som ligger till grund för olika initiativ inom valideringsområdet. Det finns alltid risk för att instrument av det här slaget används som makt- och/eller sorteringsinstrument. (Andersson, Sjösten, Ahn 2003, sid. 7.)

Myndigheten för skolutveckling har låtit forskare titta på begreppet validering, hur det vuxit fram och kommit att användas (ibid.). Avsnittet nedan utgår huvudsakligen från denna kunskapsöversikt.

I och med att utbildning inte begränsas till ungdomsåren och till ett enda land eller utbildningssystem ökar behoven att erkänna och värdera utbildningar och kompetens. Det allra viktigaste med validering är enligt de här forskarna att reflektera över vilka syften och värderingar som ligger till grund för olika initiativ inom valideringsområdet. Det finns alltid risk för att instrument av det här slaget används som makt- och/eller sorteringsinstrument.

Begreppet validering har kommit att innefatta såväl formella som informella bedömningar som synliggör och ger erkännande och värde åt människors tidigare lärande. Begreppet introducerades i Sverige i samband med Kunskapslyftet (1996) men liknande företeelser har funnits här även tidigare. Regeringen har definierat validering som »en strukturerad bedömning, värdering och erkännande av kunskaper och kompetens som uppnåtts både i och utanför det formella utbildningsväsendet« (Dir. 1999:86, sid. 1). I ett

Riksdagens revisorer skrev i rapporten *Språk och arbete* att det var anmärkningsvärt att frågan om validering ännu inte var löst (Riksdagens revisorer 2000). Det var för fyra år sedan. De granskade då särskilt svårigheterna för invandrade läkare att få sin legitimation från Socialstyrelsen. Prövningarna kritiserades för att ta lång tid och språkprovet var ett stort hinder. Granskningen ledde till förslag att språkutbildningen skulle ses över, både vad gällde utformning, lokalisering och dimensionering. Syftet med översynen skulle vara att det skulle finnas platser för alla läkare som har behov av utbildningen. Ytterligare en översyn har sedan begärts av regeringen som ska vara klar i januari 2004. Den granskar inte bara kraven på läkarlegitimation utan samtliga legitimations- och behörighetsyrken (t.ex. lärare).

Det finns ett fyrtiotal olika reglerade yrken på högskolenivå i Sverige, där det krävs bevis på att man är behörig och där kompetensen alltså prövas av ansvarig myndighet.

tilläggsdirektiv (Dir. 2001:47) modifierar regeringen sin definition till att valideringens kärna är att *identifiera, värdera och dokumentera* befintlig kompetens. Här betonar man också att validering av kunskap och kompetens bör leda till en dokumentation över vad individen faktiskt kan, för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden eller antagning till studier.

Olika valideringsmodeller

I den här kunskapsöversikten identifierar forskarna två övergripande typer av valideringsmodeller, en systemanpassad och en systemförändrande. I den förra utgår man från de krav som ställs i det befintliga systemet, på arbetsmarknaden och inom utbildningssystemet. I den senare försöker man ta vara på den kunskap och de erfarenheter som finns hos de människor som deltar i valideringen och i större eller mindre utsträckning förändra systemet utifrån detta.

Enligt en systemanpassad modell (Challis 1993) inbegriper validering sex olika moment:

- identifikation av lärande
- selektion av detta lärande i relation till specifika syften
- demonstration av validitet och lämplighet när det gäller detta lärande
- matchning av läranderesultaten till ramar för erkännande
- bedömning av bevis i relation till bestämda kriterier
- formellt erkännande.

En annan modell, som även den får betraktas som systemanpassad (och som inte tas upp av Andersson, Sjösten, Ahn 2003) skissas av Sveriges Universitets- och Högskoleförbund (SUHF, Faktblad mars 2003). Det pågår för närvarande ett arbete på svenska universitet och högskolor med att utveckla metoder för att validera reell kompetens, i linje med propositionen *Den öppna högskolan* (Prop. 2001/02:15). Från och med 2003 ska det vara möjligt att börja högskolestudier utan att ha *formell* kompetens. Deras tänkta valideringsprocess är mer detaljerad än ovan:

- Identifikation av kompetensen. Man utgår från den sökandes egen beskrivning, meriter, högskolan intervjuar och vägleder.
- Värdering (erkännande) av kompetensen. Det kan bestå av en eller flera av följande aktiviteter; självskattning, lärarbedömningar, studievägledning, demonstration av kompetens, diagnostiskt test, egentest via Internet.
- Dokumentation av kompetensen. Dokumentation kan bestå av behörighetsbesked, s.k. tillgodoräknandebeslut och examensbevis.

Valideringen ska kunna överklagas anser SUHF, eftersom beslut om både behörighet och s.k. tillgodoräknande är möjliga att överklaga. Allt detta ska skötas av den högskola som erbjuder den sökta utbildningen. Varje högskola utvecklar och beslutar om vilka metoder som ska användas, men valideringen måste vara tydlig och begriplig för att systemet ska fungera rättvist enligt SUHF.

Systemanpassade modeller utgår ifrån befintliga yrken och/eller utbildningar och ifrågasätts, framför allt därför att de utesluter personer med kompetens från andra system. Den fråga som en del forskare ställt har varit vilka möjligheter som det finns att med validering som verktyg i stället införliva ny kompetens och åstadkomma förändring och utveckling av systemet.

En australisk forskare, Sue Shore, lyfter fram validering som en metod att erkänna ny kompetens, som ett redskap för utveckling och samhällsförändring. Hon exemplifierar med en modell för validering som användes vid antagningen till en utbildning för vuxenutbildare (Shore 1998). Här utgick man från fem principer:

- Individens kunskaper avgör, inte tiden man undervisat.
- Även lärande som inte är dokumenterat beaktas.
- Deltagarna har ansvaret för att visa hur deras kunskaper är relaterade till den aktuella kursen.
- Man ska inte låta effektivitet och »humankapitaltänkande« leda till en bedömning som diskriminerade kvinnor eller minoritetsgrupper.
- Man ska speciellt uppmärksamma kunskaper och färdigheter som är värdefulla för det pedagogiska arbetet med vuxna från s.k. missgynnade grupper.

Erfarenheter från utvärdering av valideringsprojekt

Försöksverksamheten rörande validering av utländsk yrkeskompetens som har pågått i olika projekt, har framför allt handlat om validering på gymnasienivå. För övrig yrkesvärdering har det saknats etablerade system. Därför har Integrationsverket inom ramen för sitt regeringsuppdrag »Etnisk mångfald i arbetslivet« gett ett antal kommuner i Nätverk Sörmland i uppdrag att ta fram en modell av hur man validerar den reella kompetensen hos akademiker med utländsk bakgrund, i synnerhet akademiker med administrativa yrken; ekonomer, jurister, samhällsvetare m.fl. (Andersson, Fejes,, Hult 2003)

Inom valideringsprojektet Nätverk Sörmland genomfördes tjugofyra valideringar med invandrade akade-

miker med erfarenhet från administrativa yrken. Inför urvalet av deltagare gjordes en första kartläggning. Det visade sig att en del som uppgav att de var akademiker inte var det men dessa kunde då i stället erbjudas validering på gymnasienivå.

Valideringsmodell enligt Projektet Nätverk Sörmland

Projektet startade med att en vägledare gjorde en inledande intervju för att få en allmän bild av kompetensen. Här kunde även den sökande få bidra med en självskattning. De gjorde inledningsvis även en bedömning av nyttan av valideringen. Gällde det en sökande med för låg kompetens kunde han eller hon sällas bort, eftersom man ansåg att han inte skulle ha någon användning för valideringen. Det visade sig att i denna första kartläggning kunde bristande kunskaper i svenska språket vara ett hinder.

Nästa steg var en fördjupad kartläggning, oftast av en yrkeslärare, via samtal och olika praktiska övningar. Avsikten var att få en bild av sökandens reella kompetens. Här kunde processen visa sig tillräcklig eller behöva ändra inriktning – om inte planerades för fortsättningen.

Det avslutande steget var praktik i en autentisk yrkesmiljö.

Byråkratiska hinder

Inom det här projektet kom fokus emellertid att ligga på arbetsträning, medan bedömningen kom i skymundan konstaterar utvärderarna. De inblandade kommunerna ansåg sig inte själva ha kompetens att bedöma akademisk kompetens utan ville att det skulle göras av universitet eller högskola. Men det visade sig omöjligt, eftersom högskolorna hävdar att de endast kan genomföra validering om den sökande antagits till viss utbildning. Det var först när man ordnade en speciell uppdragsutbildning för invandrade akademiker vid en av högskolorna, en utbildning som finansierades av Länsarbetsnämnden, som validering kunde komma in som ett moment.

Resultatet för de deltagande akademikerna – vid utvärderingstillfället – bestod i informella intyg från arbetsgivare samt viss dokumentation på gymnasienivå. (Noteras bör att projektet inte var avslutat när rapporten skrevs.) Kombinationen av praktik och informella bedömningar visade sig vara en bra väg för akademikerna, eftersom det framför allt handlade om att få en ingång till arbetsmarknaden. När det gällde tillträde till högre utbildning försökte man inom projektet bygga upp ett samarbete med högskolan men det visade sig svårare. Här stod de inför ett

moment 22: Högskolan krävde antagning, innan de ville göra validering. Den sökande kunde inte antas, när han eller hon saknade formell behörighet, dvs. inte fått sin kompetens validerad.

I rapporten konstaterar forskarna inte oväntat att det är skillnaderna mellan yrken och utbildningar i Sverige jämfört med andra länder, som upplevs som de främsta problemen inför valideringen. Den utländska kompetensen anses eller antas inte passa de svenska kraven.

Andra hinder på vägen inom Nätverk Sörmlands projekt var bland annat inblandade myndigheters skilda perspektiv. Vuxenutbildningen ville t.ex. identifiera och dokumentera de sökandens reella kompetens, medan arbetsförmedlingens ambitioner var att de sökande snabbt skulle komma ut i arbete. Finansieringen från olika källor, Skolverket, ESF-rådet och Integrationsverket, ställde vidare olika krav och skapade en omfattande byråkrati.

En viktig aspekt i valideringen var enligt utvärderarna *språket*. Projektets deltagare var dels inrikes födda dels invandrade. Det svenska språket behövs på den svenska arbetsmarknaden, det var något som framkom i utvärderarnas intervjuer. Det är viktigt att kunna kommunicera med sina arbetskamrater och kunder. Utan språket kan man bli utestängd från gemenskapen.

Det finns också en tydlig skillnad mellan vardags-språket, som man lär sig på sfi, och *yrkesspråket*. Här kommer praktiken in. Det är avgörande att de nyanlända får möjlighet att prata svenska under praktiken. Vissa sökanden i projektet hamnade på praktikplatser, där de fick tala sitt modersmål, inte svenska. Kunskaper i svenska krävs också för att den sökande ska

Regeringens proposition Den öppna högskolan (prop. 2001/02:15) har lett till nya bestämmelser i Högskoleförordningen från och med 2003. Förändringen innebär att en persons reella kompetens nu ska värderas, när han eller hon söker till grundläggande högskoleutbildning, och inte som tidigare bara den formella, dvs. betygskodokument.

»Grundläggande behörighet har den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig grundläggande högskoleutbildning.« (Högskoleförordningen 4 §.)

Sveriges Universitets & Högskoleförbund arbetar för närvarande med projekt för att få fram rekommendationer för hur denna validering ska gå till. Det s.k. Högskoleprovet kan också ses som en väg vid sidan av den formella kompetensen, där den reella blir avgörande.

kunna göra sig själv rättvisa i valideringen. Tolkning kan vara en hjälp, men ibland uppstår problem, då tolkarna inte behärskar yrkesspråket. Utvärderarna påpekar emellertid att språkproblemet varit mindre, när det gällt gruppen invandrade akademiker än de sökande vars kompetens låg på gymnasienivå. Ytterligare hinder utgörs enligt rapporten av den misstänksamhet, som finns på vissa håll mot utländsk kompetens.

Utvärderarna menar att nuvarande system försenar inträdet på arbetsmarknaden. Det behövs rutiner, där högskola eller universitet kan validera invandrade akademiker, trots att de inte har grundläggande behörighet och inte är antagna till någon utbildning. Om beslutsfattarna anser att den här typen av validering ska vara högskolornas ansvar, så behöver högskolornas uppdrag klaras ut och eventuellt vidgas. En mer arbetsmarknadsinriktad validering skulle kunna vara en uppgift för branschorganisationer och arbetsgivare anser utvärderarna.

Validering och värdering i praktiken

– Erfarenheter från två svenska myndigheter*

En invandrad läkare får sin medicinska kompetens prövad av Socialstyrelsen. Någon motsvarande prövning finns inte för andra akademikeryrken som civilingenjörer, arkitekter, agronomer, biologer eller sociologer. Skillnaden beror på att läkare är ett legitimationsyrke. Akademiker från många andra yrken får endast ett utlåtande från Högskoleverket. Ett utlåtande säger inget om personens duglighet i sitt yrke, det ger endast besked om nivån på yrkesutbildningen i personens hemland jämfört med motsvarande svenska utbildning.

Dessa två olika sätt att värdera invandrade akademikers förutsättningar speglas tydligt hos två av de myndigheter som gör bedömningarna. Socialstyrelsen har nästan ingen kunskap om utbildningar utanför Europa, men vet desto mer om varje individs arbetsförmåga i Sverige. Högskoleverket är en berest myndighet med detaljkunskap om universitetsutbildningar på samtliga sju kontinenter. Men Högskoleverket har ingen kunskap om hur individer med utländsk examen fungerar i sina arbeten.

Via intervjuer med handläggare och avdelningschefer på Socialstyrelsen och Högskoleverket undersöker vi två av inkörsportarna, som bland annat utländska

* Avsnittet Validering och värdering i praktiken bygger på intervjuer med handläggare och avdelningschefer på Socialstyrelsen och Högskoleverket och är författat av frilansjournalisten Mark Olson, Redakta.

akademiker med färdig examen i bristyrken inom vård- och läraryrken måste passera, för att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Utgångspunkten för våra intervjuer har varit att undersöka hur svenska institutioner bedömer den kompetens som invandrade akademiker förvärvat i länder utanför Sverige. Hur själva bedömningsprocessen går till, om kraven är rimliga eller ställs alltför högt och om bedömningarna är rättvisa eller alltför snäva och etnocentriska.

Socialstyrelsen – Individuell arbetsprövning för läkare

Tusentals invandrade akademiker i Sverige idag vill gärna visa vad de duger till som aktiva yrkesmän. Ett sätt att ge prov på sin yrkesskicklighet är s.k. validering. Hoppet står till nya värderingsinstrument och metoder – att de ska öppna för validering på bred front. Men inom läkaryrket är validering ingen nymodighet. Ända sedan 1960-talet har invandrade läkare haft möjlighet att pröva sig in i yrket med hjälp av ett mycket anpassningsbart system. Här är arbetsförmåga betydligt viktigare än intyg och examensbevis hemifrån.

Läkare är ett bland ett tjugotal legitimationsyrken i Sverige. Ett skyddat yrke. Ont om utrymme för integration, kan det låta som. Men redan på 1960-talet behövde Sverige hitta ett sätt att öppna yrket för kvalificerade läkare från andra länder. Leif Gudmundson,

avdelningsdirektör på Socialstyrelsen, berättar hur öppningen gick till:

– Då rådde en allvarlig brist på läkare här i landet. Professor Carl-Axel Hamberger for iväg och försökte rekrytera läkare i Bulgarien, Jugoslavien och Tjeckoslovakien. Det var en slags föregångare till dagens rekryteringsinsatser.

För att vara säker på de hitresta läkarnas kompetens behövdes ett samarbete mellan Socialstyrelsen, arbetsgivare inom vården och språkundervisning. Carl Axel Hamberger förespråkade en modell som inte bara prövar läkares behörighet. Modellen erbjuder också rika möjligheter för varje individ att ta igen eventuella brister för att nå fram till svensk legitimation. Under större delen av kompletteringen utgår också lön. Modellen används än idag, efter vissa justeringar, och ser ut som i figur 1 nedan.

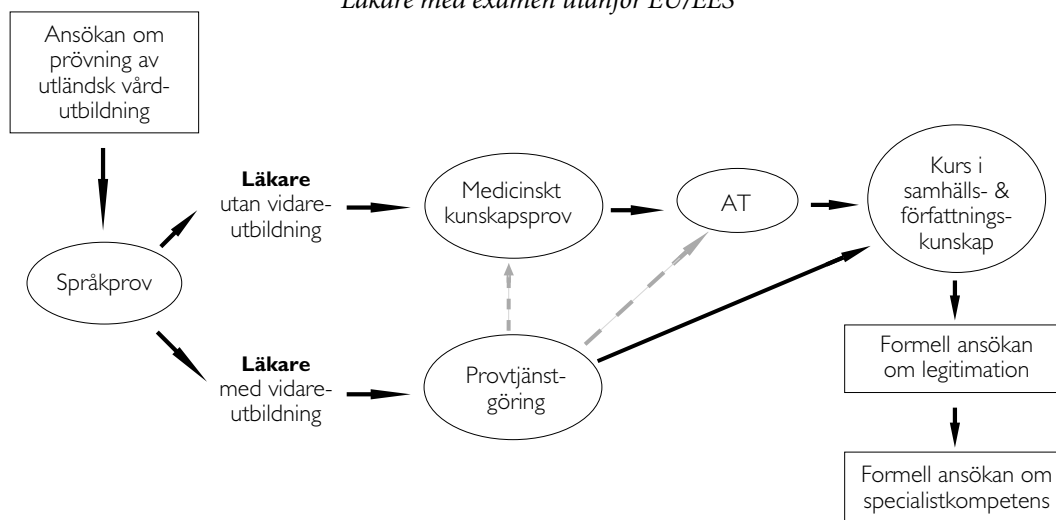
Ett system som ska anpassas till olika individer måste troligen rymma många alternativa banor fram till målet – en legitimation.

– En fördel med den här modellen är att vi inte är så beroende av sökandes betyg och dokument. Istället prövar vi de enskildas reella kompetens. Därför behöver vi inte vara så noggranna med dokumentationen, säger Leif Gudmundson. De som är flyktingar har inte alltid ett perfekt underlag med dokument. Tack vare våra prov och provtjänstgöring kan de ändå komma framåt.

En vanlig bana för en läkare utan vidareutbildning kan ta tre, fyra år. Tiden mäts ifrån första grundlägg-

FIGUR 1

Läkare med examen utanför EU/EES



KÄLLA: omritad efter http://www.sos.se/hs/bu/lakare/utl_lak.htm (22 januari 2004).

gande beslutet från Socialstyrelsen fram till legitimationen. Däri räknas också tiden för att lära sig sjukvårdssvenska. Men redan inom något år, efter ett godkänt kunskapsprov, kan läkare få en avlönad AT-tjänst för allmän tjänstgöring. Därmed kan de aktivt utöva sitt yrke igen och skaffa egen inkomst.

– De senaste åren har varit jättebra på det sättet. Så fort deltagare har gjort kunskapsprovet, så är sjukhusen efter dem. Även de som bara klarat delar av provet är eftertraktade, säger Ann Britt Nylén, handläggare som arbetat med läkares behörighet i ett par decennier.

I den här anpassningsbara modellen behöver inte deltagarna klara hela kunskapsprovet. Det räcker med medicin och kirurgi, ett praktiskt prov, plus något av ämnena psykiatri, pediatrik eller gynekologi. Med dessa godkända delar kan man få ett avlönat läkarförordnande. Resten av provet kan tentas av senare.

För en läkare med fem års specialistkompetens är banan kortare och snabbare. Tiden inklusive språkträning är normalt två, tre år. Istället för kunskapsprov gör specialister provtjänst på en klinik i sex månader. Där gör verksamhetschefen en bedömning om specialisten behöver ytterligare träning inom något område. Chefen kan då förordna AT-tjänstgöring från några månader upp till ett och ett halvt år. Hur länge varierar från person till person. Socialstyrelsen brukar följa chefens rekommendation.

Sista steget före legitimation är en tvåveckors kurs i svenska författningar och förordningar. Kurserna har ett begränsat antal platser och blir snabbt fulltecknade. Tiderna ovan kan jämföras med tiden för en full svensk läkarutbildning, åtta år inklusive AT-tjänstgöring.

– De flesta läkare från tredje land rinner igenom hela programmet så lätt. Ungefär 70 procent klarar det utan svårigheter, säger Leif Gudmundson.

Socialstyrelsens handläggare har bara en ytlig träning i att granska handlingars äkthet. Vidimerade kopior ifrågasätts sällan. Visst kan falska intyg och examensbevis dyka upp. Men ingen av handläggarna verkar särskilt oroad att någon utbildad skulle lyckas ta sig igenom hela behörighetsprövningen. Här skulle en bedragare avslöjas lätt, menar alla.

Språkprovet det svåraste hindret

De senaste åren har en aspekt av Socialstyrelsens prövning väckt kritik. Det gäller det inledande språkprovet. Svårighetsgraden på provet i sjukvårdssvenska motsvarar Europarådets C1-nivå. Det är samma nivå som gäller för tillträde till högskolestudier i Sverige. Sökande som inte klarar provet kommer helt enkelt

inte vidare. Provet ordnas genom Folkuniversitetet minst fyra gånger per år. Fler brukar anordnas vid behov.

C1-nivån innebär att en person ska kunna läsa krävande texter och även vara medveten om underförstått innehåll. När man talar ska man uttrycka sig nästan helt obehindrat utan att leta efter ord. Personen ska kunna använda språket effektivt för olika ändamål. Dessutom ska man kunna uttala sig klart och välstrukturerat om komplexa sakförhållanden och ge utförliga beskrivningar.

För de cirka 30 procent av sökande som har svårigheter att komma igenom programmet är det allt som oftast språkprovet som är stötestenen. Kravet är godkänt i samtliga av provets fem delmoment. Leif Gudmundson menar att kritiken i media mot språkprovet ofta varit alltför schablonartad. Kritikerna blundar för att hälften klarar provet vid första försöket.

– Stundtals beklämmande. Från andra håll får vi höra att provet är för lätt, säger han.

Kritikerna, däribland tre landsting, har inte desto mindre fått Socialstyrelsen att se över sina krav på godkänt språkprov. Språkprovet hade inte utvärderats på länge. Socialstyrelsen ville, helt enkelt, veta om det låg någonting i kritiken. För att få ett oberoende besked om utformningen och svårighetsgraden i dagens språkprov lät man forskaren Thomas Wrigstad på Stockholms universitets Centrum för tvåspråkighetsforskning granska provet.

Granskningen ger, bland annat, en sammanställning av tidningsartiklar och tv-program som varit väldigt kritiska mot Socialstyrelsens språkprov. I den rapporten ställer Wrigstad sig kritisk till flera aspekter av provet. Men kritiken överensstämmer inte helt med mediernas negativa bild. Studien bekräftar, exempelvis, inte bilden av att många läkare misslyckas med provet gång på gång. Endast 2,4 procent gjorde fler än tre försök att klara provet. I flera avseenden fungerar språkprovet bra, enligt utvärderingen. Andra aspekter var inte lika övertygande. I provet saknas en modern syn på vad kommunikativ språkförmåga är, skriver Wrigstad. Hans studie hittar en rad exempel på onödigt ålderdomligt språk och svårtydda frågor i språkprovet. När provdeltagarnas uppsatser ska betygsättas noteras felen noggrant i marginalen, men aldrig styrkan i texterna.

Wrigstad lät granskare från andra länder i Norden bedöma provets svårighetsgrad. Hans slutsats är att de flesta av texterna faktiskt ligger på C1-nivå. Ibland C1+. Några bedömare ansåg att vissa texter i verkligheten låg på en lägre nivå. Wrigstads studie lämnar en rad precisa förslag på hur provet kan bli mer tillförlitligt.

Ett förslag som tas upp i rapporten, och som Soci-

alstyrelsen övervägt, är att godkänt i flera av provets fem delmoment också ska räcka för att gå vidare och pröva sin behörighet.

– En sådan ordning kan vara tilltalande. Det är så mycket lättare att visa sina språkkunskaper i sin yrkesroll. Lättare att lära sig arbetsspråket medan man jobbar, säger Leif Gudmundson.

Det kommer att bli förändringar i språkraven. En förändring som förts på tal är att kravet på C1-nivå inte behöver gälla samtliga delmoment i språkprovet. Socialstyrelsen får självständigt besluta om eventuella ändringar. Ändringsförslagen var egentligen klara när myndigheten sommaren 2003 fick ett regeringsuppdrag att tillsammans med Högskoleverket göra en bredare översyn som gäller samtliga 21 legitimationsyrken. Därför avvaktar Socialstyrelsen med de nya kraven tills den översynen är klar. Enligt direktiven från regeringen ska utbildade människor från länder utanför Europa få behörighet att utöva sina yrken inom rimlig tid. Hela översynen ska redovisas senast januari 2004. Översynen sker i samråd med, bland andra, Integrationsverket och AMS.

EU-läkare slipper behörighetsprov

Ett av skälen att göra en översyn för yrkesmän från »tredje land« är att dessa numera behandlas radikalt annorlunda jämfört med sina yrkeskollegor från EU- och EES-länder. En EU-läkare behöver exempelvis inte ens sätta foten på svensk mark för att få en svensk läkarlegitimation. Det räcker att han eller hon skriver brev på sitt språk till Socialstyrelsen och begär att få ut sin svenska legitimation. De behöver styrka sin behörighet och bifoga ett »certificate of good standing«. Några krav på språkkunskap eller provtjänstgöring ställs inte på EU-läkare. De får klara papper från Socialstyrelsen inom några veckor.

Att människor med europeisk examen (EU och EES-området) behandlas så olika beror på att Sverige är medlem i EU. I och med medlemskapet 1995 gäller i princip att rörligheten på arbetsmarknaden ska vara fri. Det året förändrades Socialstyrelsens förordning. Där finns inget utrymme att ställa några villkor. Annars hävdar Socialstyrelsen att det är för patientsäkerhetens skull som läkares behörighet måste prövas så ingående. Frågan är om man kan avtala bort de medicinska yrkeskraven.

– Egentligen är det inte så stor skillnad, som vi ser det. Att vi inte ställer krav på EU-läkare beror på att länderna har likartade utbildningar. Och det faktum att Socialstyrelsen inte uttryckligen kräver språkkunskaper betyder inte att arbetsgivarna avstår från att ställa krav. Arbetsgivarna ska ställa krav på EU-läkar-

nas språkkunskaper. De förväntas också ordna språkkurser åt sina EU-läkare för att de ska kunna arbeta på ett ansvarsfullt sätt, säger Leif Gudmundson.

Han menar att samhället ställer samma krav på invandrade läkare oavsett var de kommer ifrån. Skillnaden är att Socialstyrelsen ställer kraven på läkare från tredje land, och arbetsgivarna på läkare från EU-länder.

– Den enkla ingången för EU-läkare är möjlig tack vare årtal av utredningar, förhandlingar och samordning av utbildningar, enligt Leif Gudmundson. Kraven på EU-ländernas läkarutbildningar är emellertid väldigt enkla och modesta. Tillträde till utbildningarna ska vara på universitetsnivå. Längden på läkarutbildningen ska vara sex år. Utbildningen ska anordnas av ett universitet.

Det finns faktiskt inte fler krav än så säger Leif Gudmundson.

– För andra yrken, som sjuksköterskor, är kraven betydligt mer betungande, mer detaljerade. Där finns även bestämmelser om vilka ämnen som måste ingå i utbildningen, säger Leif Gudmundson. Sverige fick själv anpassa sin sjuksköterskeutbildning 1992–93 för att uppfylla kraven. Vi förlängde utbildningen för både sjuksköterskor och barnmorskor. De hade legat för lågt enligt europeiska normer.

Alla EU-länder uppfyller idag dessa krav på sina läkarutbildningar. Därför har läkare inom EU så lätt att röra sig mellan länderna. År 2002 var antalet EU-läkare som begärde svensk legitimation 244 – mer än en femdubbling jämfört med år 1995, då de nya EU-läkarna var 45 personer.

– Jag skulle nog vilja se ett närmande mellan EU-läkare och läkare från tredje land. Att kraven blir mer likartade skulle nog uppfattas som positivt, säger Leif Gudmundson som deltar i översynen av villkoren för behörighet i legitimationsyrken. I Danmark har man slopat språkprovet och låter arbetsgivarna göra bedömningarna ute i praktisk verksamhet.

– Det är klart. Man får inte glömma patientsäkerheten, säger Leif Gudmundson. Det är en av Socialstyrelsens viktigaste uppgifter att bevaka. Att sätta gränser ingår i vårt uppdrag.

Vilka möjligheter har Socialstyrelsen att ta ansvar för patientsäkerheten, när de inte får ställa egna krav på EU-läkare?

– Socialstyrelsen har ett tillsynsansvar inom sjukvården. EU-läkarna faller inom det tillsynsområdet, precis som alla andra läkare verksamma i Sverige. Om något inträffar i vården granskas fallet av våra regionala tillsynsenheter. Ärendet kan sedan gå till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Här finns ingen frizon för EU-läkare.

Anledningen till att de inte kan tillämpa samma principer för läkare från andra länder är enligt Leif Gudmundson att Socialstyrelsen måste följa sin förordning som säger att de ska pröva dessa läkares behörighet.

»Slopa krav ingen lättnad för läkare från tredje land«

Att läkare från tredje land skulle gynnas av att språkprovet slopas – det tror inte någon av de handläggare som idag arbetar med den gruppen.

– Många tror att allt blir så mycket lättare för läkare från tredje land om vi tar bort alla kraven. Jag tror tvärtom, att vi allvarligt försvårar för dem, säger Manja Takman. Vi vet från våra kunskapsprov att det finns stora individuella skillnader mellan läkare. Även mellan dem som kommer från samma land. Jag skulle önska att alla läkare fick möjlighet att visa upp sina kunskaper. En läkare som genomgått vårt program får en legitimation som arbetsgivarna respekterar högt. Det är väldigt värdefullt. Idag får läkare från tredje land en bra, mångsidig introduktion till yrket i Sverige. Jag tror att det är jätte viktigt.

De omdiskuterade språkprovet behövs också, menar Manja Takman. Med godkänt på provet har en läkare troligen kunskaperna som behövs för att klara nästa steg – det medicinska kunskapsprovet. Provet, som pågår i tre dagar, är på svenska med många fackuttryck. Idag är det 44 procent som lyckas få godkänt på hela kunskapsprovet vid första provtillfället. Efter tredje provtillfället har 67 procent fått helt klart. Utan det inledande språkprovet skulle fler få underkänt av enbart språkliga skäl, tror hon. Liknande språkliga problem kan uppstå under en provtjänstgöring.

– En läkare har tre chanser att klara det medicinska kunskapsprovet. Det är väldigt viktigt att en person har tillräckliga språkkunskaper för att komma igenom provets olika delar. För individen kan det vara svårt att själv avgöra hur bra ens egna kunskaper i svenska är. Där är språkprovet ett bra stöd, säger Manja Takman.

EU-läkarna däremot träder i tjänst utan ha fått ett erkännande att deras språkkunskaper duger.

– EU-direktiven tillåter oss inte att ställa sådana krav. Det innebär samtidigt att de inte får samma introduktion till språk och sjukvård som läkarna från tredje land får. Idag är det arbetsgivarnas – landstingens – uppgift att se till att EU-läkarna har språkfärdigheterna som behövs. Många landsting har anordnat kurser i språk och författningskunskap för just EU-läkarna.

Någon utredning av hur introduktionen av EU-

läkarna fungerat språkligt och kunskapsmässigt i de olika landstingen har inte gjorts. Idag antar man att introduktionen fungerar, att landstingen tar sitt ansvar. Inga anmälningar om tjänstefel på grund av språk- eller kunskapsbrister hos någon EU-läkare har inkommit till Socialstyrelsen.

Handläggaren Ann Britt Nylén menar att debatten om hur lätt eller svårt det är för invandrade läkare att klara Socialstyrelsens krav ofta fokuserar kring människor i början av programmet. Då är pressen och frustrationen som allra störst.

– Utåt syns aldrig det stora flertalet som lyckas bli fullvärdiga läkare i Sverige på förhållandevis kort tid. Det är mycket tack vare en väl fungerande behörighetsprövning, säger hon.

– Samma människor som kan verka så upprörda och missnöjda i starten kan vara just de som hör av sig till oss när allt är klart. Då vill de tacka och visa hur nöjda de är att allt gått så bra. Det är ett mänskligt sätt att reagera, och väldigt roligt för oss att höra.

Konjunkturkänslig provningsform

Behörighetsprövning via Socialstyrelsen bygger på ett samarbete mellan myndighet och arbetsgivare. Myndigheten kan kräva provtjänstgöring och allmäntjänstgöring, men har själv inga tjänster att erbjuda eller förmedla. Tjänsterna finns främst hos landstingen. Varje läkare måste själv söka båda typer av tjänst – AT och provtjänstgöring. Men under de senaste åren har landsting i hela Sverige ropat efter läkare. Det har varit lätt för läkare att hitta passande tjänster för komplettering. Många landsting med läkarbrist hör sig för hos Socialstyrelsen om hur långt en viss läkare kommit i sin komplettering. Informationen finns i myndighetens databas, och lämnas friskostigt till dessa hugade arbetsgivare.

Den starka efterfrågan på läkare har också underlättat för läkare i början av arbetsprövningen. Då handlar det om att uppnå en godkänd språknivå i svenska. Här är det också den enskilda läkaren som får hitta en passande svensk kurs eller kanske plugga hemma. Kostnaden för kursavgifter och för utebliven arbetsinkomst kan vara avsevärda för en läkare som vill lära sig mer svenska. Men de senaste åren har de flesta fått ekonomiskt stöd från arbetsförmedlingen, som haft medel för att stödja människor i bristyrken. Läkare har varit ett sådant bristyrke i nästan alla delar av landet. Därför har läkarna kunna räkna med arbetsförmedlingen för att finansiera sina studier i vårdsvenska.

I år (2003) har Manja Takman emellertid börjat se orostecken inför framtiden.

– På några orter, som i Stockholm, klassas inte läkare som bristyrke längre. Där har landstinget anställningsstopp. Då vill inte arbetsförmedlingen fortsätta beställa språkkurser för våra läkare. Sådana signaler börjar komma.

Eftersom hon haft hand om dessa frågor sedan 1977, har hon sett hur konjunkturen förändrar hennes uppgifter från saklig inslussare till medkännande kurator när kvalificerade människor får nobben på kliniker överallt. Systemet med behörighetsprövning är beroende av en god efterfrågan på läkartjänster.

Handläggningstiden på den här avdelningen är tre, fyra veckor. Okomplicerade ärenden kan gå betydligt snabbare, enligt handläggarna. Ett kunskapsprov pågår just denna vecka då vi besöker Socialstyrelsen. Nio dagar efter provets avslutning kommer läkarna som deltagit att få besked om resultatet.

– Det är viktigt för dem att få svar snabbt. Många har AT-tjänster eller vikariat som väntar om provet går bra. Vi försöker lägga prov- och kurstillfällena rätt i tiden för att läkarna ska undvika onödig väntan, säger Manja Takman.

Språkprovet ordnas vid minst fyra tillfällen per år. Kunskapsprovet ordnas på Karolinska Institutet vid endast två tillfällen per år. Den avslutande kursen i svenska författningar och förordningar erbjuds fyra, fem gånger per år. Antalet platser är begränsat, och intresserade måste anmäla sig i god tid, ett par månader i förväg.

– Där hänger det mycket på individen. Men de som missat eller glömt sätter vi upp på en reservlista. Visst känner vi ett tryck att erbjuda ett större antal platser och tillfällen, men vi får inte medel till fler än så här, säger Manja Takman. Ofta går det att ordna när vi får återbud. Största rusningen är till den avslutande kursen i svenska författningsfrågor. Där måste man vara på hugget. Kommer en läkare inte med på den kan det dröja ytterligare upp till ett halvt år innan hon eller han får ut sin legitimation. Först då får läkaren full lön. Men sin tjänst kan man ha kvar, det påverkas inte.

Idag finns närmare 1600 invandrade läkare någonstans i Socialstyrelsens system för arbetsprövning. Varje steg som en läkare klarar av registreras i avdelningens databas. Informationen har varit, som nämns ovan, högintressant för trängda arbetsgivare i jakt på nya läkare.

Systemet föddes i en tid då det rådde en svår brist på kvalificerade yrkesmänniskor. Under de närmaste decennierna kommer snarlika tider, förutspår svenska ekonomer. Behovet av den här typen av validering blir alltmer angeläget i allt fler yrken. Orosteknen rör idag framför allt den offentliga ekonomin, de

stora landstingen går med underskott och tvingas till nedskärningar – trots stora behov av vård och personal. Frågan är vad som händer med validering, prövning och bedömningar när efterfrågan på arbetskraft ändras. Samhällsekonomin torde i varje läge tjäna på att kompetens tas till vara och att prövningar och validering sker på ett rättvist sätt och utan dröjsmål. För den enskilde kan det vara avgörande för integrationen i det nya landet att få sin kompetens erkänd.

Högskoleverket – Här är det bara dokument som räknas

Bara fyra av tio akademiker som invandrade under 1990-talet hade år 2000 arbeten i Sverige som motsvarade deras kompetens. (Bergren/Omarsson 2001)

Över 3000 färdigexaminerade akademiker från andra länder vänder sig till Högskoleverket varje år för att få sina utbildningar och erfarenheter bedömda.

– Där står vi nu. Ska vi fortsätta med vårt nuvarande individorienterade sätt att arbeta? Om några år blir 3000 kanske 10000 ärenden. Och alla behöver var sitt skriftligt utlåtande. Mata ut papper – är det verkligen vad samhället behöver oss till? undrar Tuula Kuosmanen, handläggare på verket.

Högskoleverkets avdelning för bedömning av utländska akademiska utbildningar har två övergripande mål: integration och mobilitet. Kompetensen hos högutbildade som bor i Sverige ska komma landet tillgodo, oavsett var personerna hämtat in sin kunskap. Kompetenta människor ska också få lättare att flytta mellan länder. Bokhyllorna på Högskoleverket är fyllda med bastanta bokband fullmatade med detaljuppgifter om utbildningsprogram, kursplaner och upplägg från universitet runt om i världen.

Här är det dokument som gäller. Det är så myndigheten värderar kompetens på den här nivån – genom att granska diplom, intyg, examensbevis och andra handlingar som ska vittna om innehavarens kunskande. Lång yrkeserfarenhet i ett akademiskt arbetsområde väger däremot lätt. Det är egentligen inte individens kompetens som sådan, utan enbart hennes formella utbildning, som bedöms här. En civilingenjörsexamen från Sharif University of Technology i Iran, en examen i biokemi från University of Dhaka i Bangladesh – hur mycket är de värda i Sverige? Handläggarna hinner ge cirka 240 besked var under ett verksamhetsår. Handläggningstiden är två till fyra månader i normala fall. Men om något papper skulle fattas i en persons dokumentunderlag kan månader bli år, ibland flera år.

Bedömningarna som akademikerna får från Högskoleverket är inte några yrkesbevis utan endast s.k. utlåtanden – initierade jämförelser med svenska utbildningar. Fokuseringen på dokument har hittills varit given berättar Tuula Kuosmanen, en av dem som haft uppdraget att se över verksamheten. Nittiotalets ibland något kryptiska bedömningar – då poäng och studietimmar vägdes på guldväg – har numera förenklats. Handläggarna har slutat leta brister och börjat se på likheter mellan olika länders utbildningar och examina, säger hon.

– Det är en mycket friskare syn på vårt uppdrag. Nu bedömer vi gentemot de olika svenska utbildningsnivåerna. Vilken nivå motsvarar denna utbildning? Kandidatexamen, magisterexamen eller kanske en yrkesexamen som socionom eller civilingenjör? säger Tuula Kuosmanen. En princip vi håller på är att samma examen från samma lärosäte under samma period ska få samma bedömning. Skulle någon upptäcka att deras utlåtande inte är konsekvent utfört är vi, så klart, beredda att göra en ny granskning.

Högskoleverket har nagelfarit sina egna bedömningsmetoder för att se om människor från närliggande länder favoriseras i förhållande till personer från mer avlägsna länder.

– Vi kartlade vårt bedömningssätt i ärenden från ett fyrtiotal länder. Från Asien, Afrika, Latinamerika och från Östeuropa. Där kom vi fram till att vi ibland var för stränga utan att vi egentligen analyserat varför vi gjorde en viss bedömning. Kunde man jämföra den med bedömningar från andra länder med liknande utbildningar?

Tuula Kuosmanen säger att kartläggningen ledde till generösare bedömningar på många håll.

I dagens förenklade provning som Högskoleverket använder finns fyra viktiga kriterier: längden på utbildningen, förekomst av huvudämne, krav på examensarbete i utbildningsplanen samt själva syftet, om utbildningen är inriktad på ett särskilt yrke.

– Till syvende och sist måste våra bedömningar vara transparenta. Vi måste kunna stå för dem, och tala om för personer som undrar varför deras examen fått ett sådant utlåtande.

Under ett år på Högskoleverket inkommer ansökningar från människor med fullbordade examina från cirka 100 olika länder. I vissa av länderna – som i forna Jugoslavien – var lärosätena helt autonoma. Utbildningarnas innehåll kan variera från ort till ort i samma land – precis som på svenska högskolor idag. För att behålla en aktuell kunskapsbas om den brokiga universitetsvärld som omger Sverige gör handläggarna återkommande resor till »sina« länder, med besök på olika campus och institutioner. Högskole-

verket ingår också i två större nätverk för bedömning av högre utbildningar.

Dokument måste finnas, annars saknas grund för bedömning. Men i vår oförutsägbara omvärld uppstår bränder, konflikter briserar och människor tvingas ibland i all hast bryta upp från hus och hem. Alla hinner inte packa ner sina utbildningsbevis och studiedokument. Allt fler ärenden försvåras av bristen på nödvändiga handlingar enligt Högskoleverket. För en människa med ett högkvalificerat yrke som kommer till Sverige utan intyg är det alltså rätt hopplöst.

– Vi gör våra bedömningar på basis av betygsdokument. Vi har inga möjligheter att erbjuda validering av reell kompetens genom att hänvisa till något universitet eller genom andra typer av test. Inte än i alla fall, säger Tuula Kuosmanen.

Det stora problemet är de dokumentlösa.

–Det är ett större ansvar som samhället måste ta. Där kan inte vi ensamt agera som myndighet. Vi har inte sådana befogenheter. Vi kan inte bestämma över lärosätena, och har inte heller några pengar att upphandla valideringstjänster.

Högskoleverket har konsekvent pekat på behovet av validering för högskoleutbildade säger Tuula Kuosmanen. Men ingenting har hänt.

Helt lottlös är dock inte den högutbildade som saknar pappersbevis. Avdelningens handläggare har med åren lärt sig både spåra och lägga pussel för att säkra ett underlag till sina bedömningar. Handläggarna uppmuntrar personer i dokumentnöd att ta ny kontakt med sitt universitet. Kanske kan en vän eller släkting bistå med ett personligt besök på universitetets kansli. Om personen begär det kan Högskoleverket söka via sina egna kanaler med de utländska myndigheterna. Men då kan handläggningstiden dra iväg.

Långt ifrån alla ärenden går att lösa. Avdelningen tvingas skriva av cirka tusen ärenden varje år av olika anledningar. Ofta saknas fullständig dokumentation, i andra fall har personen postgymnasiala studier som inte räknas som högskoleutbildning. Övriga är, helt enkelt, felaktigt inkomna.

Högskoleverket är idag alltså helt inriktat på dokument, lagen säger att myndigheten ska bedöma utländska utbildningar och erfarenhet, men inte hur. En annan, eventuellt kompletterande metod kan vara att informera om utbildningar i olika nationer och på olika orter. Kunskapen finns hos handläggarna – den skulle kunna finnas mer allmänt tillgänglig via en internetbaserad kunskapsbank, där det vore möjligt för arbetsgivare och universitet att själva söka nödvändig bakgrundsinformation för att fatta ett tryggt beslut om anställning eller antagning.

En insikt som emellertid färgar Högskoleverkets

funderingar är att även de mest precisa utlåtanden om värdet av en människas examen viftas bort av vissa arbetsgivare.

– Vi kan inte säga till en arbetsgivare »Här har du en civilingenjör från Bagdad. Anställ honom«. Vi kan bara ge råd, säger avdelningschefen Ulf Öhlund.

Tillsammans med andra chefer på Högskoleverket och några tunga namn från näringslivet tog han initiativ till en uppmärksammas debattartikel våren 2003. (DN 2003) Gruppen förespråkar att en enda myndighet blir en portal till både utbildning och arbete för nyanlända. Idag finns ett myller av myndigheter och lärosäten som möter nya invandrare. Vart man ska vända sig beror på om man är apotekare, sjökaptan, sjuksköterska, lärare osv.

Någon tidsplan för när en sådan samordning skulle kunna genomföras finns emellertid inte. Förslaget, som behandlats som en nyhet i medierna, är egentligen minst elva år gammalt. År 1992 skrev Riksrevisionsverket i en utredning genomförd på uppdrag av regeringen: »En central instans bör inrättas för bedömningsverksamheten. Denna samordning medför att en enhetlig bedömning av utbildningar och yrken kommer tillstånd...« Riksrevisionsverket hade funnit att »den nuvarande organisationen av bedömnings och prövningsverksamheten är splittrad med flera inblandade myndigheter, vilket medför problem vad gäller tillgänglighet, ansvarsförhållanden, prioriteringar av resurser, bedömningsprinciper och arbetssätt.« (RRV 1992 sid. 17)

I den gemensamma debattartikeln betonas också vikten av att samhället ger en snabb signal till nyanlända, vare sig de har uppehållstillstånd eller inte. Vid ankomsten bör alla få frågan: Vad har du för utbildning? Vad vill du göra med den? Alla bör också få ett snabbt besked om vad deras utbildningar är värda i Sverige.

– Idag sätter vi asylsökande akademiker i en sorts intellektuell och social karantän. De hänger i luften. En mycket raffinerad form av misshandel. Det sker inte av någon illvilja, det är jag säker på. Här behöver Sverige och svenska myndigheter tänka nytt och friskt.

Viktigast av allt är att högutbildade invandrare får pröva sin kompetens i praktisk verksamhet, enligt debattörerna. För många skulle någon typ av arbetsprövning ge den snabbaste ingången till anställning i Sverige, menar Ulf Öhlund.

– Vi arbetar på att försöka få igång en diskussion med både Svenskt Näringsliv och Företagarna i den här frågan. Det har vi gjort under ett större antal år. Men vi har inte lyckats uppnå någon typ av konstruktivt samtal. Vi har lite för olika utgångspunkter, säger han.

Den typ av nätverk mellan myndighet, arbetsgivare, utbildare och yrkesmänniskor som finns för invandrade läkare saknas för andra högutbildade grupper idag. (Se föregående avsnitt om Socialstyrelsen)

Invandrade läkare kan pröva sig in i sina yrken i Sverige. Och de allra flesta får både legitimation och jobb. Skulle nya typer av behörighetsbevis öppna arbetsmarknaden för högutbildade från andra länder?

Handläggaren Anna-Karin Malla tvivlar starkt på det:

– Ska Sverige skaffa ett ännu större regelsystem med olika papper som säger att du har någon särskilt reglerad merit? Söker en person arbete och har med sig ett utlåtande från Högskoleverket om att hans utbildning motsvarar en svensk socionomexamen – varför skulle inte en svensk arbetsgivare kunna förstå det? Kan man inte se det lika värdet, då är det snarast diskriminering som träder in.

Hennes arbetsområde skiljer sig från avdelningens andra grupp. Hon prövar lärares behörighet. Lärare är ett av Sveriges 21 behörighetsyrken och en lärare måste ha behörighetsbevis utfärdat av Högskoleverket för att få tillsvidareanställning och full lön.

Under några år på nittioalet, efter det att lärarna övergick från statlig till kommunal anställning, fanns ingen central prövning av behörigheten. Men efter en tid enades kommunerna om behovet av en samordnad och konsekvent bedömning. Uppdraget att pröva lärarnas behörighet gick med kort varsel till Högskoleverket.

– Det var helt omöjligt för en kommun att hålla reda på all världens lärarutbildningar. Man kan ana att lärare med utländsk utbildning hade ett sämre utgångsläge under de åren, säger Anna-Karin Malla.

– Sedan Högskoleverket fick ansvaret i februari 2000 har 927 sökande fått sitt behörighetsbevis. 171 personer har fått avslag. Av dem som fick sina bevis under första året fick sju av tio tillsvidareanställning i skolan, enligt en undersökning som verket gjort.

Det är uppmuntrande statistik tycker hon.

– Men många av lärarna hade vikarierat i skolan under nittioalet. Nu fick de till slut en chans att få sin behörighet prövad. Och vi fick in en »puckel« med människor som länge arbetat i den svenska skolan. För många av dem betydde behörighetsbeviset flera tusen kronors högre lön per månad. När vi gjorde undersökningen fick vi höra lärarnas berättelser om hur de äntligen kunde ta lån i en bank, när de fått fast anställning. Andra berättade om hur de äntligen blev betraktade i skolan som en person med meriter. Verkliga lyckoscenarier.

Frågan är då om behörighetsbevis faktiskt hjälper invandrade lärare att få tillsvidareanställning i skolan, men det vet de inte. För att få reda på det krävs nya undersökningar. För närvarande ägnar sig hennes arbetsgrupp åt lärare som fått avslag på sin ansökan. När Högskoleverket skriver att läraren behöver komplettera med ett års handledd praktik i svensk skola kan det kännas som tvärstopp för många.

– Det finns nämligen inga strukturer som vi kan hänvisa till. En lärare som inte redan har en fot inne i en skola får troligen oerhört svårt att hitta en sådan praktikplats. Skolorna har ingen beredskap att ta in folk på det viset, säger hon. Men nu finns ett ljus i tunneln. Faktiskt. Inget permanent, men i alla fall ett försök. Inom ramen för SÄL-projektet, med kompletterande lärarutbildning, har vi öppnat en särskild kategori för just dessa lärare. Tack vare projektet, som pågår till år 2006, kan de göra en introduktionsperiod i skolan och få ett intyg med vitsord.

Frågan är bara vem som ska finansiera det i längden, kommunerna, AMS eller någon annan. Göteborgs universitet har nu arbetat fram ett förslag på hur en introduktion för invandrade lärare i den svenska skolan kan se ut.

Det offentliga Sveriges ofta förvirrade uppenbarelse har gjort handläggaren Anna-Karin Malla alltmer oförstående. Vilja och handling hör, obegripligt nog, alltför sällan ihop. Förvånansvärt nog kan en erfaren lärare som saknar dokument få en smidigare handläggning än akademiker med samtliga papper i ordning. Skillnaden är att läraren söker ett behörighetsbevis, akademikern ett utlåtande.

– När vi prövar behörighet ska vi som myndighet »pröva en persons utbildning och yrkeserfarenhet«. Den formuleringen öppnar för mycket. Vi hade en lärare med otroligt dålig information om sig själv. Men han hade arbetat i en svensk skola där rektorn självmant skrev ett intyg. Där stod att personen hade en pedagogisk utbildning från sitt hemland. Arbetsgivaren hade alltså styrkt lärarens kompetens. På den grunden kunde vi utfärda ett behörighetsbevis, berättar Anna-Karin Malla.

Normalt får en lärare vänta två, tre månader på besked när han eller hon söker behörighetsbevis. Men om personen snart ska till anställningsintervju eller tas med i en löneförhandling – då kan prövningstiden kortas avsevärt.

Det betonas ofta att utbildning är en färskvara. Akademiskt kunnande föråldras snabbt. Många av de som vänder sig till Högskoleverket med sina examina har utbildningar som är av äldre datum.

– Vi bedömer den examen en person har oavsett om utbildningen är från sextioalet eller från i år.

Anledningen till att vi inte gör någon skillnad på ny eller gammal utbildning är att man inte gör det för svenska utbildningar heller. Det är sen upp till arbetsgivaren att utifrån personens samlade kompetens och yrkeserfarenhet avgöra om meriterna räcker till. Det är väl här som kompletteringsutbildningar kan vara aktuella i form av »uppfräschningsutbildning«, säger Tuula Kuosmanen.

– För lärare med många år av yrkeserfarenhet, innebär det inget problem att deras examen är gammal. Men för dem som aldrig utövat sitt yrke, så innebär utbildningens ålder ett bekymmer. Vi kan inte se den som likvärdig med dagens utbildningar, säger Anna-Karin Malla.

Ulf Öhlund påpekar att det finns en aspekt på akademikers situation på arbetsmarknaden, som inte syns i statistiken, som säger att bara 40 procent har arbeten som motsvarar deras kompetens. Många av dem som lämnat den akademiska banan, kan vara helt nöjda med sin livssituation i Sverige menar han.

– Många söker sig andra arbeten under den långa tiden medan de läser sfi, svenska B och går olika kompletterande utbildningar. Sedan kommer de in i ett yrke som är under deras akademiska utbildning men som ger dem en utkomst som inte är så dålig. Det yrket vill de sedan inte byta.

Skillnaderna i bedömningar och prövningar av utländsk kompetens är i Sverige alltså mycket stora beroende på vilken utbildning och vilket yrke den sökande har. För att få ytterligare perspektiv har vi tittat litet på hur man validerar och bedömer kompetens i andra länder.

Validering i andra länder*

I vissa länder är systemet för validering och utveckling av yrkeskompetens integrerat i det övriga utbildningssystemet, i andra finns det separat (Andersson, Sjösten, Ahn, 2003). (Observera att här skiljer vi inte på nivån, om det gäller gymnasienivå, högskolenivå eller annan.) I t.ex. Danmark har de ett parallellt system med validering tillsammans med kompletteringsutbildningar vid sidan av annan utbildning. I Norge och Island går de, liksom här i Sverige, mot en utveckling av integrerade system, där validering blir en del av det befintliga utbildningssystemet.

I Finland har man däremot en modell som varken är integrerad eller parallell. Där gäller en särskild lag (Lagen om yrkesexamina från 1994) som säger att alla som vill kan visa upp sina yrkeskunskaper i

* Underlag för avsnittet om andra länder är hämtat från Andersson, Sjösten & Ahn (2003).

fristående yrkesprov. Allt oberoende av var och hur personen skaffat sig kunskaperna, färdigheterna och erfarenheterna, om det så är i arbete, genom studier eller på fritiden. Examenssystemet är flexibelt och individuellt och ska täcka alla centrala yrkesområden. Arbetslivet och utbildningssystemet ska samarbeta, vilket innebär att det enda avgörande är att klara sin examen. Det finns tre slags examina, grundexamen, yrkesexamen och specialyrkesexamen. Själva provet kan ta mellan tre dagar och två veckor beroende på bransch och nivå.

I Storbritannien har man, liksom i Irland och Nederländerna, en särskild modell för validering av yrkeskompetens, National Vocational Qualifications, (NVQ). Modellen är inriktad på att få fram resultat och beteenden/prestationer. Yrkesutbildningen, liksom valideringen, är indelad i moduler, vardera med tydliga kriterier. I England bygger NVQ på arbetsrelaterade och kompetensbaserade kvalifikationer, där tidigare formell utbildning inte spelar någon roll. I stället ser man till hela uppsättningen kunskaper och färdigheter knutna till ett arbete och relaterar till relativt enkelt validerade praktiska färdigheter. Här finns fem kvalifikationsnivåer och varje nivå innehåller ett antal moduler. De sökande kan välja bland modulerna, där en del men inte alla är obligatoriska. Inom systemet finns också moduler för s.k. nyckelkompetenser.

Frankrike är, liksom Belgien, ett av de länder som kommit längst, när det gäller att validera yrkeskompetens. I mitten av 80-talet inrättades ett system för arbetstagare och arbetsgivare att dokumentera och ta vara på befintlig kompetens. I början av 90-talet inrättades en mer strikt valideringsmodell som resulterade i ett diplom. Den här certifieringen är öppen i så mening att den inte kräver någon genomgången komplett utbildning, däremot måste man ha varit yrkesverksam i minst fem år.

Sammanfattande diskussion

Är utländsk kompetens inget man räknar med i det svenska samhället? Och då är »man« lika med arbetsgivare, arbetsförmedlare och myndigheter som ska bedöma, värdera och validera den utländska kompetensen. Fakta i form av siffror antyder att hindren är många och höga på väg till den svenska arbetsmarknaden för människor med utbildning och yrkeserfarenheter från andra länder. Utvärderingar visar att det för det första finns en utbredd okunskap om utbildningar och yrken i andra länder och för det andra en ovilja att se och erkänna den utländska kompetensen.

Slutsatsen har blivit krav på synliggörande och erkännande, oftast i form av krav på validering av utländsk kompetens. Validering har utretts, drivits som försök, stötts och blötts under många år utan att något enhetligt reglerat system ännu kommit fram.

Verket för högskoleservice (VHS), som ska bedöma gymnasieutbildningar och oavslutade akademiska utbildningar, saknar idag resurser för detta. Följden har blivit att en tredjedel av alla sökanden får vänta mer än nio månader på en bedömning. De allra flesta ansökningar avser bedömning inför kompletteringsstudier vid Komvux. Komvux kräver bedömning från VHS och utan bedömning därifrån placeras eleven regelmässigt på lägsta gymnasienivå, *ibland på grundskolenivå* – ett typexempel på vad vi skulle kunna kalla strukturell diskriminering.

Utifrån erfarenheterna från ett begränsat antal utvärderingar och erfarenheter från olika håll undrar vi om validering och värdering är bra redskap för att göra vägen till den svenska arbetsmarknaden och utbildningssystemet kortare. Eller om valideringen tvärtom ytterligare fördröjer möjligheten till egenförsörjning, om dessa procedurer i sig blir till nya sorteringsinstrument.

Behovet av att radera hindren är stort, kompetens förslösas och invånare med utländsk kompetens behandlas inte lika och rättvist som invånare med inhemska utbildningar och arbetserfarenheter. Intervjuerna med handläggare på Socialstyrelsen och Högskoleverket visar hur valideringen eller behörighetsprövningen på Socialstyrelsen kom till på grund av behov av arbetskraft. Idag skiljer sig prövningen beroende på om du kommer från ett EU-land eller från övriga världen. Kommer du från en EU-stat räcker det med att du har läst på universitet och att utbildningen sträckt sig över sex år. Inga krav på språkprov, på kunskap om svensk författning, ingen jämförelse mellan medicinska kunskaper. Det är mycket för att inte säga omöjligt att förstå att det skulle finnas särskilda skäl (som t.ex. patientsäkerhet) för att kräva den omfattande prövningen, när det kommer en läkare från Iran och inte när det kommer en läkare från Italien. Här fungerar reglerna uppenbart diskriminerande.

Annars kan man tycka att Socialstyrelsens prövning, som innefattar bedömning i arbetssituationer, kan vara att föredra framför Högskoleverkets ensidiga koncentration på dokument. Att arbetsprövning borde kunna vara en smidigare väg även för andra högutbildade med yrkeskunskap, inte minst för personer som av olika skäl saknar dokument.

Många av de projekt med validering som startats i Sverige har vänt sig till arbetslösa, ofta långtidsarbets-

lösa utlandsfödda. Syftet har varit att via validering och komplettering fylla vakanserna i bristyrken inom vården, transportsektorn m.m., dvs. ett redskap för att fylla arbetsmarknadens behov. Men om detta ska vara huvudsyftet med validering vore det mer rationellt, enklare, snabbare och inte minst ärligare gentemot individen att gå direkt på bristyrkesutbildning. Om man i stället på allvar vill synliggöra och erkänna utländsk kompetens vore validering som individuell rättighet en given utgångspunkt. En rättighet som kan åberopas oavsett status på arbetsmarknaden.

Ett system som utgår från individens behov och ambitioner kan också antas bli mer effektivt och långsiktigt. En garanti om att ens kompetens valideras kan förmodas öka motivationen hos en nyanländ invandrare att lära sig svenska. Ett system, som utgår från arbetsmarknadens kortsiktiga behov, riskerar att bli kontraproduktivt om individerna inte är motiverade, inte kan utnyttja sin redan förvärvade kompetens och inte har någon möjlighet följa sina egna ambitioner.

Oavsett om systemet ska byggas utifrån individuella rättigheter, som t.ex. i Finland, eller om det handlar om att täppa till bristerna på arbetsmarknaden, måste man reda ut vad som krävs för att få ett rättvist, legalt och legitimt valideringssystem. Och ett system som inte fördröjer inträdet på arbetsmarknaden, där det inte tar år att genomföra valideringen. Systemet måste vara enhetligt, gälla lika över hela landet och utgå från tydliga kriterier, strukturerade samtal och standardiserade metoder.

Erfarenheter från valideringsprojekt har bland annat varit att det inte funnits några givna kriterier utan det har lämnats åt enskilda bedömare. Det har helt enkelt saknats kompetens att bedöma utländsk kompetens. Validering av högskoleutbildade har ibland skett med samma instrument som validering på gymnasienivå. Risken har varit att man gjort mer skada än nytta. Validering inom vuxenutbildningen – där har validerarna, dvs. rektorerna tolkat gällande förordning så att de satt högst Godkänd på utländska betyg. Varför undrar man.

Högskoleverket gjorde en egen undersökning av sina bedömningar och upptäckte att ursprunget hade betydelse, bedömningen blev strängare om man kom från länder i Afrika, Asien etc., utanför den rika världen. »Utan att man visste varför«. Skolverket kommenterar utvärderingen av kommunernas valideringsprojekt och säger att man saknat identifierbara kriterier att validera mot, saknat legitimitet för dokumentation. Och att man haft svårt att rekrytera personer som önskar få sin kompetens validerad. Med tanke på hur valideringen gått till undrar man inte varför.

I ett samhälle där man i så hög grad betonar vikten av livslångt lärande som det svenska, vore det rimligt att validering av den faktiska kompetensen var en rättighet för var och en. Den rättigheten skulle dessutom ha särskilt stort värde för den som erövat sin kompetens i ett annat land än Sverige.

VUXENUTBILDNING – VÄG TILL JOBB ELLER ÅTERVÄNDSGRÄND?

Inledning

Alla vuxna skall ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning. (Prop. 2000/01:72, sid. 14.)

Det är målet för vuxenutbildningen, formulerat i regeringens proposition *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (Prop. 2000/01:72), antagen i maj 2001 av riksdagen.

Individens lärande ska stödjas genom vägledning, som utgår från tidigare reell kompetens. Här kan man konstatera att man förutsätter att individen kan få sin reella kompetens validerad, som en förutsättning för fortsatta vuxenstudier. Alla vuxna, som saknar de kunskaper som grundskolan är tänkt att förmedla, har med andra ord rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning. Där ska man få de kunskaper och färdigheter som behövs för att delta i samhälls- och arbetsliv eller fortsätta studera. Men inte nog med det. Kommunen ska dessutom enligt Skollagen aktivt rekrytera deltagare till den grundläggande vuxenutbildningen.

Vi konstaterade i *Rapport Integration 2002* att utlandsfödda var överrepresenterade i den kommunala vuxenutbildningen och kraftigt överrepresenterade på grundskolenivån. I den här rapporten ska vi med hjälp av statistik och intervjuer undersöka om överrepresentationen kan ha samband med de studerandes bristande kompetens eller om vi måste söka förklaringarna någon annanstans, t.ex. i föreställningarna om den utländska kompetensen och dess möjligheter på svensk arbetsmarknad hos studievägledare, arbetsförmedlare eller flyktingmottagare. Den

kritiska fråga vi har i bakhuvudet och som härrör från tidigare intervjuer i *Rapport Integration 2002*, är om vuxenutbildningen för just utlandsfödda blivit en förvaringsplats för människor med en kompetens, som skiljer sig från den svenska normen.

Statistik – En fjärdedel av eleverna i Komvux födda utomlands

Skolverket visar med sin statistik att läsåret 2001/02 studerade 287 584 personer inom den kommunala vuxenutbildningen, dvs. 5,3 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år. (Skolverket 2002a, Skolverket 2003b)

Mer än en fjärdedel – 26,2 procent eller 75 000 – var född utomlands. Andelen utrikes födda av hela befolkningen i dessa åldersgrupper var då 15 procent.

De flesta utrikes födda, 47 000, studerade på gymnasial nivå, 27 000 på grundläggande nivå och cirka 1 000 gick en påbyggnadsutbildning – andelen var störst på den grundläggande nivån, där de utgjorde nästan två tredjedelar.¹

De kurser inom den grundläggande delen som hade störst andel deltagare var engelska (21,6 procent), svenska som andraspråk (20,9 procent), matematik (17,5 procent), orienteringskurs (16,5 procent), svenska (obs! inte som andraspråk – 12,7 procent) och samhällskunskap (6,8 procent).

¹ Därutöver studerade cirka 40 000 svenska för invandrare, sfi, som i dagsläget har en egen skolform och inte ingår i Komvux även om det är kommunerna som ansvarar för att utbildningen kommer till stånd. Sfi-undervisningen har vi studerat närmare i tidigare *Rapport Integration*. (Integrationsverket 2002c och 2003a.)

Andelen utrikes födda studerande inom den kommunala vuxenutbildningen, som enbart hade kort grundutbildning bakom sig, 8,4 procent, var mycket högre än genomsnittet, 3,5 procent. Samtidigt hade en betydligt större andel högskoleutbildning, 22,9 procent jämfört med 3,6 procent för genomsnittet. Det visar på spännvidden i bakgrund och behov bland utrikes födda studerande inom vuxenutbildningen.

Stora behov av vuxenutbildning?

Arbetslösheten var under nittiotalet särskilt hög bland invandrade grupper och är fortfarande betydligt högre, särskilt för personer som invandrat från länder utanför Europa. När det är brist på arbete stiger som regel kraven på arbetskraftens kompetens. Frågan är hur stora behoven faktiskt är av ytterligare utbildning. Människor som invandrat utgör ingen homogen grupp, inte heller när det gäller vilken utbildningsnivå de har när de invandrar. Andelen kort utbildade (högst grundskole- eller förgymnasial utbildning) var 2002 större för utrikes födda samtidigt som andelen med eftergymnasial utbildning var något mindre (Statistiska centralbyrån 2003). När det gällde minst treårig eftergymnasial utbildning var andelarna lika stora för inrikes som för utrikes födda.

Utrikes födda kvinnor har oftare låg utbildning jämfört med inrikes födda kvinnor. Var fjärde utrikes född kvinna hade 2002 endast förgymnasial utbildning, ibland kortare än motsvarande svensk grundskola, jämfört med 16 procent av inrikes födda kvinnor. Bland männen var skillnaderna mindre. Fler utrikes födda män hade låg utbildning jämfört med inrikes födda män, men andelen med hög utbildning

var å andra sidan något större för de utrikes födda männen.

När vi utgår från de invandrades födelseländer, ser vi att skillnaderna i utbildningsnivåer var mycket stor. Utrikes födda från nästan sextio av de cirka nittio länder, som representeras av mer än 500 personer i Sverige, hade 2002 i genomsnitt en större eller mycket större andel högutbildade än Sveriges befolkning i stort. Andelen högutbildade var särskilt stor bland invandrade från länder som Litauen, Ryssland och Ukraina, men också från Belgien, Lettland, Egypten, Kuba, USA, Mexiko och Kina. Allmänt sett har de som invandrat under senare år en betydligt högre utbildningsnivå än de som invandrade längre tillbaka och även än befolkningen som helhet.

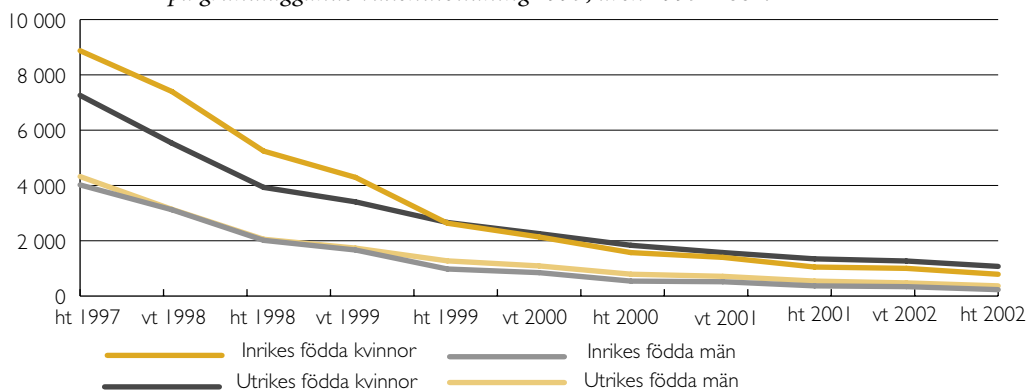
Sammanfattningsvis ser vi alltså att det finns en relativt stor grupp som saknar eller enbart har låg utbildning, inte minst bland utrikes födda kvinnor, där det kan vara motiverat med kompletterande vuxenutbildning. Vår nästa fråga blir därför om det är dessa analfabeter och lågutbildade som får del av den grundläggande vuxenutbildningen eller om även personer med relativt hög utbildning studerar på grundskolenivån. I så fall måste vi fråga varför?

Studier på grundskolenivå

För att kunna få en uppfattning om hur den grundläggande vuxenutbildningen fungerar har vi följt den grupp som skrevs in höstterminen 1997 för att se hur många som finns kvar, tio terminer senare, 2002, (diagram 1). Höstterminen 1997 skrevs 24 933 personer in på grundskolenivån, de allra flesta var i åldersgrupperna 25–44 år). Kvinnorna utgjorde, liksom inom

DIAGRAM 1

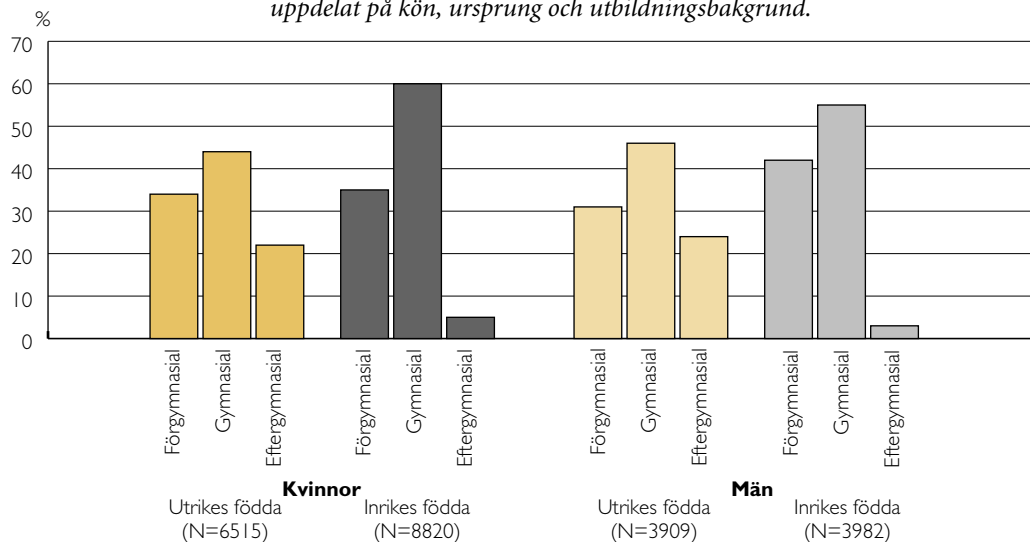
Antalet inrikes och utrikes födda män och kvinnor inskrivna på grundläggande vuxenutbildning 1997, åren 1997–2002.



KÄLLA: Statistiska centralbyrån samt Integrationsverkets bearbetningar

DIAGRAM 2

Andel registrerade på grundläggande vuxenutbildning ht 1997, uppdelat på kön, ursprung och utbildningsbakgrund.



KÄLLA: Statistiska centralbyrån samt Integrationsverkets bearbetningar.

Komvux i stort, så mycket som två tredjedelar av de studerande.

Ungefär tio procent av alla inskrivna 1997 fanns kvar inom den grundläggande vuxenutbildningen höstterminen 2002 och kvinnornas andel hade då ökat. Männerna hade alltså blivit klara med utbildningen i högre utsträckning.

Av de studerande på grundskolenivån höstterminen 1997 var närmare 53 procent födda i Sverige och drygt 47 procent i andra länder. Om vi jämför med Skolverkets statistik för läsåret 2001/02 ovan ser vi att det även 1997 var en stor överrepresentation av utrikes födda – i relation till deras andel av hela befolkningen (där utrikes födda då utgjorde 14 procent i de arbetsföra åldrarna).

Andelen kvinnor var större än andelen män i alla invandrade grupper, den övervägande delen av de utrikes födda studerande kom från länder i Asien samt Europa utanför EU. Invandringen har under senaste decenniet varit särskilt stor från länder som Irak och f.d. Jugoslavien.

Välutbildade på grundskolenivå

Det som förvånar när man ser statistiken över utbildningsnivåer hos deltagarna i den grundläggande vuxenutbildningen är den stora andelen med gymnasieutbildning, också bland inrikes födda och särskilt bland kvinnor (diagram 2). Förklaringen kan vara studerande som avser att bredda sin utbildning

på samma nivå och behöver gå tillbaka till grundnivån. Som vi såg ovan, bland studerande på Komvux alla nivåer, finns också relativt stora grupper utrikes födda med högskoleutbildning. Svårare att förklara är den stora andelen (drygt en femtedel) bland utrikes födda på *grundskolenivån* som har högskoleutbildning, både bland kvinnor och män.

Utrikes födda kvar i systemet

När vi jämför statistiken över tid för gruppen som skrevs in i den grundläggande vuxenutbildningen 1997, ser vi att i grova tal en fjärdedel är klara med utbildningen efter en termin, hälften efter två terminer, två tredjedelar efter fyra terminer. Efter tio terminer finns en mindre grupp på cirka tio procent som fortfarande går kvar i den grundläggande vuxenutbildningen². Här ser vi inga större skillnader mellan män och kvinnor, endast en liten övervikt för kvinnor som går kvar längre.

Det kan också vara intressant att se om t.ex. de *högutbildade* passerar den grundläggande vuxenutbildningen snabbare än lågutbildade (diagram 3a och b). Det är rimligt att anta att en högutbildad invandrare kan anses ha behov av ytterligare svensk-

² Vi vet inte hur många som gjort avbrott under den här tiden. Enligt Skolverkets statistik för 2001/02 hade drygt en fjärdedel gjort avbrott inom den grundläggande vuxenutbildningen.

utbildning och därför går en termin och läser svenska som andraspråk, vilket är ett av ämnena inom grundutbildningen. Men när vi undersöker genomströmningen utifrån ursprung och utbildningsnivå, ser vi att de som endast går en termin domineras av inrikes födda män med eftergymnasial utbildning, följda av inrikes födda kvinnor.

När vi däremot tittar på gruppen som gått 5–11 terminer, domineras den stort av utlandsfödda kvinnor, oavsett utbildningsbakgrund. När det gäller högutbildade män är det också betydligt större andel utrikes födda bland dem som går så många som 5–11 terminer. Det finns alltså en tydlig tendens att fler utrikes födda finns kvar i den grundläggande vux-

enutbildningen längre än inrikes födda. Jämfört med högutbildade inrikes födda män finns dubbelt så stor andel utlandsfödda män kvar i den grundläggande vuxenutbildningen efter 5–11 terminer.

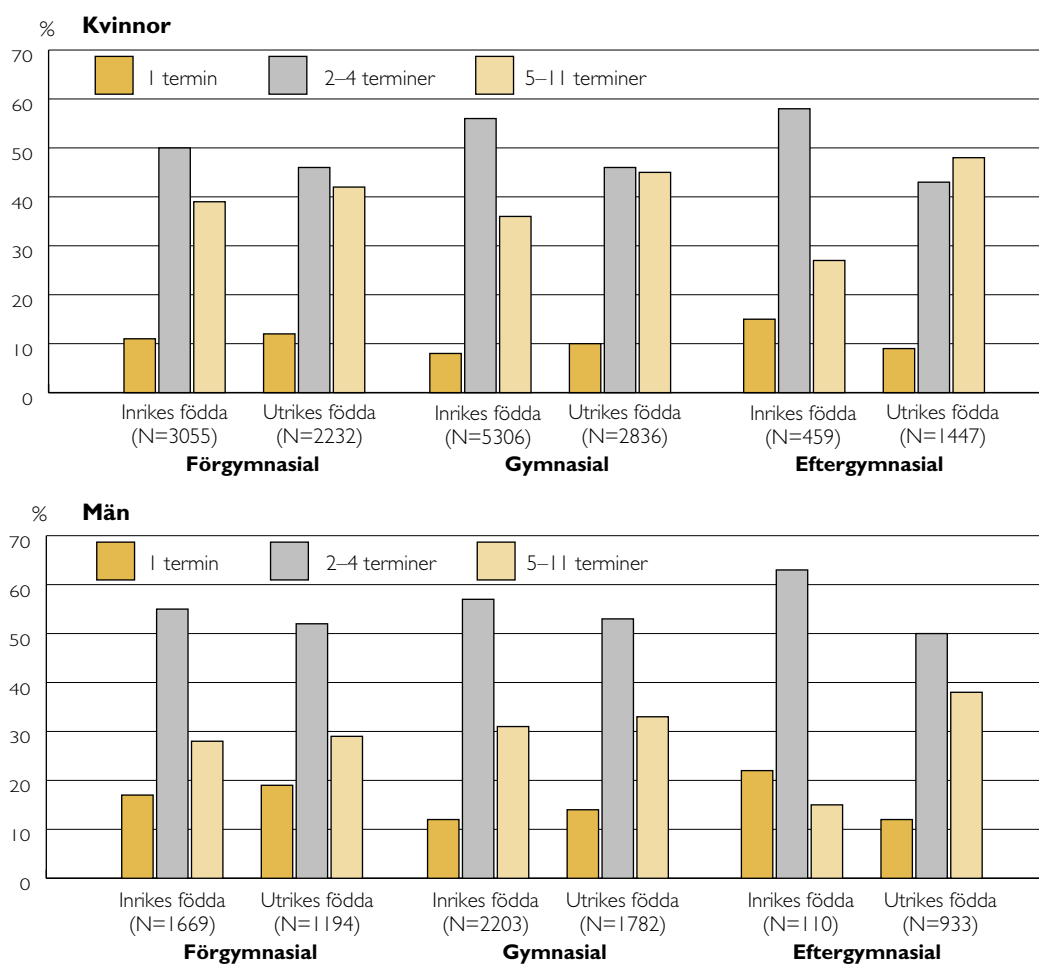
Leder vuxenstudierna till arbete?

Av vår grupp som började de grundläggande vuxenstudierna höstterminen 1997 och som läst mellan en och fem terminer hade omkring 60 procent av både inrikes och utrikes födda sysselsättning hösten 2002, med tydlig övervikt för inrikes födda kvinnor och en mindre undervikt för utrikes födda kvinnor (se diagram 4).

När vi jämför sysselsättningen efter längre tids

DIAGRAM 3 A & B

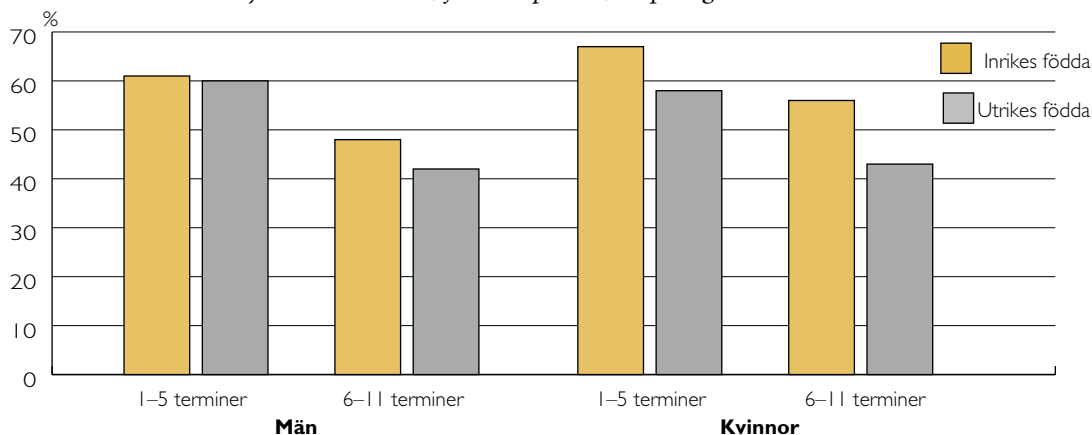
Andel inskrivna på grundläggande vuxenutbildning 1997, fördelat på antal registrerade terminer, ursprung och utbildningsbakgrund för åren 1997–2002.



KÄLLA: Statistiska centralbyrån samt Integrationsverkets bearbetningar.

DIAGRAM 4

Andel registrerade på grundläggande vuxenutbildning ht 1997, som var sysselsatta ht 2002, fördelat på kön, ursprung och antal lästa terminer.



KÄLLA: Statistiska centralbyrån samt Integrationsverkets bearbetningar

studier på grundskolenivån, sex till elva terminer, ser vi att 56 procent av inrikes födda kvinnor och 48 procent av männen hade sysselsättning hösten 2002 jämfört med endast 43 procent av de utrikes födda kvinnorna och 42 procent av männen.

Vår statistiska analys visar att de som var utrikes födda hade 30 procent sämre chans att vara syssel-

satta jämfört med inrikes födda efter studierna i den grundläggande vuxenutbildningen – när hänsyn tagits till skillnader i kön, ålder och utbildningsnivå (tabell 1). Dessa olika sysselsättningschanser kan vare sig förklaras av skillnader i kön, ålder eller utbildningsnivån man hade när man började sina vuxenstudier.

Sammanfattning

Statistiken visar alltså avslutningsvis att det är en överrepresentation av utrikes födda i den kommunala vuxenutbildningen och en mycket stor övervikt på grundskolenivå. Bland gruppen utlandsfödda finns betydligt fler med högskoleutbildning, när de startar den grundläggande vuxenutbildningen. Rent allmänt kan vi notera en stor övervikt för kvinnor inom vuxenutbildningen, inte minst bland inrikes födda på gymnasienivå.

Genomströmningen är sannolikt betingad av kraven för att få studiemedel. Hälften har passerat efter två terminer, två tredjedelar efter fyra och en grupp på runt tio procent finns kvar efter tio terminer.

Av den stora majoritet som passerat grundskolestudierna efter 1–5 terminer hade omkring 60 procent sysselsättning hösten 2002, med liten övervikt för inrikes födda kvinnor. Av den mindre grupp som studerat mellan 6 och 11 terminer saknade drygt hälften sysselsättning hösten 2002.

Den som var utlandsfödd hade alltså närmare 30 procents sämre chans att vara sysselsatt jämfört med inrikes födda efter studierna i den grundläggande vuxenutbildningen. Utbildningsnivån hade ingen som helst betydelse för de olika sysselsättningschan-

TABELL 1

Beräknade oddskvoter för chansen att vara sysselsatt år 2002 för de som var registrerade på grundläggande vuxenutbildning 1997.

	Modell 1	Modell 2 med kontroll för kön och ålder	Modell 3 med kontroll för kön, ålder och utbildningsnivå
Inrikes eller utrikes född			
Inrikes född	ref	ref	ref
Utrikes född	0,73	0,72	0,72
Kön			
Män		ref	ref
Kvinnor		1,06	1,10
Åldersklass			
18–24		ref	ref
25–44		1,55	1,31
45–64		1,49	1,27
Utbildningsnivå			
Förgymnasial			ref
Gymnasial			1,64
Eftergymnasial			1,98

KÄLLA: Statistiska centralbyrån samt Integrationsverkets bearbetningar.

serna mellan inrikes och utrikes födda. Vi såg också att en betydande andel utlandsfödda högt utbildade fanns kvar i den grundläggande vuxenutbildningen efter 5–11 terminer, bland männen dubbelt så stor andel som bland inrikes födda.

Vuxenutbildning – ett redskap för jämlikhet*

Vuxenutbildning som företeelse har en lång historia i Sverige (Franzén 1993). Redan på 1800-talet drev ideella organisationer, religiösa samfund och i några fall enskilda kommuner folkhögskolor och studiecirklar. Den stora satsningen på kommunal vuxenutbildning började på sextioalet. Olof Palme var med och såg till att vuxenutbildningen hamnade på den politiska agendan³ som ett redskap i jämlikhetspolitiken.

Utbildningssystemet hade förändrats radikalt sedan andra världskrigets slut. Knappt 20 procent av landets 15-åringar befann sig 1945 under utbildning. Resten – den stora majoriteten – var springscharor, kontorsbud, vaktmästarbiträden, kontorselever, lärlingar på byggen och i industrin, butiks- och vårdbiträden, barnflickor och hembiträden, hemmasöner och -döttrar på föräldrarnas gård (Larsson 2003). Under de följande 15 åren skedde en snabb förändring, 1960 gick mer än hälften av 15-åringarna i skola och var femte 17-åring antogs till gymnasiet (Ibid.).

Den växande utbildningsklyftan mellan yngre och äldre ledde till politiska åtgärder och reformer när det gällde vuxenutbildning. Motiven var både samhällsekonomiska och fördelningspolitiska – genom att höja invånarnas utbildning och ta vara på »begåvningsreserven« kunde landet göra en ekonomisk vinst samtidigt som det blev en rättvisefråga för eftersatta grupper.

År 1977 tillkom den grundläggande vuxenutbildningen, vars syfte var att ge kortutbildade vuxna en möjlighet att skaffa sig läs-, räkne- och skrivfärdigheter motsvarande årskurserna 1–6 inom den obligatoriska grundskolan (Skolverket 2003d). Målgruppen var från början svenskar, men ganska snart identifierades en annan grupp med stort behov av grundläggande vuxenutbildning – invandrare (Franzén 1993). Många behövde lära sig mer svenska och en del hade dessutom begränsad skolbakgrund från hemlandet. Kurser i alfabetisering skulle t.ex. ordnas inom kommunernas grundläggande vuxenutbildning.

* Historiken och intervjuerna med studerande, vägledare, lärare m.fl. har gjorts av frilansjournalist Cajsa Malmström, Swea Media.

³ Hans insatser beskrivs i Larsson (2003).

Svenska för invandrare, sfi, har bedrivits sedan 1965 av studieförbunden om än i blygsam omfattning. Först 1986 fick staten ett övergripande ansvar och kommunerna ansvar för genomförandet. Sfi är än så länge skild som skolform från övrig kommunal vuxenundervisning, utan samordnat kursplan- och betygssystem (här är förändringar på gång med nya kursplaner och eventuellt inordning i övrig kommunal vuxenutbildning). Sfi uppges vara mer inriktad på den muntliga språkliga förmågan, medan kursen svenska som andraspråk på den grundläggande nivån i högre utsträckning betonar läs- och skrivfärdigheter. Svenska som andraspråk inom den grundläggande vuxenutbildningen kan bland annat ses som en fortsättning på sfi.

Den kommunala vuxenutbildningen ska, liksom svenska för invandrare, anpassas till individernas förutsättningar och behov och alltså vara flexibel. En del av kommunerna har trots de skilda skolformerna samordnat vuxenundervisningen och erbjuder eleverna möjlighet att läsa på olika nivåer samtidigt. På andra håll är det däremot fortfarande svårt att finna smidiga lösningar. Undervisningslokalerna kan exempelvis ligga utspridda på olika håll i kommunen och göra det svårt för eleverna att hinna transportera sig från den ena lektionen till den andra. Sådana praktiska omständigheter kan försvåra möjligheten till individanpassade, flexibla lösningar.

Dagens kommunala vuxenutbildning är uppdelad på en grundläggande del, som sedan 1992 ska motsvara årskurserna 1–9 i grundskolan, Komvux som motsvarar gymnasienivån, en mindre påbyggnadsdel för vidareutbildning inom ett speciellt yrke och slutligen särsvux för psykiskt utvecklingsstörda vuxna.

Den hittills största satsningen på kommunal vuxenutbildning gjordes med det tidsbegränsade projektet Kungskapslyftet som pågick mellan 1997 och 2002, när arbetslösheten var rekordhög i Sverige. I samband med detta utgick statsbidrag för utbildning åt arbetslösa och kortutbildade motsvarande 100 000 platser, främst på gymnasial nivå. Det innebar att fler individer än någonsin studerade inom Komvux under den här perioden.

Kungskapslyftet kombinerades med särskilda statsbidrag till studieanordnarna och vuxenstudiestöd till eleverna, vilket gjorde att deltagandet blev högt. När projektet avslutades beslutade regeringen samtidigt öka kapaciteten inom vuxenutbildningen med 50 000 platser och inrätta ett nytt studiestöd med delvis andra villkor än tidigare. Allt färre studerande är idag behöriga att söka studiestöd och i stället hänvisade till studiemedel.

Flexibelt och individanpassat lärande

När Kunskapslyftet avslutades infördes från och med 2003 en ny förordning för kommunal vuxenutbildning (SFS 2002:1012). Bakgrunden var de nya krav på ett kontinuerligt, livslångt lärande som det moderna kunskapsbaserade samhället anses ställa.

Utvärderingar visar att Kunskapslyftet präglades av en ökad samverkan mellan vuxenutbildningen och andra aktörer (SOU 2003:77). Studie- och yrkesvägledningen ökade i kommunerna – många byggde upp särskilda vägledningscentra och kursutbudet både ökade och breddades under Kunskapslyftet, särskilt vad gäller yrkesinriktade kurser.

Genom den nya förordningen gav regeringen kommunerna i uppdrag att bygga ut en vuxenutbildning där flexibla och individanpassade lösningar är centrala begrepp. Kommunerna ska stödja vuxnas lärande »när det behövs, där det behövs och med den inriktning den enskilde behöver« (Utbildningsdepartementet 2002). Det flexibla lärandet kan ske med stöd i form av handledning, vid lär- och studiecentra, på arbetsplatser, över Internet eller via kurslitteratur istället för genom traditionell undervisning. Förordningen anger tydligt hur begränsade resurser till vuxenutbildningen ska prioriteras. Om så krävs är det alltid den med kortast utbildning som ska gå före.

Det är framförallt Skollagen som reglerar den grundläggande vuxenutbildningen och vem som har rätt till den. Där sägs att grundläggande vuxenutbildning ska ge vuxna »sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den skall också syfta till att möjliggöra fortsatta studier« (Skollagen, 11 kap.). Kärnämnen i grundläggande vuxenutbildning är svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap. Med godkända betyg från alla kärnämnen kan man få slutbetyg från grundläggande vuxenutbildning.

Rätt till grundläggande vuxenutbildning har var och en som är vuxen (fyllda 20 år), saknar grundskolekunskaper samt är folkbokförd i en kommun. Alla som studerar i grundläggande vuxenutbildning ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas. Kommunen ska ansvara för att invånare, som har rätt till utbildningen och vill studera får det, dvs. även aktivt rekrytera deltagare. Kommunen ska även ansvara för utbildningens kvalitet.

Skarp kritik i Skolverkets granskning

Kritik har tidigare framförts mot hur vuxenutbildningen fungerar för utrikes födda elever. I Integrationsverkets förra årsrapport beskrev bland andra

Skolverkets statistik för 2001/02 visar att andelen pedagogiskt utbildad personal har minskat inom den kommunala vuxenutbildningen. År 2001 hade 75 procent av lärarna formell pedagogisk utbildning att jämföra med 80 procent fem år tidigare. I var tionde kommun hade mindre än hälften av lärarna pedagogisk utbildning. Lärartätheten har dessutom minskat med fem procentenheter på ett år. Skolverket påpekar även i sin kritiska granskning att vuxenundervisningen i många kommuner inte prioriteras särskilt högt.

CFL, Nationellt centrum för flexibelt lärande, har fått regeringens uppdrag och 20 miljoner kronor för att stödja etablerandet av s.k. lärcentra inom ett begränsat antal kommuner. Uppbyggnaden av lärcentra ska ske i nära samarbete mellan CFL, Näringsdepartementet, Glesbygdverket och Myndigheten för skolutveckling.

CFL, som inrättades när Statens skola för vuxna las ner, är statens samlade resurs för flexibelt lärande inom vuxenutbildningen på icke-akademisk nivå och inom folkbildningen.

intervjuade kommuntjänstemän just den grundläggande delen som en slutstation varifrån det var nästan omöjligt att få ut flyktingarna i arbetslivet (Integrationsverket 2003a).

Uppföljningar och utvärderingar är få, men Skolverket publicerade under 2003 två delvis kritiska undersökningar *Som att öppna en dörr. Diskussion om alfabetisering – förutsättningar och utvecklingsmöjligheter samt lägesbeskrivning av alfabetisering i åtta kommuner* och *En studie av grundläggande vuxenutbildning i tjugo kommuner*. (Skolverket 2003e och 2003d) Dessa utvärderingar utgör bland annat underlag till Skolverkets rapport *Analys av behovet av förändringar av betygssystem och andra regler inom grundläggande vuxenutbildning* (Skolverket 2003a).

Skolverkets synpunkter kan, tillsammans med kritik framförd från andra håll, sammanfattas i följande punkter:

• *Brist på vuxenperspektiv*

Vuxenutbildningens olika delar har blivit spegelbilder av utbildningar för barn och ungdomar. Undervisningen är inte tillräckligt anpassad till vuxnas intressen, livserfarenheter och kunskaper. Metoder för validering saknas för såväl akademiska utbildningar som informell kunskap från livets skola.

Skolverket påpekar dessutom att undervisningen för vuxna analfabeter behöver förbättras i flera kommuner (Skolverket 2002a). Alfabetisering av vuxna med skiftande kultur- och språkbakgrund ställer mycket höga krav på lärarens utbildning och medve-

tenhet, men det finns exempel på anställda som helt saknar formell utbildning för sitt arbete.

• *Brist på anpassning till yrkeslivet*

Grundläggande vuxenutbildning ska leda till kunskaper för arbetslivet, men innehåller knappast ämnen eller kurser som ger sådana kunskaper. Fler yrkesanpassade kurser behövs anser Skolverket, liksom praktik i samarbete med aktörer på arbetsmarknaden, exempelvis arbetsförmedlingen.

• *Brist på samordning*

Genom de skilda skolformerna försvåras möjligheten att skapa individuellt anpassade och effektiva lösningar. Ett enda, flexibelt och sammanhängande system för vuxnas studier behöver utvecklas för att individen så snabbt som möjligt ska bli klar att gå ut i arbetslivet.

Dessutom måste regelverken för elevernas finansiering av sina studier ses över och samordnas påpekar Skolverket. Idag begränsar de olika reglerna elevernas möjlighet att studera.

• *Brist på samverkan*

Ofta saknas samverkan mellan de olika samhällsinstitutioner som har till uppgift att stödja vuxna invandrades etablering i samhället: exempelvis vuxenutbildning, arbetsförmedling, introduktionsenhet/flyktmottagning/invandrarbyrå. Utan väl förankrade studie- och handlingsplaner finns det en risk för att studierna inom den grundläggande vuxenutbildningen blir en isolerad företeelse i individens liv. Skolverket understryker huvudmännens ansvar för att rektorer får den utbildning och kompetensutveckling som samverkan med andra aktörer kräver (Ibid.).

• *Brist på prioritet*

Många kommuner prioriterar heller inte den grundläggande vuxenutbildningen. Den rekrytering som kommunerna enligt lag är skyldiga att göra sker sällan på ett aktivt och uppsökande sätt. Resurserna räcker inte till enligt kommunerna för att utforma de individuellt utformade lösningar som många elever behöver. Skolverket konstaterar att det krävs en mycket medveten styrning för att en kommun ska kunna utveckla ett flexibelt system som omfattar hela vuxenutbildningen, men att det brister i det politiska ansvaret på flera håll, i synnerhet vad gäller den grundläggande nivån och sfi (Ibid.).

Den statliga satsningen på Kunskapslyftet innebar en utveckling av Komvux, men främst av den gymnasiala delen. Skolverket konstaterar att exempelvis den grundläggande vuxenutbildningen och sfi inte omfattats av motsvarande utvecklingsarbete och förnyelse (Ibid.). Tvärtom ser Skolverket en risk för en

återgång till en mer skollik, rums- och tidsstyrd verksamhet istället för en utveckling mot en flexibel och individanpassad vuxenutbildning.

Politiska ambitioner – flexibel och individanpassad vuxenutbildning

Regeringen betonar i sin proposition *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop 2000/01:72) betydelsen av en fortsatt reformering och förnyelse efter Kunskapslyftet (Skolverket 2003c).

Ett nytt riktat statsbidrag för kommunernas vuxenutbildning utgår bland annat för perioden 2003–2005 – motsvarande de närmare 50 000 platser under år 2003, som vi redan nämnt. Stödet lämnas under förutsättning att kommunen ifråga åtar sig att successivt utveckla infrastruktur, pedagogik och metodik i syfte att främja vuxnas lärande. Målet ska vara att alla vuxna ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning.

Våren 2003 presenterade Utbildningsdepartementet förslag för att öka flexibiliteten och tillgängligheten i vuxenutbildningen i skrivelsen *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande* (Ds 2003:23). Bakgrunden sägs återigen vara att ett modernt, kunskapsbaserat samhälle ställer nya krav på ett kontinuerligt, livslångt och livsvitt lärande. En individ kan behöva komplettera sina kunskaper och vidga sin kompetens flera gånger under livet, inte minst om han eller hon migrerar till ett nytt land. Det ska då kunna ske under flexibla och individanpassade former, exempelvis parallellt med yrkesarbete, på distans eller kvällstid. Förslagen lyfter fram valideringens viktiga funktion – »en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens, som en person har oavsett var och hur de förvärvats« (Ibid. sid. 19).

Andra viktiga uppgifter för kommunerna är att organisera vägledning inför studie- och yrkesval, att skapa samlade riktlinjer och kriterier för de lär- och studiecentra som öppnat på flera håll samt att ordna certifiering av utbildningsanordnare och utveckla yrkesutbildningar.

Utredningen *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv* (SOU 2003:77) som presenterades hösten 2003 föreslår att sfi ska upphöra som egen skolform för att istället ingå i Komvux. Därmed vill man göra det lättare att kombinera svenskundervisningen med studier i andra ämnen och på olika nivåer samt med praktik. Personer som exempelvis är studievana kan-

ske vill läsa sfi samtidigt som matte på grundläggande nivå och engelska på gymnasienivå för att komma fortare fram. Nya kursplaner för den grundläggande vuxenutbildningen föreslås därför utvecklas.

Ytterligare en utredning som berör vuxenutbildningen presenterades hösten 2003, *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75). Där föreslås bland annat att Migrationsverket i samarbete med mottagningskommun och arbetsförmedlingen upprättar en individuell handlingsplan i samråd med den nyanlände direkt efter att uppehållstillståndet beviljats. Planen ska bland annat innehålla information om personens arbetsförmåga, bakgrund och meriter.

Pilotstudien: Vuxenutbildning väg vidare eller inlåsning?

Kunskapen är begränsad om vad utlandsfödda elever har för erfarenheter av studier inom den grundläggande vuxenutbildningen. Hur ser de studerande själva på både studier och möjligheter för framtiden. Vilka är det som bestämmer att de ska börja grundläggande vuxenutbildning, de själva eller olika vägledare i det svenska samhällssystemet? Hur ser flyktingmottagare, lärare inom vuxenutbildningen, arbetsförmedlare och studievägledare på de studerandes möjligheter? Är den grundläggande vuxenutbildningen en effektiv väg vidare till arbete eller studier eller är den huvudsakligen en förvaringsplats för personer med icke-svensk kompetens, som inte anses platsa på arbetsmarknaden?

För att få svar på frågorna gick vi ut i fyra kommuner och intervjuade ett antal vuxenstuderande och inblandade aktörer.

Metod

Pilotstudien har genomförts med hjälp av individuella intervjuer med 13 studerande och gruppintervjuer med aktörer från skolledning, studie- och yrkesvägledning, arbetsförmedling och socialtjänst (introduktionsenhet/ flyktingmottagning/invandrarbyrå) i fyra kommuner. De studerande har frivilligt fått anmäla sig till skolledningen. Det har sedan varit upp till skolledningen att fråga studerande med olika bakgrunder och på olika studienivåer.

De individuella intervjuerna har utgått från ett underlag med ett antal öppna frågor. Intervjuerna har utformats som samtal som kretsat kring samma frågeställningar. De har skett utan tolk eftersom de studerandes språkfärdigheter bedömts vara tillräckligt goda.

Gruppintervjuerna med aktörer från kommunerna har utgått från ett par på förhand bestämda frågeställningar: Hur fungerar den grundläggande vuxenutbildningen för studerande födda utomlands ur ditt perspektiv (skolledning, arbetsförmedling, m.fl.)? Vilka möjligheter till utveckling ser du? Vilka hinder? Övrigt?

Intervjuer har skett i följande kommuner: Borås, Botkyrka, Göteborg och Malmö – alla kommuner med stor andel utrikes födda invånare. Samtliga har lång erfarenhet av att anordna vuxenutbildning för invandrare.

Elevernas erfarenheter och synpunkter

De intervjuade utgör ingen homogen grupp, här finns såväl högutbildade barnmorskor från Ryssland som analfabeter från Afghanistan, unga och äldre, kristna och muslimer, personer som tvingats fly från krig och förföljelse och de som kommit till Sverige för kärleks skull. Den 40-åriga mannen nedan upplever olikheterna som något mycket positivt:

Det är en fantastisk blandning på eleverna här – det är riktig integration med alla olika kulturer tillsammans och vi blandar oss hela tiden med varandra i grupparbete och så. Ibland sitter jag i klassrummet och räknar ut vilka länder eleverna kommer ifrån. Det är väldigt sällan som det är fler än fyra från samma land. Det fungerar bra. Det är människor från hela världen och vi kommer överens med varandra.

De intervjuade vuxenstuderande består av tio kvinnor och tre män i åldrarna 22 till 52 år, de flesta yngre än 40 år, endast två över. De kommer från tio olika länder, enda landet med flera deltagare är Afghanistan (3 elever). Deras vistelsetid i Sverige varierar starkt, mellan 3 och 23 år. Sju av dem började sina vuxenstudier efter tre–fem år i Sverige. De övriga sex har varit här betydligt längre, mellan elva och 23 år.

Vid intervjutillfället har de elever som studerat på den grundläggande vuxenutbildningen längst tid hållit på i drygt två år, flertalet är inne på sin första eller andra termin. Samtliga är föräldrar. De flesta har två eller ett barn, fem har tre eller fler. Flertalet är småbarnsföräldrar, med barn yngre än sex år. Ingen av de intervjuade eleverna är ensamstående.

Utbildning och arbetslivserfarenhet från hemlandet

Elevernas utbildningsbakgrund spänner från ingen utbildning alls till högskola. De flesta har arbetat i hemlandet, men några saknar helt yrkeserfarenhet.

En trettioårig kvinna, som har gått grundskola i sitt hemland, kan inte låta bli att tänka på hur mycket som skiljer henne från studiekamraterna. Hon studerar en kurs, arrangerad av Lernia, där svenska och samhällskunskap integrerats och där elever som bedöms ha goda förutsättningar för studier läser i ett högre tempo än andra:

Eleverna har väldigt olika bakgrund. Jag tror inte jag har liknande bakgrund som någon annan i klassen. De har alla jättefina utbildningar från hemlandet och nu måste de göra om sina studier. Jag tycker synd om dem faktiskt. Där går bland annat en doktor inom sjöfart från Ryssland, en designer från Thailand och en person från Turkiet som ska läsa vidare på Chalmers – och så jag. Tänk att jag som nästan bara varit hemmafru och inte ens gått gymnasiet studerar tillsammans med alla de här högtbildade!

Tre elever har aldrig gått i skolan och kan varken skriva eller läsa på sitt eget språk. De är alla kvinnor, två från Afghanistan och den tredje från Iran. En av dem beskriver glädjen hon känner över att studera och att vid 35 års ålder upptäcka att hon faktiskt kan lära sig en hel del. Studierna har uppenbarligen stärkt självkänslan hos henne och många andra – vilket ju är ett av de uttalade målen med den grundläggande vuxenutbildningen:

Inga flickor gick i skolan i mitt hemland. Pappa läste Koranen för mig. Kvinnorna kunde inte jobba och tjäna egna pengar, så jag passade mest barn och gamla för släktingar som behövde hjälp. Mamma lärde mig att sy kläder också. Mina släktingar i hemlandet tycker nog det är konstigt att jag som vuxen börjat skolan. Både jag och min man studerar. Vi skrattar åt varandra på morgonen när vi, precis som barnen, hämtar vår frukt och vår skolväska, vi tar på oss nya kläder, jag sminkar mig och så går vi till skolan tillsammans. Vi tänker att vi har det jättebra. Det är jättespännande och roligt att förstå att jag kan lära mig svenska, matte och data.

Också för nästa kvinna, som är analfabet på sitt eget språk, har utbildningen betytt mycket. Hon påminner samtidigt om vikten av att ha en särskild förståelse för den som inte kan läsa eller skriva:

Jag har lärt mig jättemycket här. Jag var långsam i början, för jag hade så svårt för att läsa och skriva och hade heller ingen studieteknik. Det känns bra nu, men det har också varit väldigt jobbigt. Det är jättesvårt om man inte gått i skolan i hemlandet. Då krävs dubbelt så mycket av dig.

Tio elever uppger att de gått i grundskolan i hemlandet. Antalet är varierar från fem i Turkiet till tio år i

Tyskland. Fyra hade fortsatt studera efter grundskolan, två på gymnasiet (Syrien och Irak) och två på högskola (Ryssland). Fem har ingen yrkeserfarenhet från hemlandet, bland annat de två kvinnorna från Afghanistan. Tre andra kvinnor var mycket unga när de kom hit och hade ingen arbetslivserfarenhet. Åtta hade arbetat innan de kom till Sverige, bl.a. männen som jobbat som tandtekniker, butikbiträde, konstnär och lärare i sina hemländer. Kvinnorna hade arbetat som barnmorska, butiksbiträde, barnskötare och frisör.

I allmänhet uttrycker de studerande som har yrkeserfarenhet före ankomsten till Sverige, större målmedvetenhet och säkerhet när det gäller studierna – oavsett skolbakgrund. Följande 39-åriga kvinna från Indien tror att det beror på att hon är van att klara sig själv:

Jag har bara gått grundskolan i mitt hemland. Sedan blev min pappa sjuk och jag slutade läsa för att hjälpa min mamma i hemmet. Därefter tog jag jobb som barnskötare i tio år och reste utomlands för att jobba i Dubai. Till slut kom jag till Sverige för att gifta mig med en man här. Jag tror att det är lättare för mig än många andra elever. Jag är van att arbeta och klara mig på egen hand i utlandet, utan några släktingar.

Tidigare arbetslivserfarenheter i Sverige

De flesta av de intervjuade har antingen jobbat eller praktiserat i Sverige, alla tre männen och sex av kvinnorna. Sex har arbetat före sina vuxenstudier, mellan 23 och något år, t.ex. inom restaurangbranschen, metall- och livsmedelsindustrin eller som tidningsbud, städare eller egen företagare. Tre har fått praktik i samband med studier, till exempel den här mannen som gick en anpassad sfi-kurs med praktik. Han hade utbildat sig till tandtekniker i Ryssland och haft ett eget företag i Afghanistan. Här i Sverige fick han praktisera i sex månader på ett tandtekniskt laboratorium. Därefter började han studera på den grundläggande vuxenutbildningen. Han är glad över att han fick chansen till praktik, fast det går att ana en viss besvikelser i hans berättelse:

På praktiken upptäckte jag att det var viss skillnad i apparaturen i Sverige och i Ryssland. Jag klarade inte av allt. Jag lärde mig mycket och är nöjd. Fast det skulle finnas fler sådana möjligheter och praktiken måste leda någonvart, antingen till anställning eller att man får någon slags auktorisation. Jag tror inte validering funkar om man inte har med sig originalbetygen, vilket jag inte har. Nu måste jag börja om från noll och studera på grundläggande vuxenutbildning vid min ålder (37 år). Om min fru vill fortsätta studera ska jag försöka

hitta ett jobb och ta hand om barnen. Jag blir nöjd om jag hittar ett jobb på sjukhus eller inom vården.

De två andra som praktiserat är kvinnor som går en specialutformad utbildning, »vård + praktik = jobb«, arrangerad av ABF i Göteborg. Fyra kvinnor saknar helt erfarenhet från arbetslivet i Sverige. Tre av dem är relativt nyanlända, de har varit här i mindre än fyra år. Den fjärde kom till Sverige för nio år sedan, men har sedan dess fött flera barn samt vistats utomlands i fem år. Många vill varva studierna med praktik, men vet inte hur det ska gå till. De tvivlar på sin egen förmåga att klara av att praktisera, eftersom de tycker att de kan för dålig svenska. Av samma anledning vågar vissa inte vända sig till arbetsförmedlingen på egen hand. Utbildningsanordnaren verkar sällan på eget initiativ ha tagit upp frågan om praktik med eleverna.

Tidigare studier i Sverige

Alla utom en elev har studerat sfi, innan de börjat den grundläggande vuxenutbildningen. Hälften av dem har dock gjort längre eller kortare avbrott i studierna mellan de båda olika skolformerna, på grund av graviditet, sjukdom och utlandsresor. En kvinna uppger att hon till slut blev trött på att studera och istället ville arbeta:

När jag först kom till Sverige gick jag den ena kursen på den andra och fick barn med jämna mellanrum. Jag var tvungen att avbryta hela tiden. Till slut var jag så trött på det. Jag bara läste och läste, men inget stannade i mitt huvud. Jag fick olika småjobb, i affärer och nu senast med trappstädning. Jag stod ut i ett år. Det blev väldigt ensamt och tungt. Via arbetsförmedlingen fick jag information att jag skulle ta kontakt med vuxenutbildningen. En väldigt snäll kvinna hjälpte mig, vi talade om min bakgrund och vad jag ville utbilda mig till. Jag börjar med att läsa den här snabbare kursen med svenska och samhällskunskap. Vi går fort fram och det går bra för mig. Jag hoppas få mer idéer om vad jag ska bli under tiden. Jag vill kanske jobba på fritids eller i skolan. Jag måste undersöka var det behövs folk innan jag bestämmer vad jag ska studera sedan. Jag har alltid varit stolt och velat klara mig själv och inte ta hjälp av min man. Jag orkar inte hålla på med småarbeten hit och dit. Nu vill jag ta tag i mitt liv, utbilda mig och vara en förebild för mina barn så att de inte gör samma misstag som mig och bara hoppas av från skolan.«

Endast en elev har aldrig tidigare deltagit i vuxenutbildning, en 33-årig man som kom till Sverige för 15 år sedan. Han började arbeta två dagar efter ankomsten och har sedan dess aldrig haft tid att läsa

sfi. Först när han blev arbetslös häromåret beslöt han sig för att skaffa en ordentlig grund i svenska. Han klarade sfi-testet direkt och kunde omgående börja läsa svenska som andraspråk på grundläggande nivå.

När jag kom till Sverige hade mina släktingar ordnat jobb åt mig direkt. Sedan dess har jag bara jobbat, aldrig studerat. Nu ångrar jag jättemycket att jag inte läste tidigare. Jag börjar bli äldre och kan inte tänka lika klart som när jag var yngre. Då behövde jag inte repetera alls lika mycket för att lära mig något. Jag skäms inte för att jag studerar som vuxen, fast det känns lite konstigt när kompisarna frågar vad jag gör och jag måste svara att jag går i skolan och lär mig svenska efter så många år i Sverige.

Vägen till den grundläggande vuxenutbildningen

De sex elever som börjat på den grundläggande vuxenutbildningen direkt efter sfi har sökt sig hit som en naturlig fortsättning efter samtal med sfi-läraren. De är alla relativt nyanlända och fyra av dem har även tagit upp frågan om studier med flyktinghandläggare eller socialsekreterare. Kvinnan nedan beskriver hur det gick till:

Vi talade om att jag skulle fortsätta läsa för jag måste kunna mycket mer svenska. Det är också bra att kunna räkna och använda datorn om man ska stå i affär eller nåt sånt. Det är så i Sverige att man måste gå i skolan. De berättade vart jag skulle gå och jag gick hit och anmälde mig.

Två elever som vistats betydligt längre i landet har vänt sig till arbetsförmedlingen efter att ha blivit arbetslösa. De har då själva bett om information om den grundläggande vuxenutbildningen och blivit hänvisade till studie- och yrkesvägledare inom Komvux som hjälpt dem vidare med ansökan. Mannen i följande exempel är mycket nöjd med den vägledning han fick:

Det var en mycket snäll och duktig kvinna som hjälpte mig. Hon frågade hur mycket jag studerat förut och vad jag ville läsa nu och varför. Jag berättade att jag kan tänka mig byggindustrin eller vården och då berättade hon ungefär vad jag behöver studera. Vi fyllde i pappren tillsammans. Sedan var jag på en test och så blev jag kallad till skolan.

Resterande fem elever har på eget initiativ vänt sig direkt till Komvux för att anmäla sitt intresse, några av dem med hjälp från släktingar och vänner. En av dem är en ung kvinna som kom till Sverige som tonåring och då gick på gymnasiet en kort tid.

Därefter har hon fött barn och hjälpt till på sin mans pizzeria. Hon har många vänner som vet hur det går till i Sverige och vänder sig hellre till dem än till socialtjänsten eller arbetsförmedlingen för att få hjälp:

Jag vill absolut inte gå till socialen. De börjar bara fråga en massa och vill kontrollera. Jag klarar mig själv. En gång har jag varit på arbetsförmedlingen och där fick jag ingen hjälp alls så dit går jag inte tillbaka. Min väninna hjälpte mig att anmäla mig till skolan och så fick jag göra ett prov.

Samtliga har genomgått något slags test av sina ämneskunskaper för att placeras på en lämplig nivå på vuxenstudierna. Ingen uppger att de fått utbildning eller yrkeskunskaper från hemlandet validerade eller prövade, förutom mannen som tidigare nämnts, tandteknikern med utbildning från Ryssland.

Studiernas innehåll

Nästan samtliga (11) läser kursen svenska som andraspråk. De som från början inte kunde läsa eller skriva på sitt eget språk har gått alfabetiseringskurser. De vanligaste ämnena efter svenska är matematik, samhällskunskap, datorkunskap och engelska.

En del kombinerar studier i ämnen på olika nivåer. Två elever som ännu inte är klara med sfi läser exempelvis samtidigt ämnen som matematik, samhällskunskap och datorkunskap på den grundläggande nivån. Tre studerar både på grundläggande och gymnasial nivå.

Två av dem är kvinnorna som går den specialutformade utbildningen »svenska + vård = jobb«. Här kombineras undervisning i sfi, svenska som andraspråk på grundläggande nivå och omvårdningsprogrammets kurser på gymnasial nivå. Några mycket studievana elever klarar snabbt av sfi och svenska på grundläggande nivå och kan då i sin egen takt fortsätta med gymnasiesvenskan. En stor del av den två och ett halvt år långa utbildningen består huvudsakligen av praktik ute på arbetsplatser. Målet är att på den tiden bli färdig undersköterska.

Den uttalade yrkesinriktningen är en klart bidragande orsak till att dessa kvinnor sökt just den här utbildningen. Dessutom ser de en fördel med att slippa gå en omväg och först studera sfi. Kvinnan i exemplet nedan förklarar varför:

När jag först kom till Sverige försökte jag läsa sfi, men jag tyckte det var jobbigt. Jag var gravid och blev lat och trött och kom bara då och då till skolan. När barnen sedan skulle börja dagis, gick jag för att anmäla mig till sfi igen. En kvinna frågade vad jag ville göra sedan. Jag

sa att jag var intresserad av vård och hon berättade att den här kursen fanns där man inte behövde gå någon särskild sfi-kurs först. Jag blev jätteglad och anmälde mig direkt. Först var jag rädd att jag inte skulle klara av studierna och inte orka läsa hela tiden. Men det blev tvärtom. Jag blev jättepigg och intresserad. Det var jätteskönt att få praktisera och se hur man ska göra på riktigt. Vårdlärarna kommer ut till praktikplatserna på eftermiddagen och har undervisning där. Det är jättebra. Nu vill jag bara jobba och jobba. Jag har timanställning som vikarie på helgerna på sjukhemmet där jag praktiserade. Jag jobbade där i somras också. Det är bra att få meriter och erfarenheter. Jag ska snart höra med chefen om jag kan få jobb där när jag är färdig med utbildningen. Tänk att det redan gått ett år av utbildningen, utan att jag ens märkt det. Jag som var så rädd att det skulle bli för svårt för mig. Senare vill jag utbilda mig till sjuksköterska, fast först ska jag jobba i några år.

Studietempo

Alla läser på dagtid och så gott som samtliga uppger att de studerar på heltid. Antalet lektioner i veckan varierar, liksom den tid som är avsatt för självstudier, bland annat med tillgång till handledning från lärare i studiehallar. Därutöver tillkommer läxor och hemarbete.

Ingen av eleverna klagar över att tempot är för lågt, tvärtom har de svårt att få tiden att räcka till. Efter lektionerna ska de ta hand om hem och familj. Först på kvällen, när barnen somnat, kan de ta itu med läxorna. Många påpekar som mannen i citatet nedan att man måste tänka på att de är vuxna och dessutom föräldrar:

En del tror att vi inte har så mycket att göra, att det är för lite lektioner. Jag vet inte. Jag kan ha fel, men jag tror att de ser på oss vuxna som barn. Men barn behöver inte tänka på att de ska diska, laga mat och ta hand om familjen också. Vi vuxna har skyldigheter, vi kan inte bara tänka på studier, utan måste också ta hand om en massa andra saker som rör hemmet och även annat. Jag tror inte att de förstår att vuxna har mer belastning än barn och att det tar längre tid för oss att läsa. Barn är som små datorer, de kan ha fyra-sex saker samtidigt i huvudet, men det är jättesvårt för oss vuxna.

En annan elev, en kvinna som flytt från kriget och oroligheterna i Afghanistan, påminner om de hemska upplevelser som många tvingats gå igenom. Fortfarande bär de på en stark oro över anhöriga som de tvingats lämna bakom sig i hemlandet. Den psykiska pressen kan göra att de inte alltid klarar av sina stu-

dier. Hon berättar hur hon ibland inte orkar med att gå till skolan:

Det är jobbigt att tvingas fly från sitt land. Det känns mycket jobbigt när jag tänker på min mamma eller min mans familj. Det är fortfarande oroligt där. När jag tänker på dem och hur de har det kan jag bli jätteledsen. Ibland är jag tvungen att stanna hemma, men lärarna är jättesnälla och hjälper mig. Jag tänker att om jag får jobb kan jag i alla fall skicka pengar hem till familjen.

Lärare och studiekamrater

Alla uttalar sig positivt om skolan. Lärarna är snälla och hjälpsamma. Det är trevligt och nyttigt att träffa andra vuxna. De blir väl bemötta och behandlas som jämlikar. Fast ibland kan det kännas konstigt att gå i skolan som vuxen, vilket nästa kvinna intygar:

Jag är äldst i min grupp. I början skämdes jag lite. Tänk att behöva gå i skolan igen. Men det gör jag inte nu. Det här är det bästa jag gjort. Jag lär mig nytt hela tiden och träffar nya människor. Vi är alla lika. Lärarna lyssnar på oss och vi lyssnar på dem.

De flesta lovordar sina lärare, i synnerhet de som tidigare varit analfabeter. Liksom kvinnan i exemplet nedan uttrycker de stor tacksamhet gentemot läraren som varit en central person i deras liv:

Läraren är fantastisk. Hon visar respekt, har tålmod och är jätteduktig. Jag blev jätteglad när hon hjälpte mig att lära mig en massa saker. Nu kan jag läsa och skriva, räkna och sätta på datorn. I mitt land måste kvinnorna alltid snegla på sin mans plånbok. Så är det inte här. Jag kanske kan arbeta och klara mig själv.

Några påpekar att grupperna är för stora. Lärarna hinner inte hjälpa alla elever så mycket som de egentligen behöver. Ett par irriterar sig på andra kursdeltagare som inte tar studierna på allvar och förklarar det så här:

Om de hela tiden kommer för sent och inte gör sina läxor, måste läraren repetera allting och vi andra stoppas upp i våra studier.

Flera påpekar att lärarna gärna får vara lite strängare och att det är bäst att läraren bestämmer.

Få har studerat något ämne tillsammans med svenska kursdeltagare, något som många gärna skulle vilja. Flera är oroliga över att de inte ska lära sig tala svenska ordentligt om de aldrig lär känna några svenskar. Den här kvinnan bor som så många andra i ett segregerat område med nästan bara invandrare:

Där talar ingen svenska. Vi pratar på vårt eget språk

med varandra. Det är synd att invandrare inte träffar svenskar och lär sig tala utan brytning. I början försökte jag heja på äldre människor vid busshållplatsen, men det gör jag inte längre. De blev rädda. Jag pratar nästan bara svenska i skolan.

Finansiering

En 26-årig kvinna som jobbat flera år i Sverige har tidvis varit van vid en helt annan ekonomisk standard än den hon har nu. Liksom flera andra tycker hon att systemet för finansiering av vuxnas studier är krångligt och behöver göras om. Hon lever på lån och bidrag från Centrala studiemedelsnämnden, CSN, men är inte nöjd med det:

Det är synd att man kan vara hemma och söka jobb och inte göra något annat och få mer pengar via a-kassan än när man läser och kämpar. Det är konstigt. Jättekostigt. Studier är som ett jobb. Det ska räknas som ett jobb tycker jag. Man ska få möjligheter att studera och sedan fortsätta. Sådana människor som jag som inte kan läsa och skriva på sitt eget språk behöver extra stöd för att vi ska kunna gå vidare i livet och klara av det. Det finns ett utbildningsbidrag som långtidsarbetslösa kan få, men inte vi som studerade förra terminen. Eleverna i min klass får alla olika bidrag. Jag sökte det där bidraget, men fick avslag för jag hade gått i skolan i mer än ett år. Nya elever får, men inte gamla. Vet inte vad jag ska göra. Ibland blir jag så trött, ibland vill jag bara hoppa av och söka jobb. Jag vill inte bara gå hemma, det är inte bra.

Nästan alla finansierar sina studier genom någon form av studiemedel eller rekryteringsbidrag. Några arbetar dessutom extra på kvällar och helger. Hur mycket studiemedel de får beror på vilken studietakt de har, 50, 75 eller 100 procent. För de som studerar på heltid innebär det drygt 6 000 kronor i månaden. Några har valt att enbart ta bidragsdelen, cirka 2 000 kronor i månaden, eftersom de är rädda för att skuldsätta sig. För familjer med många barn, där både mannen och kvinnan studerar, är det med andra ord ganska tufft. Många känner till personer som varit tvungna att hoppa av från studierna p.g.a. svårigheter med finansieringen.

Det är svårt att förstå sig på reglerna för studiemedel och bidrag. Eleverna diskuterar ofta vad som gäller och varför villkoren ser så olika ut. Vad de är berättigade till hänger samman med flera olika faktorer, bland annat vilken skolbakgrund de har från hemlandet, om de är arbetslösa, vilken ålder de har och i vilken omfattning de har studerat i Sverige.

Ekonomi är en avgörande faktor för elevernas

möjligheter till studier och framtidsplaner. Flera uppger att de skulle vilja skaffa sig en »riktig« utbildning, exempelvis till socionom, förskollärare eller sjuksköterska. Det kräver många års studier av den som först måste klara av svenska som andra språk och de andra kärnämnen på grundläggande nivå. Många tror inte att de kommer att ha råd att förverkliga sina drömmar. Det finns ju inga garantier för att de faktiskt får jobb. Kvinnan i nästa exempel är rädd för att skuldsätta sig:

Jag undrar hur finansieringen ska lösas. Jag har inte råd att låna så mycket pengar. Jag vet att många gör det, men för mig är ett lån alltid ett lån. Det är inte mina pengar och de ska alltid betalas tillbaka. Jag har tre små barn att försörja. Tänk om jag utbildar mig till ett yrke och sedan inte får jobb. Det skulle vara den största besvikelsen av alla. Jag vet inte om jag kan fortsätta läsa nästa termin eller om jag måste börja städa igen.

Mål med studierna

Så gott som alla förklarar att de studerar för att de vill lära sig mer svenska. Även de som arbetat längre perioder i Sverige och klarar sig bra muntligt, upplever att de saknar viktiga grunder i språket, såsom den här mannen som varit i Sverige i femton år:

Jag har ingen riktig grund. Mitt ordförråd är dåligt. Nu i skolan upptäcker jag saker som jag sagt fel hela tiden utan att jag märkt det tidigare. Ingen har rättat mig. Nu lär jag mig svenska på rätt sätt. Läraren säger till mig och visar vad som är rätt. Fast ibland fortsätter jag att säga fel, det är svårt att lära om.

Ett lika vanligt motiv är att de vill ha jobb. Det uppger alla utom en.

Åtta ser vuxenstudierna som en nödvändig start och vet redan att de måste fortsätta studera för att nå målet att en dag kunna jobba som exempelvis barnskötare, barnmorska, sjuksköterska eller socionom. Så här berättar barnmorskan från Ryssland om varför hon studerar på den grundläggande vuxenutbildningen:

Jag studerar här för jag måste börja om från början. Annars skulle jag ha jobbat eller studerat vidare direkt på högre nivå. Jag är barnmorska och har högskoleutbildning från Ryssland. Men mina kopior från studierna i Ryssland gäller inte här. Man måste ha originalbetygen med sig. När jag flyttade med min man till Afghanistan tog jag med mig allt, men när vi flydde därifrån fick vi inte med oss några papper... För att få ett nytt original på min utbildning måste jag hämta det personligen i Ryssland. Det skulle kosta 15 000 kronor

och det har jag inte råd med. Mitt mål är att kunna fortsätta med mitt yrke här, kanske till och med studera vidare. Men först måste jag börja från noll och sedan fortsätta med omvårdnadsprogrammet på gymnasiet i tre–fyra terminer. Min man fick praktik när vi läste sfi, men inte jag. Jag vill visa vad jag kan. Kanske få praktik eller en provanställning. Nu börjar jag vid noll igen. Jag börjar på grundläggande, men glömmer mitt yrke. Nu studerar jag matte, men jag behöver inte den i framtiden, jag klarar mig med det jag kan.

Fem elever vill helst börja jobba så snart de är klara med vuxenstudierna och hoppas t.ex. kunna arbeta med barn eller äldre personer inom omsorgen eller vården. Några hade hellre velat arbeta än studera, men tror inte att de skulle klara av det eftersom de inte kan tillräckligt bra svenska.

Samtliga har ett annat mål med sina studier – de uttrycker en önskan om att studierna ska hjälpa dem »att passa in i det svenska systemet«. En kvinna säger så här:

Jag vill studera och sen praktisera eller skaffa ett jobb. Det går inte om man inte har studerat. Man måste göra det för att passa in i systemet i Sverige.

Också nästa elev, en man som varit i Sverige i 13 år och jobbat största delen av tiden, talar om det svenska systemet:

Utbildning är en chans som ingen får missa. Idag får du inget jobb om du inte kan fylla i papper. Systemet i Sverige är sådant att man måste studera om man ska passa in.

»Att passa in i det svenska systemet« innebär inte enbart jobb, utan mycket mer som är svårt att definiera. Alla är föräldrar. De är övertygade om att de kommer att stanna i Sverige eftersom deras barn växer upp här. Därför måste de studera också för barnens skull. De behöver lära sig så mycket som möjligt om allt i samhället för att kunna stödja sina barn till ett bättre liv i Sverige. De vill, som pappan nedan, kunna hjälpa sina barn inte bara med läxor och skolarbete:

Äntligen kan jag förklara sådant som mina barn inte förstår. Nu vet jag vad nämnare och täljare i matte är. Jag hade ingen aning om vad det var när min dotter kom och frågade mig för ett tag sedan.

Det handlar också om att hitta ett socialt och kulturellt förhållningssätt så att både de och barnen kan känna sig trygga och hemma. En kvinna från Afghanistan kom hit för tre år sedan och tänker så här:

Jag måste kämpa mycket, inte bara för mig, utan också

för barnen. Barn är duktiga, de lär sig fort mycket mer än vi vuxna. Jag har en 15-årig dotter. Det går inte att hon bestämmer allt själv. Jag känner ett par gamla invandrare som också är föräldrar. De läser ingen svenska, de förstår ingenting och vet inte hur samhället fungerar. Deras barn är ute varje natt och de gör inte sina läxor. De ljuger för föräldrarna och säger att det är så här i Sverige. Så får det inte vara med mina barn. Jag vill att de ska få bra jobb och att de blir snälla och bra människor. Därför måste jag kämpa och lära mig så mycket som möjligt.

Deras förhoppning är att vuxenstudierna ska hjälpa dem i deras föräldraskap. Alla uttrycker tacksamhet över att ha fått den chansen. En av männen formulerar det så här:

Här i Sverige ger man alla, också vuxna, en andra chans. Det är en fantastisk sak som jag aldrig ska glömma och alltid vara tacksam över. Jag hoppas att jag i framtiden får ett jobb så att jag kan betala tillbaka det som samhället gett mig.

Samverkan och planer

Det finns en tendens att studierna på den grundläggande nivån blir som en isolerad företeelse i elevernas liv. En 35-årig kvinna från Afghanistan har aldrig tidigare gått i skolan. Hon vet att hon måste lära sig mer svenska och att det är därför hon studerar på vuxenutbildningen. I övrigt har hon ingen klart uttalat syfte med sina studier och hon har heller inte diskuterat det med någon annan. Så här berättar hon med egna ord:

Jag vet inte riktigt varför jag studerar mina ämnen. Det var lärarna på skolan som sa att jag skulle göra det. Jag har inte haft någon kontakt med studie- och yrkesvägledaren på skolan. Jag vill praktisera och jobba, men jag måste lära mig svenska först. Jag vågar inte gå till arbetsförmedlingen eller någon arbetsplats nu – först måste jag förstå vad de säger. Jag vill jobba, fast jag vet inte med vad. Jag tycker om att passa gamla och sjuka människor. Jag tror jag behöver gå många år i skolan. Ibland vill jag gå på högskolan eller åtminstone gymnasiet, fast jag vet inte om det går. Helst skulle jag vilja jobba och läsa samtidigt.

En ökad och förbättrad samverkan mellan de olika aktörer som har till uppgift att stödja vuxna invandrarers etablering i samhället skulle sannolikt göra vuxenstudierna till ett mer effektivt steg på vägen vidare för den här kvinnan. Flera har, liksom hon, inte diskuterat frågan om studier och arbetsliv i ett bredare perspektiv eller upprättat en medveten plan för vad de ska göra i framtiden.

Mindre än hälften (6) har talat om studierna på den grundläggande vuxenutbildningen med någon annan aktör än inom vuxenutbildningen. Sju uppger att de haft längre, individuella samtal med studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen i samband med att de anmält sig till vuxenutbildningen och därefter. De har då talat om sin bakgrund och framtid, om studier och arbetsliv. Flera konstaterar att det är bra att ha någon att vända sig till, såsom kvinnan i nästa citat:

Jag hade ingen kontakt med studie- och yrkesvägledaren innan jag började studera. Nu har jag talat med honom två gånger, nu när jag kommit igång lite bättre med studierna. Jag har frågat vad jag ska läsa för att komma dit jag vill. Han är bra att prata med.

Övriga sex säger att de inte haft någon individuell kontakt alls med studie- och yrkesvägledare. Några av dem har fått allmän gruppinformation, men kommer inte ihåg så mycket från det tillfället.

Få känner till begreppet individuell studieplan, trots att alla elever på den grundläggande nivån ska ha en sådan. Däremot säger de flesta att de ibland talar om sina studier med läraren i svenska.

Många uttrycker oro över att de inte vet vart studierna ska leda. Hur länge måste de studera? Vad blir resultatet? Och hur ska de ha råd med alla studier?

En skillnad märks mellan de elever som på olika sätt har upprättat en målmedveten plan för framtiden och de som inte ens vet varför de studerar de ämnen de gör. Förmodligen är det som mannen i nästa citat påpekar:

Alla som tänker att de ska studera behöver ha en plan för vad de vill göra i framtiden – det sa min lärare när jag var liten och det är ett gott råd som jag aldrig glömt.

Sammanfattning

Ingen av eleverna i studien betraktar den grundläggande vuxenutbildningen som en förvaringsplats. Tvärtom betonar de sina positiva erfarenheter av och förväntningar på utbildningen. Den är ett steg på vägen för att »passa in i systemet i Sverige«. De uppfattar inte sig själva som personer som inte anses platsa på arbetsmarknaden, utan hyser alla gott hopp om att bland annat genom studierna få arbete. För flera har studierna hittills helt klart bidragit till en stärkt självkänsla. Det är särskilt tydligt hos de kvinnor som aldrig tidigare gått i skolan och inte kan läsa eller skriva på sitt eget språk.

Mer tveksamt är om utbildningen ger de kunskaper som krävs för arbetslivet. Om det funnits fler yrkesinriktade utbildningar, som »svenska + vård =

jobb», hade sannolikt många elever valt dem istället för de mer allmänt hållna teoretiska kurserna på den grundläggande nivån. Flera efterlyser möjligheten att kombinera eller varva teoretiska studier med praktik. Personer med högre utbildningsbakgrund uttrycker ett visst missnöje med att vara tvungna att börja om från början. De är rädda för att de varken kommer att ha råd eller tid att skaffa sig den kompetens som krävs för att de kunna fortsätta med sitt eller liknande yrken i Sverige.

Samma osäkerhet vad gäller ekonomi och tid framkommer i intervjuerna med elever som har kort eller ingen skolbakgrund. De är dessutom oroliga över att de inte ska klara av teoretiska studier på nästa nivå, den gymnasiala.

Få verkar ha en klar uppfattning om vad studierna på den grundläggande nivån ska leda till. Ett tydligt undantag utgör de båda elever som studerar på den yrkesinriktade utbildningen »svenska + vård = jobb«. De som har yrkeserfarenhet, antingen från hemlandet eller i Sverige, uttrycker en högre medvetenhet med sina studier än de som aldrig har arbetat. En individuellt anpassad handlingsplan, utformad tillsammans med andra aktörer utifrån ett brett perspektiv, skulle troligen göra studierna på den grundläggande nivån betydligt mer effektiva för samtliga.

Slutligen är de alla föräldrar. De är beredda att göra stora uppoffringar för att hjälpa sina barn till ett bättre liv i Sverige. Många är medvetna om risken att som invandrarförälder tappa greppet om sitt föräldraskap. För dem utgör vuxenstudierna en chans att bättre kunna stödja sina barn.

Vägledarnas/utbildarnas erfarenheter och synpunkter

– Komvux ska inte vara en ungdomsskola, utan bygga på vuxenpedagogik som vilar på respekt och erfarenhet. De människor vi har framför oss är inga tomma blad. De är vuxna människor med erfarenheter, människor som vill komma vidare. Vi måste gå in i den verklighet där de är och knyta an till något där. Det kräver att vi har erfarenhet av livet och människor och kan utvecklas tillsammans. Vi ska vara deras medvandrare och inte några som arbetar ovanifrån.

Så beskriver Ann-Britt Bohman sin syn på Komvux. Hon är ansvarig lärare i svenska som andraspråk på Komvux Erikslund i Borås. Hennes synsätt delas av övriga aktörer som intervjuats. De är rektorer, lärare, studie- och yrkesvägledare, introduktionssekreterare, flyktingkonsulenter, socialsekreterare och arbetsförmedlare i Borås, Botkyrka, Göteborg och Malmö. Alla ger uttryck för samma sak – det finns en

stor begåvningsreserv bland invandrare i Sverige som tyvärr inte tas tillvara.

– Det krävs en stor attitydförändring överallt i samhället för att vi ska se invandrare som den resurs de är, konstaterar Birgit Andersson, rektor i Borås. Det är inte klokt vad vi slösar med människors kraft.

Skollagen säger att grundläggande vuxenutbildning ska ge vuxna »sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv«. Att det handlar om Sveriges framtid, påpekar Annika Norlin, introduktionssekreterare i Malmö:

– Om trettio år kommer det inte att finnas tillräcklig svensk inhemsk arbetskraft. Det gäller att vi gör bra insatser för de invandrare som är här för att snabbt få ut dem i arbetslivet.

Ett minst lika viktigt perspektiv är invandrades rätt till ett så bra liv som möjligt i Sverige – inte minst med tanke på deras barn.

– Om inte mammor och pappor med invandrarbakgrund får möjlighet att komma vidare, in i samhället och arbetslivet, så kanske de inte kan ge sina barn det stöd de behöver när det gäller språk och kunskap om samhället, varnar Lennart Svanberg från arbetsförmedlingen i Borås. Barnen blir därmed redan för början utestängda från vår gemensamma spelplan.

Aktörerna är eniga om att den grundläggande vuxenutbildningen har en angelägen, men komplicerad uppgift. Att tillfredsställa de skiftande behoven hos eleverna ställer höga krav på flexibilitet.

– Vi har allt från elever som kommer hit som analfabeter, som har sex eller flera barn, som i stort sett bara umgås med landsmän och kanske har bott här i tiotals år utan att ha lärt sig svenska, till personer som lär sig svenska på tre månader, förklarar Hans Sandhagen, rektor på Komvux Södervärn i Malmö.

Möjlighet att studera i en individuellt anpassad studietakt finns i alla fyra kommunerna. För de elever som är motiverade och kanske sedan tidigare vana vid teoretiska studier brukar tiden på den grundläggande nivån bli ett relativt kort steg på vägen vidare, även om alla är överens om att det säkert kan bli mer effektivt. Validering är idag ett återkommande och centralt begrepp, men det råder fortfarande stor osäkerhet kring metoder och tillvägagångssätt.

Utvecklingsarbete för att snabbare fånga upp de som har en akademisk bakgrund pågår i alla fyra kommunerna. I exempelvis Borås ska det ske redan under asylperioden i samarbete med Migrationsverket och Invandrarakademien på högskolan, men valideringsverktygen måste utvecklas. Det gäller inte enbart akademiska kunskaper, utan också yrkeskunskaper. Malmö har kommit en bit på vägen. Förutom

vårdutbildningar valideras här också exempelvis bilförare.

– Man kan alltid förbättra, men jag tror att vi kommit ganska långt med den teoretiska utbildningen, säger biträdande rektor för den grundläggande vuxenutbildningen i Botkyrka, Margareta Lidman. Vi har hittat en effektiv modell. Tidigare var alla tvungna att läsa lika längre, men så är det inte längre. Nu kan eleverna läsa mer i sin egen takt och ganska många klarar utbildningen på ett bra sätt. Men den kan bli ännu mer effektiv för dem på lägre nivåer. Där finns hur mycket som helst att göra.

Alla kommunerna kan erbjuda särskilda kurser för analfabeter och undervisning i en individuellt anpassad studietakt. Men reglerna för hur mycket studiemedel och bidrag eleverna är berättigade bidrar till att driva upp tempot och kraven. Det finns en hel del elever som skulle behöva mer tid för att klara av sina studier.

– Svenska barn förväntas gå i skolan tolv år, medan vuxna från andra länder, med andra kulturer och språk, förväntas klara av den grundläggande vuxenutbildningen på ett par terminer, påpekar rektorn Birgit Andersson i Borås. Samtidigt ska de anpassa sig till ett helt nytt samhälle. Antingen överskattar man utländska personer eller så underskattar man svenska barn.

Ett mål för den grundläggande vuxenutbildningen är att stärka individens självkänsla – studierna får inte innebära att eleverna upplever det som ännu ett misslyckande. Flera beskriver den positiva upplevelsen av att se hur personer som tidigare varit analfabeter växer genom att lära sig läsa och skriva. Det är en process som visserligen kan ta lång tid, men också leda till helt nya möjligheter för individen.

Aktörerna betonar lärarens centrala roll och betydelsen av att personalen har pedagogisk kompetens och förmåga att undervisa vuxna.

– Vi har för närvarande ingen utbildad lärare, berättar Hans Sandhagen, rektor i Malmö. De flesta är väldigt erfarna med stora kunskaper om invandrarers kulturer. Som lärare är det mycket man måste förstå när det gäller att undervisa vuxna från andra länder. Jag gissar att minst 99 procent av personalen omfattar av vår demokratiska värdegrund och inte hyser rasistiska åsikter.

Motivation och handlingsplaner

– Hur effektiv utbildningen är beror till stor del på hur motiverad eleven är, konstaterar Hans Sandhagen i Malmö.

Komvux Södervärn i Malmö inriktar sig bl.a. på elever med kort skolbakgrund och/eller särskilda

inlärningssvårigheter. En del kommer dit via det arbets- och utvecklingscenter, AUC, som finns för långtidsarbetslösa och sjukskrivna. Där arbetar Khalil Zendan och Eduarda Zegarra som understryker att utbildning måste ses i ett sammanhang:

– Det är inte på samma sätt som med barn – vi har att göra med människor vars identitet står på spel. En del är flyktingar som förlorat allt. De måste få hjälp att återupprätta sin värdighet.

Tillsammans med många andra aktörer vill de lyfta fram motivationsarbetet. Det gäller att hela tiden fråga sig varför man gör något. Ingen ska gå till vuxenutbildningen utan att veta varför. Introduktionssekreteraren Annika Norlin påpekar hur viktigt det är att eleven så snart som möjligt har en medveten plan för att undvika att vuxenutbildningen blir en förvaringsplats. Den första tiden i Sverige kan vara avgörande – aktörerna har träffat alltför många personer som fastnat i passivitet och inte kommit vidare trots att de levt här i uppemot tio år, ibland mer. Då riskerar de grundläggande vuxenstudierna att bli ännu en etapp i en rundgång som egentligen inte leder någonvart.

I Botkyrka har man samlat vuxenutbildning och introduktionsenhet under samma tak i Slagsta Strand. Här upprättas handlingsplaner för varje ny elev, inte enbart nyanlända flyktingar. Eleven får sin egen kontaktperson under tiden på skolan. Tillsammans lägger de ned stor omsorg på att diskutera vad personen har för kunskaper och erfarenheter med sig och vad han eller hon egentligen vill. Biträdande rektor tycker att det blivit stor skillnad när det gäller elevernas målmedvetenhet:

– Alla är inte studiemotiverade på rätt sätt från början, säger hon. Nu talar vi mycket om hur länge de ska studera och varför liksom vart studierna ska leda. Det är stor skillnad mot förut när eleverna bara kom hit. Att förstå allt på en enda gång är inte så enkelt, utan kräver ett stort jobb.

Ingen ska studera enbart för studerandets skull. Kopplingen till arbetslivet är av stor betydelse.

– Målet för de flesta är egen försörjning, berättar Leif Sejnered, enhetschef för introduktion och praktik i Botkyrka. De säger att det är jobb de vill ha.

Praktik och yrkesinriktad utbildning

Många elever vill egentligen inte studera, utan arbeta. De kan inte så bra svenska och deras skolbakgrund är begränsad. En del har varit ute i arbetslivet, men blivit arbetslösa. Andra har just blivit klara med sfi och vill inte återigen sätta sig i skolbänken.

– Men det kanske inte finns några andra alternativ än grundläggande vuxenstudier, förklarar studie- och

yrkesvägledaren Majid Jaffari i Borås. De kommer till mig, säger att de egentligen inte vill studera utan jobba, det händer till och med att en del gråter. Då krävs att man går in och hittar mycket individuella lösningar.

Aktörerna är överens om att det krävs andra lösningar än traditionell teoretisk undervisning för att tillfredsställa de här elevernas behov.

På Komvux Slagsta Strand i Botkyrka sitter under vissa tider i veckan representanter för arbetsförmedlingen och socialtjänsten i samma korridor som introduktionen. På ett nära och smidigt sätt kan de alla delta i arbetet med handlingsplanen. Slagsta Strand har även skaffat tre egna praktikanordnare. På sex månader lyckades de få fram 95 platser till elever som ville praktisera inom exempelvis handel, industri och vård. Flera av dem blev under sin praktik erbjudna fortsatt arbete och hoppade av studierna.

– Som praktikanordnare måste man göra en grundlig kartläggning och verkligen plocka fram och synliggöra vilken kompetens personen har så att man kan jobba riktigt nära arbetsgivaren, säger Leif Sejnered som tidigare arbetat med att hjälpa utsatta grupper ut i arbetslivet.

Han är även ansvarig för skolans yrke- och studievägledning på arbetsplatser, YSA. Skolan erbjuder ett paket där lärarna kommer ut och undervisar eleverna på arbetsplatsen. Elever ute på vårdcentraler har därigenom kunnat kombinera praktik med studier. Liknande möjligheter finns i större eller mindre utsträckning i de andra kommunerna. I Malmö erbjuds t.ex. svenska med praktik inom lokalvård, vård, parkskötsel, fastighetsskötsel och vaktmästeri.

Samtliga aktörer efterlyser fler möjligheter för elever att kombinera studier och praktik samt kortare, mindre teoretiska utbildningar direkt inriktade på arbetslivet.

Samverkan

Aktörerna har en bestämd uppfattning om vad som behövs för att göra de grundläggande vuxenstudierna mer effektiva – samverkan mellan alla berörda parter. En rektor uttrycker det så här:

– Vi på golvet brinner av iver för att se till att individerna kan uppnå sina mål så fort som möjligt på det som vi tror är den bästa vägen, konstaterar Margareta Löfving i Göteborg. Det ska ske på ett så funktionellt sätt som möjligt, på kortast tänkbara tid och det ska kosta så lite som möjligt.

Komvux är en given medaktör i invandrades etablering i samhället, men för att kunna erbjuda mer flexibla och individanpassade lösningar krävs samverkan med andra aktörer i betydligt högre grad än vad som

idag sker. I arbetet med att utforma mer yrkesinriktad utbildning måste fler ta ett större ansvar.

– Vi kan inte fungera som en isolerad ö, säger Margareta Löfving. Vuxenutbildningen kan inte vara ensam huvudaktör mitt på arenan. Vi måste bilda en syskonring, där alla krokar i varandra och tar sitt ansvar tillsammans med individen – vuxenutbildningen, försäkringskassan, arbetsförmedlingen, flyktingverksamheten socialtjänsten och alla andra som är berörda.

Hur samverkan ska gå till kan hon inte svara på för tillfället. Komvux i Göteborg har just genomgått en stor omstrukturering. Antalet anställda har minskat med 40 procent. Nästan all utbildning har lagts ut på privata anordnare. Det finns inte förutsättningar att fortsätta det nära samarbete med bland andra arbetsförmedlingen och socialtjänsten i de former som tidigare byggts upp.

I Borås hoppas de olika aktörerna mycket på de nya arbetsformerna de just börjat med. Alla berörda parter ska samlas kring individen så snart som möjligt. Invandrarbyrån, Komvux, arbetsförmedlingen, näringslivet m.fl. – alla har de ansvar för att resurserna samordnas så att individen kan bygga upp en sammanhållen handlingsplan för framtiden. Det kan handla om studier, praktik och arbete, men också om den sociala situationen och hälsan. Med en professionell kartläggning och vägledning ökar individens möjlighet till integration och delaktighet samt på sikt egen försörjning. Den som har en medveten plan och är motiverad, lyckas i allmänhet lättare uppnå sitt mål oavsett om det handlar om studier eller annat.

– Det är väldigt glädjande att vi är på gång, säger Ann-Britt Bohman på Komvux i Borås. Vi har saknat samarbete på ett tidigt stadium. Nätverket kring individen måste byggas så snart som möjligt.

Men det handlar om pengar, engagemang och en tydlig ansvarsfördelning.

– Eftersom vi inte har gemensam budget och gemensamma direktiv är det svårt att samordna insatserna från olika håll, förklarar rektor Birgit Andersson. Bara när det gäller en sådan sak som praktik blir det svårt. Arbetsförmedlingen kanske ser det som att individen är satt i åtgärd för att han eller hon studerar och tycker därför att ansvaret vilar på Komvux istället. Dessutom kan reglerna för finansiering förhindra möjligheterna till praktik – eleverna får inte studiemedel eller socialbidrag om de praktiserar. Det är en djungel av olika bestämmelser som gör det svårt att finansiera studier i samverkan med andra aktörer.

En studie- och yrkesvägledare konstaterar att bristen på samverkan är något som alla berörda har varit

medvetna om alltför länge. Han menar att det är hög tid att riva hindren:

– Vi vet alla att vi måste samverka och att många problem beror just på bristen på samverkan, säger Majid Jaffari i Borås. Var och en sitter med sin budget och sina direktiv. Hur ska vi göra för att kunna närma oss varandra? Nu måste vi börja diskutera hur vi ska komma över alla hinder så att insatserna blir så effektiva som möjligt för varje individ.

Med en ökad och mer effektiv samverkan kan kommunerna troligtvis lättare uppfylla sitt rekryteringsansvar. Idag sker ingen direkt uppsökande verksamhet, Komvux begränsar sig till annonser i dagspress och information via hemsida och kommunalkontor.

Sfi-utredningens förslag på att samordna sfi med Komvux är välkommet – det ska vara så lätt som möjligt för eleverna att kombinera studier på olika nivåer. Aktörerna betonar att även regelverken för bidrag och studiemedel behöver ses över.

Sammanfattning

Ingen av aktörerna ser den grundläggande vuxenutbildningen som en slutstation för personer som inte anses platsa på arbetsmarknaden. De är överens om att den grundläggande vuxenutbildningen har en viktig funktion, fast de vet inte exakt hur det går för eleverna på sikt när det gäller fortsatta studier och arbete. Mer flexibla, individuellt anpassade lösningar krävs där var och en kan studera i sin egen takt. De efterlyser även fler arbetslivsinriktade utbildningar, där teoretiska studier varvas med praktik inom yrken där det är ont om arbetskraft.

Även om de grundläggande vuxenstudierna inte innebär någon garanti för att få jobb, pekar aktörerna på ett annat viktigt mål – att stärka självkänslan. Komvux Södervärn i Malmö har följande vision:

Alla våra studerande ska hos oss få nya kunskaper som stärker deras ställning i samhälls- och arbetsliv. De ska gå ifrån oss med större självkänsla och med ökad respekt för andra kulturer och tänkesätt.

Flera aktörer talar om utbildning som en i sig hälsofrämjande faktor:

- Att som förälder kunna hjälpa sina barn med läxorna och känna till ungefär hur det fungerar i samhället gör det lättare att känna sig kapabel och tillfreds.
- Att som invandrad akademiker kunna fortsätta i sitt gamla yrke upplevs av många som en naturlig och meningsfull utveckling.
- Att stärka sin position i samhälls- och arbetslivet genom målmedvetna studier känns meningsfullt.

- Att som vuxen äntligen få lära sig läsa och skriva kan innebära en revolution.

Sammanfattande diskussion

Hur ser det ut på grundskolenivån inom den kommunala vuxenutbildningen? Går de studerande där på grund av faktiska behov eller därför att det saknas alternativ, framför allt jobb? Eller därför att de inte fått sin faktiska kompetens värderad och erkänd? Eller därför att arbetsförmedlare, studievägledare, sfi-lärare och andra inte tror att de har någon chans på arbetsmarknaden?

Vår granskning antyder att det finns föreställningar och rutiner hos myndigheter, bristande prioriteringar hos kommuner, som får till följd att personer födda utomlands hamnar i vuxenutbildning i stället för jobb, i sig en diskriminerande effekt. Den statistiska kartläggningen visar en mycket stor överrepresentation av personer födda utomlands inom den grundläggande vuxenutbildningen. Vi finner också en överraskande stor andel högutbildade bland utlandsfödda vuxenstuderande på grundskolenivån. Det är generellt en stor överrepresentation av kvinnor inom den kommunala vuxenutbildningen, också på grundskolenivån. Det är särskilt svårt att förklara eftersom flickor som regel klarar sig bättre i skolan än pojkar. En förklaring kan vara den extremt segregerade arbetsmarknaden i Sverige, traditionellt »kvinnliga» yrken är betydligt färre än »manliga». Vi har vidare sett av tidigare uppföljningar av introduktionen av flyktingar att kvinnor, som är födda utomlands, har mindre tillgång till praktik och arbetsmarknadsutbildningar. En följd av denna könsdiskriminering kan bli en överrepresentation inom vuxenutbildningen.

Ytterligare en förklaring kan vara att ansvariga myndigheter inte prioriterar uppgiften att bedöma den utländska kompetensen och att Komvux utan validerade dokument gör till rutin att placera vederbörande på lägsta nivå. Många utlandsfödda har förutom hög utbildning även yrkeserfarenheter, när de börjar vuxenstudierna. En reell kompetens som inte är validerad och inte ligger till grund för vuxenstudierna. Vidare kan en del kommuner lotsa sfi-studerande vidare till undervisning i svenska som andraspråk, utan att passera arbetsförmedlingen. Eller att arbetsförmedlingen ställer så höga krav på kunskaper i svenska – vilket i sig kan vara men inte behöver vara en återspeglning av krav från arbetsgivare.

Allt detta, myndigheters prioriteringar bland knappa resurser, utbildningsanordnarens regler och rutiner och förmedlars och anställdes föreställ-

ningar om utländsk kompetens kan få diskriminerande effekter och innebära olika behandling av inrikes och utrikes födda – det vi kan kalla för strukturell diskriminering. Som får till resultat att personer med utländsk kompetens slentrianmässigt placeras i vuxenutbildning.

Två tredjedelar av vår undersökta grupp vuxenstudier avslutade studierna på grundskolenivån inom fyra terminer. En mindre grupp, runt tio procent fanns kvar efter tio terminer. Genomströmningen verkar alltså för de flesta vara hyfsat god. För de flesta inrikes födda vill säga. En anmärkningsvärt stor andel utrikes födda finns kvar efter 5–11 terminer och bland dem en ännu mer anmärkningsvärd andel högutbildade. Här måste man ställa frågan om det inte handlar om diskriminering, när högutbildade i första steget placeras på grundskolenivå, och om förvaring i stället för jobb, när de sen blir kvar där år efter år.

Vi undersökte också sannolikheten att man ska vara sysselsatt efter tiden i grundläggande vuxenutbildning och här såg vi att för personer födda utomlands var det 30 procents mindre chans att ha arbete efter studierna jämfört med inrikes födda.

De grundläggande vuxenstudierna ska enligt målen

leda till kunskaper för arbetslivet. En del av de studerande på grundskolenivå kan ha fortsatt studera på gymnasienivå. De intervjuade i vår undersökning ville emellertid i första hand ha jobb och studerar framför allt därför att de uppfattat det som nödvändigt för att få jobb. Men många går i vuxenstudier utan vägledning, utan plan för fortsättningen. De vet inte vart de teoretiska studierna ska leda och oroar sig för att inte orka och inte ha råd att dra på sig så omfattande studielån som för de flesta krävs för vuxenstudierna.

Skolverket säger i sin kritiska genomgång att vuxenutbildningen är en icke prioriterad kommunal verksamhet. Att utbildningen inte är anpassad till arbetsmarknaden, det saknas framför allt yrkesanpassade kurser. Särskilt den grundläggande vuxenutbildningen riskerar bli en isolerad del, där de studerande varken ser slut eller fortsättning.

För den som saknar utbildning eller endast har förgymnasial utbildning är givetvis möjligheten till vuxenutbildning utmärkt. För den som startar på grundnivån med högskoleutbildning i bagaget är situationen en annan. Då ligger det betydligt närmare till hands att tala om förvaring, att ställa frågor om brist på validering, om olika behandling – om diskriminering.

Referenser

- Andersson, Per, Hult, Åsa, Fejes, Andreas (2002), *Validering av utländsk yrkeskompetens – en studie av den utökade försöksverksamheten*, Linköpings universitet
- Andersson, Per, Sjösten, Nils-Åke & Ahn, Song-ee (2002), *Att värdera kunskap, erfarenhet och kompetens, perspektiv på validering*, Stockholm: Myndigheten för skolutveckling
- Andersson, Per, Fejes, Andreas & Hult Åsa, (2003) *Validering av invandrade akademikers yrkeskompetens, Erfarenheter från Nätverk Sörmland*, Integrationsverkets rapportserie 2003:4
- Berggren, Katarina och Omarsson, Abukar (2001), *Rätt man på fel plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet*. Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 2001:5.
- Challis, Maggie (1993), *Introducing APEL*, London, Routledge
- Dir. 1999:86, Kommittédirektiv *Validering av vuxnas kunskap och kompetens*
- Dir. 2001:47, *Tilläggsdirektiv till utredningen om validering av vuxnas kunskaper och kompetens* (U 1999:06)
- DN 2003, »Åtta av tio får arbete direkt«, DN-debatt 8 april 2003.
- Ds 2003:23 *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande*, Stockholm: Utbildningsdepartementet
- Franzén, Elsie C. (1993), *5 år efteråt... en uppföljning av invandrarelever i grundvux*, Stockholms universitet, Pedagogiska institutionen
- Harris, Judy (1999), »Ways of Seeing the Recognition of Prior Learning«. *Studies in the Education of Adults*, Oct. 1999. sid. 24–39.
- Integrationsverket (2002a), *Att bedöma utländska utbildningar och yrkeserfarenheter*
- Integrationsverket (2002b), *Hur togs de emot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999*, Integrationsverkets rapportserie 2002:4
- Integrationsverket (2002c), *Rapport Integration 2001*
- Integrationsverket (2003a), *Rapport Integration 2002*
- Integrationsverket (2003b), *Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare 2002*, Integrationsverkets rapportserie 2003:02
- Integrationsverket (2004), *Integration – var god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar mottagna 2001*, (under utgivning)
- Larsson, Ulf (2003), *Olof Palme och utbildningspolitiken* Stockholm: Hjalmarson & Högberg Bokförlag AB
- Nordiska rådet (2001), *Nyfikna sinnen. Vuxnas deltagande i utbildning*, Nord 2001:20
- Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*, Stockholm
- Prop. 2001/02:15 *Den öppna högskolan* Stockholm
- Riksrevisionsverket (1992), *Att värdera utländsk kompetens; ett regeringsuppdrag*, F 1992:9 Stockholm: RRV
- Riksdagens revisorer (2000), *Språk och arbete. Svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad*, Rapport 2000/01:3
- SFS 1197:1212 Skollagen (från 1985, omtryckt 1997)
- SFS 2002:1012 Förordning kommunal vuxenutbildning
- Shore, Sue (1998), »On the ground: Weaving theory and practice in an adult education degree.« *Australian Journal of Adult and Community Education*, July 1998, sid. 89–97
- Skolverket (2002a), *Skolverkets lägesbedömning 2002*, Rapport 225
- Skolverket (2002b), *Validering av utländsk kompetens. Redovisning av regeringsuppdrag*, Stockholm, Skolverket
- Skolverket (2003a) *Analys av behovet av förändringar av betygssystem och andra regler inom grundläggande vuxenutbildning*
- Skolverket (2003b) *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror. 2003: Del 1 – Statistik avseende betyg och utbildningsresultat från läsåret 2001/02*, Stockholm: Skolverket Rapport 226
- Skolverket (2003c) *Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning*, Skolverket, rapport 236
- Skolverket (2003d) *En studie av grundläggande vuxenutbildning i tjugo kommuner*
- Skolverket (2003e) *Som att öppna en dörr. Diskussion om alfabetisering – förutsättningar och utvecklingsmöjligheter samt lägesbeskrivning av alfabetisering i åtta kommuner*
- Skolverket (2003f) *Skolverket statistik 2003, Vuxenutbildning*, www.skolverket.se
- SOU 1998:165 *Validering av utländsk yrkeskompetens*. Stockholm, Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet
- SOU 2001:78 *Validering av vuxnas kunskap och kompetens*. Stockholm, Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet
- SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle*, Stockholm, Regeringskansliet, Justitiedepartementet
- SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*, Stockholm, Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet
- Statistiska Centralbyrån 2003, *Vuxnas lärande 2003*
- Sveriges Universitets- och Högskoleförbund, SUHF (2003) *Reell kompetens – en ny möjlighet*. Faktablad mars 2003.
- UNESCO, 1976, *Recommendation on the Development of Adult Education*
- Utbildningsdepartementet 2001, *Valideringsutredningen, Validering i kommunerna år 2000 – svaren på Valideringsutredningens enkät*
- Utbildningsdepartementet (2002), »Vuxenutbildning med individens behov i centrum«, Pressmeddelande 20 december 2002
- Utbildningsdepartementet (2003), »Valideringsdelegation för nationell likvärdighet«, Pressmeddelande 22 september 2003

DEL IV
BARN OCH UNGDOMARS UPPVÄXTVILLKOR

BARNES OCH UNGDOMARS UPPVÄXTVILLKOR

Skolan har under den moderna historien varit ett av de viktigaste instrumenten i samhällets strävan att skapa social utjämning och likvärdiga villkor för alla, oavsett kön eller sociokulturell bakgrund. Idag betraktas skolan även som en av de viktigaste integrationspolitiska arenorna när det gäller lika rättigheter och möjligheter för barn och ungdomar med olika etnisk och kulturell bakgrund. Dess uppdrag är att vara »en skola för alla«, dvs. erbjuda en likvärdig utbildning utifrån elevers olika behov och förutsättningar men också att respektera och ta tillvara deras olikheter. Som vi kommer att se i de olika avsnitten som berör skolan, är det inget lätt uppdrag och det finns många externa och interna hinder.

Att betrakta skolan ur ett integrationspolitiskt perspektiv innebär att följa upp resultat och studiesituation för barn och ungdomar med utländsk bakgrund i förhållande till motsvarande situation för barn och ungdomar i majoritetsbefolkningen. Men det handlar också om att försöka se hur skolan som institution skapar hinder för alternativt främjar jämlikhet och integration.

De tre första avsnitten i denna rapportdel berör olika aspekter av skolans verksamhet. Först redovisas

en resultatuppföljning på grund- och gymnasieskolan som synliggör skillnader i förutsättningar mellan elever med olika etnisk bakgrund och vistelsetid i Sverige. Vi presenterar därefter två forskningsrapporter som på olika sätt diskuterar hur skolan som institution lever upp till sitt integrationsfrämjande uppdrag: »*Det är ju bara så att man ska gå i svenska två*«: *institutionell ordning och reproduktion i skolan*, av Sabine Gruber, och *Komplement eller konkurrent? – Fristående skolor i ett integrationsperspektiv* av Nihad Bunar. Dessa tre skolrelaterade avsnitt följs av en gemensam sammanfattande analys.

Det avslutande avsnittet under rubriken barns och ungdomars uppväxtvillkor presenterar en intervjuundersökning som Integrationsverket låtit genomföra med ungdomar med utländsk bakgrund om deras erfarenheter och upplevelser av delaktighet i samhället. Deras erfarenheter är av stort intresse ur ett integrationsperspektiv, då delaktigheten rör själva kärnan i de integrationspolitiska målen: Att varje människa som bor i Sverige, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter i samhället, samt vara delaktiga i och medansvariga för samhällsutvecklingen.

STUDIERESULTAT I GRUND- OCH GYMNASIESKOLAN

VISTELSETIDENS BETYDELSE FÖR ELEVER MED UTLÄNDSK BAKGRUND

I *Rapport Integration* 2002 fanns en redogörelse för de faktorer som kan tänkas förklara de skillnader i studieresultat mellan elever med utländsk respektive svensk bakgrund som framkommer i statistiska uppföljningar och olika studier av den svenska skolan. Kortfattat framgick det att förklaringen måste sökas i ett komplext samband av olika bakomliggande faktorer, som har att göra med såväl strukturella skillnader mellan elever som skolans inre praktik och miljö.¹

Integrationsverket avser därför med årets uppföljning av utbildningsresultat främst att söka komplettera den statistiska bilden genom en större differentiering av gruppen elever med utländsk bakgrund efter hur lång tid eleverna har bott i Sverige och inte att göra en fullständig analys av orsakssamband. I officiell statistik indelas eleverna vanligtvis i kategorierna »elever med svensk bakgrund« respektive »elever med utländsk bakgrund«. Att ha svensk bakgrund innebär statistiskt sett att vara född i Sverige med minst en svenskfödd förälder. Elever med utländsk bakgrund är antingen födda utomlands eller födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar. I samma kategori återfinns alltså allt från dem som är födda här till de som anlät mycket sent i skolåldern. Det ger givetvis dessa elever mycket olika förutsättningar att uppnå skolans mål.

För att urskilja situationen för olika elevgrupper har vi därför i det följande delat upp gruppen elever

med utländsk bakgrund i fyra undergrupper: de som är födda i Sverige samt de utrikes födda som vid övergången från grundskolan till gymnasiet bott i Sverige i 0–4 år, 5–8 år respektive i 9 eller fler år. Med denna indelning kan vi skilja ut dem som vistats en kort tid i Sverige, dvs. nyanlända elever, men också dem som kom till Sverige senast vid sju års ålder, och som därmed liksom de inrikes födda, har haft hela sin skolgång i en svensk skola.

På gymnasiet har vi också valt att dela upp kategorin »svensk bakgrund« utifrån om eleverna har två svenskfödda eller en svenskfödd och en utrikes född förälder, eftersom det visat sig att de båda grupperna uppvisar påtagliga skillnader i resultat.

Av statistiken framgår ett mycket konsekvent mönster när det gäller resultatskillnader mellan pojkar och flickor, som går igen i alla elevkategorier och i båda skolformerna. Med tanke på att diagrammen ändå rymmer många variabler, har vi därför valt att beskriva könsrelaterade skillnader enbart i texten. Däremot återfinns uppgifter baserade på kön i separata diagram i bilagan sid. 243–244.

Grundskolan

När det gäller uppföljningen av resultat i grundskolan har vi studerat både andelen elever som vid grundskolans slut nått behörighet till gymnasiet² och elevernas betygsresultat mätt i betygens genomsnittliga meritvärde³. Dessa uppgifter säger lite olika saker och

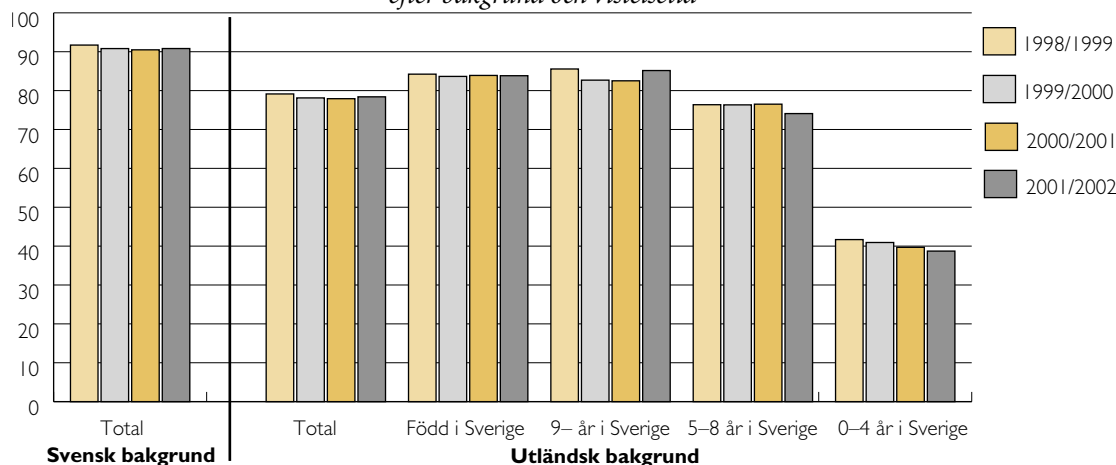
1 Under år 2004 redovisar Skolverket slutresultatet av ett särskilt regeringsuppdrag om en fördjupad analys av orsakerna till dessa skillnader. Denna kommer förhoppningsvis att ytterligare bidra till förståelsen av de komplexa samband som ligger bakom situationen. En delrapport *Utbildningsresultat för elever med utländsk bakgrund* har lämnats till regeringen i januari 2003 (Dnr.01-2003:2442), och uppdraget ska slutrapporteras den 1 okt 2004.

2 Behörigheten består i minst betyget godkänt i grundskolans s.k. kärnämnen: svenska eller svenska som andraspråk, matematik och engelska.

3 Meritvärdet beräknas utifrån summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i slutbetyget i årskurs nio, där maximalt värde är 320.

DIAGRAM 1

Andel behöriga elever till gymnasieskolan från grundskolan läsåret 1998/99–2001/02 efter bakgrund och vistelsetid



KÄLLA: Skolverket. Integrationsverkets bearbetningar.

kompletterar därför varandra. Medan behörighetsmättet enbart anger hur många som uppnått lägsta godkända betyg för att gå vidare till gymnasiet, kan meritvärdet synliggöra den spridning som kan finnas inom gruppen.

Den totala andelen elever med utländsk bakgrund i årskurs nio och proportionerna mellan de olika elevgrupperna har legat ganska konstant över de fyra studerade åren. Av eleverna med utländsk bakgrund, utgjorde läsåret 2001/02 de som är födda i Sverige drygt en tredjedel. Lika många hade anlänt till Sverige senast vid sju års ålder (gruppen 9-år i Sverige) och resterande elever någon gång därefter. Alltså har mer än två tredjedelar av gruppen elever med utländsk bakgrund genomgått grundskolans samtliga år, vilket man ska ha i åtanke när man studerar resultaten.

Behörighet till gymnasiet från grundskolan

Totalt sett fanns det läsåret 2001/02 en betydligt lägre andel av eleverna med utländsk bakgrund än elever med svensk bakgrund som var behöriga till gymnasiet, en skillnad på drygt 12 procentenheter (se diagram 1). Om man istället enbart jämför de elever som är födda i Sverige, kvarstår dock en markant skillnad mellan dem med svenskfödda respektive utrikes födda föräldrar. Trots att alla dessa elever är födda i Sverige och gått hela sin skoltid här skiljer det hela 7 procentenheter mellan grupperna. Detta antyder att en orsak till de skilda resultaten mellan elever med svensk respektive utländsk bakgrund ligger i olikheter i livsvillkor och studiesituation i Sverige.

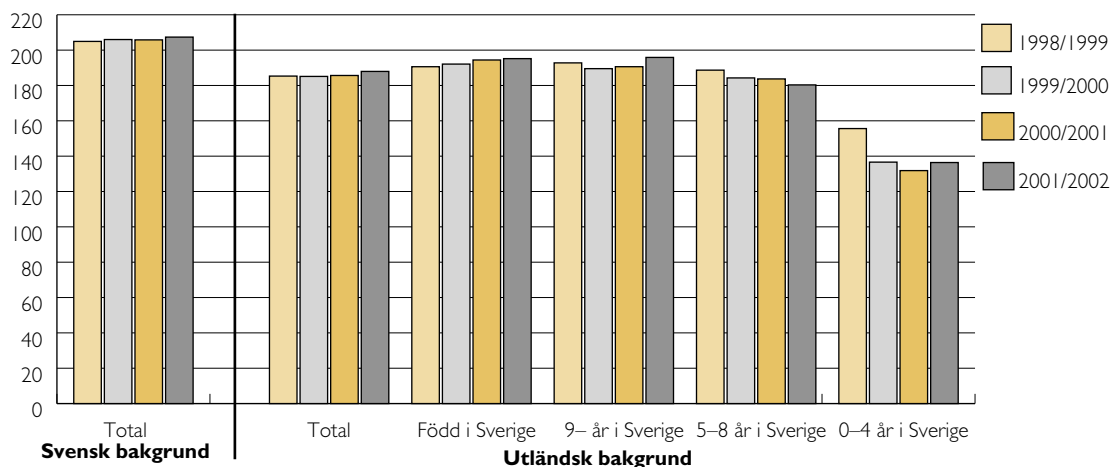
Diagrammet visar inte oväntat att det har stor betydelse för skolresultatet vid vilken ålder man anländer och när man påbörjar studier i den svenska skolan. Det som är anmärkningsvärt är att det nästan inte finns några som helst skillnader i andel behöriga mellan elever som varit minst 9 år i Sverige och inrikes födda elever med utländsk bakgrund. Likheterna mellan dessa grupper tyder på att deltagande i grundskolans första år är en mycket betydelsefull faktor för slutresultatet, och att det för elever med utländsk bakgrund tycks ha mindre betydelse att de har varit bosatta i Sverige under sina första år.

Detta förstärks av att gruppen elever som bott 5-8 år i Sverige när de gick ut grundskolan, inte oväntat uppvisar ett sämre resultat i förhållande till dem som bott här en längre tid. Trots att de har gått i den svenska skolan i minst fem år, når drygt 24 procent inte behörighet läsåret 2001/02. När det gäller dem som anlände efter 12 års ålder (0-4 år i Sverige) är det uppenbart att majoriteten inte hinner utveckla de kunskaper som krävs för att nå godkänt i kärnämnen i årskurs nio. Dock lyckades mer än fyra av tio med detta. En viktig förklaring till de senare anlända elevernas svårigheter är att det generellt sett tar lång tid att uppnå den språkkompetens i ett andraspråk som krävs för kunskapsutveckling på en nivå som motsvarar elevens ålder och årskurs⁴. Ämnesstoff och språk i skolan blir vartefter alltmer abstrakt, vilket

4 Olika forskare pekar på att det kan ta minst 5 år innan den språkliga kompetensen i andraspråket är tillräckligt utvecklat för att kunna utveckla kunskap på en åldersmässigt jämförbar nivå (Axelsson m.fl. 2003)

DIAGRAM 2

Genomsnittligt meritvärde för läsåren 1998/99–2001/02 efter bakgrund och vistelsetid.



KÄLLA: Skolverket. Integrationsverkets bearbetningar.

skapar ytterligare trösklar för elever som anländer till Sverige under senare skolår. Även om detta är en grundläggande förklaring till resultaten, finns det, som vi kommer att se, givetvis en stor spridning i resultat även bland elever som anländer i mitten eller sent i grundskolan.

En jämförelse av behörighet till gymnasiet över fyra år fram till läsåret 2001/02, visar på ett varierande mönster för olika elevgrupper. Såväl elever med svensk bakgrund som den totala gruppen med utländsk bakgrund uppvisar läsåret 2001/02 en svag ökning av andelen behöriga till gymnasieskolan i förhållande till föregående läsår. Men av eleverna med utländsk bakgrund, visar det sig att det enbart är i gruppen elever med minst 9 års vistelsetid som andelen ökar. I de andra grupperna, i synnerhet de som vistats en kortare tid i Sverige, har andelen tvärtom minskat något sedan föregående år. För dem som bott i Sverige 0–4 år är detta en fortsättning på en svag negativ trend under alla fyra år.

När det gäller skillnader i resultat mellan pojkar och flickor är den generella bilden att flickor klarar sig bättre än pojkarna med samma bakgrund och vistelsetid. Däremot är skillnaderna större mellan utrikes födda pojkar och flickor än bland inrikes födda elever. Om man ser på förändringar över tid är det dock pojkarna som totalt sett står för förbättringen. Medan andelen flickor som blir behöriga till gymnasiet i själva verket har varit oförändrad eller gått ner något i alla elevgrupper utom hos elever som varit minst 9 år i Sverige, ökade andelen behöriga pojkar i

alla elevgrupper utom i de två som vistats kortast tid i Sverige (se diagram 2 i bilagan sid. 244).

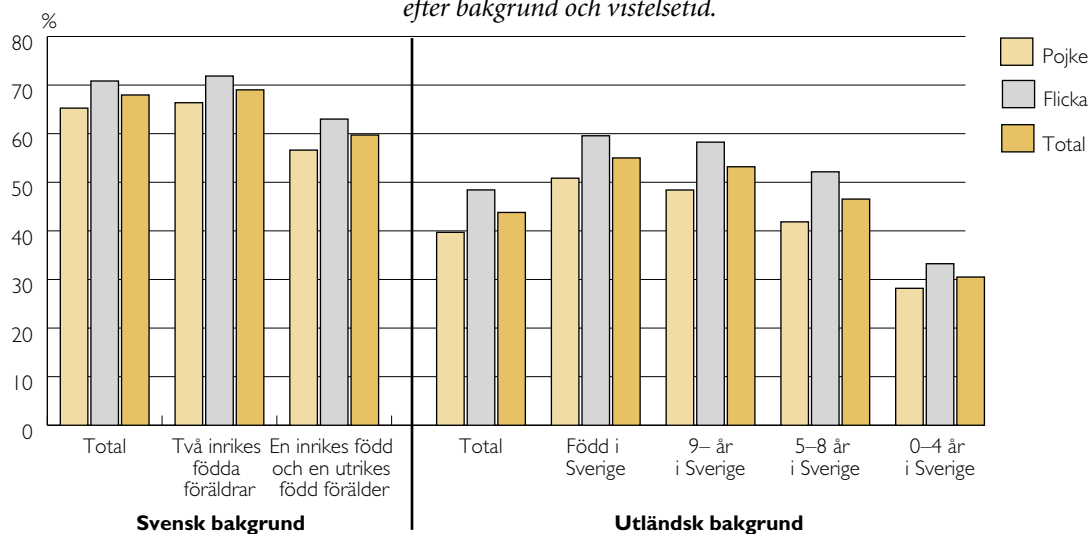
Elevernas betygsresultat

Skillnader i meritvärde mellan elevgrupper med olika bakgrund och vistelsetid och mellan pojkar och flickor återspeglar i stort sett samma mönster som när det gäller behörighet till grundskolan. Läsåret 2001/02 skiljer det nära 20 poäng mellan elever med svensk bakgrund och den totala gruppen elever med utländsk bakgrund. Vi ser också här att gruppen elever med utländsk bakgrund som är födda respektive har bott i Sverige i minst nio år i snitt har likartade betygsnivåer. Totalt sett ser vi en svag positiv utveckling för elever med såväl svensk som utländsk bakgrund. Men när det gäller dem som anlant någon gång under grundskolan är betygsresultaten sämre. Vi kan se en svag men oroväckande negativ trend bland dessa elever. För dem som vistats endast 0–4 år i Sverige kan det dock vara så att en tidigare negativ trend är på väg att vända.

Oavsett elevens bakgrund presterar flickorna bättre än pojkarna i samma elevkategori. Spridningen mellan könen är dock större än när det gäller behörighet till gymnasiet. Inrikes födda flickor med utländsk bakgrund har till och med högre genomsnittligt meritvärde än pojkarna med svensk bakgrund. (Men trots detta är de i lägre grad behöriga till gymnasiet än pojkarna med svensk bakgrund. Det finns alltså en mycket stor spridning inom denna grupp flickor,

DIAGRAM 3

Andel elever som slutfört gymnasiet läsåret 2001/02 av dem som påbörjade gymnasiet läsåret 1997/98 efter bakgrund och vistelsetid.



KÄLLA: STATIV.

med såväl mycket duktiga elever som en större grupp som lyckas avsevärt sämre.) En jämförelse över åren visar att såväl pojkar som flickor bidrar till den totalt sett positiva utvecklingen, men att pojkarna kommer ikapp mer i de båda inrikes födda grupperna (se diagram 1 i bilagan sid. 243).

Gymnasieskolan

För att kunna få en bild av hur det går för eleverna i gymnasieskolan är det relevant att se dels hur många som överhuvud taget fullföljer gymnasiestudierna och dels vilka studieresultat dessa elever uppnår. Vi har utifrån tillgänglig statistik kunnat följa den årskull elever som påbörjade gymnasieskolan läsåret 1997/98. Det är viktigt att förtydliga att angivelserna om elevernas vistelsetid i Sverige avser hur länge eleverna hade bott i Sverige när de *påbörjade* gymnasiet, vilket betyder att eleverna i de olika kategorierna i följande diagram anlänt i stor sett i samma ålder som i föregående grundskolestatistik.

Diagrammet visar hur stor andel av samtliga elever⁵ som påbörjade årskurs 1 i gymnasieskolan som avgått från gymnasiet med någon form av slutbetyg⁶ inom loppet av fem år. Resultatet för de olika grupperna följer tydligt samma mönster som i grundskolan. Vi kan alltså se hur ovan påvisade skillnader mellan elev-

grupperna när det gäller förutsättningar och resultat i grundskolan också sätter sina spår på gymnasiet. Gapet mellan elevgrupperna har till och med ökat. Medan 68 procent av eleverna med svensk bakgrund avslutar gymnasiet, är det endast 55 procent av de inrikes födda med utländsk bakgrund som gör det. Vi kan också se att de som bott i Sverige i minst nio år ligger mycket nära de inrikes födda med utländsk bakgrund. Gruppen som anlänt något senare under grundskolan, de med 5-8 års vistelsetid, lyckas inte hämta in de övriga elevernas kunskapsförspång under gymnasietiden, trots att flera av dem vid gymnasiets slut studerat många år i svensk skola. Av dem som anlänt under de sista fyra åren i grundskolan har endast 30 procent fullföljt gymnasiet med slutbetyg. Det tycks alltså inte som om ytterligare år i skolan, av språk- och kunskapsutveckling, kan bidra till att de hämtar in otillräckliga kunskaper från grundskolan, ens för de som anlänt tidigt.

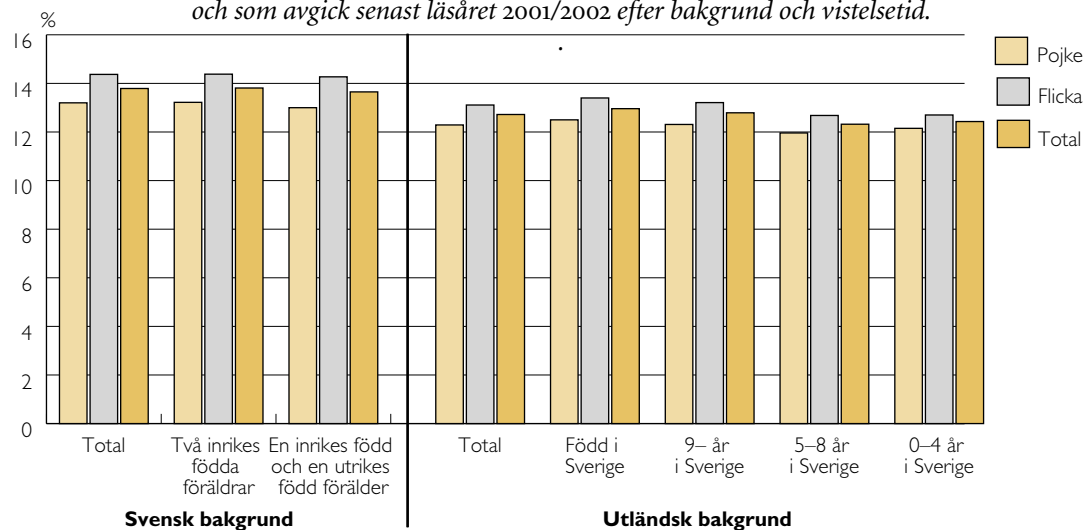
I detta material har vi också kunnat särskilja elever med två inrikes födda respektive en inrikes född och en utrikes född förälder. Det visar sig att den senare gruppen fullföljer gymnasiet i påfallande lägre grad

5 Detta inkluderar alla elever som påbörjade år 1 i något program, även de som tidigare varit inskrivna i gymnasieskolan på andra program.

6 Statistiken bygger på variabeln avgångna elever, vilket innebär elever som avgått från gymnasieskolan med slutbetyg, omdöme el. liknande från program eller International Baccalaureate (IB). Att mäta resultatet efter fem år, istället för det hos Skolverket vanliga fyra år, medför att även de som eventuellt läst ett inledande år på Individuella programmet (IV) hinner avsluta sina gymnasiestudier.

DIAGRAM 4

Genomsnittlig betygspoäng bland de elever som påbörjade gymnasiet 1997/98 och som avgick senast läsåret 2001/2002 efter bakgrund och vistelsetid.



KÄLLA: STATIV.

än den med två svenskfödda föräldrar; det skiljer nära 10 procentenheter. Om det finns några påtagliga skillnader mellan dessa grupper vad gäller språk i hemmet, utbildning, socioekonomisk status, bostadsort osv. kan vi inte avgöra utifrån detta underlag. Möjligen kan det vara av betydelse att elever med en utrikes född förälder, trots att de numera officiellt räknas in i gruppen med svensk bakgrund, förmodligen ofta i praktiken ännu betraktas som »invandrarelever« av sin omgivning. De kan därmed ha varit föremål för likartade praktiker, föreställningar och förhållningsätt i skolan och i samhället som övriga elever med utländsk bakgrund (som nästa avsnitt visar utmärker i en särbehandling). Det finns utifrån detta enskilda resultat anledning att närmare studera skillnader mellan dessa elevgrupper och eventuella orsaker till dessa.

Skillnaderna i resultat på grundskolan mellan flickor och pojkar, där flickor klarar sig bättre än pojkarna oavsett elevkategori, återfinns också på gymnasiet. Liksom i grundskolan är avståndet mellan könen större i gruppen elever med utländsk bakgrund. I synnerhet gäller detta för de utrikes födda, med undantag för dem som har allra kortast vistelsetid i Sverige.

Betygsresultat i årskullen

Vi har ovan kunnat se hur stor andel av elever med olika bakgrund i en årskull som fullföljer gymnasiet, och kan konstatera att det är stora skillnader mel-

lan elever med svensk och med utländsk bakgrund. För dem som anländer sent, under de fyra sista grundskoleåren är det 30 procent som uppnår någon form av slutbetyg. Om vi går vidare och studerar betygsresultatet hos de elever som fullföljer gymnasietstudierna, framträder en delvis annan bild, där vi ser att skillnaderna mellan olika typer av elever med svensk och utländsk bakgrund är mindre. Detta tydliggör att det finns en stor spridning inom gruppen elever med utländsk bakgrund. Å ena sidan finns det många, i synnerhet i den utrikes födda gruppen, som inte avslutar gymnasiet, å andra sidan lyckas de som fullföljer väl i relation till övriga elever.

Vi kan se att de elever som varit i Sverige i 5-8 respektive 0-4 år när de påbörjade gymnasiet och som sedan fullföljde studierna har i stort sett samma snittbetyg (diagram 4). Dessa ligger inte heller så långt ifrån de genomsnittliga betygen för de elever med utländsk bakgrund som bostad ligger längre eller är födda i Sverige. Det går alltså inte att säga att den minoritet av eleverna med kort vistelsetid som fullföljer gymnasiet (ca 45 respektive 30 procent), gör det med nöd och näppe. Dessa uppnår tvärtom i sammanhanget riktigt goda betygsresultat. I dessa grupper tycks dessutom betydelsen av kön för betygsresultatet vara något mindre än i de andra grupperna.

Vi ser också att den ovan påvisade stora skillnaden i fullföljandegrad mellan olika typer av elever med svensk bakgrund inte återspeglas i de avgångna elevernas betygsresultat, som här är i princip desamma. Det betyder att det finns en stor spridning även

ibland de elever som har en inrikes född och en utrikes född förälder. Färre fullföljer studierna, men de som gör det, gör det i nivå med övriga elever med svensk bakgrund.

Sammanfattande diskussion

Sammanfattningsvis visar resultatuppföljningen följande:

- Det finns påfallande stora skillnader mellan inrikes födda elever med inrikes respektive utrikes födda föräldrar, när det gäller studieresultat på grundskolan och i ännu högre grad fullföljande av gymnasiet.
- Elever som anlant till Sverige senast vid sju års ålder lyckas i princip lika väl i skolan som de som är födda i Sverige med utrikes födda föräldrar, inte minst på grundskolan.
- Det är en minoritet av elever som anlant efter 12 års ålder som når behörighet till gymnasiet och ännu färre som fullföljer det.
- Skillnaderna i betygsresultat hos de elever med olika bakgrund och vistelsetid som fullföljt gymnasiet är mindre än de är på grundskolan. Detta är inte minst tydligt i elevgrupperna med kortast vistelsetid i Sverige. Det finns alltså stor spridning när det gäller studieframgångar i dessa grupper, där majoriteten har svårigheter, medan en mindre grupp lyckas förvånansvärt väl.
- Det finns en påfallande stor skillnad i fullföljningsgrad på gymnasiet mellan elever med två respektive en svenskfödd förälder. Däremot uppnår motsvarande elever som fullföljer gymnasiet i stort sett samma betygsnivåer.

Vi ser tydligt att vistelsetiden i Sverige ger skilda förutsättningar för eleverna att nå skolans mål. De uppseendeväckande stora skillnaderna i resultat på grundskolan mellan de elever som är födda i Sverige och elever med svensk bakgrund är en viktig signal som tydligare – än då man jämför samtliga elever med utländsk bakgrund med elever med svensk bakgrund – visar på en bristande likvärdighet mellan elever, där orsakerna i hög grad måste sökas i det svenska samhället och elevernas livs- och studievillkor.

De stora likheterna i resultat mellan dem som är födda i Sverige och dem som anlant senast vid sju års ålder väcker flera intressanta frågor som det är angeläget att gå vidare med. Vilka likheter finns det mellan dessa grupper som förklarar resultaten och som väger tyngre än det faktum att man är född i Sverige? Varför går det inte bättre för dem som är födda i Sverige jämfört med dem som är födda utomlands och som kom innan de började grundskolan?

Vi har här inte haft möjlighet att närmare analysera grupperna; vi vet t.ex. inte hur många av de utrikes födda som anlant under sina allra första år, eller om det finns några skillnader när det gäller deltagande i barnomsorg eller förskola. Skolverket rapporterar dock att barn med utländsk bakgrund deltar i sådan verksamhet i lägre grad än övriga i befolkningen. Mot bakgrund av resultatet kan man ändå fråga sig hur stor betydelse det har för skolframgång att ha deltagit i svensk barnomsorg och förskola? En slutsats vi med säkerhet kan dra är att för elever som själva invandrat är det mycket betydelsefullt att gå hela sin skolgång i Sverige. Som vi har sett är det svårt att ta igen förlorede kunskaper från grundskolan på gymnasiet.

Många av de utrikes födda eleverna som anländer några år in i grundskolan och inte minst under den senare delen, har stora svårigheter att nå skolans mål och svårigheterna förstärks på gymnasiet. Den negativa trend som vi sett måste tas på allvar.

För att synliggöra situationen för elever med olika förutsättningar och därmed få underlag för lämpliga åtgärder, är det värdefullt att fortsättningsvis ta större hänsyn till elevernas vistelsetid i Sverige vid statistiska uppföljningar av utbildningsresultat. När det gäller elever som är födda i Sverige, eller som anlant senast vid sju års ålder, måste samhället ha mycket högt ställda förväntningar på att nå likvärdiga resultat, oavsett i vilket land deras föräldrar är födda.

För dem som anländer senare under skolåren är det oerhört viktigt att tidigt sätta in rätt stöd, kompetens och resurser så att dessa elever så snart som möjligt får en bra grund för fortsatt språkutveckling. Även om statistiken ovan givetvis återspeglar de faktiska svårigheter som dessa elever möter när de kommer till ett nytt land, ett nytt språk och ett nytt skolsystem, och att språk- och kunskapsutvecklingen blir mer krävande ju äldre eleverna är vid ankomst, finns det mycket som kan göras för att bättre stödja och påskynda deras språk- och kunskapsutveckling⁷. Trots allt lyckas en tredjedel av de elever som kommit efter tolv års ålder faktiskt fullfölja gymnasiet med i sammanhanget mycket goda resultat, vilket visar på de resurser många av dessa barn och ungdomar besitter.

⁷ En kartläggning av några kommuners mottagning och skolinledning för nyanlända elever i grundskolan som Integrationsverket låtit göra, visar att ambitions- och kunskapsnivå varierar mellan olika kommuner och skolor (Blob 2004).

SKOLANS REPRODUKTION AV INVANDRARSKAP

»Det är ju i skolan man blir invandrare« säger en gymnasieelev i en av Integrationsverkets tidigare rapporter (Integrationsverket 2000). Om detta handlar följande avsnitt. Integrationsverket presenterar, för andra året i rad, forskning om hur institutionella villkor i en skola utvecklas och påverkar situationen för elever med utländsk bakgrund.¹ Redan i *Rapport Integration* 2002 konstaterade Integrationsverket att det behövs en ökad medvetenhet om och ett ifrågasättande av de rådande normerna och det institutionella system i skolan som finns i skolan. Istället för att uppfatta sin uppgift som kompensatorisk, dvs. se sig själva som del av en institution som ska kompensera för elevernas brister, i detta fall en icke-svensk bakgrund, bör lärarna utgå ifrån elevens bakgrund som en kunskapsgenererande resurs. Integrationsverket följer i år upp kunskapsområdet med studien »Det är ju bara så att man ska gå i svenska två« – *institutionell ordning och reproduktion i skolan*, av Sabine Gruber. Studien exemplifierar hur skolan, i motsats till visionerna, oavsiktligt bidrar till att producera och reproducera föreställningar om elever med utländsk bakgrund som avvikande »andra«. Konkret handlar exemplet om skolpraktiken kring svenska som andraspråk. Här följer en sammanfattning av studien som publiceras som bilaga till *Rapport Integration* 2003 (Gruber 2004). I det avslutande avsnittet diskuterar Integrationsverket hur problemen som uppmärksammas kan förebyggas och åtgärdas.

1 Såväl denna som den studie som presenterades i förra årets rapport är gjorda av Sabine Gruber och är delar av ett pågående avhandlingsarbete om hur skolans personal på en högstadieskola i en större svensk stad förhåller sig till social olikhet och likhet samt hur detta är relaterat till föreställningar om etnicitet och kultur.

»Det är ju bara så att man ska gå i svenska två«²

Grubers resonemang tar sin utgångspunkt i mot-sägelser mellan visioner om vad skolan förväntas åstadkomma för elever med utländsk bakgrund och skolans vardagliga praktik, och knyter därmed även an till annan skolforskning (se t.ex. Parszyk 1999, Bunar 2001, Runfors 2003). Hon menar att trots goda ambitioner, tycks skolpraktiken producera och reproducera just det som visionerna och målen anger ska motverkas. Trots att intentionerna hos skolpersonalen på den skola som Gruber studerat, knappast handlade om att skapa eller återskapa sociala skillnader mellan elever mynnade det ut i just detta: att elever med annat modersmål än svenska konstruerades och reproducerades som avvikande »andra« i relation till övriga elever.

Hur går då detta till? Skolans praktik kan i likhet med andra institutionella praktiker sägas omges av en *social ordning*, en uppfattning av »hur saker ska vara«, som skapas och upprätthålls via regler, vanemässighet och rutiner. I grunden finns lärarnas behov av handlingsberedskap för att hantera det ständiga flödet av situationer, problem och krav på snabba beslut som de dagligen ställs inför i skolan. I processen skapas en slags »common sense-kunskap« som förmedlar att »det är så här man ska göra«. Det egna agerandet eller förhållningssättet uppfattas därmed som natur-

2 Citatet är hämtat från fältstudiens minnesanteckningar. Beteckningen »svenska två« syftar på ämnet svenska som andraspråk, och har varit ett vanligt, sätt att förkorta namnet. Enligt många dock ett olyckligt sätt, eftersom det kan tolkas degraderande.

ligt och självklart och gör praktiken svåråtkomlig för kritisk reflektion och omprövning. Skolpersonalens handlande styrs med andra ord av »något mer« än intentioner och direktiv, nämligen av denna sociala ordning. Denna uppstår dock inte i tomma intet inom en institution utan återspeglar i hög grad också normer, föreställningar och värderingar i det omgivande samhället.

Ett sätt att underlätta det vardagliga arbetet, att uppnå en social ordning, är att kategorisera elever och göra hanterliga gruppindelningar, vilka så småningom också behängs med värderande omdömen. På skolan fanns t.ex. »franska-eleverna« som var flitiga, och »åttorna« som var skoltrötta. Kring eleverna med utländsk bakgrund på skolan fanns en social ordning som bland annat kategoriserade dessa elever som stökiga, bråkiga och språksvaga men också livliga och spontana. Dessa föreställningar styrde lärarnas uppfattning om vilken hjälp »invandrarelever« behöver och de därpå följande åtgärderna. Det är tydligt att denna ordning i hög grad även återspeglar dominerande föreställningar och diskurser i Sverige som under många år förknippat invandrare med olika sociala, kulturella och språkliga problem. Det är viktigt att konstatera att den skolpraktik som omgärdar elever med utländsk bakgrund inte enbart växer fram på de enskilda skolorna utan även skapas genom t.ex. direktiv i styrdokument och beslut om resurser på högre nivåer inom utbildningsväsendet.

I sin uppsats belyser Gruber specifikt den sociala ordning som omger ämnet svenska som andraspråk.³ Redan i *Rapport Integration 2002* redogjordes för hennes observationer av att svenska som andra språk var en av kategoriseringskällorna för elever med utländsk bakgrund. Gruber menar att den på skolan högt prioriterade undervisningen i svenska som andraspråk fick önskade effekter i form av en särskiljande praktik, där ämnet svenska som modersmål blir normen och där elever med annat modersmål uppmärksammas utifrån sina brister i förhållande denna norm.

Detta sker bland annat genom att elever som undervisades i svenska som andraspråk lämnade sina ordinarie undervisningsgrupper och klassrum för att bilda »sv2-grupper« tillsammans med elever från andra klasser inom samma årskurs. Trots att lektionerna i svenska var parallelllagda och till synes likställda, blev det tydligt att modersmålssvenskan ändå utgjorde normen. Detta bör enligt Gruber ses i ljuset

3 Hon poängterar dock att denna fokusering på ämnet svenska som andraspråk inte ska förstås eller läsas som ett argument i debatten för eller emot undervisning i ämnet svenska som andraspråk.

av annan forskning kring marginaliseringsprocesser i skolan (t.ex. Arnesen 2002, Tetler 2000), som pekar på att den undervisning som i olika former sker utanför det ordinarie klassrummet (pull-out) framstår som avvikande.

Särordningen av elever med utländsk bakgrund skapades och återskapades också genom att den observerade skolan hade som rutin att placera alla elever med ett annat modersmål än svenska i »sv2«-klasserna, utan att göra en individuell språkbedömning och därmed oavsett kunskapsnivå. Uppfattningen grundade sig bland annat i en osäkerhet om hur dessa elevers kunskaper i svenska språket skulle bedömas. Eleverna kunde, som en lärare förklarade det, »klara sig mycket bra och verka duktiga i svenska, men rätt som det är faller de igenom och då visar det sig att de inte alls har grunden i språket, så som man behöver för att komma vidare«. Skolpersonalen hade starka ambitioner att eleverna skulle lära sig så mycket svenska som möjligt, för att därigenom vara väl rustade inför fortsatta studier. Därför var det viktigt att alla fick rätt till detta stöd. Dessa goda intentioner hade dock en baksida i att »sv2«-undervisning i en mening inte längre var undervisning för elever med behov av särskild svenskundervisning utan för elever med utländsk bakgrund.

Gruber ger även exempel på undantag från den allmänna praktiken, då några av de »duktigaste sv2-eleverna« av organisatoriska orsaker tillfälligtvis fick delta i modersmålssvenskan. Ett problem som läraren dock bekymrade sig för var att dessa elever som undervisats i »vanlig svenska« skulle vilja fortsätta i dessa grupper och att det skulle krävas mycket argumentering från skolans sida för att kunna återgå till ordningen. I förhållande till modersmålssvenskan intog alltså organiseringen av undervisningen i svenska som andraspråk en underordnad roll, vilket ytterligare förstärker bilden av att svenska som modersmål konstruerats som norm i skolan. Det blir också synligt att läraren är medveten om att detta förmodligen påverkar elevernas inställning till ämnet svenska som andraspråk.

Ytterligare en aspekt som förs fram av Gruber är att lärarna i svenska som andraspråk av andra lärare även uppfattades som ett slags »invandrareexperter«, med kunskap om sådant som rör »invandrarelever och deras kulturer«. Sådana kunskaper om eleverna tycktes främst vara en angelägenhet för dessa lärare, medan andra lärare följaktligen var experter på andra saker, matte, engelska m.m.

Grubers slutsats är att skolpraktikens vanemässighet och rutinisering gör något med eleverna, att de skapar och upprätthåller ett invandrarskap. Kärnan

i problematiken är dubbelheten i skolans praktik: den sociala ordningen, handlingsberedskapen och den före-givet-tagna kunskapen underlättar arbetet, men skapar också låsningar. En praktik som primärt syftar till att stödja elever får också en oönskad försvarande effekt. Även om institutionaliseringsprocesser i stort är ofrånkomliga, menar Gruber att det är mycket angeläget att skolans personal blir medvetna om sådana processer och effekterna av dessa. Hon ser även ett behov av att ytterligare belysa utvecklingen av »expertområdet« svenska som andraspråk i relation till skolans inkluderande visioner. Vilken betydelse har utvecklingen av ett nytt ämne, nya experter och därmed nya elevkategorier för skolans möjligheter att vara en social mötesplats och arena där sociala skillnader överbryggas? Gruber påpekar också behovet av att studera skolans externa relationer i syfte att klargöra hur dess dagliga verksamhet är förbunden med och influeras av omgivande samhällsordningar.

Mångfald och marginalisering

Grubers studie har stora beröringspunkter med (och refererar till) en avhandling som lades fram i början av 2003, *Mångfald, motsägelser och marginaliseringar – en studie om hur invandrarskap formas i skolan*, av Ann Runfors, som kommer fram till närliggande slutsatser.

Runfors fältstudier var förlagda på tre skolor i tre mer eller mindre »invandrartäta« områden med syfte att observera vilken form av uppmärksamhet som lärare riktar mot elever med utländsk bakgrund och hur detta skapar villkor för dessa elever. Hon studerade hur lärarna förhåller sig dels till elevernas språkliga och kulturella bakgrund och dels till ideal och normer i samhället och till läraruppdraget. Liksom Gruber betonar Runfors lärarnas uppriktiga intentioner och engagemang i att söka främja elevernas likvärdiga möjligheter, men hävdar att deras praktik genom ofta omedvetna processer får en motsatt effekt genom det sätt de kategoriserar och förhåller sig till eleverna.

I olika myndighetsdirektiv styrs skolor och lärare av uppmaningar att respektera, ta vara på och fostra till att leva med kulturell mångfald, medan tolkningen och bedömning av hur detta praktiskt ska gå till lämnas över till personalen. Runfors beskriver den svårighet som lärare upplevde i att uppmuntra något som i samhällets ögon snarare representerar ett hinder för framgång, och att de därför ofta tog till strategin att »behandla alla lika«. Men lika i betydelsen jämlika var exakt hur dessa elever inte uppfattades. De utgjorde istället avvikelsen från den rådande normen som bestod i en förmodad »svenskhet« och som förblev oreflekterad och oemotsagd.

Runfors menar att lärarna i relation till skolans ideal om jämlikhet och individualism, upplevde att elever med utländsk bakgrund oftare har längre väg att gå och att föräldrarna ofta motsätter sig en sådan utveckling. Därför finns en ambition att frikoppla dem från sin bakgrund. De processer som Runfors iakttog beskriver hon som ett projekt i tre steg: att »frikoppla, forma och infoga invandrarelever«, dvs. att förmå dem att lämna en gemenskap, de delar av deras kulturella och språkliga bakgrund som uppfattas som belastande och bristfälliga inför ett liv i Sverige, och att ingå i en annan, den »svenska«, som förväntas ge dem bättre förutsättningar att lyckas i skolan och i framtiden.

Förslag på åtgärder och förebyggande arbete

Skolans praktik syftar till social utjämning och likvärdiga förutsättningar för alla elever, men denna, vilket vi ständigt påminns om, tycks i hög grad reproducera utgångsläget för eleverna (t.ex. Bourdieu 1977). Ur ett integrationspolitiskt perspektiv är det av avgörande betydelse att få syn på de bakomliggande mekanismerna till hur ojämlikhet avseende etnisk och kulturell bakgrund i skolan uppkommer. Studier som Grubers och Runfors visar hur en reproduktion när det gäller etnisk bakgrund skapas och rättfärdigas med marginalisering som följd. Andra studier har visat hur elever i sin tur upplever ett utanförskap och otillräcklighet i skolan värld (t.ex. Parszyk 1999). Att det inom skolans väggar sker en institutionalisering av synen på normalitet och avvikelse, där »invandrarskapet« betraktas som en avvikelse, bristfällighet eller en börda är ett avgörande hinder för integration och jämlikhet.

Såväl Gruber som Runfors lyfter fram de höga politiska visionerna och direktiv som omger utbildningsuppdraget och att lärarna lämnas åt sitt öde när det gäller att tolka och konkretisera dessa. De hamnar på sätt å vis i ett slags »mångfaldens dilemma«. Å ena sidan lyfter visioner och direktiv fram etnisk, kulturell och andra former av mångfald som en resurs för samhällsutvecklingen. Mångfalden ska tas tillvara och respekteras, inte minst i skolan. Vidare visar forskning på att en framgångsfaktor när det gäller studieresultat för elever med utländsk bakgrund är att undervisningen utgår från individens sociokulturella bakgrund och att tvåspråkiga elevers undervisning utgår från såväl modersmålet som andraspråket (Cummins 1996, Thomas & Collier 1997, Axelsson m.fl. 2003, Holmen 2002). Men så länge som den underliggande normen, det eftersträvarsvärda, i samhället och därmed i skolan är en föreställd »svenskhet«,

blir uppmaningen att lyfta fram och ta vara på andra erfarenheter och kunskaper problematisk (i synnerhet när kultur såsom den ofta görs, definieras essentialistiskt och som något statiskt). Diskussioner kring detta dilemma förekommer ständigt på skolorna: Gör vi eleverna en tjänst eller björntjänst om vi anpassar oss till familjers önskemål om ledighet för särskilda högtider? Hur förhåller vi oss till att barn bär slöja? Är särskilda modersmålsklasser berikande för elevernas kunskaps- och språkutveckling och därmed integrationsfrämjande eller är det stigmatiserande och segregering? Här uppfattar Integrationsverket det som att skolväsendet idag är mycket ambivalent och söker efter framkomliga vägar, inte utan konflikter och vända, men också med lärande exempel⁴.

Hur kan skolans möjligheter att skapa en inkluderande jämbördig praktik för elever med olika ursprung öka? Utan att frånta lärarna sitt individuella ansvar för förhållningssätt och attityder, är det viktigt att uppmärksamma att särskiljande och diskriminerande skolpraktiker är ett uttryck för en institutionalisering av normer, strukturer och mekanismer som återfinns på en strukturell nivå och inom andra samhällsordningar, såsom på arbetsmarknaden, i media etc. För att åstadkomma en varaktig förändring i skolan, måste även övergripande strukturella förändringar ske, på såväl övergripande nivå inom utbildningsväsendet som i samhället i stort. Det är också viktigt att fortsatt forskning söker utrona hur kopplingen mellan den strukturella och den institutionella nivån ser ut. Men det är också av enorm vikt att man arbetar för en förändring inom skolvärlden, på både institutionell och individnivå. Slutsatser man kan dra från ovan beskrivna forskning är att det behövs medvetandegörande och kompetensutvecklande insatser för lärare och ledning men också förändringar på organisations- och styrningsnivå.

Ökad medvetenhet och kunskap hos skolans personal

Lärare och ansvarig ledning behöver bli medvetna om hur de bland annat genom de krav som arbetet ställer är inbegripna i en process som skapar och återskapar särskiljande föreställningar och förhållningssätt gentemot olika elever. Skolansvariga och skolpersonal behöver få ta del av verktyg i form av kunskap, perspektiv och analytiska redskap kring frågor om etni-

4 Ett exempel beskrevs i *Rapport Integration* 2002 utifrån en utvärdering av praktiken på Kroksbäcksskolan i Malmö (Blob, 2002). Denna visar att skolan genom bland annat modersmålsstöd och målmedveten föräldrasamverkan förbättrat såväl arbetsmiljö och skolresultat.

citet, klass och kön, om migration och integration samt diskriminering.

De behöver också konkreta tillfällen till reflexion i vardagen. Därför behöver detta område prioriteras, såväl i grundutbildning som i kommunernas satsningar på fortbildning.

Såväl Gruber som Runfors pekar på svårigheterna att få syn på och ifrågasätta praktik och föreställningar som genom institutionaliseringsprocesser framstår som naturliga och självklara. Men Runfors ger i sin avhandling exempel på att hennes intervention på skolorna, i form av bland annat intervjuer med lärare, kunde bidra till en självreflexion och ibland omvärdering hos lärare.

En utvärdering av kompetensutveckling för lärare om bland annat andraspråkutveckling och om migration, kultur och kommunikation (Axelsson m.fl. 2003), visar att sådan utbildning kan ge positiva effekter när det gäller ökad medvetenhet, kunskapsnivå och arbetssätt samt i viss mån skolans organisation. I utvärderingen uppger 76 procent av deltagarna att de har förändrats när det gäller synliggörandet av egna och andras attityder och värderingar när det gäller migration, kultur och kommunikation. Några svar var: »All hjälp har varit värdefull när det gäller att inte se barnen och deras familjer genom svenska glasögon«, »Är mer lyhörd, tar reda på mer om familjerna och deras bakgrund, allt är inte svart och vitt längre«, »Jag har fått mer förståelse för föräldrarna. Att man måste vara ödmjuk«, »Jag har blivit lyhörd för att inte bara mina värderingar och reflektioner är bäst och det som är rätt.« Axelsson konstaterar att även om de flesta pedagogerna har mångårig erfarenhet av att arbeta med tvåspråkiga barn och deras familjer har kursen varit omvälvande för många av dem. De har fått byta perspektiv och se saker ur andra synvinklar än det egna etnocentriska.

På lärarutbildningarna idag finns obligatoriska moment där dessa frågor skulle kunna få utrymme. Men omfattningen och kompetens är enligt vad Integrationsverket erfar mycket varierande på olika högskolor.⁵ En orsak, vilket illustreras väl i Grubers studie, är att s.k. interkulturell kompetens/pedagogik hittills har spridits till en snäv expertgrupp, då den ingått som en del av utbildningen i svenska som andraspråk. Effekten blir att elever med utländsk bakgrund, främst blir en angelägenhet för dessa experter på skolan. Denna bild känns alltför väl igen och inte bara från skolans område.

En viktigt aspekt när det gäller utrymme för reflek-

5 Källa: bl.a. samtal med Lena Tidblom, Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk

tion är arbetssituationen för lärarna. 1990-talet präglades av urholkade resurser, vilket enligt en nyttkommen rapport påverkande lärarnas arbetssituation, bl.a. genom större klasser (Björklund m.fl. 2003). Med större elevgrupper och en tyngre arbetsbörda ökar behovet av en effektiv organisation, av standardiserade lösningar. I denna situation torde lärarna bli alltmer handlingsinriktade och beroende av rutiner. En rimlig konsekvens är att möjlighet till reflexion, flexibilitet och individualisering minskar och att den institutionella sårordningen därmed torde fördjupas.

Öppna skolan för fler perspektiv

En bidragande orsak till att rådande normer, föreställningar och common-sense-kunskap inte utmanas är tveklöst att det finns ett socialt avstånd mellan eleverna och lärarna. Det är fortfarande så att många lärare har sina rötter i en svensk medelklassmiljö. De lärare med utländsk bakgrund som traditionellt sett funnits i skolan, modersmållärarna, har haft svårt att göra sig gällande som en integrerad del av lärarkåren (se t.ex. Skolverket 2003c). I vissa områden med stor andel invånare med utländsk bakgrund, kan skolan t.o.m. betrakta sig som »en svensk utpost«, där svenska lärare ses som en nödvändighet för att eleverna ska få del av »det svenska« (Runfors 2003). Detta förhållningssätt präglar också förhållandet till föräldrar och andra aktörer i lokalsamhället, där man försöker kompensera för elevernas sociokulturella bakgrund istället för att bygga på den (ibid.).

Ett antal skolor i sådana s.k. invandrartäta områden, som uppmärksammas för sina framsteg, har det gemensamt att de på olika sätt börjat samarbeta med flera aktörer i närsamhället: föräldrar, föreningar, stadsdelsförvaltningar m.fl. Flera av dem har medvetet sökt tillämpa principerna och strategierna för en »öppen skola« eller »community school«, som handlar om att skolan utgör en resurs för hela närsamhället och det omvända⁶. Den öppna skolan skulle kunna vare en väg att skapa ett förändringsutrymme, en möjlighet för andra än skolans företrädare att få tolkningsutrymme och inflytande. I en skolinstitution där skolan antas representera en utpost av någon eftertraktad »svenskt«, som ska erbjudas »invandrarelever« som på olika sätt hämmas genom sin bakgrund och sitt språk, ställs mycket på sin spets

6 Ett antal skolor har deltagit i ett projekt där Folkhälsoinstitutet, Integrationsverket samt Skolverket, sedermera Myndigheten för skolutveckling, under tre år har erbjudit kunskaps- och processutvecklingsstöd i syfte att söka pröva den öppna skolan som en strategi för skolframgång, integration och hälsa i s.k. utsatta bostadsområden (se Integrationsverket 2003).

om man erkänner att skolan inte ensam kan erbjuda eleverna det stöd de behöver. Föräldrarnas auktoritet och resurser erkänns och tas till vara. Erfarenheter som gjorts på skolor som på detta sätt »öppnat dörren«, är bland annat att dialogen, förtroendet och samarbetet mellan föräldrar och skola förbättras, att eleverna känner sig mer sedda och skolresultaten förbättras (Blob 2002, Myndigheten för skolutveckling 2003, Integrationsverket 2003).

På samma sätt kan en ökad språklig och etnisk mångfald bland lärare och skolledare bidra till att sätta ljuset på och ifrågasätta de normer och föreställningar som så att säga »sitter i väggarna«. En viktig förutsättning är olika insatser som bidrar till att öka tillträdet för lärare med utländsk lärarutbildning till lärarjobb, att öka rekryteringen av studerande med utländsk bakgrund och att förbättra arbetsvillkoren för modersmållärare.

Omprövning av former för svenska som andraspråk

Svenska som andraspråk är tillsammans med modersmålsundervisningen det mest påtagliga och formaliserade uttrycket för uppmärksammandet av specifika utbildningsbehov hos elever med utländsk bakgrund. Organisation, resurser och kompetens inom dessa områden har tveklöst stor betydelse för hur såväl skolan som föräldrar, elever och omvärld uppfattar skolans förhållningssätt till olikheter när det gäller etniskt och språklig bakgrund. Gruber avser uttryckligen inte att tala för eller emot ämnet svenska som andraspråk, men hennes observationer väcker trots allt frågor om huruvida implementeringen och utvecklingen av ämnet delvis fått oönskade effekter? Studien illustrerar ett antal problemområden när det gäller ämnet svenska som andraspråk, som vi menar mycket väl kan ha bidragit till att praktiken kring denna undervisning riskerar att skapa och återskapa föreställningar om olikhet och avvikelse.

Ett av syftena med att skapa ett eget ämne i svenska som andraspråk, jämförbart och i lika grad behörighetsgivande som modersmållsvenskan, var bland annat att tydliggöra att denna undervisning inte var fråga om en särskild stödundervisning för elever med inlärningssvårigheter, utan helt enkelt handlade om att eleverna ännu inte utvecklat en språkbehärskning i svenska motsvarande infödd nivå, och därför hade andra behov och utgångspunkter än modersmålstalare. Ämnesreformen ansågs vara viktigt för ämnets status, såväl på skolan som i föräldrarnas och elevernas ögon. Dock talar mångas erfarenheter för att reformen inte varit helt framgångsrik i detta hänse-

ende (Axelsson m.fl. 2003)⁷. Det är tydligt att det finns många elever och föräldrar som upplever ämnet som ett negativt val. Det förekommer att elever som läser svenska som andraspråk känner sig diskriminerade och exkluderade och att föräldrar ifrågasätter ämnet av oro för att det inte ska ge tillräckliga kunskaper och därmed likvärdiga förutsättningar. Ett arbete för att utveckla och stärka undervisningen i svenska som andraspråk måste ta dessa signaler på allvar. Om en insats betraktas med skepsis av dem som den är avsedd att stödja, måste man fundera på hur man kan höja kunskapen om och förtroendet för denna. En självklar åtgärd är att söka höja kvaliteten. Vi vet att lärarkompetens inom ämnet svenska som andraspråk ännu saknas på många skolor och att kvaliteten på många håll lämnar mycket att önska. Men de studier vi tagit del av ovan visar också på några andra problematiska områden.

Oklara grunder för elevplacering

En källa till osäkerheten kring ämnets ställning är svårigheter i bedömningen av vem som ska delta. Enligt grundskolans kursplan är syftet med utbildningen i ämnet svenska som andraspråk att »eleverna skall uppnå en funktionell behärskning av det svenska språket som är i nivå med den som elever med svenska som modersmål har«. Styrdokumentet ger dock ingen vägledning i hur man bedömer vem som ska delta, vilket ligger på rektors ansvar. Medan det på den studerade skolan i Grubers studie var elevens modersmål som utgjorde det vanliga kriteriet för beslut om hurvida en elev skulle delta i svenska som andraspråk eller i modersmållsvenska, visar Skolverkets uppföljningar att det totalt sett är få elever med annat modersmål som läser ämnet svenska som andraspråk på grund- och gymnasieskolan. Det tycks med andra ord finnas en godtycklighet och osäkerhet på detta område, som öppnar för att institutionaliserade föreställningar och kategoriseringar, men också resurstillgångar och organisatoriska förhållanden får inflytande över beslutet, snarare än en individuell bedömning av språkbehärsknigen. Integrationsverket menar att en sådan professionell och behovsbaserad grund för beslut om deltagande i svenska som andraspråk är mycket viktig, inte minst för att vinna acceptans och förtroende från elever och föräldrar. Därför är det mycket angeläget att det finns tillgång till adekvata bedömningsinstrument och att det finns sådan kompetens på skolorna, vilket i hög grad saknas idag (Axelsson m.fl. 2003).

⁷ Källa: samtal med Inger Lindberg, professor i svenska som andraspråk och Lena Tidblom, Centrum för sfi och svenska som andraspråk.

Särskiljande undervisningsformer och särskilda experter

Det finns vidare ett behov av att se över organisationen och formerna kring undervisningen. Det förekommer exempelvis ännu att ämnet har karaktären av stödundervisning. Vi har sett att särskild undervisning utanför det ordinarie klassrummet kan bidra till att eleverna upplever det som att de går från den »riktiga« svenskan i det »vanliga« klassrummet till något som är avvikande och mindre eftersträvänsvärt. Resultat från forskning som studerat kunskapsutveckling för tvåspråkiga elever tyder på att integrerad undervisning, dvs. att elever med ett annat modersmål än majoriteten läser tillsammans med majoritets-elever, men med pedagogik och arbetssätt anpassats för andraspråkinlärare, är en framgångsfaktor (Thomas & Collier 1997). Detta förutsätter bland annat att även ämneslärare har vissa kunskaper om andraspråkutveckling och om lärande på ett andraspråk, vid sidan av ökad samverkan med läraren i svenska som andraspråk och modersmålläraren.

Utvecklingen av expertkunskaper kring svenska som andraspråk under de senaste 30 åren har varit oerhört betydelsefull. Men kunskaperna har i hög grad varit förbehållna lärarna i svenska som andraspråk. Trots att eleverna undervisas på svenska under hela dagen har kunskaperna alltså funnit hos ett fåtal, om ens någon på skolan. På senare tid har dock insikten om vikten av en andraspråkanpassad ämnesundervisning⁸ ökat. Exempelvis finns det ett större intresse hos ämneslärare för kompetensutveckling om språkutvecklande arbetssätt.⁹ I synnerhet på skolor med en majoritet elever med utländsk bakgrund konstaterar man ofta att »vi är alla svensklärare«. På Malmö högskola har man som första högskola valt att baka ihop lärarutbildningen i svenska som andraspråk med svenskläraryrkesutbildningen. De utbildar med andra ord inte längre särskilda kategorier av svensklärare. En sådan ämneskompetens hos lärarna skulle på sikt öka kompetensen i svenska som andraspråk totalt sett på skolorna, men skulle också kunna bidra till en normalisering av andraspråksundervisningen och en större flexibilitet i organisationen, vilket i sin tur kan skapa utrymme att motverka negativa elevkategoriseringar och särordningar.

⁸ En sådan anpassning kan definieras som att undervisningen i högre grad bygger upp en förståelse och att den är språkutvecklande.

⁹ Källa: Lena Tidblom, Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk

FRISKOLOR UR ETT INTEGRATIONSPERSPEKTIV

Friskolornas expansion inom utbildningssystemet i Sverige de senaste 10 åren har vuxit fram ur och följts av en intensiv debatt som i huvudsak har berört två områden: skolornas roll och status i förhållande till kommunala skolor samt vilka effekter den ökade förekomsten kan ha när det gäller skolans uppdrag att skapa jämlikhet och social integration. Det som oftast lyfts fram som ett hot mot ambitionerna om en skola för alla, som en mötesplats och instrument för social utjämning, är dels att friskolorna ska »plocka russin ur kakan«, dvs. locka elitens barn bort från den kommunala skolan med ökade sociala klyftor som följd, och dels att marginaliserade etniska eller religiösa grupper startar egna skolor, vilket befaras ytterligare försämra barnens förutsättningar att integreras i samhället.

Trots många åsikter och ställningstaganden finns det ännu en begränsad mängd forskning som kan ge en tillförlitlig och saklig grund för diskussionen. Systemskiftet i och med reformen om valfrihet och friskolor är så pass genomgripande för det svenska skolsystemet att det finns anledning att noga följa dess utveckling och konsekvenser, inte minst ur ett integrations- och jämlikhetsperspektiv. Som en grund och inte som ett uttömmande svar på detta behov presenterar Integrationsverket rapporten *Komplement eller konkurrent? – Fristående skolor ur ett integrationsperspektiv*, av Nihad Bunar, fil.dr i sociologi.

Bunar menar att det inte går att skilja på de båda inledande debattfrågorna. Mot bakgrund av en förståelse av friskolornas framväxt och relation till kommunala skolor samt en analys av den debatt som förts kring skolorna, söker han argumentera för hur fristående skolor skulle kunna göras till ett aktivt instrument i integrationspolitikens genomför-

ande. Ett syfte har också varit att analysera befintliga forsknings- och utredningsresultat för att ge ett svar på hur mycket man egentligen vet idag om vilka segregering eller integreringseffekter som friskolornas inträde, men också valfrihetssystemet, har fått.

Metoden har främst bestått i att sammanställa formella dokument, tidigare studier och tidningsartiklar, men också av tre empiriska nedslag på fristående gymnasieskolor. Dessa nedslag gör inte anspråk på någon form av representativitet utan syftar till att konkretisera frågeställningarna och ge röst åt de skolor som det handlar om. Rapporten presenteras här i Integrationsverkets redigerade form, följt av verkets analys och slutsatser. Den publiceras samtidigt i sin helhet som bilaga till *Rapport Integration 2003* (Bunar 2004).

Komplement eller konkurrent? –

Fristående skolor ur ett integrationsperspektiv

Integration och friskolor i teorin

Av samhällsdebatten att döma uppfattas friskolor både som ett problem och en möjlighet för integration i samhället. För att överhuvudtaget kunna närma sig frågor om friskolor och integration, menar Bunar att man först måste förstå tre saker: vad för slags institution friskolorna är, vilken position de har inom det s.k. *utbildningsfältet* samt vilka *diskurser* som omger friskolorna¹.

Begreppet fält kan kort förstås som ett dynamiskt

¹ Tillvägagångssättet bygger på Pierre Bourdieus tankar om hur sociologiska undersökningsobjekt konstrueras (Bourdieu, Wacquant 1992).

system av sociala positioner med inbördes maktförhållanden (Bourdieu 1977). Förändringar i förhållanden inom fältet eller yttre faktorer påverkar hela fältet och dess relation till andra fält. I detta sammanhang innebär det att friskolorna som en relativt ny institutionell form etableras i ett gammalt sammanhang (utbildningsfältet), där det sedan många år finns inmutade positioner och etablerade institutioner. Det finns alltså en viss social ordning på utbildningsfältet som friskolorna påverkar genom sin blotta existens.

En av de yttre faktorer som påverkar institutioner och individuella praktiker på ett fält är olika diskurser (Foucault 2002), eller specifika föreställningar om vad som är sanning eller kunskap om fältet, om olika aktörer och dess relationer. Vad vi säger; hur vi väljer att representera en aktör, en institution, en grupp människor; med vilka begrepp; i vilka sammanhang och hur detta kommer att påverka de betecknade är i allra högsta grad beroende av de rådande maktförhållandena. Men diskurserna bidrar också till att åter skapa dem.

Ett sätt att beskriva förhållandet mellan institutioner och individer i ett samhälle är att tala om systemintegration respektive social integration (Lockwood 1964). Systemintegration innebär att olika institutioner och strukturer i ett samhälle så att säga drar åt samma håll medan social integration avser individers och grupper förhållande till och interaktion med varandra, men också deras deltagande i gemensamma offentliga angelägenheter. Tillämpat på friskolor handlar det om att dessa dels befinner sig i samklang med kommunala skolor på utbildningsfältet och dels tillhandahåller mötesplatser för barn och ungdomar från olika sociala skikt och etniska grupper.

Integration kan teoretiskt betraktas som en ständigt pågående process som går ut på att hålla ihop ett samhälle bestående av olika individer, institutioner och deras respektive individuella och kollektiva intressen. När nya kollektiva intressen skapas gäller det att institutionellt kanalisera dem och göra dem kompatibla med gamla intressen och gamla institutioner, inte bara i praktiken utan även diskursivt eller representationsmässigt. Hela processen präglas av asymmetriska och dynamiska maktförhållanden. Integration i förhållande till friskolor skulle enligt denna förståelse för det första kunna definieras som en uppfattning om vilken plats och funktion som denna institution kan ha på utbildningsfältet, samt en uppfattning om hur ett därigenom påverkat/förändrat utbildningsfält kommer att inverka på en bredare social samhällsstruktur (utjämning av sociala skillnader, lika rättigheter, medborgarskapets stärkning o.d.). För det andra är det en uppfattning om hur den diskurs som skapas omkring

friskolorna av media, forskning, ledande politikers uttalanden etc. påverkar friskolornas system- och socialintegration och deras arbetsvillkor överhuvudtaget. För det tredje skulle integration i relation till friskolor kunna förstås som ett instrumentellt förhållande där friskolor blir till ett instrument i integrationspolitikens genomförande.

Utbildningsfältet i ett integrationsperspektiv

Utbildningsfältet har varit en av de viktigaste dimensionerna i den svenska välfärdsmodellens uppbyggnad efter andra världskriget. Organisatoriska förändringar inom både grund- och gymnasieskolan pekade under perioden i en enda riktning, nämligen mot homogenisering och att man tog bort institutionella lösningar som man uppfattade bidrog till att skolsegregationen och därigenom sociala klyftor i samhället upprätthölls. Syftet med grundskolereformen var till exempel att genom en likvärdig skolgång, med lika möjligheter för alla oavsett social bakgrund, förebygga fortsatt snedrekrytering och därigenom långsiktigt utjämna skillnader bland olika befolkningsgrupper i samhället. Att skapa och försvara en sammanhållen skola (social integration), men att samtidigt försöka anpassa den till förändringar i omvärlden, i samhället och på arbetsmarknaden (systemintegration) har varit en huvudprincip i flertalet skolreformer sedan dess.

Under 1980- och 90-talen ändrades dock vissa förutsättningar i samhället. I och med moderniseringen och skolväsendets utveckling, hade allt fler underprivilegierade barn (från exempelvis arbetarklassen och etniska minoriteter) fått möjligheter till en social mobilitet. Samtidigt hade boendesegregationen med sociala och etniska förtecken, förstärkt av förändringar i skolans organisation (valfrihetssystemet, profileringar) inneburit en rumslig koncentration av elever från ekonomiskt svaga, invandrade och lågutbildade familjer. Med andra ord, samtidigt som fler genom det formellt jämlika utbildningssystemet fått möjligheten att »resa uppåt«, har nya exkluderingsformer skapats. Om det tidigare gällde att exempelvis ha rätt medel- och överklassbakgrund, gäller det nu i hög grad att ha »rätt« etnisk bakgrund. Om det symboliska kapitalet tidigare kunde reproduceras genom privata skolor, kan det idag förvärfas genom »svenska« skolor respektive förlösas genom »invandrarskolor«. Den sociala distansen mellan olika skolor och utbildningar har alltid återspeglat den sociala distansen mellan olika samhällsgrupper, oavsett om det gäller den tidiga folkskolan och läroverken, »arbetarskolan« och »medel- och överklasskolan«

vid mitten av 1900-talet eller »invandrarskolor« och »svenska« skolor på 1990-talet.

Gymnasieutbildningen samlades undan för undan under ett gemensamt tak. Men inom gymnasiet kunde man trots alla reformer ännu i slutet av 1980-talet urskilja tre segregeraande mönster, som visar att eleverna hamnar på olika program utifrån könsmässiga, prestationsmässiga och sociala skillnader (SOU 2000:39). Statistiken visar alltså att gymnasieskolan vid denna tidpunkt starkt bidrog till klasskillnadernas reproduktion. Den nya gymnasieskolan som sjuösettes på 1990-talet skulle råda bot på detta genom att samtliga linjer ska ge allmän behörighet till gymnasiet och därför har en gemensam teoretisk kärna. Att det individuella programmet, som betraktades som en tillfällig lösning för ett fåtal, istället har vuxit till landets tredje största, har förklarats som ett uttryck för den utslagning som ett sådant »teoretiserat« gymnasium leder till. (För närvarande bereds ännu en gymnasie-reform, som bland annat kan innebära att man avskaffar det individuella programmet.)

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det uppstått nya positioneringar inom det integrerade utbildningsfältet. Med andra ord, vi har inte längre särskilda utbildningsinrättningar som reproducerar elitens barn till eliten, men inom den enhetliga kommunala skolan har det uppstått rejäla skillnader mellan skolor, allt beroende på vems barn som dominerar vilken skola (arbetarklassen, invandrare). Den sociala reproduktionen (segregationen) har kunnat fortsätta inom ramen för det sammanhållna utbildningssystemet. Detta har varit den rådande ordningen på utbildningsfältet under många år. Poängen med denna historiska tillbakablick är att det är på ett sådant fält som friskolor etablerar sig.

Friskole- och valfrihetsreformen

Det har alltid funnits friskolor parallellt med de offentligt styrda skolorna. De har varit få och betraktas som »undantag«, ett slags experimentskolor som kunde bidra till utveckling av alternativa pedagogiska metoder. Denna tydliga roll var förenad med hårda regler för etablering samt ytterst reglerade finansieringsvillkor. I början av 1980-talet fanns det enbart 35 fristående grundskolor och 44 fristående gymnasieskolor. Nästan en fjärdedel av dessa skolor fanns redan före år 1900.

Bakgrunden till den friskole- och valfrihetsreform (Prop. 1991/92:95) som genomfördes av den borgerliga regeringen i början av 1990-talet var en utveckling mot en ökad decentralisering och påtryckningar om lättnader för etablering av friskolor. Medan socialde-

mokraterna talat om valfrihet för att öka den pedagogiska mångfalden, kopplade de borgerliga partierna ihop detta med konkurrens och huvudmannaskap. Enligt Skolverket (1996) förväntades valfrihetsreformen frambringa:

... en ökad mångfald och pedagogisk förnyelse, förbättrad effektivitet och en allmän kvalitetshöjning av skolväsendet som följd. Den ökade konkurrensen mellan skolor förväntades skapa stimulans till utveckling och ge möjligheter för elever och föräldrar att uttrycka sitt missnöje genom att lämna den skola de är missnöjda med, göra »sorti« eller »rösta med fötterna« och på så sätt ge tydliga signaler till skolorna. Valfriheten sågs också som ett mål i sig – som en medborgerlig rättighet. (Ibid. sid.11.)

Valfriheten som konkret innebär att kommunen i så stor utsträckning som möjligt skall tillgodose elevers och föräldrars önskemål om skolplacering, nyttjas mest i storstadsområdena och benägenheten att välja en annan grundskola än den närmast hemmet är störst bland dem med högre utbildning. Mönstret är tydligt även hos utrikes födda föräldrar (Ibid.). Även intagningen till gymnasieskolan sker enligt närhetsprincipen, förutom i vissa kommuner (t.ex. Stockholm) där intagningen baseras på elevernas betygsprestationer.

Sedan reformen har antalet fristående skolor expanderat kraftigt i Sverige, inte minst i storstadsområdena. Detta har skett i takt med att regelverk och finansieringsvillkor för etablering av friskolor har förändrats i riktning mot en större likvärdighet med de kommunala skolorna. Efter de senaste årens finansieringsreformer kan det sammanfattningsvis sägas att Sverige har gått från ett system av hård reglering där enbart en liten del friskolor med specifika pedagogiska profiler (Waldorf- och Montessoriskolor) var tillåtna till ett offentligt finansierat friskoleväsende, men med diffusa samhälleliga ambitioner (Rothstein, Blomquist 2000). Det inledande syftet med friskolornas kompletterande roll försvann någonstans på vägen. De konflikter som uppstår i samband med etablering av fristående skolor handlar i regel om just detta: olika uppfattningar om huruvida friskolorna kompletterar eller konkurrerar med de kommunala skolorna.

En statistisk bild över friskolorna

Antalet ansökningar till Skolverket om att starta en friskola (från förskola till gymnasieskola) har gått från 141 ansökningar år 1997 till 312 år 2003, efter en topp på 485 stycken år 2001. Avmattningen kan eventuellt förklaras med att de kommunala skolorna har

blivit bättre på att möta konkurrensen, eller att marknaden helt enkelt är mättad.

Friskolor är ingalunda enhetliga institutioner. Göran Folin (1999) väljer i en överskådlig sammanställning att dela in dem i sju kategorier. Reformrörelseskolor betecknar de »gamla« friskolorna med en alternativ pedagogisk filosofi och som fanns innan de omvälvande skolpolitiska förändringarna. Waldorf, Montessori och Reggio Emilia är bland de mest kända. Skolor för uttalade särintressen kallar Folin de språkligt/etniska och konfessionella skolorna. Glesbygdskolor har tillkommit på föräldrarnas initiativ efter nedläggningsbeslut i kommunen. Sektskolor drivs av sektliknande samfund som TM, Hare Krishna-rörelsen och Livets ord. Avknoppade skolor är ett fenomen som uppstått i privatiseringens kölvatten. Den befintliga kommunala skolan med elever, byggnader och utrustning övertas av personalen och omvandlas till en fristående skola. Koncernskolor kallas skolor vars ägare är aktiebolag som på ett eller annat sätt har specialiserat sig på friskoleverksamhet. Prestigeskolor är det som ofta kallas elitskolor. De tre riksinternaten är de mest exklusiva, men det finns också en rad andra skolor med en mycket hög status, tillgängliga för en exklusiv minoritet.

Denna övergripande kategorisering visar på att fristående skolor ingalunda är ett eliternas eller de religiösa sekternas projekt. Dessa finns, men många friskolor drivs av entusiaster som tror på en annan än den statlig-kommunalt sanktionerade pedagogiken. Vissa skolor som exempelvis glesbygdskolor är ett led i de utsatta kommundelarnas sociala kamp för likvärdiga livsvillkor.

I Skolverkets uppföljningar görs en något annorlunda indelning. Av denna kan vi konstatera att det är grundskolor med speciell pedagogik och allmän

inriktning som står för en stor del av den lavinartade ökningen och som dominerar bilden läsåret 2002/03. 17 procent har en konfessionell eller språklig/etnisk inriktning.

Lsåret 2002/03 fanns det 206 fristående gymnasier, en ökning från 152 året innan. De absolut vanligaste programmen är de samhälls- och naturvetenskapliga. Det har skett en kraftig ökning av antalet elever som går i fristående grundskolor. Läsåret 2002/2003 går mer än 60 000 elever i någon av de 539 fristående grundskolorna i landet. Detta är mer än en fördubbling på fem år. Av alla grundskolelever går nu 5,7 procent i fristående skolor. Situationen varierar dock stort mellan landets kommuner, där andelen är störst i storstadsregionerna. Medan endast en procent av eleverna i glesbygdskommunerna går i en friskola, är andelen i exempelvis Stockholm 13,7 procent. Den högsta andelen har Täby kommun med 23,3 procent. (Skolverket, pressmeddelande 7 april 2003).

Ökningen av antalet elever på fristående gymnasieskolor har procentuellt sett varit ännu större. Enligt Skolverket går 8,2 procent av eleverna i fristående gymnasieskolor, internationella skolor och riksinternatskolor år 2003, vilket är en ökning med 73 procent på två år. Solna och Danderyd är de kommuner som har störst andel av sina elever i fristående gymnasieskolor, 37 respektive 34 procent (ibid.).

Från systemintegration till konkurrens

Från början var fristående skolor en systemintegrerad institution, i meningen att de i sin kompletterande funktion förutsattes vara i samklang med den kommunala skolan och den ordning denna representerade. Eftersom den pedagogiska profileringen uppfattades vara den stora nyheten med friskolorna och

TABELL 1

Antal verksamma fristående grundskolor per inriktning och läsår.

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03
Speciell pedagogik	83	91	102	110	121	135	152	165	175
Allmän	55	64	69	83	105	121	149	177	207
Konfessionell	45	45	49	54	56	55	59	63	66
Språklig/Etnisk	16	18	21	21	18	17	22	24	25
Speciell ämnesprofil	5	6	9	10	13	17	19	24	28
Övriga	4	5	7	8	8	17	17	23	28
Internationell	6	6	6	7	7	6	7	7	7
Riksinternat	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Totalt	217	238	266	296	331	371	428	486	539

KÄLLA: Skolverket: http://www.skolverket.se/information/friskolor/info_tabell_1.shtml (2003-09-18)

eftersom få förväntade sig att friskolorna skulle få ett sådant genomslag som de fick i början på 2000-talet, hamnade frågan om social integration inte så högt på dagordningen, i meningen att friskolorna skulle vara en socialt, könsmässigt och etniskt polariserande institution i samhället.

När friskolor börjar gå över från en pedagogiskt kompletterande till en ekonomiskt konkurrerande institution, börjar de utmana både föreställningar om och den reella ekonomiska, pedagogiska och ideologiska ordningen på utbildningsfältet. Här får vi plötsligt en ny skolform som faktiskt bryter mot drygt 100 år av kamp om en enhetlig och sammanhållen skola. Här börjar friskolorna att mer och mer systemsegreras i relation till den kommunala skolan, något som också framkommer i de empiriska nedslag som Bunar gjort på fristående skolor i olika kommuner². I dessa framträder en tydlig polarisering i förhållande till de kommunala skolorna. Medan kommunerna talar om konkurrens, vill skolorna själva gärna lyfta fram den särskilda pedagogiken, lärarnas förhållningssätt och speciella profileringar. Någon pedagogisk samverkan eller utbyte mellan skolor förekom inte i de skolor som Bunar gjort nedslag i.

För att sammanfatta har friskolorna som från början avsågs att utgöra ett begränsat komplement, i syfte att erbjuda pedagogiska alternativ och mångfald, blivit en konkurrerande institution till den kommunala skolan och ekonomiska resurser har börjat flyttas med eleverna till friskolornas förmån. Utbildningsfältet håller på att få en ny struktur, en ny intern ordning. Hur detta nya fält påverkar samhället, är det inte möjligt att säga i nuläget (se även Skolverket 2003a, Björklund m.fl. 2003).

Friskolediskursen ur ett integrationsperspektiv

Bunar har genom att studera den offentliga debatten kring friskolor, sökt kartlägga huvuddragen i den diskurs som han menar skapats och identifierat fyra återkommande starkt polariserade teman med i regel negativa utgångspunkter. Merparten av den offentliga debatten har utöver själva *namnfrågan*, dvs. huruvida friskolor kan benämnas privata eller inte, kretsat kring ekonomiska och i viss mån pedagogiska frågor på temat *utarmande eller berikande* och kring frågor om *individuella rättigheter eller andras rättvisa*, samt inte minst frågan huruvida skolorna bidrar till *segregation eller integration* i social och etnisk bemärkelse?

² Esaias Tegnér internationella gymnasium i Växjö, IT-Gymnasiet i Flemingsberg, IT-Gymnasiet i Kista/Rissne. Fältstudierna beskrivs i sin helhet i den expertbilaga som Integrationsverket publicerar i samband med Rapport Integration 2003 (Bunar 2004).

Utarmande eller berikande?

Vi anser att dagens ersättningssystem till friskolan måste förändras. Ersättningen till friskolan urholkar ekonomin för den kommunala skolan och för de kommunala verksamheter som får stå tillbaka på grund av den kostnadsdrivande finansieringen av friskolorna. (Wennemo och Fransson, DN debatt 2003-05-15)

Den enda hederliga slutsatsen blir därför att vi inget kan säga. Det finns varken stöd för påståendet att kostnaderna stiger eller för att de sjunker. (Bergström och Sandström, DN 2003-05-20)

Debatten om friskolor har vid sidan om segregationstemat dominerats av ekonomiska diskussioner baserade på olika beräkningar kring friskolereformens samhällsekonomiska konsekvenser och mindre utsträckning även pedagogiska effekter. Bidrar finansieringssystemet av friskolor till att den kommunala skolan utarmas ekonomiskt och därmed inte kan ha den kvalitet som krävs eller innebär den ökade konkurrensen att de kommunala skolorna bedrivs effektivare och med högre kvalitet?

De båda citaten ovan illustrerar hur olika rapporter redovisar mycket skilda resultat och slutsatser. Debattartiklarnas författare står bakom rapporter vars slutsatser står långt ifrån varandra och som båda på olika sätt fått mycket kritik. I rapporten *Konkurrens bildar skola*, en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna från 2001, drar Bergström och Sandström slutsatsen att det inte finns stöd för någon utarmning och att det tvärtom kan sägas att eleverna i den kommunala skolan gynnas av konkurrensen, genom att skolorna blivit bättre på att utnyttja sina resurser. I en senare rapport gör LO-ekonomerna Wennemo och Fransson (Dn 2003-05-15) beräkningar som pekar på enormt ökade kostnader per år för varje elev som väljer en friskola, vilket de menar gör det omöjligt för kommunerna att behålla kvaliteten i den egna skolan.

Även om uppgifter om exakt hur stora ökade offentliga utgifter som friskolesystemet leder till, tycks det dock finnas en enighet om att det finns vissa ökade offentliga kostnader, som kan betraktas som »valfrihetens pris« (Skolborgarråd Erik Nilsson, DN 2003-05-15), eftersom kommunerna måste betala det lagstadgade bidraget till fristående skolor och inte kan minska den egna verksamhetens volym i motsvarande grad. Även Skolverkets teoretiska analys kring samhällsekonomiska effekter (1998) utgår från att det finns vissa negativa effekter, men drar slutsatsen att det är värt det. Enligt en utredning (SOU 2001:12) kan de ökande konstnaderna eventuellt vara ett över-

gående problem, tills kommunerna börjar »vänja sig« vid den konkurrens som fristående skolor i praktiken kommit att innebära

Rättvisa mot rättigheter

Det som står i centrum för intresset i denna frågeställning är om själva möjligheten att välja en friskola eller en annan kommunal skola än den som ligger närmast hemmet, väger tyngre än valets konsekvenser för dem som inte väljer. »Min rättighet mot din rättvisa«, skulle man kunna sammanfatta denna diskussion. Å ena sidan har vi argumentet som gör gällande att den valfrihet som friskolorna erbjuder stärker individens självbestämmanderätt. I en liberal demokrati där hönnorsorden »mobilisering underifrån« och decentralisering dominerat det offentliga politiska samtalet under det senaste decenniet blir således friskolorna ett viktigt instrument för de medborgerliga rättigheternas implementering. Dessutom erbjuder den eleverna från segregerade områden möjlighet att bryta den boendebetingade skolsegregation, vilket förmodas bidra till integration.

Å andra sidan har andra argument gjort gällande att rättviseaspekten går förlorad och segregationen ökar för de elever som är kvar på en skola, varifrån ett socialt skikt eller etnisk grupp helt eller delvis försvinner. Pedagogiska undersökningar och internationella jämförelser visar på en enorm betydelse av den så kallade »peer-effekten«, vilken innebär att de andra barnen i klassen i stor utsträckning påverkar den enskilde elevens arbete och prestationer (Rothstein, Blomquist 2000). Andra undersökningar och teorier har pekat på det svärfångade men så viktiga kulturella och sociala kapitalet (Bourdieu, Passeron 1977) som visserligen kommer ifrån familjen, men som får sin bekräftelse och vidareutvecklas i skolan. Tillgång till dessa kapitalformer grundlägger individens framtida position i samhället. Rättvisan, i olika former och på olika arenor, är ett viktig ideologiskt honnorsord i Sverige och en stor del av den konkreta politiken går ut på att genom kompensatoriska åtgärder leva upp till rättviseaspekten. Rättvisan är också viktig för bibehållandet av social fred där utvecklingen kan fortgå utan stora och öppna konflikter mellan olika skikt och intressegrupper. Hela det svenska välfärds-samhället vilar på dessa grunder.

Genom friskolereformen tycks alltså dessa två principer krocka med varandra. Även om en stor del av den offentliga debatten har förts i dessa termer och den kan vara viktig, anser Bunar att den till syvende och sist är en återvändsgränd, eftersom det idag inte finns tillräcklig kunskap om huruvida rättigheter verkligen krockar med rättvisa, i vilken omfattning

och med vilka konsekvenser. Detta måste beläggas empiriskt, och allt annat är enligt Bunar antaganden eller (vilket oftast är fallet) ideologiskt färgade föreställningar.

Segregation – social, etnisk, könsmässig?

Det finns nog inget annat tema som har dominerat den offentliga debatten om friskolor så mycket som segregationstemat. Denna debatt skulle vidare kunna delas in i två underkategorier. Det första handlar om huruvida friskolorna i sig bidrar till social och etnisk segregation. Det andra temat handlar om huruvida konfessionella och etniska skolor, som en specifik friskoleprofil, bidrar till segregation i samhället.

Är friskolorna att betrakta som elitskolor där högpresterande barn från medelklass och etniskt svenska familjer samlas? I en studie om elevernas bakgrund i de fristående grundskolorna från Skolverket (2000) framgår det till exempel:

- att antalet elever i fristående skolor är litet i förhållande till det totala antalet grundskoleelever,³
- att andelen flickor är högre i fristående skolor,⁴
- att andelen elever med utländsk bakgrund⁵ är högre i fristående skolor än i hela landets kommunala skolor,⁶
- att utbildningsnivån hos föräldrarna är högre i fristående skolor,⁷
- att elever med utländsk bakgrund i fristående skolor har högre andel högutbildade föräldrar jämfört med elever med utländsk bakgrund i kommunala skolor,
- att föräldrarnas disponibla inkomster är högre i fristående skolor än i kommunala.⁸

3 Våren 1999 gick 2,1 procent av eleverna i årskurs 9 i fristående skolor. Ungefär 3,8 procent av eleverna i årskurs 1 och 3,5 procent i årskurs 4 gick i fristående skolor läsåret 1999/00.

4 I årskurs 9 var andelen flickor 50,5 procent jämfört med 48,5 i kommunala skolor.

5 I utländsk bakgrund ingår både utrikes födda elever och de som är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

6 Våren 1999 var andelen elever med utländsk bakgrund i årskurs 9 21,1 procent i fristående skolor, medan den var 14,4 procent i kommunala skolor. Variationer är dock stor mellan olika friskolor och mellan kommuner där det finns etablerade friskolor.

7 Två tredjedelar av eleverna i årskurs 9 har minst en förälder med eftergymnasial utbildning i fristående skolor mot 40,7 procent i alla kommunala skolor och 45,7 procent i de kommuner där det också finns fristående skolor.

8 Medianinkomst för fäder till elever i årskurs 9 var 170 200 kronor i fristående skolor jämfört med 157 900 kronor i kommunala skolor inkomståret 1998. Ungefär 35 procent av fäderna till elever i friskolor hade över 200 000 kronor i disponibel inkomst att jämföra med 20 procent av fäderna i kommunala skolor.

Vad gäller den sociala rekryteringen till fristående gymnasieskolor skriver en utredning att den:

... skiljer sig /.../ från den till kommunala skolor. Grovt uttryckt är de gymnasiala friskolorna främst en angelägenhet för samhällets eliter (SOU 2000:39, sid. 86).

Vilka elever går i de fristående gymnasieskolorna? Är dessa skolor verkligen »en angelägenhet för samhällets eliter?« Skolverkets sammanställningar (Skolverket 2000, sid. 2) visar att föräldrarnas utbildnings- och inkomstnivå är högst på naturvetenskaps- och därefter på samhällsvetenskapsprogrammet både i kommunala och fristående gymnasieskolor, men nivåerna är högre i fristående gymnasieskolor än i kommunala. 81,5 procent av eleverna på naturvetenskapsprogrammet i fristående gymnasieskolor har minst en förälder med eftergymnasial utbildning mot 63,9 procent av eleverna på samma program i kommunala skolor. Eleverna på de fristående gymnasieskolorna har i genomsnitt högre betyg. Andelen elever med utländsk bakgrund är i genomsnitt densamma om jämförelser görs med samtliga kommunala skolor i de kommuner där det också finns fristående skolor. Variationerna förekommer mellan olika gymnasieprogram. Det finns inga elever med utländsk bakgrund på Barn- och fritidsprogrammet och Livsmedelsprogrammet i fristående gymnasieskolor. Däremot har 54 procent av samtliga elever på Omvårdnadsprogrammet utländsk bakgrund.

Sammantaget visar den befintliga statistiken att elever i fristående skolor i genomsnitt kommer från socialt bättre situerade familjer än elever i kommunala skolor (SOU 2001:12). Men givet skolornas begränsade utbredning kan deras påverkan på segregation inte heller överskattas. »Dagens tillgång till platser i fristående gymnasieskolor medför endast marginella effekter för de kommunala skolorna i storstadsregionerna«⁹, skriver Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående skolor (ibid.) Det som enligt kommittén kommer att bidra till att öka eller minska segregationen är hur de kommunala gymnasieskolorna möter konkurrensen från fristående skolor. Många forskare har dessutom pekat på att utvecklingen inom den kommunala skolan i sig leder till den största elitiseringen (eller segregationen). Exempelvis påpekar skolforskaren Donald Broady (2001) med utgångspunkt i situationen kring Stockholms gymnasieskolor att:

9 Kommittén påpekar samtidigt att: »De fristående skolornas hittillsvarande koncentration till storstadsregionerna gör att vi ännu så länge saknar tillräckligt underlag för att kunna bedöma effekten i glesbygden« (SOU 2001:12 sid. 47).

Den aktuella debatten om huruvida friskolor är elitskolor eller ej är vilseledande, eftersom den enbart berör en begränsad aspekt av den mycket mer omfattande och genomgripande differentiering som jag har beskrivit här. Merparten av elitutbildningen på gymnasienivå sker i kommunal regi (ibid., sid. 61).

Den omständighet som åtminstone i Stockholm har skapat en sådan situation är förändrade antagningsregler till gymnasieskolan. Sedan år 2000 sker antagningen på basis av elevernas betyg och inte utifrån närhetsprincipen. Därmed har hela staden gjorts till ett enda upptagningsområde till samtliga gymnasieskolor. Elever med högsta betyg kommer in på de mest åtråvärda gymnasierna, oftast de som ligger i innerstaden. Vid sidan om den tydliga sociala segregationen har det nya systemet medfört ytterligare en segregationstyp, nämligen könssegregation. Flickorna har generellt sett högre betyg än pojkarna, vilket gör att de är överrepresenterade på innerstadsgymnasierna (ibid.).

I en kartläggning av DN (Bodström och Sjökvist, DN 2001-10-01) uppmärksammas också den prestationsmässiga segregationen i den kommunala gymnasieskolan. De skriver att »Klyftan växer mellan Stockholms gymnasieskolor. I innerstan samlas eleverna med toppbetyg medan många förortsskolor får ta hand om allt svagare elever.« Även deras kartläggning tyder alltså på att det huvudsakliga segregationsmönstret inom gymnasieskolan uppträder inom det kommunala gymnasiet och inte mellan kommunala och fristående gymnasier. Än så länge, ska det kanske tilläggas eftersom antalet elever inom fristående skolor, i synnerhet i storstäderna, har ökat lavinartat under de senaste två-tre åren.

I frågan om segregation kan vi sammanfattningsvis, enligt Bunar, faktiskt inte i nuläget, den intensiva debatten till trots, bedöma långsiktiga sociala effekter av att andra huvudmän än kommuner och landsting driver skolorna. Det krävs en longitudinell undersökning där ett antal klasser inom och kontrollklasser utanför friskolorna följs genom utbildningssystemet och ut på arbetsmarknaden. När det gäller kortsiktiga segregande effekter är det fortfarande ett relativt lågt antal elever som återfinns inom friskolorna och dessutom finns det en blandning med avseende på både klass, etnicitet och kön. Vi kan följaktligen inte tala om några tydliga segregationstendenser. Men utvecklingen måste följas upp och utvärderas noggrant.

Bidrar konfessionella och etniska skolor till segregation?
Konfessionella och etniska skolor har skapat mycket debatt i Sverige under de senaste åren. Frågan som

ställs är om konfessionella och etniska skolor, som en specifik friskoleprofil, bidrar till segregation i samhället?

Läsåret 2002/03 gick det sammanlagt 8 241 elever i friskolor med konfessionell/etnisk inriktning, samtliga former inkluderade. Den överväldigande majoriteten (6 441) går i friskolor med kristen profil. De enda konfessionella gymnasieskolorna har en kristen inriktning. På andra plats kommer muslimska/arabiska skolor med 1 551 elever och på tredje plats kommer judiska skolor med 177 elever. Även om de konfessionella/etniska skolorna oftast klumpas ihop som en kategori, görs det dock tydliga markeringar beroende på vilken etnicitet och vilken religion som avses. Dessa skolor skulle kunna delas in i tre grupper. Den första är de »gamla« friskolorna, som den judiska skolan Hillal samt de estniska, franska och tyska skolorna. Dessa skolor lyfts oftast fram som mycket positiva och lyckade exempel på integration. De har hög status och en jämn elevtillströmning. I Skolverkets statistik förekommer de inte ens (förutom den judiska skolan) i kategorin etniska/språkliga skolor.

Den andra gruppen utgörs av kristna skolor oavsett inriktning. Debatten om dem har ibland uppskruvad, i synnerhet om vissa av dessa skolors syn på evolutionsläran och homosexualiteten.

Den tredje gruppen utgörs av de mest ifrågasatta friskolorna, nämligen de muslimska/arabiska. I Skolverkets undersökning »Barn mellan arv och framtid« (1997) görs utvärdering av konfessionella, etniska och språkligt inriktade friskolors eventuellt segregeraande effekter. I beskrivningen av uppdragets bakgrund görs det gällande att: »Regeringen befarar att ett ökat antal fristående skolor med inriktning mot en avgränsad grupp i det svenska samhället kan bidra till en ökad social, kulturell och ekonomisk segregation« (ibid. sid. 2). Undersökningen har genomförts på ett antal muslimska, kristna, sverigefinska, judiska och estniska skolor. De enda skolorna som i egenskap av »ett segregationsshot« lyfts fram är de muslimska/arabiska skolorna. Rapportens slutsats är:

De skolor som uppvisar den tydligaste problembilden är de muslimska eller de arabiska skolorna. Dessa skolor vänder sig till olika invandrargrupper som i huvudsak redan kan sägas vara i hög grad ekonomiskt och socialt marginaliserade. De skäl som föräldrarna till barn på dessa skolor främst anger för skolvalet är att de vill tillförsäkra sina barn en trygghet och säker skolmiljö. Dessutom vill de att barnen ska få en kunskap om sitt ursprung och sin kultur som de har svårt att få i den kommunala skolan. Men om dessa barn på sikt ska ha en rimlig chans att integreras i det svenska samhället

krävs det att de får en utbildning som är likvärdig med vad andra barn i Sverige får. Om de inte får det skulle skolvalet kunna medverka till att ett befintligt segregationsmönster vidmakthölls och till och med stärktes. Vad gäller just de muslimska skolorna visar utredningen på ett antal problem med utbildningens kvalitet som på sikt kan försvåra dessa elevers integration i det svenska samhället (ibid. sid. 3).

De muslimska/arabiska skolorna är enligt rapportförfattarna alltså inte bara problematiska utifrån en social aspekt – att koncentration av redan marginaliserade grupper på egna skolor, kan försvåra barnens integration – utan även kvalitetsmässigt. Det som framkommer om föräldrarnas motiv till att välja en muslimsk friskola: att de vill att barnen ska få kunskap om sitt ursprung och sin kultur, och att detta inte enligt deras uppfattning tillgodoses i den kommunala skolan – analyseras inte i den aktuella rapporten eller i några andra granskningar och debattinlägg. Vad föräldrarna tycker om sina barns skolgång verkar vara mindre relevant.

Även vid en granskning genomförd våren 2003 av muslimska skolor (Skolverket 2003b) riktas kritiken genomgående mot skolornas kvalitet, organisation och lärarkompetens. Bakgrunden till denna var det TV-program om förhållanden vid 10 muslimska friskolor som visades i Dokument inifrån den 8 maj 2003 och den debatt som följde i media, där även politiska företrädare deltog.

Framför dolda kameror berättade några rektorer bland annat att de kunde tänka sig acceptera mildare former av fysisk bestraffning och att de inte i första hand skulle anmäla misstänkt barnmisshandel inom familjen till de sociala myndigheterna. Samma dag som programmet skulle sändas publicerade Dagens Nyheter en debattartikel under rubriken »Våld mot barn stöds av staten – dold kamera avslöjar förtryck på islamiska och arabiska friskolor i Sverige« (DN, 2003-05-08), där författaren bland annat skriver att »Svenska skattemedel används för att isolera, segregera och tillåta misshandel av barn i islamiska och arabiska friskolor. Eleverna förhindras att ha kontakt med det »syndiga« svenska samhället.«

Den efterföljande debatten i medierna skruvades upp och alltfler började öppet förespråka ett förbud mot religiösa skolor. Även utbildningsministern antydde i en tv-intervju »...att han är beredd att ändra lagstiftningen, så att det blir stopp för religiösa skolor.« (DN 2003-09-01). Även om begreppet »religiösa skolor« inbegriper andra trosinriktningar, är det tydligt att det i denna debatt är situationen på muslimska skolor som varit den utlösande faktorn för debatten.

Debatten är enligt Bunar symptomatisk eftersom, med Elisabeth Gerles ord om muslimska skolor, »De konfessionella skolorna utmanar tydligare och skarpare än många andra såväl religiös som etnisk homogenitet« (1999, sid. 172). »Muslimer« och »araber« betraktas som de mest »främmande« inslagen i det svenska samhället, inte minst sett mot bakgrund av debatten efter terrorattackerna i USA och de efterföljande händelserna på världsscenen. Skolor som bär prefixen muslimska och arabiska är en tacksam måltavla för allehanda kritik därför att de tydligast av alla utmanar den svenska homogeniteten. Därmed inte sagt att skolor som inte håller måttet kvalitetsmässigt ska tillåtas fortsätta. Men det talas mindre om kvalitetssäkring och individuella behov och mer om hot, segregation och nedläggning.

Skolverket bestämde sig för att genomföra en inspektion vid 9 av de 10 skolorna¹⁰. Granskningen var främst inriktad på elevernas situation i de aktuella skolorna och framför allt på om de blivit utsatta för fysiska eller psykiska kränkningar, främst från personal, men också om de i övrigt far illa på skolorna. Den fokuserade också på om skolorna var medvetna om sin skyldighet att anmäla till de sociala myndigheterna och i vilken utsträckning de faktiskt följer lagen. Utöver detta utredde Skolverket på vissa av skolorna även andra frågor som har med skolans värdegrund och allmänna mål att göra samt vilka kunskaper som eleverna får. (Skolverket, pressmeddelande 2003-09-09.)

Efter en genomförd inspektion formulerar Skolverket sina huvudsakliga resultat på följande sätt:

Skolverket har dock med de metoder som myndigheten kan använda sig av inte kunnat finna belägg för att elever far illa på de granskade skolorna. Skolverkets bedömning baserar sig som framgått ovan inte enbart på vad verkets inspektörer själva kunnat konstatera, utan samma bild ges från de olika intervjupersoner utanför skolorna som Skolverket kontaktat. I denna del är det en enhetlig bild som framträder. Skolverket har emellertid funnit andra brister på skolorna, t.ex. beträffande utbildningens innehåll. (ibid. sid. 3.)

Bunars poäng är att kritiken i granskningarna som gjorts i de muslimska skolorna – till skillnad från vissa kristna skolor – inte har så mycket med deras religiösa inriktning att göra. Problemet ligger inte i att skolornas profil är islam eller det arabiska språket, utan på den organisatoriska nivån med obehöriga

lärare, inkompetenta rektorer, passiva ägare och bristande undervisningskvalitet. På denna nivå menar han att diskussionen om bristerna också ska föras, därför att inkompetenta rektorer inte har något som helst med islam att göra. Genom att blanda ihop den religiösa profilen med det organisatoriska kaoset fjärrar man sig från en konstruktiv diskussion om hur missförhållandena ska åtgärdas och förebyggas.

Rädslan för att framväxten av konfessionella och etniska skolor ska hota den sociala integrationen är enligt Bunar sammanfattningsvis mycket selektiv och visar sig enbart avse vissa etniciteter och vissa religioner. Det som skapar ambivalensen är majoritetssamhällets kluvenhet mellan å ena sidan viljan att framstå som demokratiskt, där alla medborgare tillerkänns lika rättigheter, och å andra sidan benägenheten att inskränka detta erkännande endast till det som passar i majoritetens föreställda eller reella kulturella referensramar. Därför går det bra med kristna skolor (problemen hänförs åtminstone till den enskilda skolan eller dess lärare) men inte med muslimska. Det går alldeles utmärkt med franska skolor, men inte med arabiska.

Men är de muslimska skolorna segregerade? I viss bemärkelse är det så, eftersom det där samlas barn som har ett annat modersmål än svenska. Men precis som det gäller för kommunala skolor med barn med invandrarbakgrund i majoritet som försöker arbeta med alternativa pedagogiska metoder och utgå ifrån elevernas konkreta behov (något som samhället i hög grad stödjer ekonomiskt och politiskt) så måste samma sak gälla för de konfessionella och etniska friskolorna. Att dessa skolor finns är ett faktum och deras 1 551 elever behöver samhällets stöd och inte fördömande och stigmatisering, menar Bunar. Enligt Bunar behövs en saklig diskussion baserad på vetenskapliga fakta om inlärningsprocesser på sådana skolor, om den psykosociala miljön för elever och personal, om de organisatoriska förutsättningarna om ledningsfunktionen och inte minst om varför föräldrarna väljer att sätta sina barn i muslimska (eller för den delen överhuvudtaget i konfessionell/etniska) skolor. Den diskussionen lyser med sin frånvaro idag.

Negativ friskolediskurs hinder för integration

Friskolediskursen är enligt Bunar extremt negativt laddad. Det är sällan man får läsa något positivt om en friskola, i varken medier eller forskningsrapporter. Även om vissa inlägg ger stöd till friskolorna, så argumenterar de ofta mot eller polemiserar med kritiker. Diskussionen om den pedagogiska förnyelsen – som åtminstone i den politiska retoriken var upphovet till friskolereformen – lyser med sin frånvaro.

¹⁰ Som det framgår av deras utredning (Skolverket, pressmeddelande 2003-09-09) kunde de utifrån programmet identifiera endast 9 skolor.

Den negativa friskolediskursen och dess teman är enligt Bunar ett stort hinder för att de fristående skolorna ska kunna spela en viktig integrationsroll i samhället i åtminstone två bemärkelser. Den första rör det som ovan kallas systemintegration. I friskolediskursen ställs kommunala och friskolor hela tiden mot varandra, vilket på många orter bl.a. har bidragit till spända relationer mellan dem, inget samarbete och inget utbyte av pedagogiska metoder (frånvaro av social integration). De som blir mest missgynnade i sammanhanget är eleverna. Den andra är det sätt på vilket framförallt muslimska skolor har representerats i friskolediskursen. Genom att stigmatisera och offentligt demonisera muslimska skolor, vilket faktiskt har skett, försämras deras möjlighet att tillhandahålla sina elever en »structure of opportunity« som den amerikanske sociologen C.W. Mills (1971) har uttryckt det, på samma villkor som andra skolor. Barn och ungdomar som går i dessa skolor måste då hantera ett tredelat stigma, som invandrare, som muslimer och som elever i en muslimsk friskola. Den negativa friskolediskursen om muslimska friskolor bidrar till ytterligare marginalisering av dem som i mångt och mycket redan är utsatta på andra samhällsarenor.

Vad som krävs nu är framförallt ett djupare vetenskapligt ingripande i friskolediskursen, mer empirisk forskning och analyser om pedagogiska metoder, sociala interaktionsmönster, samarbete med omgivningen, organisation och liknande.

Fristående skolor och integrationspolitiken

Spänningsfältet mellan friskolornas kompletterande och konkurrerande roll i förhållande till de kommunala skolorna är en av de centrala gordiska knutarna i frågan om friskolornas roll och funktion i samhället. Hela den offentliga debatten om segregation, elitisering, den kommunala skolans urholkning etc., hävdar Bunar härrör från det oklara förhållandet om huruvida friskolor är att betrakta som komplement eller konkurrent till den kommunala skolan. Så länge denna fråga inte har lösts, kommer oklarheter, svårigheter och även konflikter att bestå om vilken systemintegrationspolitik som ska tillämpas gentemot friskolorna, dvs. på vilket sätt friskolornas handlingsutrymme bör begränsas eller vidgas genom det formella regelverkets utformning, finansieringsvillkor, profilering och rekryterings sätt. Det viktiga är således att göra dessa olika attribut kompatibla med varandra mot bakgrund av friskolans antingen kompletterade eller konkurrerande roll. Denna integration är en nödvändig förutsättning för att främja

systemintegration mellan fristående och kommunala skolor, för att undvika förlamande polariserande och negativt formulerade diskurser och undvika att relationen med kommunala skolor mer handlar om politisk kohandel än om pedagogisk förnyelse och integration.

Det är kort sagt bara på basis av att alla vet vilka spelregler som gäller som goda relationer kan byggas mellan kommunala och fristående skolor. Än så länge är de i mångt och mycket segregerade från varandra.

För att friskolor ska kunna fungera som ett viktigt element i integrationspolitikens genomförande – dvs. se till att barn och ungdomar utrustas med kunskaper och färdigheter nödvändiga för ett framtida aktivt deltagande i fördelningen av samhällets materiella och symboliska resurser – föreslår Bunar en rad handlingar på olika nivåer, vilka kan utgöra en konstruktiv utgångspunkt för en viktig diskussion.

För det första måste samhället upphöra med att ifrågasätta om friskolor, inklusive de språkliga, etniska och konfessionella – överhuvudtaget ska få finnas eller inte. Därmed inte sagt att vi ska upphöra med att kritiskt granska verksamheten och effekterna av systemet med fristående skolor. Men att 12 år efter reformens genomförande och med drygt 90 000 elever i friskolesystemet ständigt ifrågasätta deras existensberättigande, hota med politiska ingripanden och förändrat regelverk skapar oro på hela utbildningsfältet, inklusive för de kommunala skolorna. Detta ifrågasättande är ett hot mot systemintegrationen mellan de två skolformerna. Det krävs således tydliga politiska utfästelser om att friskolor är här för att stanna, med andra ord krävs det en ny diskursiv ordning kring friskolorna.

För det andra måste ett närmare samarbete mellan de kommunala och fristående skolorna etableras ute i kommunerna för att uppnå en bättre systemintegration. En bättre lokal systemintegration kommer att gynna elevernas intresse bland annat i form av den omtalade pedagogiska mångfalden, gemensamma ansträngningar att utveckla skolan, samarbete vid elevernas övergång mellan de olika skolformerna och liknande. Det handlar också om att t.ex. genom gemensamma projekt skapa mötesplatser för elever från de olika skolformerna, i syfte att förebygga »vi och dom«-känslorna. Denna lokala sociala integration är än viktigare för elever som går i språkliga, etniska och konfessionella skolor. I vissa av dessa skolor saknas det helt barn och ungdomar från majoritetsbefolkningen, ett förhållande som i andra sammanhang (se Bunar 2001) har definierats som etnisk segregation. Den lokala systemintegrationen är kommunernas direkta ansvar och Skolverket bör

få i uppdrag att följa upp hur beslutet implementeras. Den sociala integrationen är dock rektorernas och lärarnas ansvar.

För det tredje anser Bunar att det vid sidan av insatser som rör styrning och kvalitet, också behövs integrationspolitiska insatser för att stärka de konfessionella/etniska friskolornas och deras elevers arbetsvillkor, något som hittills lyst med sin frånvaro. Dessa insatser bör ske i samverkan med de etniska, språkliga och konfessionella skolorna och syfta till en bättre lokal systemintegration och en förändring av stigmatiseringen av främst muslimska skolor och deras elever.

För det fjärde har det visat sig att de friskolor som idag för det mesta hotas med minskade eller indragna bidrag är de vars elever kanske har störst behov av extra stöd, dvs. muslimska friskolor. Av den anledningen bör de skolor som bedöms behöva detta tilldelas extra resurser och ett slags experthjälp från myndigheternas sida för att höja kvaliteten i undervisningen och förbättra organisationen. Muslimska friskolor med bra organisation, hög kvalitet i undervisningen, tillräckliga resurser, systemintegrerade med lokala kommunala skolor och i konsekvens därav tillhandahållandet av mötesplatser där social integration mellan eleverna kan ske, kan vara ett kraftfullt inslag i ett samhälle präglad av etnisk och kulturell mångfald.

För det femte, för att intensifiera, fördjupa och förfina den kritiska granskningen av friskolor, deras pedagogik, elevernas och lärarnas vardagliga praktiker, sociala interaktioner, relationer med omgivningen och långsiktiga sociala effekter måste vi skaffa oss mer kunskap inom området. Fler forskningsinsatser behöver göras för att man överhuvudtaget ska kunna bedöma vilken roll friskolorna för närvarande spelar och bäst kan spela i samhället i framtiden.

Integrationsverkets analys och slutsatser

Nihad Bunar har i sin rapport anlagt ett integrationspolitiskt perspektiv på framväxten av fristående skolor i Sverige. Istället för att fastna i den ständigt pågående debatten om huruvida dessa genom elevernas fria val bidrar till segregation eller integration, söker rapporten utröna *hur* skolorna i likhet med den kommunala skolan kan få en roll i arbetet att förverkliga de integrationspolitiska målen och vad som utgör hinder för en sådan utveckling.

Rapportens kunskapsöversikt och analys av sociala effekter av det ökande antalet friskolor visar att det finns skillnader avseende såväl kön, socioekonomisk

och etnisk bakgrund som prestationsnivå hos elever i fristående och kommunala skolor, men att det mot bakgrund av den i dagsläget låga andel elever som totalt sett går på friskolor inte kan tillmätas alltför stor betydelse. Det är dock angeläget med fortsatt långsiktig forskning för att öka kunskapen om sociala, pedagogiska och ekonomiska effekter av förändringar inom hela utbildningsfältet. Det är viktigt att komma ihåg att det även inom den sammanhållna kommunala skolan finns liknande skillnader mellan olika skolor och gymnasieprogram, delvis som en följd av boendesegregation och möjligheten att välja skola. Samma problem kan alltså sägas finnas hos båda typer av skolor, men medan man för de kommunala skolorna föreslår olika åtgärder och insatser framställs friskolorna inte sällan som problematiska i sig.

Bunar argumenterar för att en förutsättning för att friskolorna ska kunna bidra till ökad integration är att deras roll, position och uppdrag inom skolväsendet är klarlagda, vilket inte är fallet idag. Den klyfta av konkurrens och misstro som han påvisar finns mellan kommunala och fristående skolor, tillsammans med den mycket polariserade diskurs som omger friskolorna, utgör hinder för att även friskolor, tillsammans med övriga skolor, ska kunna inta en integrationsfrämjande roll i samhället.

Integrationsverket vill särskilt uppmärksamma situationen för och de diskurser som omger konfessionella och språkligt/etniska skolor med muslimsk eller arabisk profil. Även om konfessionella och språkliga skolor omfattar exempelvis kristna och judiska, franska och finska skolor, är det tydligt att de skolor som ifrågasatts mest är de som representerar invandrargrupper som i andra sammanhang är segregerade i samhället och som framstår som mer främmande än andra.

Även om det i detta underlag inte finns tydliga belägg för att etniska och konfessionella friskolor med en muslimsk eller etnisk/arabisk profil faktiskt särbehandlas i förhållande till andra konfessionella/etniska skolor, så menar Integrationsverket att man kan dra slutsatsen att dessa skolor inte erkänns i samma utsträckning som andra friskolor. Det finns anledning att ta denna situation på stort allvar.

Av rapporten framgår att det finns en mycket problemorienterad syn på dessa skolor, där inte sällan just den etniska profilen utpekade som orsak till påvisade eller befarade problem och där till och med skolornas existens har ifrågasatts. De framförda farhågorna handlar som vi sett ofta om risken att barnen på dessa skolor ytterligare ska segregeras från det svenska samhället eller att den undervisning som

bedrivs ska avvika alltför mycket från den svenska skolans värdegrund. Även om dessa farhågor kan verka rimliga och är välmenande, finns det enligt Integrationsverket inte tillräcklig kunskap som stödjer påståendena. Exempelvis har Skolverkets uppföljningar av konfessionella/etniska friskolor, nu senast i januari 2004, pekat på brister i organisation, lärar-kompetens och ledningsfunktioner, men inte funnit brister som strider mot de allmänna mål och skolan värdegrund eller som varit kopplade till skolornas profil (Skolverket, pressmeddelande 2004-01-15).

Integrationsverkets bedömning är att ett förbud, särbehandling eller ett ensidigt problematiserande av friskolor som etablerats av etniska minoriteter snarare bidrar till ett ökat utanförskap. För att förstå vilken betydelse skolorna har när det gäller segregation- och integrationsprocesser för den enskilde och i samhället i stort behövs det mer kunskap. Vad som hittills inte ägnats mycket intresse är att söka förstå sammanhangen bakom skolornas tillkomst, skälen till föräldrarnas/elevens val av skola och elevernas upplevelse av att gå där.

Av andra sammanhang vet vi att segregation sällan är självvald och att orsaker bakom i hög grad måste sökas i det svenska samhällets strukturer och institutioner. En förståelse av olika etniska minoriteters etablering och deras barns studier vid särskilda fristående skolor måste bygga på en analys av hur den offentliga skolan förhåller sig till samhällets och elevernas etniska och kulturella mångfald, vilket vi av andra rapporter vet är förknippat med många problem (se föregående avsnitt). Om föräldrarna väljer bort den offentliga skolan måste man fråga sig varför? Är det en vilja att isolera sig från det svenska samhället eller kan det vara en reaktion på upplevelsen att samhället faktiskt inte lyckas skapa särskilt goda villkor för deras barn? Eller att de känner sig främmande i eller inför den kommunala skolan?

Det finns ett behov av att vända på perspektiven i den fortsatta debatten. Hur betraktas de föräldrar

som väljer att låta sina barn gå i konfessionella/etniska friskolor? Möts de av samma respekt och uppmuntran för sin företagsamhet som föräldrar som väljer andra friskolor? Med tanke på de svårigheter som många av dessa barn har i skolan skulle man också kunna betrakta etableringen av sådan friskolor som ett sätt att motverka segregation: ett ansvarstagande där grupper söker skapa egna institutioner för att stötta sina barns utbildning och framtid.

Integrationsverket har ingen anledning att framföra synpunkter på hur etableringen och finansieringen av fristående skolor ska se ut eller hur granskningen av kvaliteten ska gå till. Givetvis ska alla skolor oavsett profil granskas och påvisade missförhållanden åtgärdas. Om en skola brister i en sådan grad att Skolverket gör bedömningen att den måste stängas är detta i sin ordning. Det är självklart att alla skolor ska ha samma skyldigheter, men de måste på motsvarande sätt ha samma fulla erkännande. Ett ständigt ifrågasättande av de konfessionella/etniska skolornas existens är vare sig är fruktbart för eleverna, för skolorna, eller för skolväsendet i stort. Hur ska en institution kunna verka och integreras, om samhället som formellt sett tillåter den, samtidigt signalerar att den helst borde försvinna?

Att förbjuda en viss typ av skolor, dvs. konfessionella /etniska friskolor mot bakgrund av deras inriktning eller de elever som går där, skulle enligt Integrationsverket strida mot integrationspolitikens övergripande mål om lika behandling. Den generella politiken får inte innehålla regler som strukturellt särbehandlar vissa etniska eller konfessionella grupper, utan ska tvärtom underlätta dessa gruppers representation på samhällets alla områden. Med detta som grund har alla berörda aktörer, inklusive friskolorna själva, ett ansvar att se till att alla elever, oavsett de skolor de går i, får likvärdiga förutsättningar att delta i samhälls- och arbetsliv på jämlika villkor. I denna strävan kan de insatser som Bunar avslutningsvis pekar ut fungera som utgångspunkt.

OLIKHET SOM BRIST ELLER TILLGÅNG

SAMMANFATTANDE DISKUSSION

Vistelsetid i Sverige och resultat i grund- och gymnasieskolan

Rapport Integration har under en följd av år redovisat att elever med utländsk bakgrund¹ lyckas sämre i grund- och gymnasieskolan jämfört med elever med svensk bakgrund². Årets resultat bekräftar i stort sett bestående skillnader och redovisningen har utvecklats för att spegla en större differentiering av gruppen elever med utländsk bakgrund utifrån elevernas vistelsetid i Sverige.³

Inte oväntat har vistelsetiden i Sverige stor betydelse för elevernas studieresultat. Det går bättre för elever som är födda här eller som flyttat hit senast vid sin skolstart än för dem som anlänt i mitten eller slutet av grundskoletiden. Dock finns det ändå påfallande stora skillnader i resultat mellan dem med utländsk bakgrund som är födda i Sverige och elever med svensk bakgrund. Det tyder på att orsakerna till de skilda resultaten mellan elever med olika etnisk bakgrund ligger i olikheter i livsvillkor och studiesituation i Sverige.

Det visar sig också att den grupp elever som anlänt till Sverige senast vid sju års ålder i princip lyckas lika

väl i skolan som de inrikes födda med utländsk bakgrund. När det gäller studievillkoren för dessa båda elevgrupper, finns det alltså andra och mer betydelsefulla faktorer än den att ha varit född i Sverige som påverkar resultaten. En slutsats vi kan dra är att för elever som själva invandrat är det mycket betydelsefullt att gå hela sin skolgång i Sverige. Resultaten i övrigt visar att det är svårt att ta igen förlorade kunskaper från grundskolan på gymnasiet.

Många av de utrikes födda eleverna som anländer några år in i grundskolan och inte minst under den senare delen, har stora svårigheter att nå grundskolans mål och svårigheterna förstärks på gymnasiet, där majoriteten inte lyckas fullfölja sina gymnasiestudier. Men när det gäller betygsresultat för dem som fullföljer sin gymnasieutbildning framträder en delvis annorlunda bild, där skillnaderna i betygsresultat visar sig vara mindre än vad de är på grundskolan och när det gäller andelen som fullföljer gymnasiet. Detta är framför allt tydligt bland dem med kortare vistelsetid i Sverige. Det finns en stor spridning när det gäller studieframgångar bland dessa elever, där majoriteten har svårigheter, medan en mindre grupp lyckas mycket väl.

På gymnasiet har vi också haft möjlighet att studera skillnader inom gruppen elever med svensk bakgrund. Det visar sig att de med en inrikes född och en utrikes född förälder fullföljer gymnasiet i markant lägre grad än de med två inrikes födda föräldrar. Däremot, enligt samma mönster som beskrevs ovan, uppnår de som fullföljer gymnasiet, oavsett om de har en eller två inrikes födda föräldrar, i stort sett samma betygsresultat.

För att synliggöra situationen för elever med olika förutsättningar och därmed få underlag för lämpliga

1 Med utländsk bakgrund avses elever som antingen är utrikes födda eller som är födda i Sverige av två utrikes födda föräldrar.

2 Med svensk bakgrund avses elever som är födda i Sverige av minst en inrikes född förälder.

3 Den statistik över utbildningsresultat som Integrationsverket tagit fram, bygger på en indelning av eleverna i fem grupper: elever med svensk bakgrund respektive elever med utländsk bakgrund som är födda i Sverige eller som kom till Sverige senast vid sju års ålder, när de var 8–11 år eller tidigare vid 12 års ålder.

åtgärder, är det värdefullt att fortsättningsvis ta större hänsyn till elevernas vistelsetid i Sverige vid statistiska uppföljningar av utbildningsresultat. För elever som är födda i Sverige, eller som anlänt senast vid sju års ålder, måste samhället ha mycket högt ställda förväntningar på likvärdiga resultat, oavsett vilket land deras föräldrar är födda i. För dem som anländer senare under skolåren är det oerhört viktigt att tidigt sätta in rätt stöd, kompetens och resurser så att dessa elever så snart som möjligt får en bra grund för fortsatt språkutveckling.

Skolans reproduktion av invandrarskap

Enligt tidigare forskning kan skillnaderna i resultat mellan elever med svensk och utländsk bakgrund till viss del förklaras med socioekonomiska faktorer. Det är troligt att skillnaderna även kan förklaras med den särbehandling som elever med utländsk bakgrund i egenskap av att vara »invandrarelever«, får uppleva mer generellt i samhället och i skolan i synnerhet. Den fältstudie av Sabine Gruber (2004) som ges ut som bilaga till Rapport Integration, beskriver hur lärarnas praktik på en högstadieskola på ett oavsiktligt sätt tenderar att skapa och återskapa föreställningar om elever med utländsk bakgrund som avvikande »andra« och som bärare av problem. Hon betonar att detta inte är lärarnas avsikt, tvärtom vill de ge eleverna allt de behöver för att lyckas i skolan och i det fortsatta livet. Gruber menar att reproduktionen av särskiljande normer och föreställningar ändå sker genom det vardagliga arbetets krav på ordning, rutiner och handlingsberedskap. I det ständiga flödet av händelser och kravet på att hantera en betungande arbetssituation finns nämligen ett behov av att skapa underlättande strategier som styrs av exempelvis elevkategoriseringar och common-sense kunskap: »det är så här de är«, »det är så här man gör«. När dessa föreställningar »satt sig i väggarna« och även förstärks genom påverkan från omvärlden, är det svårt för lärarna att få syn på och ifrågasätta sin egen praktik.

Gruber exemplifierar denna process genom att beskriva hur praktiken kring ämnet svenska som andraspråk på en högstadieskola skapade en särskild social ordning kring dess elever. Exempelvis deltog alla elever med ett annat modersmål än svenska i undervisningen, utan individuell bedömning av språknivå. Att sedan vara »sv2-elev« antogs i sig säga något om vilka eleverna var och om deras behov. Det fanns bland lärarna också en uppfattning om att

»sv2-lärarna« var skolans invandrare experter med ett särskilt ansvar för »invandrareleverna«. Ann Runfors (2003) har pekat på liknande processer inom skolan, att den särskilda uppmärksamhet som riktas mot elever med utländsk bakgrund inte bara hjälper utan också stjälper dem. Den befäster ett invandrarskap som inte sällan är förknippat med föreställningar om brister och problem i förhållande till den ännu rådande normen om en slags »svenskhet«.

Skolans uppdrag att ge alla elever en likvärdig utbildning oavsett bakgrund och strukturella förutsättningar kan vara svårt, inte minst eftersom omgivande samhällsordningar och strukturer i hög grad påverkar skolans praktik. Det är viktigt att betrakta den institutionella ordningen inom skolan i ett vidare samhällsperspektiv, där omgivande normer, strukturella villkor och negativa uppfattningar kring invandrade måste förändras. Icke desto mindre måste skolan ta sitt uppdrag på allvar och ständigt granska hur dess praktik bidrar till särskiljande normer och ojämlika villkor för elever med olika ursprung och att söka hitta lösningar på de problem och hinder som identifieras. Det handlar bland annat om att söka utveckla nya arbetssätt och organisationsformer. En ökad samverkan med det omgivande närsamhället kan öppna skolan för nya perspektiv. Likaså kan en ökad mångfald i skolan vad gäller etnisk, religiös och sociokulturell bakgrund bidra till att ifrågasätta rådande och självklara normer i skolan. Lärarna behöver stöd i form av medvetandegörande verktyg och kunskaper för att få ett förändrat förhållningssätt till eleverna. Grubers rapport pekar på ett behov av omprövning av arbetssätt, lärarutbildning och bedömning när det gäller ämnet svenska som andraspråk. Det är dock viktigt att en granskning och omprövning sker inom hela skolans verksamhet.

Det finns flera skolor i Sverige, inte minst i s.k. utsatta bostadsområden, som har antagit dessa utmaningar och visat att det går att genomföra grundläggande förändringar och att nå resultat. Dessa lärdomar har uppmärksamats under de senaste åren och bör även fortsättningsvis utgöra ett stöd för utvecklingen.

Friskolor ur ett integrationsperspektiv

I en rapport som publiceras som bilaga till Rapport Integration, betraktar Nihad Bunar framväxten och förekomsten av fristående skolor ur ett integrationsperspektiv, med ett särskilt fokus på skolor med konfessionell/etnisk profil. Perspektivet innebär för

det första att man studerar hur pass systemintegrerade de fristående skolorna är som en del av utbildningsväsendet, dvs. om de har en plats/uppgift som samspelar väl med andra institutioner på utbildningsområdet och i samhället i övrigt, eller om man kan se konflikter i dessa avseenden. För det andra handlar det om vilka effekter etableringen av fristående skolor fått när det gäller social och etnisk integration/segregation mellan elever.

Friskolornas inträde skedde på en »utbildningsarena« som sedan efterkrigstiden gått i riktning mot en sammanhållen enhetsskola, där alla elever oavsett social bakgrund ska erbjudas en likvärdig utbildning. Trots dessa ambitioner har det inom den integrerade skolan funnits en fortsatt social snedrekrytering och ett segregeringande mönster. Sedan valfrihets- och friskolereformen i början på 1990-talet har antalet fristående skolor ökat lavinartat, främst i storstäderna. Reformen och påföljande regelförändringar för etablering och finansiering återspeglar en gradvis förändrad syn på skolorna – från att utgöra ett komplement till att de ska kunna konkurrera på samma villkor som de offentliga.

En analys av debatten kring friskolorna visar att den har varit negativt laddad. De dominerande frågorna har handlat dels om huruvida fristående skolor berikar eller utarmar den kommunala skolan och dels om valfriheten utgör en rättighet för individen och möjlighet till social mobilitet eller snarare bidrar till orättvisa och ökad segregation? För att kunna säga något om socialt och etniskt segregeringande effekter på lång sikt behövs det mer forskning, men befintlig kunskap visar att det finns skillnader mellan elever i kommunala och fristående skolor; exempelvis går det fler flickor, elever med utländsk bakgrund och elever med högutbildade föräldrar på friskolor. Dock utgör friskolornas elever ännu en liten andel av alla elever och elevunderlaget varierar stort mellan olika kommuner och skolor. Den segregeringande effekten måste också ställas i relation till den som kan iakttas inom den kommunala skolan.

Bunar ägnar fristående skolor med konfessionell/etnisk inriktning särskild uppmärksamhet. Av dessa skolor menar han att friskolor med muslimsk/Arabisk profil är mest ifrågasatta i samhället idag, bland annat befaras de bidra till en ökad segregation. I en mening är eleverna på skolorna segregeringade, då det där samlas barn som har ett annat modersmål än svenska men detta, påpekar Bunar, skiljer sig inte från vissa förortsskolor, som på olika sätt får samhällets stöd. Skolverkets granskningar av konfessionella/etniska friskolor har påvisat brister främst när det gäller skolornas kvalitet, organisation och lärarkompetens,

medan diskussioner i media i hög grad har varit inriktade på eventuella konsekvenser av skolornas religiösa/etniska profil. Det innebär att skolorna istället för att få stöd genom olika kvalitetshöjande och integrationsbefrämjande åtgärder, möts av fördömanden och stigmatisering.

Bunar menar att detta är ett symptom på att samhällets homogenitet utmanas av det som idag framstår som det mest främmande inslaget i det svenska samhället, dvs. muslimer och araber. Därför har samhället svårare att erkänna dessa skolor fullt ut, än exempelvis kristna eller franska skolor. Bunar framhåller att alla skolor ska granskas och missförhållanden åtgärdas och förebyggas, men på lika villkor. Risken finns att dessa skolor särbehandlas i förhållande till andra friskolor i och med att de inte erkänns fullt ut. Barn och ungdomar som går i dessa skolor måste då hantera ett tredelat stigma, som invandrare eller barn till invandrare, som muslimer och som elever i en muslimsk friskola.

Rapportens huvudslutsats är att friskolornas roll, position och uppdrag inom skolväsendet inte är klarlagda, vilket skapar oro på hela utbildningsfältet och hotar den nödvändiga systemintegrationen mellan fristående och kommunala skolor. Den klyfta av konkurrens och misstro som finns mellan kommunala och fristående skolor, tillsammans med den mycket polariserade debatt som omger friskolorna, utgör hinder för att även friskolor, tillsammans med övriga skolor ska kunna inta en integrationsfrämjande roll i samhället. Därför hävdar Bunar att samhället måste upphöra att ifrågasätta friskolornas existens och istället verka för ett större lokalt samarbete mellan dessa skolor kring pedagogisk utveckling och eleverna. Detta är inte minst viktigt för elever i konfessionella och etniska skolor. Stigmatiseringen av dessa skolor måste motverkas och de skolor som i granskningar uppvisat brister i undervisningen behöver särskilt stöd att förbättra verksamhetens kvalitet. Slutligen menar Bunar att det behövs mer kunskaper på området, bland annat för att kunna förbättra granskningen av skolornas pedagogik, relationer med omgivningen och långsiktiga sociala effekter.

Integrationsverket vill särskilt uppmärksamma de signaler om att friskolor med en muslimsk/Arabisk bakgrund riskerar att bedömas med en annan måttstock än andra skolor. Givetvis ska alla skolor oavsett profil granskas och påvisade missförhållanden åtgärdas. Men att ifrågasätta eller förbjuda en viss typ av skolor, dvs. konfessionella /etniska friskolor, mot bakgrund av deras inriktning eller de elever som går där, skulle strida mot integrationspolitikens övergripande mål om lika behandling. Vår

bedömning är också att ett förbud, särbehandling eller ett ensidigt problematiserande av friskolor som etablerats av etniska minoriteter snarare bidrar till ett ökat utanförskap än motverkar segregation. Om föräldrarna väljer bort den offentliga skolan måste man fråga sig varför? Vad som hittills inte ägnats mycket intresse är att söka förstå sammanhangen bakom skolornas tillkomst, skälen till föräldrarnas/elevens val av skola och elevernas upplevelse av att gå där. En förståelse av detta måste inkludera en analys av hur den offentliga skolan förhåller sig till samhällets och elevernas etniska och kulturella mångfald. Med tanke på de svårigheter som många av dessa barn har i den kommunala skolan, skulle man likaväl som ett tecken på isolering, kunna betrakta etableringen av sådan friskolor som ett sätt att motverka segregation och diskriminering; ett ansvarstagande där grupper söker skapa egna institutioner för att stötta sina barns utbildning och framtid. För att förstå vilken betydelse skolorna faktiskt har när det gäller segregations- och integrationsprocesser för den enskilde och i samhället i stort behövs det mer kunskap.

Det går att dra viktiga paralleller mellan detta och föregående avsnitt om skolans institutionella ordning. Grubers och Runfors forskning pekar på att det i skolan skapas och återskapas föreställningar om ett i förhållande till samhällets normer problematiskt »invandrarskap«, som på något sätt behöver kom-

penserats. Bunars studie visar att liknande föreställningar också präglar diskussionen på ett högre plan, dvs. i förhållande till olika typer av skolor. De studier som presenterats här tyder på att det förekommer att elevers etniska och kulturella bakgrund eller en fristående skolas konfessionella eller etniska profil betraktas som något som *i sig* kan utgöra ett hinder för framgång och integration, i skolan och senare i livet. Utöver de slutsatser och förslag som framförts ovan, vill vi betona att integrationspolitiken fastställer att samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning (prop.1997/98:16). Som Runfors påvisat lämnas ofta lärarna i sticket när det gäller att konkret förverkliga denna politik i skolan. Ansvaret ligger dock på alla nivåer: hos ansvariga politiker och tjänstemän på nationell och lokal nivå, inom lärarutbildningen samt hos skolledning och personal. Det är angeläget att öka kunskapen om hur skolan som institution, från nationell styrning och lärarutbildning ner till enskilda skolors praktik, förhåller sig till olikheter när det gäller etnisk, religiös och kulturell bakgrund hos elever och föräldrar, men också bland skolans personal, och att därefter hitta lösningar på de problem som framkommer. Detta är nödvändigt för att skolan bättre ska kunna leva upp till sitt uppdrag om en likvärdig utbildning för alla elever, oavsett bakgrund.

»DELAKTIG ÄR ATT VARA EN DEL AV DET HELA« HUR UNGDOMAR MED UTLÄNDSK BAKGRUND UPPLEVER SIN DELAKTIGHET I SAMHÄLLET

Inledning

Delaktighetsbegreppet har på olika sätt varit i fokus de senaste åren. Betydelsen av delaktighet i samhället är av största vikt ur flera synpunkter. Det första, och mest uppenbara, är förmodligen att demokrati som ett politiskt system helt enkelt inte kan fungera om inte medborgarna är delaktiga i den politiska processen. Men frågan om delaktighet har även en djupare dimension, där demokratins värdegrund är starkt relaterad till varje enskild människas unika värde. Det är först när varje människa respekteras som lika värdefull som alla andra i ett samhälle och där detta värde omsätts till reella rättigheter och påverkansmöjligheter som en demokratisk medborgaranda kan växa fram. Denna etiskt orienterade värdegrund är även den aspekt som demokratiutredningen lyfter fram som den viktigaste faktorn för en fortsatt framväxt av ett demokratiskt samhälle. »Delaktighet är medborgarandans övergripande kännemärke. Den uppnås när varje medborgare är övertygad om att hon, närhelst hon vill, har tillgång till den gemensamma politiska styrelsen«, fastslår demokratiutredningen (SOU 2000:1, sid. 36). Den retoriska frågan blir naturligtvis om *medborgarna upplever* att de har tillgång till den gemensamma politiska styrelsen?

Men delaktigheten handlar även om att varje människa ska kunna ta del av olika arenor i samhällets offentliga sfär. Här blir t.ex. frågor om delaktighet på arbets- och boendemarknaden, men även skola och fritidssysselsättning, av intresse. Att belysa just dessa områden ur delaktighetssynpunkt är av speciellt intresse då det visat sig att de *i sig självt* utgör arenor som på sikt befrämjar en direkt politisk delaktighet.

För att återknyta till citatet ovan om medborgarnas

övertygelse om att de har tillgång till den politiska styrelsen, så gäller samma principer även på dessa övriga samhällsarenor. Den enskilda människan måste alltså ha en tilltro till att hon/han kan påverka och därigenom vara delaktig. Det är viktigt att se att denna *tilltro* är direkt kopplad till en av det demokratiska samhällets grundbultar, dvs. förtroendet och respekten mellan medborgare och förtroendevalda. Brister i tilltron till påverkansmöjligheter bland medborgarna, riskerar vi att få en diskrepans mellan medborgare och de förtroendevalda, vilket kan få stora konsekvenser för den enskilde såväl som för hela samhället. Av detta skäl är det mycket centralt att belysa och diskutera hur den faktiska, såväl som den upplevda möjligheten till delaktighet ser ut för olika medborgarkategorier i samhället.

Demokratiutredningen påpekar vidare att bl.a. klasstillhörighet, ålder och etnicitet är faktorer som skapar ojämlika förutsättningar för deltagandet i samhället. I detta avsnitt ska de två senare aspekterna belysas. I fokus står ungdomar med utländsk bakgrund i åldrarna 16–25 år.¹ Huvudfrågan är »upplever ungdomar med utländsk bakgrund att de kan ta del av samhället?»

De erfarenheter och upplevelser av delaktighet som ungdomar med utländsk bakgrund får i det svenska samhället är naturligtvis av stort intresse ur ett integrationsperspektiv, då delaktigheten rör frågor om själva kärnan av de integrationspolitiska målen: Att

¹ I denna studie refererar utländsk bakgrund till att individen själv ska vara född utrikes eller att minst en av föräldrarna är det. Den officiella definitionen har efter studiens genomförande ändrats så att människor som har *en* svenskfödd förälder definieras som person med svensk bakgrund. I studien har alltså den tidigare officiella definitionen använts.

varje människa som bor i Sverige, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter i samhället, samt vara delaktiga i och medansvariga för samhällsutvecklingen. Det integrationspolitiska arbetet ska därtill ge stöd till individens delaktighet i samhället.

Ungdomskategorin som står i fokus i denna rapportdel, utgör 26 procent av Sveriges samtliga ungdomar i motsvarande ålder. Ser man till storstadsregionerna, utgör dessa ungdomar så mycket som 40 procent av denna ålderskategori.² Det är sålunda en stor andel ungdomar som har denna bakgrund, vilket naturligtvis gör att det är än mer centralt att undersöka hur just denna medborgarkategori upplever sin delaktighetssituation.

Avsnittet är en redovisning av en intervjustudie som Integrationsverket låtit genomföra med ungdomar med utländsk bakgrund och deras erfarenheter och upplevelser av delaktighet i samhället.

Disposition

Avsnittet kommer att börja med en bakgrund till studien där syfte, frågeställningar och tillvägagångssätt beskrivs. Denna del innehåller även en viss beskrivning av de ungdomar som deltar i studien. Ungdomarnas egna förklaringar och beskrivningar av begreppet och fenomenet delaktighet kommer därefter att inleda själva intervjuredovisningen i ett eget stycke. Därefter följer redovisningen av studiens resultat utifrån de olika fokusområdena enligt följande ordning: boende, skola, arbete, fritidsaktiviteter och politik. Förutom de svar som ungdomarna ger på undersökningens konkreta frågeställningar, ger deras berättelser även en djupare insikt i vilka personliga processer delaktigheten i samhället innefattar. Detta avtecknas i samtliga ovanstående delar, men kommer även att belysas i ett separat stycke under rubriken »Delaktighet och tillhörighet«. Avsnittet kommer därefter att avslutas med en »Sammanfattande analys«.

Bakgrund

Integrationsverket har låtit genomföra en intervjuundersökning i syfte att se om ungdomar med utländsk bakgrund upplever att de är delaktiga i sam-

2 Ungdomar med utländsk bakgrund (enligt definitionen med minst en utrikes född förälder) i åldrarna 16–25 år utgör 26 procent av motsvarande ålderskategori över hela riket. I storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö blir motsvarande siffra 40 procent. Källa: Integrationsverkets databas STATIV.

hället. Undersökningen är ett led i Ungdomsstyrelsens övergripande regeringsuppdrag angående ungdomars delaktighet i samhället. De tidigare undersökningar med liknande delaktighetsfokus som bl.a. Ungdomsstyrelsen och Skolverket gjort har främst varit baserade på statistiskt underlag. I de fall då dessa undersökningars frågor sammanfallit med denna studies frågor kommer jämförande analyser att genomföras.

Fem fokusområden har undersökts. Dessa områden avser ungdomarnas delaktighet i boende, skola, arbete, politik och fritids-/nöjesliv. De olika fokusområdena har brutits ned till så kallat »operativa frågor«, där det inte frågas direkt om delaktigheten, utan den söks i termer av tillträde, inflytande och möjligheter att påverka.

För att om möjligt få en djupare förståelse av ungdomars upplevelse av delaktighet, har vi i denna studie dessutom låtit ungdomarna själva definiera vad delaktighet är och betyder för dem i deras liv. Människors upplevelser av delaktighet relaterar naturligtvis ofta till en mängd faktiska erfarenheter. I detta fall kan t.ex. bostadssegregation och diskriminering på arbetsmarknaden vara några viktiga aspekter som hindrat upplevelsen av delaktighet. Men en människas *upplevelse* av delaktighet kan i sig självt påverka hur han/hon kommer att agera i framtiden, om denne blir aktiv eller drar sig undan. Utan denna känsla och tilltro till möjligheten att vara en del av en större helhet, hindras många att överhuvudtaget söka sig till och sträcka sig mot en aktiv samhällsdelaktighet. Därför har t.ex. *känslan* av diskriminering och en de facto *påvisad* diskriminering varit av samma intresse i denna studie, då det med stor sannolikhet påverkar den enskildes liv i mycket hög grad.

Intervjuerna är semistrukturerade djupintervjuer. Det innebär att intervjuerna fokuserar vissa huvudteman, men att informanterna har stor möjlighet att påverka innehållet. Intervjuaren följer sålunda informanten i en dialog som kan liknas vid ett informellt samtal. På detta sätt möjliggörs en vidare tolkning av materialet, där man inte enbart ser vad informanten säger om vissa ämnen, utan även i vilket sammanhang detta lyfts fram. Det relativt fria intervjusamtalet ger dessutom utrymme för relevanta följdfrågor.

De citat som förekommer i texten är varsamt språkligt redigerade. Detta är delvis gjort för att öka läsligheten men framför allt för att öka informantens anonymitetsskydd.

I studien förekommer begreppet invandrartäta områden. Begreppet avser i huvudsak de så kallade miljonprogrammets bostadsområden, där en hög andel personer med utländsk bakgrund bosatt sig. Dessa områden kan även beskrivas som svenskgle

eller socioekonomiskt utsatta, beroende på vilket fokus som författaren vill anlägga. Då ungdomarna i denna intervjuundersökning ofta talar om dessa områden som just invandrantäta har den benämningen i huvudsak används. Även andra beskrivande begrepp som ungdomarna använder förekommer i texten och återges då inom citattecken. I texten används även begreppet främmandskap i stället för främlingskap då vi vill understryka att dessa ungdomar *inte är främlingar* i Sverige.

Informanterna

Intervjuerna genomfördes, på uppdrag av Integrationsverket, av Mångkulturellt centrum (Botkyrka kommun) under hösten 2002. Intervjuerna fann informanterna (dvs. ungdomarna som kom att medverka i studien) på flera sätt. Dels fann de dem via arbetsförmedlingen och sina egna kontaktnät, men även genom den så kallade »snowballs« metoden. Denna metod innebär att man använder informanternas kontaktnät för att finna fler personer att intervjua. Urvalskriteriet och begreppet »med utländsk bakgrund« betyder, som tidigare nämnts, i denna studie att informanterna antingen själva är utrikes födda eller har en eller två föräldrar som är det.

Sammanlagt är 32 personer, mellan 16 och 25 år, intervjuade. Tolv stycken är yngre ungdomar mellan 16–19 år och tjugo är i åldersspannet 20–25 år. Tolv stycken är kvinnor och 20 är män. Av de 32 informanterna är tolv födda i Sverige och 20 är sålunda födda i något annat land. De ungdomar som är födda utomlands kommer från följande länder: Somalia, Algeriet, Polen, Uganda, USA, Etiopien, Turkiet (Kurdistan), Ungern, Irak, Libyen, Ryssland och Indien. Endast en av informanterna har flyttat till Sverige i vuxen ålder. Han var då 18 år. Fyra av de intervjuade har en förälder som är född i Sverige, medan den andra föräldern har migrerat till Sverige. De övriga informanternas båda föräldrar är födda i andra länder.

Vad det gäller utbildning har drygt hälften (18 stycken) av de intervjuade, minst en förälder med en högskole-/universitetsutbildning. Bland de föräldrar som är födda utomlands har samtliga utbildning från de länder de migrerat från och några har därtill kompletterat eller läst om sin utbildning här i Sverige. Att så många av ungdomarna kommer från ett hem med högutbildade föräldrar betyder dock inte att de vuxit upp i ett ekonomiskt välstånd. Flertalet av dessa ungdomar har därför en utbildningsmässigt hög »social bakgrund«, men låg »ekonomisk bakgrund«, vilket innebär att begreppet socioekonomisk bakgrund endast delvis och ibland blir relevant i studien.

Av de intervjuade är det 19 personer som studerar. Det är dock vanligt att man kombinerar studier med extra arbete. Av dessa 19 har 14 personer ett arbete vid sidan av studierna vid intervjutillfället. Ytterligare tre av de övriga fem ungdomarna som studerar har haft extra arbete i tidigare perioder. Av de resterande informanterna är det fem personer som är arbetslösa och åtta personer som arbetar.

Studien är utförd i Stockholmsområdet, med ungdomar från följande bostadsområden: Haninge, Södermalm, Jordbro, Tunghälska, Fittja, Tumba, Tensta, Skärholmen, Jakobsberg, Vasastan, Nacka, Liljeholmen, Skogsås, Östermalm, Hässelby, Hässelbygd, Bredäng, Hägersten, Vällingby, Bromma, Täby, Björk- hagen, Rinkeby.

Trots att ungdomarna idag bor utspridda i olika typer av bostadsområden kan det redan här vara av vikt att påpeka att merparten, dvs. 29 av de 32 informanterna, varit bosatta i de så kallade invandrantäta bostadsområdena under delar av sin uppväxt.

Vad betyder delaktighet för ungdomarna?

Som tidigare nämnts ville vi börja denna intervjuundersökning med att fråga ungdomarna själva, vad delaktighetsbegreppet har för innebörd för dem. Orsaken var att innebörden av begreppet lätt blir styrt av uppdragsgivarens syn och att man därmed kan missa informanternas perspektiv på vad delaktighet är.

I intervjuerna framkom flera aspekter av begreppet och fenomenet delaktighet. Ungdomarna ger inledningsvis olika exempel på situationer när de tycker man är delaktig. Beskrivningarna handlar bland annat om hur man är delaktig genom att hjälpa människor i ens egen omgivning, eller när man tar hand om den gemensamma närmiljön:

När jag ser att det ligger papper på trottoarkanten eller att en dam behöver hjälp att bära kassarna. Att min hjälp eller resurs behövs på något sätt, då deltar jag. Jag deltar för att jag vill.

...när man ser sina föräldrar, och sin mamma som hela livet kämpat och om man kan ge henne pengar, då känner man sig delaktig, så att hon kan sitta hemma istället för att städa toaletter.

Dessa ovanstående associationer skulle kunna sägas relatera till det mellanmännsliga deltagandet, på mikronivå.

Delaktighet är även något som får ungdomarna att associera till att »man ska vara en del av det hela, att

inte stå utanför«. Något som mycket ofta lyfts fram här är behovet av att våga möta människor från olika kulturer, att lösa integrationsproblematiken genom att bryta fördomar. Det finns en stark kritik mot bostadssegregationen och dess förödande effekter på möjligheten att lära känna »svenskar«. Dessa associationer handlar delvis om delaktighet på ett slags samhällelig mesonivå.

En ung man ger följande uttömmande svar på frågan om vad delaktighet är:

Det är en riktigt krånglig fråga. För det första måste man ju förebygga fördomarna. Och sen har kommunerna haft såna sjuka saker. De stänger in invandrarna på invandrarställen och delar ju på svenskar och invandrare. Det är ingen integration helt enkelt, inte på jobbet heller. På mitt jobb till exempel så umgås man med dem som har etnisk bakgrund. Man umgås inte med dom som är svenskar. Det gör man ju inte. Det beror på att vi kanske är rädda för dem, de är rädda för oss och så vidare. Fördomar måste förebyggas. Det är en lång process. Det krävs mycket./.../Själva människan måste ju, typ, kunna acceptera andra människor oavsett ras och så vidare. Jag säger inte att invandrare inte har fördomar mot både svenskar och andra invandrare. Alla människor måste förebygga sina egna fördomar. Samma sak gäller mig och dig kanske också. Jag har kanske fördomar mot andra människor som jag måste förebygga och inte säga: »Han är ju icke-muslim eller jude eller vad som helst.« Nej, han är människa, jag är människa. Vi måste acceptera varandra helt enkelt. Man måste förbättra kunskap. Man måste ha kunskap om varandra. Man ska inte heller vara rädd för varandra. Försök att öppna sig själv, bjuda på sig själv. Då kommer du att gå långt. Så enkelt är det.

Många knyter även begreppet delaktighet, till politisk påverkan på samhällets makronivå. Här talar ungdomarna framför allt om att rösta i valen, men även om att engagera sig genom att demonstrera. För att kunna vara delaktig i att påverka samhället till det bättre, på det mellanmännsliga planet, så väl som i de större sammanhangen, behövs mycket kunskap fastslår ungdomarna. Några säger att om man är delaktig, så är man en viktig person som människor lyssnar på. En del anser att delaktighet handlar om att vara politiskt aktiv. På en följdfråga om de själva är delaktiga svarar de flesta nej, och refererar till att de inte är politiskt aktiva, kunniga och därmed inte heller speciellt viktiga.

En kvinna berättar att hon fått höra mycket negativt om att hon inte kan vara delaktig i det svenska samhället på grund av att hon är mörkhyad. Hon är

kritisk till all negativitet som finns angående människor med utländsk bakgrund och säger följande

Möjligheterna finns, men det beror på dig själv. Alla har möjlighet att ta sig dit de vill. För några år sedan tänkte jag »jag är mörk och jag har ingen, jag kan inte bidra till Sverige«, för man får höra...

Flera kvinnor berättar om liknande tankar och säger att de nu bestämt sig för att ändra inställning. De har börjat engagera sig i olika organisationer för att som de säger »göra världen lite bättre«.

Ungdomarna associerar således begreppet delaktighet till olika samhällsnivåer. Det finns en tendens till att ungdomarna som befinner sig i socioekonomiskt utsatta situationer talar utifrån de två första områdena, dvs. delaktighet på mikro- och mesonivå. De ungdomar som kommer från socioekonomiskt välbeställda familjer, tenderar att relatera delaktighetsbegreppet till politiken på makronivå.

Ovanstående resultat är intressant att jämföra med Ungdomsstyrelsens undersökning om *Unga medborgare* (2003). Där framgår bl.a. att utrikes födda ungdomar (18 åringar) dubbelt så ofta som svenskfödda (10 procent mot ca 5 procent) tror att de kommer att *engagera sig i ett socialt frivilligarbete*. Ser man till hur utbildningsnivån påverkat ungdomarnas (här räknas både svensk- och utrikes födda) val av politiska aktiviteter framkommer det att intresset för frivilligarbetet är markant störst bland de 18-åringar som *inte* kunnat påbörja ett gymnasium (15 procent), därefter faller intresset/engagemanget successivt för att vara sämst bland de som fullföljt sin gymnasieutbildning i normal studietakt (5 procent).

Hur detta och vårt resultat sammantaget ska tolkas är inte helt givet, men några frågor och hypoteser som kan vara relevanta att ställa är följande:

- Ungdomarna talar om den faktiska möjlighet till delaktighet som finns inom deras egna referensramar, dvs. det som de tror de har möjlighet att påverka?
- Ungdomarna talar om de hinder (t.ex. segregationen) till delaktighet som de själva erfär?
- Vilket är sambandet mellan klass och därtill sammanhängande kunskaper? Har ungdomarna med högutbildade föräldrar, som oftare tagit sig ifrån de invandrartäta bostadsområdena, en större känsla av möjlighet till påverkan och delaktighet högre upp i samhällshierarkin, på makronivå? Eller har de helt enkelt i högre grad lärt sig den politiskt korrekta diskursen av begreppet delaktighet?

Sammanfattning

Ungdomarna ger olika exempel på vad delaktighet innebär för dem. Alla svar tangerar dock en och samma grundton: *när man känner att man är behövd. När ens åsikter och handlingar är värdefulla för andra samt när man påverkar samhället till något bättre, då är man delaktig.*

Tre nivåer av områden går att identifiera. Den första nivån refererar till det mellanmännsliga planet, där människor tar ansvar för varandra, där de utgör en viktig del av ett sammanhang i sin privata sfär. Detta går att förstå som delaktighet på mikronivå.

Det andra området anknyter till delaktigheten på en slags mesonivå. Ungdomarna talar om segregationen i den miljö de rör sig, i bostadsområdena, på jobbet eller i skolan. De funderar på hur man kan få till stånd en integration, så att människor med utländsk bakgrund blir en del av en större helhet.

Den tredje nivån rör delaktighet på makronivå, att kunna påverka rikspolitiken, genom att rösta, demonstrera eller engagera sig mer aktivt i någon organisation.

Ungdomarna som befinner sig i socioekonomiskt utsatta situationer talar oftare utifrån de två första områdena, dvs. delaktighet på mikro- och mesonivå. De ungdomar som kommer från socioekonomiskt välbeställda familjer, tenderar att relatera delaktighetsbegreppet till politiken på makronivå.

Hur detta ska tolkas är inte helt givet, men några frågor och hypoteser som kan vara relevanta att ställa är följande: Hör ungdomarnas svar om delaktighet i samhället till de faktiska möjligheter och hinder som de ser i sin egen livssituation? Handlar det även om klass och därmed sammanhängande kunskaper?

Boendet och min värld

Vi ska i detta stycke undersöka vad ungdomarna säger angående påverkan av sin boendesituation. Aspekter som tas upp i denna boendedel behandlar bl.a. frågor om möjligheter till påverkan och trygghet i sitt bostadsområde. Frågor om vad som styr deras val av bostadsområden är ett annat tema. Denna del lyfter även fram ungdomarnas tankar om framtida boenden. Vilka möjligheter och hinder finns till boendekarriär?

Ungdomarna bodde vid intervjutillfället utspridda över hela storstockholmsområdet. Sex personer är uppväxta (här räknas åren upp till gymnasieålder) på annan ort, men bor i Stockholmsområdet vid intervjutillfället. En person studerar för närvarande på annan ort. Drygt hälften av informanterna bor i

samma område som de är uppväxta i. Merparten (29 av 32) av informanterna har bott, eller bor vid intervjutillfället, i någon av de så kallade invandrartäta förorterna. Detta är något som förefaller ha präglat deras person och självbild, vilket vi ska återkomma till längre fram i texten.

Av informanterna bor 22 stycken fortfarande hemma hos föräldrarna och övriga har antingen eget boende eller är sammanboende med någon vän/sambo. De flesta förefaller känna till hyresgästföreningen men endast ett fåtal av dem som bor hos föräldrarna visste om föräldrarna var med i hyresgästföreningen. Bland de övriga var några medlemmar, men ingen var aktiv vid intervjutillfället.

Det finns en god tilltro till att det går att påverka den direkta bostadsmiljön. Informanterna ger olika exempel på hur de via enkäter, eller andra förfaranden, kunnat påverka boendet och den direkta närmiljön.

De flesta, både kvinnor och män, säger att de trivs bra och att de känner sig relativt trygga i sina bostadsområden. Tryggheten relateras mycket ofta till att de känner människor i närområdet. De säger att de känner sig trygga för att de har sina familjer, släktingar och/eller nära vänner där. Många hänvisar även till en vid bekantskapskrets som de fått eftersom de är uppväxta i området. Detta är av intresse att lyfta fram, då ett flertal av informanterna bor i det s.k. miljonprogrammets förorter och att det ofta finns en (politisk och medial) förförståelse av att dessa förorter präglas av stor anonymitet. En anonymitet som ofta sägs vara ett av de allvarliga problemen i förorterna.³ En Fittjabo beskriver det enligt följande:

Ja, jag trivs mycket bra här faktiskt/.../Jag känner, alltså jag känner alla och jag är uppvuxen med de flesta här, man känner att man vet vilka personerna är, jag känner mig trygg här, tryggare här än vad jag skulle göra någon annan stans. Alby, det ligger inte så långt ifrån, det är en station, men jag känner mig ändå inte så trygg där.

Även om merparten uppger att de trivs, så framträder en viss ambivalens angående tryggheten. En del säger att det är för mycket kriminalitet för att de ska känna sig helt trygga. Ungdomarna som bor i de invandrartäta områdena sätter ofta otryggheten i samband med de negativa mediabilderna, som publiceras om dessa områden. Flera säger att de blir påverkade av det som berättas i nyheterna och känner sig mer otrygga i sina områden, eller inte vågar gå till andra

³ Bland annat SOU 98:25 *Tre städer, storstadspolitik för hela landet*, slutbetänkande från storstadskommittén.

liknande bostadsområden. Informanterna kritiserar samtidigt media för att de utan urskillning kan visa bilder på områden som inte har något med nyheterna att göra. Några säger att medias negativa framställning av »invandrare« i allmänhet, och från dessa förorter i synnerhet, även påverkar individernas egen självkänsla, så att de blir pessimistiska angående sina framtida möjligheter i Sverige. Några av ungdomarna är själva aktiva i projekt som har till syfte att lyfta fram en positiv motbild, för att på detta sätt förbättra människors attityder mot områdena.

När informanterna säger att de är trygga i sitt område ger de även tydliga avgränsningar om var deras trygga område tar slut. Ibland kan det vara den västra eller norra delen av ett förortsområde, eller att de inte är trygga i centrumet av området. Likaså talar de om att de vet vilka personer som är »farliga« eller vilka regler som gäller för att inte hamna i bråk. Flertalet av informanterna säger att de är trygga i *den här förorten* men inte i en annan med liknande socioekonomisk struktur. Ett fåtal säger att de är trygga i hela Stockholm. Sammantaget ger denna trygghetsbeskrivning en bild av att det handlar om att *ha kontroll* på området och dess befolkning, att man vet var, och om, eventuella faror dyker upp. Men framför allt, att bostadsområdet är fyllt av *nära relationer*.

I samtalen om trivsel och trygghet i boendet förhåller sig ungdomarna till olika omständigheter i sin livssituation. Det kan ibland framkomma ett slags ställningstagande i deras uttalanden. Angående tryggheten så poängterar flera att de vägrar att låta sig skrämmas. En av männen som säger att han är trygg berättar:

Men annars så tycker jag att, ingen plats är farlig för mig. Jag brukar springa runt Handen ibland klockan tio, elva på natten, genom skogen också. Min mamma blir skitförbannad på mig, men det bara är så, *jag vill inte leva i rädslan*. Jag vill göra vad jag vill.

En del lägger till att det är inte så farligt som tidningarna skriver. Några säger att deras ekonomiska situation inte är god och att boendet i relation till detta är bra. En informant förklarar följande:

- Just nu kan jag inte få bättre, så vad kan jag göra annat än att gilla det.
- Tror du att du kommer att bo i en dyrare lägenhet en dag?
- Man är ju bara 23 år, jag måste hoppas på att allt kommer att lösa sig. Annars hade jag ju blivit tokig.

Den övervägande majoriteten talar om att de i fram-

tiden vill flytta. De flesta säger att de vill flytta in mot Stockholms centrum. Mest attraktivt förefaller Södermalm vara och flera av ungdomarna tillägger att det beror på att detta område rent allmänt har hög status, inte minst bland ungdomar. Flera av de lite äldre ungdomarna i studien har redan flyttat, en del till förorter närmare centrum och några få har fått lägenheter i centrum av Stockholm. Några av dessa ungdomar har lyckats att göra så kallad boendekarriär. Flertalet av ungdomarna berättar även att de har (och hälsar på) vänner på olika platser, i Storstockholm, såväl som i andra kommuner. Detta påvisar att även ungdomarna från de invandrartäta bostadsområdena är mobila, vilket varit en fråga inom urbanitetsforskningen.

Att de vill närmare centrum förklaras i hög grad med att de vill ha närhet till stadens utbud. Samtidigt nämns förorternas gröna omgivningar som fördelaktigt och några föredrar lugnet nära naturen. Ett par säger att de skulle vilja bo på landet, men menar att detta är svårt, dels för att det inte finns så många jobb där, men även för att de inte tror att människor med utländsk bakgrund blir accepterade på den svenska landsbygden. Endast en av informanterna berättar att hon själv upplevt diskriminering på bostadsmarknaden. De övriga hänvisar främst till de ekonomiska problemen, att det är dyrt med bostäder inne i Stockholms centrum. Långa bostadsköer är ett annat stort problem.

En av de mest framträdande aspekterna som ungdomarna lyfter fram i intervjuerna handlar om hur de uppfattar områdena kring Stockholm utifrån något som skulle kunna beskrivas som en *etnisk karta*. Det gällde bl.a. hur de definierar olika invandrartäta förorter, men framför allt det som benämns som »svenska områden«. Det finns en mycket tydlig dikotomi mellan det som de kallar för »invandrarförorter« och »svenska områden«⁴. Informanterna talar ofta om de svenska områdena som något annorlunda jämfört med deras områden. De svenska områdena beskrivs i vissa fall som rika, snobbiga och bekymmerslösa och i andra sammanhang som lugna, tråkiga och tysta, »där pensionärer bor«. Kontrasteringen mellan rika svenskar och de själva som fattiga invandare är ett återkommande tema. Oavsett det svenska områdets sociala status uppvisar de, i mer eller mindre utsträckning, ett upplevt främmandeskap inför

4 Dikotomi betyder motsatspar, exempelvis rik–fattig eller svart–vit. Dikotomier används i människors livsberättelser och visar ofta på berättarens föreställningsvärld, där jaget sätts in i ett större sammanhang. Ofta kan dikotomier användas för att visa hierarkier, eller för att vända på dessa hierarkier.

dessas områden. De invandrantäta områdena anses däremot vara fyllda av höga röster, liv och rörelse med mycket barn och ungdom. De talar även om att det finns fattigdom och stora problem i områdena.

Flera av informanterna ger beskrivningar på att man beter och klär sig på ett sätt i förorterna och att man inte kan bete sig på samma sätt i »svenskområdena«. En ung man, vars familj gjort boendekarriär, berättade att när han åker och hälsar på vänner i de invandrantäta förorterna så klär han sig annorlunda än vad han brukar göra inne i stan. En annan man som själv bor i en av dessa förorter beskriver det enligt följande:

Vissa invandrarkillar, de vet inte ens hur man uppför sig, hur man ska uppföra sig, alltså när man är allmänt, man kan inte vara högljudd så som man kanske är i Fittja, inne i Storstockholm, svenskar gillar inte det, så som jag har märkt det. De gillar inte att man är högljudd, men här i Fittja, jag själv har inget emot det, jag tycker om det, jag tycker att det är häftigt på något sätt, men inne i Storstockholm då får man tänka efter lite...

En del säger att de vill bort från sina områden för att det är för rörigt, för mycket liv och höga röster. En kvinna berättar att hon vill flytta från Tumba till Huddinge, bl.a. för att slippa bli »stämplad« av andra. Hon säger att hon mött på många negativa reaktioner när hon berättat var hon bor. Men flera av ungdomarna säger även att de trivs bättre och känner sig hemma i invandrantäta förorter dels för att de uppskattar att det är mer liv och rörelse, men även för att de slipper att känna sig uttittade där. Problematiken med att känna sig uttittad, eller som de ofta uttrycker det »dom tittar konstigt på mig«, är ett ofta förekommande tema i berättelserna. En ung man som gjort boendekarriär, och lyckats hitta en lägenhet på Södermalm i Stockholm, svarar följande på frågan om det finns miljöer eller sammanhang där han känner sig obekväma:

Ja, rent konkret så det första som slår mig är när jag går på Östermalm eller när jag går in på NK. Inte för att jag känner mig så här: hej, här kommer jag och är fattig, utan för att jag känner mig så här: hej här kommer en fattig blatte. Och det kommer ifrån mig, men var har jag fått de frågorna ifrån? För jag har ju inte skapat det redan som liten bebis, att tänka så här: »jag måste tänka utanförskap, jag måste tänka att jag är dålig«. Det har ju kommit någonstans ifrån.

En kvinna, vars föräldrar gjort boendekarriär och flyttat till ett hus i ett »svenskt« område berättar följande:

- Känner du dig trygg?
- Nej.
- Varför inte?
- För att... det är mindre... eller, det finns inga utläningar där. Det är bara svenskar, ett svenskt samhälle.
- Störs du av det?
- Ja vi har haft lite problem förut. I skolan och så. I Tungelsta bor äkta svenskar. De som har bott där i generationer. Det är väldigt svårt för oss andra att bli accepterade.

Ungdomarna är samtidigt mycket kritiska till den starka, etniska segregeringen och uppger att de vill att boendet ska vara blandat, så att »invandrare och svenskar« har möjlighet att lära känna varandra. Segregationsproblematiken är för övrigt ett tema som tas upp ur flera aspekter i intervjuerna och vi kommer därför att återkomma till detta ämne i texten.

Nästan alla talar spontant om att de kan tänka sig att flytta utomlands. För några handlar det om att de vill vidareutvecklas, t.ex. genom att studera en tid utomlands och sedan komma tillbaka, men det stora flertalet talar om en flytt utomlands som ett alternativ som kan göra livssituationen bättre. Här nämns både diskrimineringen på arbetsmarknaden och främlingsfientligheten (speciellt i en politisk form) som tunga skäl till en eventuell flytt.

I Integrationsverkets tidigare boendeundersökning framkommer bl.a. att utrikes födda känner sig mer trygga i de utsatta/invandrantäta områdena som undersökningen omfattar, än vad de utrikes födda gör i storstadskommunerna (Integrationsverket, 2002). Det förefaller troligt att resultatet i denna studie visar på några centrala aspekter som förklarar dessa skillnader i trygghet. Dvs. att trygghetskänslan både relaterar till var personernas egna kontaktnät finns, där hemkänsla ofta uppstått, men i hög grad även till erfarenheter av negativt bemötande och attityder i det som vi kan kalla för »svensktäta« områden.

Sammanfattning

Informanterna upplever att de har relativt goda möjligheter att påverka sin bostadsmiljö. De ser heller inga generella hinder för att de ska kunna flytta från ett område till ett annat. Många har även flyttat till andra bostadsområden än där de är uppväxta. Några har gjort så kallad boendekarriär. De berättar att de har vänner som bor i olika områden. Detta visar att ungdomarna är mobila. De anser dock att det är svårt att få lägenheter inne i centrum av Stockholm och relaterar detta både till bostadsköer och till ekonomi. Endast en person säger att hon upplevt etnisk diskriminering vad det avser bostadssökande.

Ungdomarna uppger att de i huvudsak trivs i sina områden. Samtidigt som de säger att de trivs, så förhåller de sig till ett slags bedömning om vad som kan vara rimligt i deras livssituation. Den trygghet de beskriver hänger mycket starkt samman med att de känner många människor i området. Upplevelsen av trygghet är påtagligt lägre i områden där de inte känner någon. En oro för ökad kriminalitet är dock ett orosmoment som framträder i intervjuerna. Samtidigt förefaller rädslan ofta uppkomma mer på grund av vad de ser på nyhetsändningarna, än vad de själva experierat i sina bostadsområden.

I studien framgår även att ungdomarnas upplevelse av sitt boende är mycket relaterat till något som vi här kallat för en »etnisk karta«, där Storstockholm delas upp i »svenska« och »icke-svenska« bostadsområden. I vissa fall när informanterna berättar om de svenska områdena avser de de »rika villaområden« och i andra fall »vanliga hyreshusområden«. Oavsett områdets sociala status uppvisar informanterna, i mer eller mindre utsträckning, ett upplevt främmandeskap inför dessa områden. De själva är inte en del av de »svenska« bostadsområdena. Ungdomarna säger att de egentligen inte ser några hinder i att bosätta sig i de »helsvenska« områdena, men flertalet säger samtidigt att de inte trivs där. Detta stämmer även med flera av informanterna som uppgett att de bor i svenskområden. De berättar att de dels vill ha mer liv och rörelse där de bor, men även att de känner sig uttittade och att de får ett negativt bemötande i de svenska områdena.

Samtidigt är det många som poängterar att de vill att områdena ska vara mer uppblandade än vad de är idag. De är mycket kritiska till ett starkt segregerat samhälle och säger att det är ett stort problem att »invandrare och svenskar« inte lär känna varandra p.g.a. boendesegregationen.

Att ungdomarna överhuvudtaget talar om och starkt relaterar sig själva i förhållande till denna etniska karta är ett varningstecken på att även ungdomar som vuxit upp i Sverige, endast känner sig delaktiga i vissa bostadsdelar. Vår tids boendesegregation, som ibland setts som en tillfällig process i vårt samhälle, har alltmer blivit en del av bostadsområdenas geografi. En etnisk relaterad fattigdomskarta har blivit det redskap som dessa ungdomar orienterar sig utifrån.

Skolan – en central aktör

Skolan är en central aktör som ska ge unga människor kunskap och erfarenhet av demokrati och delaktighet. Olika undersökningar har visat att elevers

erfarenheter av inflytande i skolan får konsekvenser för elevernas demokratiska attityder och värderingar (Skolverket, 2003). Vilka erfarenheter av delaktighet har då informanterna fått i skolans värld? Vi har undersökt frågan utifrån några olika aspekter. Dels handlar det om studenternas möjlighet att utöva påverkan och demokrati i skolorganisationen, dels hör frågan samman med hur skolan som institution påverkat informanternas uppfattning om delaktighet och demokrati. Vi lyfter även upp några olika faktorer som påverkat ungdomarnas skol- och utbildningsval.

Eftersom ungdomarna i huvudsak är uppväxta i Sverige (endast en av informanterna har inte vuxit upp här) har de mer eller mindre gått igenom det svenska skolsystemet. Relativt många (19 st.) studerar vid intervjutillfället på gymnasiet, folkhögskola eller universitet.

Det finns en tydlig relation mellan föräldrarnas utbildningsgrad och ungdomarnas val av utbildning. För alla utom en av informanterna med högutbildade föräldrar (18 st.) ansågs valet att studera vidare självklart. De ansåg inte heller att det förelåg några speciella hinder för att de skulle lyckas med sina studier. Av dem som studerar på högskola/universitet har samtliga högutbildade föräldrar. Av de övriga (14 st.) informanterna med lågutbildade föräldrar var det fyra som talade om att de ville studera vidare. Detta föreföll å ena sidan inte lika självklart bland dessa ungdomar, men å andra sidan inte heller som något otänkbart. Många av dessa informanter förhöll sig mer öppna för olika alternativ.

Ungdomarna säger att de i viss mån kunnat påverka sina studier. En informant var vid intervjutillfället med i ett elevråd, och två andra hade tidigare varit engagerade i något elevråd. Alla kände till den demokratiska ordningen med elevråd, men flertalet uttryckte att de inte ansåg att rådet gjorde någon större nytta. Även de som varit engagerade sade att elevråden inte heller hade så stor makt att kunna påverka skolan. De exempel som lyfts fram där elevrådet kunnat påverka har rört skolmiljön så som trivsel i uppehållsrum, kvalitet på mat och sanitära frågor. Några kritiska röster säger dock att det mestadels är »skendemokrati« och att de stora frågorna inte gått att påverka från elevhåll. Den påverkan som ungdomarna främst lyft fram syftade till den relation som de hade till sina lärare. De ger överlag en positiv bild av sina lärare och de menar att de lyssnade och lät eleverna vara delaktiga. Främst har påverkan avsett ämnesval och mängden av läxor. Skolverkets rapport *Ung i demokratin – om gymnasieelevers kunskaper och attityder i demokrati och samhällsfrågor*, redovisar liknande trender och uppfattningar vad det gäller elevers

upplevelser och erfarenheter av påverkansmöjligheter i skolan (Skolverket 2003:232). I rapporten framkommer även att uppfattningen om möjligheterna att påverka är olika på olika gymnasieutbildningar. Högst är tilltron till påverkansmöjligheter på de studieförberedande programmen, samt bland de kvinnodominerade programmen med yrkesämnen och lägst är det bland de mansdominerade programmen med yrkesämnen. De bakomliggande variablerna som Skolverket identifierat till dessa skillnader är kön och socioekonomisk bakgrund. Skolverket är kritiska över att den socioekonomiska variabeln slår igenom så tydligt på de olika programmen, trots att 1990-talets gymnasiereform just avsåg att stävja detta. Det skulle därför vara högst relevant att undersöka om variabeln utländsk bakgrund eller utrikes född ger någon effekt på dessa delaktighetsfrågor.

I vår studie framgår även att skolan fyller en mycket viktig funktion när det gäller undervisningen av demokrati. Ungdomarna säger att de framförallt fått lära sig de demokratiska grunderna, men även en del om riksdag och regering, i skolan. Flera av informanterna ansåg dock att de inte fått tillräckligt stora kunskaper om hur den svenska politiken fungerar och efterlyser fördjupad undervisning i dessa frågor. Dessa informanter berättar att den politiska okunskap som de själva upplever att de har, även var utbredd bland många av deras vänner under deras uppväxt. Flera var kritiska till att det inte fanns en mer praktisk orienterad undervisning om politik. De efterlyste mer konkret information om hur man själv kan engagera sig politiskt. Några önskade mer information om hur t.ex. ungdomspartierna arbetar.

Tiden i skolan har även gett andra former av delaktighetserfarenheter. Vad det gäller grundskolorna, så har en del uppfattat dem som röriga och bråkiga. Flera berättar att deras skolor ibland varit stängda för utomstående och att det varit kontroller vid ingången. Många berättar att verksamheter som »Lugna gatan»⁵ och liknande projekt, varit aktiva på skolorna för att hålla nere bråken. Den sortens satsningar med dess engagerade personal tycks ha varit föredömen för flera av informanterna och lett till att de senare i livet aktivt själva deltagit i olika icke-våldsprojekt. När ungdomarna talar om dessa verksamheter så talar de om en delaktighet som relaterar till ett engagemang på mikronivå, att man »bryr sig» om andra människor i sitt närsamhälle.

Ungdomarnas berättelser om skoltiden handlar

5 En verksamhet som drivits av olika organisationer, bl.a. Fryshuset och Stockholms stad, med syfte att stödja ungdomar och dämpa våldstendenser.

även om den segregering som de sett. De talar om svenska skolor och om invandrarskolor. När det gäller val av gymnasieskolor förefaller detta vara en viktig aspekt som ungdomarna väger in. För att bryta segregationen väljer en del av ungdomarna medvetet den »svenska skolan«, medan de flesta förefaller vilja gå i skolor med hög andel invandrare. Flertalet av informanterna tar upp problematiken med att känna sig uttittade på de »svenska skolorna«, och att det kan vara svårt att hitta kamrater där. Samtidigt talar de om problematiken med segregationen, att man inte lär känna svenskar i grundskolan och att det därför inte uppfattas som »normalt« att umgås med svenskar. Även i blandade klasser på exempelvis gymnasiet förefaller det finnas en viss sorts segregering.

Några av dem som studerar på universitet berättar att detta mönster även återfinns där. En av kvinnorna berättade att hennes kurskamrater spontant delade upp sig i ett »invandrargäng« och ett »svenskgäng« redan de första dagarna på utbildningen. Hon talar om svårigheterna att få människor att umgås och lära känna varandra:

Vissa svenskar är väldigt tysta och väldigt blyga och väldigt så där försiktiga. Medan invandrarna är mer högljudda, ger mer ljud ifrån sig, och är lite mer vänliga mot varandra. Och det är ju så att man söker sig till den som är som sig själv på nåt sätt, och då blir det ganska naturligt att det blir segregerat direkt i början.

Kvinnan berättar att hon själv försöker medla och vara med i båda grupperna men säger att det är svårt, för hon blir beskylld för att vara försvenskad, vilket i detta sammanhang anses vara negativt. Trots att citatet ovan bygger på vissa kategoriska stereotypier om »svenskar« och »invandrare«, så framstår dessa som aspekter som flertalet av informanterna förhåller sig till och orienterar sig efter.

När vi här talar om segregation är det av vikt att utvärdera vilken segregation ungdomarna talar om. Först och främst är det viktigt att förstå att det inte är några vattentäta skott mellan de olika kategorierna. Vi ska här ändå lyfta fram några av de huvuddrag som ofta återkommer i intervjuerna.

Segregationen som skulle kunna kallas för en »etnisk segregation«, förefaller i huvudsak handla om »svensk« och »icke-svensk«. Den icke-svenska kategorin, som informanterna själva kallar »invandrare« består av ungdomar från olika länder. Ibland handlar det om människor med härkomst från samma region, med samma språk exempelvis arabiska och ibland om helt olika bakgrunder.

Parallellt med den etniska segregeringen framkommer även en »ekonomisk segregering«. Här finns en

större variation mellan ungdomarna, beroende på deras egen socioekonomiska bakgrund. När vissa ungdomar från de invandratäta områdena talar om »svenskarna« syftar de ofta på de som anses vara »snobbiga, rika svenskar från villaområdena«. Hos de ungdomar som inte vuxit upp i, eller av annan orsak inte känner sig hemma i, de invandratäta förorterna är bilden av »svensken« inte kopplad till ekonomiskt välstånd, dock kvarstår ett visst främmandskap inför »svensken« som är något annat än de själva. Just dessa ungdomar säger samtidigt att de även känner sig främmande för ungdomarna från de invandratäta områdena. Denna kategori ungdomar förefaller således hamna lite mitt emellan det som de kallar »invandrargrupperna« och de »helsvenska grupperna«. Båda kategorierna nämner dock att det kan ingå etniska svenskar i den egna gruppen, men att de då kommer från samma socioekonomiska bakgrund som de själva. Vi ska återkomma mer till detta identitetstema under rubriken »Delaktighet och tillhörighet«.

Sammanfattning

I denna studie framkommer det en tydlig relation mellan föräldrars utbildningsgrad och ungdomarnas egna ambitioner att studera på högskola/universitet. Vägarna till högre studier förefaller dock inte stängda för ungdomarna som kommer från en familj med lågutbildade föräldrar. Informanterna upplever att de kan påverka sin studiesituation i någon mån. Många föredrar att påverka via direktkontakt med sina lärare. Ungdomarna upplever att lärarna i stor utsträckning har lyssnat på deras önskemål. Ungdomarna anser inte att elevråden har så stora befogenheter och talar ibland om »skendemokrati«. I skolan har ungdomarna på olika sätt fått lära sig hur delaktighet i samhället är möjligt via demokrati, men i flera fall har de även genom goda föredömen i föräldrar fått erfara delaktighet i sitt närområde. De har ett tydligt önskemål om att undervisningen om demokrati och politik ska bli mer konkret, så att de får lära sig hur de som enskilda personer kan påverka sitt samhälle.

Den segregering som informanterna berättat om angående de olika bostadsområdena avtecknar sig även i skolvärlden. Vid val av gymnasium är detta en central aspekt som ungdomarna förhåller sig till. Segregeringen i skolan avtecknar sig ibland utifrån etniska gränser och ibland socioekonomiska. Inte sällan sammanfaller dessa kriterier. Segregationens kriterier är sålunda både komplexa och icke konstanta. Vem som tillhör vilken grupp relaterar ofta till ett större sammanhang och är situationellt betingad.

Arbetsmarknaden – hinder, möjligheter och strategier

Delaktigheten på arbetsmarknaden är en stor fråga för ungdomarna i denna studie. De säger att de är beredda på att kämpa hårt för att lyckas. Ungdomarna förhåller sig till det som beskrivs som det »svenska samhället« (vilket sätter villkoren) och söker aktivt sina möjligheter att få ett bra arbete inom detta samhällssystem. Möjligheten att få ett arbete anses nästan uteslutande höra ihop med den egna individens förmågor och kontakter. Tilltron till samhällets förmåga att hjälpa dem med detta är däremot lågt.

Endast ett fåtal personer har fått jobb via arbetsförmedlingen. Många säger att de inte ens försökt att få jobb där, då de inte tror att det skulle ge något resultat. Några har sökt arbete via Internet. De flesta berättar att de fått sina jobb genom kontakter, eller att de helt enkelt gått runt och »knackat på«.

De flesta av ungdomarna ger uttryck för oro vad det gäller arbetsmarknaden. Att människor med utländsk bakgrund måste kämpa dubbelt så hårt för att nå sina mål, förefaller vara en allmän »sanning«. En del är positiva inför framtiden och menar att det kommer att gå bra bara man själv har rätt inställning, medan andra har mer negativa förväntningar och säger sig vara övertygande om att de aldrig kommer att kunna få något kvalificerat arbete på grund av sin utländska bakgrund.

De flesta av dem som har sitt arbete som huvudsyssla, dvs. det är inte ett s.k. extraknäck vid sidan av t.ex. studier, är anslutna till någon fackförening för att få tillgång till arbetslöshetskassan. Utöver detta är ingen fackligt engagerad. Vi ska återkomma till uppfattningar om fackföreningens roll i stycket om »Politisk påverkan«. Av de ungdomar som arbetar säger de flesta att det inte går att påverka själva arbetsuppgifterna. Däremot brukar de kunna påverka sina scheman.

Bland de intervjuade finns det två personer som har tjänstemannaliknande uppgifter (arbetar med utbildning och information), de övriga har arbeten som kan betecknas som relativt okvalificerade arbeten. Man kan anta att detta åtminstone delvis beror på ungdomarnas unga ålder, då de som tänkt sig mer kvalificerade arbetsuppgifter inte hunnit läsa färdigt de högre studier som krävs för dessa tjänster. En del av de arbetande ungdomarna talar dock om svårigheterna för en »invandrare« att få högre befattningar. Flera av informanterna berättar att de arbetar på platser där det är många människor med utländsk bakgrund, men att det är få eller ingen av dessa som

har chefsbefattningar. En lagerarbetare berättar följande på frågan om han tror att han kan avancera på företaget:

Det kan vara svårt faktiskt. Jag tror att de skulle ge mig en lärlingstjänst utan problem. Att de skulle ge mig en arbetsledartjänst, jag tror att det skulle bli mycket svårt. Det ser man lite grann redan nu, det är många med en annan bakgrund än svensk som har prövat, men inte fått det. Vi är kanske 80 procent eller mer som är invandrare. Och av arbetsledarna är det 90 procent som är svenskar. Det är bara en som är utländsk, som är europé vill jag tillägga. Det är också viktigt.

Flera anser att det är ännu svårare att göra karriär om man dessutom är kvinna. Generellt säger alla att de tror att det är svårare att göra karriär om man har utländsk bakgrund. Det säger att det främst beror på diskriminering. En del berättar om konkreta exempel från sina egna liv, medan några av de yngre säger att de inte riktigt vet, men att de hört att det är så. Dock poängteras att det är stora skillnader beroende på varifrån man kommer. Om man kommer från ett västerländskt land så påverkas karriärmöjligheterna inte i så hög grad. Här säger alla att namnet är relevant vid ansökningen, då det ger en första information om den sökandes bakgrund. Några kunde av den anledningen tänka sig att byta efternamn, medan andra menade att detta är otänkbart, eftersom det skulle upplevas som ett sätt att acceptera orättvisorna.

Även utseendet anses spela roll. Ungdomarna säger att ju mer man avviker från den uppfattade normen, i detta fall ett »svenskt« utseende, desto svårare blir det att få arbete. Detta gäller speciellt i sådana yrken där kundkontakter är viktiga. I denna studie är det framför allt kvinnorna som upplevt detta. En kvinna som arbetar i en »svensk« klädaffär sade att en kvinna med »mellanösternutseende« inte skulle kunna få jobb där. En annan kvinna berättade att hon fick problem med sin arbetsgivare för att hon bar slöja. Ytterligare en kvinnlig informant berättade att hon varit anställd på en restaurang där ägaren förvisso varit »invandrare« men att alla som jobbade där var tvungna att ha ett utseende som uppfattades som nordiskt. Chefen hade ansett att det inte går att få några svenska kunder om servitriserna inte såg svenska ut.⁶ Själv är informanten av polsk börd och sade sig ha erfarenhet av att hennes ljusa utseende var till fördel på arbetsmarknaden.

Språket är ett problem som ungdomarna lyfter fram. Bristande språkkunskaper är i sig självt ett stort problem, men även en lättare brytning anses kunna sätta käppar i hjulen när det gäller att söka jobb. En man uppfattade språkproblematiken enligt följande:

Ofta är det så att när folk pratar sämre svenska, så får man en känsla av att de är dummare och sämre. Det blir så när man bryter eller inte formulerar sig så som en svensk gör.

En annan åsikt som framförs av ungdomarna är att bostadsområdet spelar in på möjligheterna att få ett bra arbete. Flera säger att de har svårt att få ett arbete för att de kommer från en invandrartät förort. De tror att arbetsgivarna blivit påverkade av den negativa bild som media gett av människor från förortsområdena. Några informanter som bor i dessa förorter berättar att de sökt många jobb som de varit väl kvalificerade för, men att de aldrig överhuvudtaget fått någon bekräftelse på ansökan från arbetsgivaren. De berättar även att deras vänner som bor i andra bostadsområden har fått jobb mycket lättare.

Många av informanterna talar om svårigheterna att få ett arbete som motsvarar deras kompetens, ett flertal anser att de måste åka utomlands för att detta ska kunna ske. En informant berättar att han känner människor med höga utbildningar som inte fått arbete i Sverige och därför åkt utomlands:

Jag känner många, vänner till min pappa till exempel, som är jätteutbildade och som måste jobba som taxichaufförer. Och jag känner folk som är lite yngre än dem, hur många jobb de än söker så finns det alltid någon som pratar lite bättre svenska. Fast de skulle jobba lika bra, kanske bättre.//...//Det är typ många jag känner som utbildar sig till läkare i Sverige och sen så sticker de till England och så får de jobb direkt. Det är jättemärkligt.

Enligt informanterna så är fördomar det absolut största hindret för att människor med utländsk bakgrund ska få mer kvalificerade arbeten i det som beskrivs som den »svenska arbetsmarknaden«. Ett sätt, att kringgå detta är helt enkelt att »starta eget«. Detta är också något som de flesta säger att de funderat på. Några har det som en dröm i framtiden, andra berättar att de tidigare tänkt så, men ändrat sig. De sistnämnda säger att tänkandet kring att öppna eget ofta är begränsat till restauranger eller livsmedelsbutiker och att de inte är intresserade av dessa branscher. De berättar att de känner sig osäkra på om de som »invandrare« kan få banklån till någon annan bransch. Samtidigt har många en stark åsikt om att man inte ska ta lån överhuvudtaget. »Det är bättre

6 Detta resonemang, som ofta kallas preferensdiskriminering, är ett väl känt fenomen, se bl.a. Lundahl, M. & Wadensjö, E. (1984) och Höglund, S. (1998).

att jobba ihop sina pengar» säger de. Detta kritiska förhållningssätt, till att ta lån, framkommer för övrigt även bland dem som studerar. För att slippa ta allt för mycket studielån arbetar många därför vid sidan av sina studier.

En annan strategi som ungdomarna berättar om är att nischa sig till yrkesområden där deras utländska bakgrund antingen inte spelar någon roll, eller ses som en tillgång. Några exempel som dessa ungdomar valt är yrken inom ambassader, musik och dans. En man säger att det gäller att ta vara på de tillfällen som öppnar sig i det svenska samhällssystemet, som t.ex. när någon arbetsgivare vill visa upp en mångfald i personalsammansättningen. Utifrån denna strategi hade några av ungdomarna inriktat sig på arbeten inom brandkåren, militären och polisen.

Vid frågan om vad de vill få ut av ett arbete svarar merparten: *Pengar och mycket pengar!* Några lägger till att de måste trivas med arbetet också. Endast ett fåtal talar i termer av att det ska vara utvecklande för personen själv och att det ska vara något där man verkar för samhällets bästa.

I detta intervjumaterial är de flesta av kvinnorna positivt inställda till framtidens möjlighet att göra karriär i Sverige. Bland de manliga informanterna är tilltron däremot starkt diversifierad. De kvinnliga informanterna hyser generellt en god tilltro till *sin egen förmåga* att skaffa ett gott arbete. De betonar att fördomar *går att övervinna* och att man måste ha en positiv attityd och vara målinriktad när man söker ett jobb. De kan även vara kritiska mot dem som säger att *inte går* att få arbete på grund av deras utländska bakgrund. En kvinna säger följande:

...så de (arbetsgivarna, Integrationsverkets kommentar) märker ganska mycket på ens personlighet också, så det beror lite grann på vad man har för attityd./.../ För det är en självklarhet för mig, att det inte ska vara någon särbehandling, så jag tolererar inte det heller. Det är väl mer vissa kompisar, killkompisar, invandrarkompisar som tycker att: det går inte att få jobb om man inte är svensk. Så jag har sagt att, det kanske tar lite längre tid, med det är... det ska liksom inte vara något problem. Om man har den inställningen, så märker de (arbetsgivarna, Integrationsverkets kommentar) det också.

De könsrelaterade skillnader, vad det avser jobb- och karriärmöjligheter, som framträder i denna studie, stämmer väl överens med vad bl.a. Knocke och Hertzberg funnit i sin studie *Mångfaldens barn söker sin plats* (2000). Den intervjustudien undersöker vilka arbetsmarknadsstrategier ungdomar med utländsk bakgrund uppvisar. Åsikten om att »det är upp till individens egen vilja och attityd om man

får jobb« återfinns i deras undersökning främst hos de kvinnor som lyckats att få ett arbete där arbetsplatsen känns trygg. Samtidigt förefaller denna diskrepans i attityder i deras studie vara relaterade till att de unga männen de facto tenderat att råka ut för hårdare diskriminering än vad kvinnorna gör. En tes som ungdomarna själva framför i Knocke och Hertzbergs studie, är att kvinnans utseende i vissa fall kan överbrygga negativa och diskriminerande attityder. Förutsättningen är dock att kvinnan anses attraktiv och inte avviker alltför kraftigt från det som uppfattas vara den svenska normen. De anser att hon då i första hand uppfattas som »kvinna« och inte som »invandrare«. Liknande resonemang om könsrelaterade skillnader, där flickorna har högre benägenhet än pojkarna, att bryta etniskt definierade gränser och etablera gränsöverskridande sociala kontakter, går att finna i Ålunds studie, *Multikultungiungdom*, om ungdomar från Rinkeby (1997).

Kopplingen mellan åsikten att »det är upp till individens egen vilja och attityd om man får jobb« och trygghet i arbetssituationen, som Knocke och Hertzbergs fann i sin studie är inte lika tydligt i denna undersökning. Däremot går det att skönja andra bakgrundsfaktorer som är relevanta att notera.

I vår studie är det framförallt kvinnor vars föräldrar är högutbildade (med eller utan god ekonomi) som hänvisar arbetsmöjligheterna till den egna individens attityd. De män som anför individens egen attityd som avgörande för att kunna få ett arbete, har hög socioekonomisk bakgrund och härstammar från europeiska länder. Bland männen med ursprung från Mellanöstern och bland svarta med ursprung från Afrika och USA, finns en starkare tendens att förknippa hindren för att få ett arbete till arbetsgivarens (samhällets) diskriminering, och detta oavsett deras egen socioekonomiska bakgrund. Det är inte omöjligt att dessa mer negativa förväntningar hos de sistnämnda ungdomarna även relaterar till den faktiska hierarki som råder på arbetsmarknaden, där ungdomar från Afrika och Asien framträder som de mest missgynnade (Integrationsverket, 2002, Andersson, R., 2002). Det är högst relevant att se att ungdomarnas upplevelse av vem som diskrimineras och den faktiska hierarki som råder på arbetsmarknaden, tycks överensstämma med olika kategoriseringar och hierarkier som finns i de gamla raslärorerna.

Sammanfattning

Vi kan först och främst konstatera att de allra flesta känner sig bekymrade över situationen på arbetsmarknaden. De säger att de kan hitta enklare, okva-

lificerade jobb, men uppger att de inte nöjer sig med detta. De vill kunna få mer avancerade arbeten, så att de kan höja sin ekonomiska standard. Flertalet av ungdomarna har höga ambitioner och visar stort tilltro till att de på något sätt ska lyckas få ett bra arbete. Samtidigt säger de att människor med utländsk bakgrund måste kämpa mycket hårdare än »svenskar«, för att nå detta mål. Kontakter och den egna förmågan är det som anses vara viktigast för att få det önskade arbetet. Tilltron till att samhället ska kunna hjälpa dem att få jobb är däremot låg. Arbetsförmedlingen menar de vara en »trött« institution som inte förmår hjälpa dem i någon större utsträckning.

Förutom personens egen bristande kompetens i exempelvis språkkunskaper, anses fördomar vara det främsta hindret för att människor med utländsk bakgrund ska kunna få arbete.

Samtliga av informanterna säger sig tro att diskriminering förekommer på arbetsmarknaden. Flera berättade att de sett eller själva erfarit diskriminering på arbetsmarknaden. Flera sade även att det är svårt att avancera på företaget på grund av deras utländska bakgrund. Det anses dock finns gradskillnader, där de människor som avviker mest från den uppfattade svenska normen, blir de som har svårast att få arbete. Normen och avvikandet relaterar i hög grad till människors utseende och faller alltför väl inom ramen för raskategoriseringens destruktiva hierarkier och föreställningar.

Trots att flera ansåg att det är svårare för kvinnor att göra karriär än för männen, uppvisade kvinnorna den högsta förväntan på att få ett »bra arbete«. Männen uppvisade en stor differentiering i denna förväntan. Detta kan verka paradoxalt, men förefaller handla om att kvinnorna – i högre utsträckning än männen – uppvisar en större tilltro till att de själva kan överbrygga fördomar. Helhetsbilden är dock att ungdomarnas förväntan väl sammanfaller med de faktiska möjligheter en etniskt segregerad arbetsmarknad bjuder, dvs. där vissa människor exkluderas mer än andra.

Då ungdomarna talar om arbetsmarknaden framkommer olika personliga strategier för att lyckas finna ett bra arbete, trots diskrimineringen. De ungdomarna som talar om att starta eget har generellt en låg tilltro till att den »svenska« arbetsmarknaden ska öppna sig för dem. Några har nischat sig till branscher där den utländska bakgrunden antingen ses som en tillgång, eller inte spelar någon roll. Många av informanterna, framför allt männen, säger att det är svårt att få ett arbete som motsvarar deras kompetens. De anser att de av detta skäl kan tvingas flytta till något annat land.

Fritidens aktiviteter

Delaktighetsfrågor hör även samman med det civila samhällets vitalitet. Frågor om föreningsaktivitet har i vårt land en tydlig historisk koppling till folk rörelsernas samhällskamp. Nutida studier visar att människor som engagerar sig i föreningslivet, är mer disponerade för en vidare rekrytering till det politiska livet (Integrationsverket, 2000:3). Av dessa skäl har även fritidens aktiviteter kommit att bli en fråga om delaktighet på samhällsnivå. I detta stycke om bl.a. föreningsliv, har frågor om politiska föreningar och politisk aktivitet exkluderats, då denna fråga behandlas separat. Hur ser dessa ungdomars fritidsengagemang ut? Är de föreningsaktiva? Kan de ta del av det allmänna nöjes- och fritidsutbudet?

När det gäller fritidslivet säger de flesta att de i princip kan göra vad de vill. Det som utgör det största hindret är bristande ekonomi och, för många, även tidsbrist. Detta gäller speciellt de som studerar och dessutom arbetar vid sidan av sina studier. Vid fördjupade frågor framkom dock att det är problematiskt att komma in på nattklubbar. Vi ska återkomma till detta längre fram i texten. På frågan om vad de gör på sin fritid berättar de att de träffar vänner och familjen, de flesta nämner att de går på café och emellanåt på bio. Ett flertal är musikintresserade och spelar och sjunger i olika musiksammanhang. Merparten är, eller har varit, aktiva i olika sporter. Bland killarna är fotboll och basket vanliga aktiviteter, men även några tjejer nämner dessa sporter. Vissa av informanterna, speciellt några unga kvinnor, är mycket aktiva i diverse aktiviteter där allt från dans, målning till bergsklättring ingår. Några, främst killar, tillbringar mycket tid framför data- och TV-apparater.

Det är relativt få som vid intervju tillfället är engagerade i någon förening. Några av kvinnorna var aktiva i olika internationella miljö- och rättvisorganisationer och ytterligare någon var kyrkligt aktiv. Flera av ungdomarna är, eller hade tidigare varit, aktiva i »Lugna gatan« eller liknade organisationer, som syftar till att förbättra människors liv i »närområdet«. Endast en av ungdomarna var medlem i en invandrarförening. De flesta ansåg att dessa föreningar i huvudsak är till för de äldre människorna. Ett par av männen var engagerade i olika idrottsföreningar. Någon enstaka var, som tidigare nämnts, medlem i hyresgästföreningen och någon i en fackförening, men de säger att de inte är aktiva. De som var föreningsaktiva var ofta engagerade i flera organisationer, vilket gör att de flesta inte var föreningsaktiva alls. De som är arbetslösa är minst aktiva. Många talar emellertid i termer av att man »borde« vara aktiv på fritiden.

Flera säger att det var lättare när de var yngre, eftersom de då kunde vara med i olika aktiviteter genom fritidsgårdarna. De berättar bl.a. att de kunnat åka på skidresor genom fritidsgårdens subventionerade arrangemang, något en del menar att de idag inte har råd med. Fritidsgårdarnas funktion lyfts för övrigt fram av flera informanter som en *mycket* viktig del av deras uppväxt. En kvinna säger att det främst är genom fritidsgården som hon kunnat integrera sig i det »svenska« samhället. Hon talar dels om att hon lärt känna människor från olika länder där, men lyfter även fram olika aktiviteter och utflykter (t.ex. att åka skridskor och delta i skidresor) som hon deltagit i som just »svenska« aktiviteter. En ung man säger att fritidsgårdarnas verksamhet är oerhört central för ungdomar som lever i en utsatt livssituation:

Nej, men alltså ett ställe för ungdomarna att vara, att de känner att ..., när jag går (dit) slipper jag att åka fast för polisen och att få stryk av min mamma och pappa. Att man har någonting att (göra) ... och inte rastlöshet. /.../vissa ungdomar har ingenstans att gå.

Mannen, som själv haft svårigheter under sin uppväxt, är numera engagerad för utsatta ungdomar och säger att det är ett stort problem att politikerna stängt fritidsgårdarna. Tendensen att sympatisera med frågor som har samband med sociala- och mänskliga rättigheters ämnesområden, har även noterats i Ungdomsstyrelsens attityd- och värderingsstudie där ungdomar med utländsk bakgrund värderat dessa ämnesområden högre än vad ungdomar med svensk bakgrund gjort (2003, sid. 168). Det kan vara värt att ställa frågan vad detta kan bero på? Relaterar det till eventuella erfarenheter av flyktingskap och utsatthet som ungdomarna fått innan de kom till Sverige? Eller har intresset för sociala frågor och mänskliga rättigheter sin bakgrund i en utsatthet de erfarit här? Har erfarenheter av olika socialt orienterade föreningar bidragit till dessa intresseområden? Vilket det än må vara är det positiva signaler att ungdomar med utländsk bakgrund värderar denna delaktighet högt och det är viktigt att ta vara på detta.

Några, främst unga kvinnor, berättar att de brukar gå ut på krogen, medan flera av de unga männen säger att de slutat med detta då det är kopplat till så många negativa upplevelser. De säger att de slutat att försöka för att de alltid blir stoppade. En ung man berättar följande:

Det funkar inte. Jag går inte ut längre i Stockholm. Det är skit. Det står alltid vakter framför ett ställe och säger att, »du får inte komma in«... För att jag är invandrare

helt enkelt, för att jag inte är blond och blåögd. Men det säger de ju aldrig, utan han säger att jag behöver ett medlemskort, att jag behöver inbjudan, att jag är för ung, att det bara är en gästlista...

Han berättar vidare att detta inte har med staten att göra utan anser att myndigheterna har försökt att förhindra den här typen av diskriminering, men att krogarna har kringgått det hela med att göra om dessa till privata klubbar, där det behövs medlemskap för att komma in. Han poängterar att krogarna ofta ägs av invandrare och ger uttryck för besvikelse över att de då säger att inga invandrare får komma in. Flera av de unga männen i denna undersökning berättar om liknande upplevelser. En man berättar att han bara kommer in på klubbar där han känner vakterna. Det är anmärkningsvärt att se att det är männen som har svårast att komma in på nattklubbarna. Kanske är det samma tendens som omtalas i arbetsstycket, dvs. att kvinnor med utländsk bakgrund (om de har ett attraktivt utseende) framförallt uppfattas som just »kvinnor« och inte »invandrare«?

Sammanfattning

Det går att se att ungdomarna uppfattar att de kan delta i vilka fritidsaktiviteter de vill, med undantag av krogssammanhang där framförallt männen upplevt att de blivit diskriminerade. De största hindren till nöjes- och fritidsaktiviteter beskrivs i övrigt handla om bristande tid och ekonomi. Den ekonomiska aspekten är mer avgörande nu när de blivit vuxna då de inte längre kan få subventionerade aktiviteter.

I övrigt är det ofta samma människor som är engagerade i flera verksamheter, emedan vissa inte är aktiva alls, de som är arbetslösa förefaller minst engagerade. De mest föreningsengagerade ungdomarna är i huvudsak aktiva i olika föreningar med inriktning på sociala eller mänskliga rättigheter och det kan gälla i närsamhället såväl som i globala hjälporganisationer.

Slutsatsen är att flertalet av dessa informanter inte i någon högre grad är disponibla för politisk rekrytering via föreningslivet idag. Däremot talar de ungdomar som varit bosatta i de utsatta invandratäta bostadsområdena om att de engagerats i olika förenings- och fritidsaktiviteter (aktiva fritidsgårdar, »Lugna gatan« och liknande satsningar) under uppväxten. Dessa föreningsaktiviteter förefaller, genom sitt goda föredöme, ha påverkat ungdomarnas engagemang och i sig utgjort vägar in i ett aktivt socialt samhällsdeltagande.

Politisk påverkan

Frågan om delaktighet i samhället relaterar naturligtvis till människors upplevelse av möjlighet till politisk påverkan. Detta är även ett av de stora delaktighetsproblemen som framförs allt mer. Människor med utländsk bakgrund är lågt representerade (både som väljare och som förtroendevalda) vid valtillfällena i Sverige. Likaså har ungdomar med utländsk bakgrund lägre tilltro till möjligheterna att påverka via fack- och partiföreningsarbete än inrikes födda ungdomar.⁷ Frågan är naturligtvis varför? Vi ska här redovisa dessa ungdomars tankar om, och tilltro till, sina möjligheter att (på)verka politiskt.

Ingen av informanterna var vid intervju tillfället medlem i något politiskt parti. Två hade dock varit politiskt aktiva tidigare. Några av dem sade att de ville engagera sig i det politiska livet lite senare i livet, när t.ex. studier var avslutade. Eftersom intervjuerna är uppdelade i flera frågor angående hur man kan påverka den demokratiska processen, framgick att graden av politisk kunskap skiljer sig kraftigt mellan ungdomarna. En faktor som förefaller central här är vilken utbildningsnivå föräldrarna har. Bland de ungdomar som har högt utbildade föräldrar så är kunskaperna om det politiska systemet i Sverige högst. Bland ungdomarna med lågt utbildade föräldrar är kunskaperna kraftigt skiftande. För dessa ungdomar förefaller skolan vara det viktigaste kunskapsorganet.

De flesta säger att politik är viktigt. Många anser att det finns en möjlighet att påverka och förändra genom politiskt arbete (eller annat förändringsarbete som miljö- och människorättsorganisationer). Generellt förefaller valdeltagandet högt bland dessa informanter. Av de tjugosex ungdomar som fick rösta vid riksdagsvalet år 2002, var det fyra som inte röstade. Sex personer var inte myndiga, men samtliga var övertygande om att de kommer att rösta vid nästa tillfälle.⁸ När intervjuaren frågade varför de röstade svarade de att det är viktigt att göra sin röst hörd. De lyfter fram det som en central rättighet som vi har en skyldighet att utnyttja. De som inte röstade kan inte

heller ha några synpunkter på hur samhället är ordnat. Nedanstående citat av en ung man sammanfaller med många andra ungdomars svar:

Jag tycker att jag kan påverka. Jag tycker att det är viktigt att rösta för att du får ju rätt att säga din mening även om det är i liten skala. Så kan man påverka. Jag blev också lärd i skolan att gå och rösta.

En iakttagelse som är värd att notera är att ungdomarnas röstande i mycket hög utsträckning följer föräldrarnas röstmönster. Det vill säga att de ungdomar som har föräldrar som röstade, röstade själva och tvärtom. Endast två personer har avvikit på denna punkt och ytterligare någon visste inte om föräldrarnas röst. Ungdomarnas röstande är däremot inte lika bundet till om deras vänner röstade eller ej. I några fall berättar ungdomarna om att det varit de själva som sett till att föräldrarna röstade. En informant berättade att de hade haft familjeråd där de diskuterat vilket parti som är bäst att rösta på, innan de gick till vallokalen. En man skrattade och berättade att hans mamma hade satt en vallapp i handen på honom och »tvingat« honom att rösta.

Trots att ungdomarna anser att det är viktigt att rösta, så finns en viss ambivalens inför det politiska etablissemangen. Den politiska debatten upplevs bitvis som svårtillgänglig och politikerna som ej trovärdiga. En kvinna svarar på frågan om hon lutar på politikerna enligt följande:

...även om jag kanske inte känner helt förtroende för dem, så känns det viktigt att inte heller så här, »ja de kan man absolut inte lita på«, för tappar man tron på det, så tappar man tron på allt/.../visst tänker jag tanken att de kanske inte alltid är att lita på, liksom, men man är tvungen på något sätt att göra det ändå, för att det är de som bestämmer och de gör ju ändå som de vill, så jag måste ju förlita mig på det.

De flesta av ungdomarna ansåg att politikerna i huvudsak företrädde deras intressen. På den här

7 I Ungdomsstyrelsens rapport *Unga medborgare* (2003), redovisas en effektivitetsbedömning som ungdomar gjort avseende olika sätt att påverka politiken. I redovisningen har man även jämfört utrikes och inrikes föddas åsikter. Resultatet visar bl.a. att *utrikes födda ungdomar i lägre grad än svenskfödda* ansåg att: röstande i val, parti och fackföreningsarbete samt personliga kontakter skulle vara ett någorlunda effektivt sätt att påverka politiken. De största procentuella skillnaderna fanns i synen på partiarbete, ca 55 procent mot ca 65 procent, och på fackföreningar, ca 55 procent mot ca 60 procent.

8 Urvalet är litet i denna intervjuundersökning. Det är värt att notera att andelen som röstade och tänker rösta vid nästa valtillfälle i denna studie skulle utgöra ca 85 procent. I Ungdomsstyrelsens undersökning om hur många som tänker rösta i framtida val är motsvarande siffra 77 procent (*Unga medborgare*, 2003). Det ska dock noteras att variabeln i deras undersökning enbart omfattar *utrikes födda 18-åringar*. Motsvarande andel bland de inrikes födda uppgår till 81 procent. Det är möjligt att den utbildningsmässigt höga sociala bakgrunden tillsammans med större åldersspridning påverkat vårt material i positiv riktning.

punkten framkom dock några olika aspekter av deras egen självbild. Några som studerade menade att politikerna inte hjälpte dem i deras situation som studenter. De talade om problem med CSN etc. Någon sa att det är för få kvinnor inom politiken. De flesta kopplade emellertid frågan till sin invandrarbakgrund. Här sade många att de trodde att politikerna i stort sett nog gör vad de kan.

Sju informanter var dock mycket kritiska mot politiker. Kritiken handlade i huvudsak om politikernas oförmåga och ovilja att förbättra livssituationen för de mest utsatta människorna. De säger att politikerna som sitter i Stockholm inte vet något om människors livssituation i förortererna. De talar om utsattheten som fattig och »invandrare«. Ungdomarna kritiserar politikerna för tomt tal om »integration och förbättringar för de som är mest utsatta i samhället« och säger samtidigt att det ändå aldrig händer något som förbättrar situationen. Dessa informanters slutsats är att politikerna helt enkelt inte bryr sig om dem. En man uttrycker detta enligt följande:

De bestämmer över ett ställe de aldrig har varit på /.../Om de är uppväxta på ett ställe där allt är frid och fröjd, där rika människor bor, de tänker bara på de problemen som finns där, det dom har i sina huvuden sedan barndom... sen när det gäller våra problem...

Media påverkar även ungdomarnas bild av politikerna. Vissa av ungdomarna som hyser stor misstro till politikerna hänvisar till olika avslöjanden om politikernas omoraliska attityder och handlande i olika samhällsfrågor.⁹

En annan man säger följande:

De (politikerna, vår kommentar) kan dra ner på sin lön och dela till de fattiga. Jag tycker att de bara pratar för mycket. Skatter hit och dit – vem bryr sig? De kan göra mycket om de vill, det är klart. Men de är bara intresserade av rösterna. Får de sina röster, så skiter de i dem som har röstat.

Dessa ungdomar säger att det inte räcker med att komma på korta besök, med valsedlar i handen. Många, även de som är positivt inställda till politi-

9 Bl.a. hänvisade de till programmet *Uppdrag granskning*, där en av programmets journalister talade med politiker placerade i valstugor runt om i landet. Journalisten låtsades vara främlingsfientlig och bar under tiden en dold kamera. Många av politikerna som höll med i journalistens främlingsfientliga uttalanden kunde i nästa stund tala sig varm för Sveriges flykting- och integrationspolitik. Programmet visades en kort tid innan riksdagsvalet 2002 (SVT1 den 10/9 2002).

ker, poängterar att man måste skapa reella dialoger med ungdomarna. En nyckel till att förbättra valdeltagandet och minska klyftor mellan politiker och människor med utländsk bakgrund, är att lära ungdomarna mer om det politiska systemet, säger informanterna. Som nämnts, i skolavsnittet, frågar de även efter praktiskt orienterad kunskap om hur de kan engagera sig i politiken. De anser även att det är viktigt att det finns politiker som har delat samma livsvillkor som dessa medborgare, för att bättre förstå dem. Av detta skäl anses det vara en stor brist att det inte finns någon från första generationens invandrare i regeringen. Flertalet av ungdomarna är övertygade om att detta skulle kunna skapa ett bättre förtroende för regeringen. Därtill tror de att människor med invandrarbakgrund skulle kunna känna sig upprättade om de får se sina landsmän i dessa positioner. För att få till stånd en sådan representation föreslår några av informanterna kvotering.

På frågan om varför valdeltagandet är lågt bland utrikes födda och låginkomsttagare blev informanternas svar mycket snarlika. De säger att många saknar förtroende för politikerna. Att människorna inte tror att det spelar någon roll vad de tycker, att det ändå inte kommer att bli någon skillnad för just dem. »För det blir ändå som svenskarna vill.«

Informanterna ställde sig ofta mycket kritiska mot dem som inte röstade, men ansåg att det ofta kan handla om okunskap. Språket kan vara ett av problemen ansåg de. Ungdomarna sade att många är intresserade men att de inte vet hur man röstar, eller att de inte ser något bra alternativ att rösta på. En kvinna som själv inte röstat berättade:

Varför inte? Därför att jag inte känner mig insatt. Jag känner att jag får jättedåligt samvete om jag skulle rösta på någon, som sen inte skulle lyckas.

En man anser följande:

Av den anledningen att de känner sig *utelämnade* oavsett vem de röstar på. Även om de röstar på en person, så vet de att den här personen inte kommer att göra någonting för dem, utan han kommer att göra det för andra svenskar. Så de känner att det inte spelar någon roll om de röstar eller inte för att det kommer inte att komma någon förändring (vår kursivering).

Att inte rösta kan sålunda, enligt flera informanter, vara ett sätt att vägra ge sitt stöd och godkännande till politiker som inte ser till dessa människors bästa.

Ungdomarnas uppfattning om vad som kan göras för att förbättra valdeltagandet och det politiska engagemanget är tydligt och stämmer väl överens

med resultatet i Adman och Strömblads studie *Utanför demokratin? Resurser för politisk integration.*, som tar upp frågorna om varför människor med utländsk bakgrund inte röstar (Integrationsverket, 2003:3, sid. 212 ff.). I studien framkommer bl.a. fyra centrala bakomliggande faktorer som påverkar relationen invandrarskap och politiskt engagemang. Faktorerna, som beskrivs som olika resurser är följande: *kunskaper i svenska, övning i medborgerliga färdigheter, politisk rekrytering och medborgerlig allmänbildning*. Indirekt påverkar även individens position på arbetsmarknaden och (som tidigare nämnts) delaktighet i föreningslivet. Däremot kunde inte Adman och Strömblads studie ge någon entydig förklaring till varför valdeltagandet är lågt bland utrikes födda. *Den här studiens resultat pekar på två faktorer som skulle kunna förklara det låga valdeltagandet, nämligen känslan av att inte kunna göra sig hörd samt en bristande tillit till politiker*. Vårt resultat sammanfaller frapperande väl med Ungdomsstyrelsens undersökning av ungdomars attityder, där tillit och förtroende för politiker knut relateras till individens »känsla av att vara nöjd med samhällets utveckling«. Likaså visar Ungdomsstyrelsens resultat att upplevelsen av att kunna göra sin röst hörd har ett starkt samband med om individen engagerar sig i politiken t.ex. via att rösta (Ungdomsstyrelsen, 2003). Vilka aspekter som bidragit till denna bristande tillit och vad som kan göras för att öka (känslan av och den faktiska) möjligheter att göra sig hörd, torde vara av värde att vidare belysa.

Sammanfattning

Man kan säga att ungdomarna är mycket positiva till demokratin i Sverige, men bitvis mycket kritiska till det politiska etablissemanget. *De röstar i hög utsträckning för att de tror på de demokratiska principerna*. De har även relativt hög tilltro till att det går att påverka genom ett demokratiskt förfarande. Samtidigt finns en ambivalens hos många. Avståndet mellan deras egen värld och politikernas värld anses ofta vara mycket långt. Trots att många av dessa ungdomar endast bor några kilometer bort från maktens centrum, speglar deras berättelser upplevelsen av att bo i en annan värld. Detta gäller speciellt för en del ungdomar i de invandrantäta förorterna, där förtroendet är lågt för politikerna. Det låga förtroendet relaterar till flera faktorer. Till viss del handlar det om bristande kunskaper hos enskilda medborgare, men framförallt till att de mest utsatta människorna (i detta fall med utländsk bakgrund) inte upplever att politikerna lyckats förändra deras livssituation. Enligt ungdomarna har detta medfört att många inte tror

att politikerna och »det svenska samhället« bryr sig om dem. Ett av de viktigaste sätten att krympa detta avstånd är, enligt ungdomarna, att låta människor med utländsk bakgrund vara med i riksdag och regering. De vill se politiker som själva upplevt invandrarskapets villkor och som därigenom äger en djupare förståelse för deras livserfarenheter. *Ungdomarna vill att politikerna ska få till stånd ärliga och reella dialoger med människor som lever i maktens periferi*. Detta kommer att öka människornas kunskaper om, och tilltro till, demokratin och dess representanter.

Delaktighet och tillhörighet

Att känna sig delaktig är ofta sammankopplad med känslan av tillhörighet. Ungdomarnas berättelser om delaktighet ger samtidigt en skildring om hur de uppfattar sig själva i förhållande till sin omvärld. Delaktighet inbegriper frågor om vem och vad informanten är i förhållande till andra samt vem »jag« bildar ett »vi« med. Själva intervjufrågeställningarna har inte tagit upp dessa aspekter, men intervjuernas öppna tematiska struktur har givit informanterna relativt fritt utrymme att utveckla sina resonemang, där dessa frågor tagits upp av ungdomarna själva.

Ungdomarna talar om problematiken att inte få tillhöra. Att vara född och/eller uppvuxen i ett land som är deras, men där upplevelsen präglas av ett utanförskap. Ungdomarna talar ofta om de »riktiga« eller »äkta« svenskarna och säger att de aldrig kommer att godkännas som riktiga svenskar. Detta gäller även de ungdomar som strukturellt integrerats i samhället. Även ungdomar som har en svensk förälder säger att de ofta blir bemötta med en viss avvaktande attityd för att de inte ser svenska ut, eller har utländska namn. Flera tar upp jämförelsen med USA och menar att det är stor skillnad i Sverige och USA:

Det är det som är konstigt med det svenska samhället, man är invandrare i Sverige hela tiden. I USA t.ex. kan man vara kines till utseendet, men man ser sig ändå som amerikan. Han blir ju också accepterad som amerikan. Här blir man aldrig accepterad som svensk.

En man berättar följande om problematiken i att hamna i ett etniskt ingenmansland:

Vi hamnar liksom lite mellan de invandrare som föddes och växte upp i sitt hemland, och svenskar. Vi som är födda eller uppväxta här anser oss själva som svenskar. När man åker till hemlandet, är det sällan att man kan känna sig som marockan eller vad som helst. Så man

hamnar lite i mitten. Här blir du inte accepterad som svensk och i hemlandet blir du inte accepterad som tunisier eller vad du är. Så det blir mittemellan.

En kvinna som bott i flera länder innan hon kom till Sverige som 12-åring berättar:

Jag vet inte var jag hör hemma, jag känner det som om jag inte har något hem.

För vissa av ungdomarna innebär det även att inte tillfullo känna tillhörighet till sin släkt, föräldrar och syskon som levt större delen av sitt liv i »hemlandet«. Något som gör att ungdomarnas närmsta sfär, där den starkaste tillhörigheten ofta finns, blir delad. Att hamna mittemellan kan förvisso innebära att man känner sig delaktig i flera sammanhang, men det kan även bli ett varken-eller-förhållande. Inte sällan kan känslan av tillhörighet pendla mellan dessa tillstånd. En man som är född i Sverige beskriver denna känsla så här:

Jag är inte riktigt svensk, men jag är inte riktigt utländsk heller, så jag känner mig aldrig hemma. Så när vi har liksom familje- och latinamerikanska tillställningar, eller vad jag ska kalla det för, jag känner mig inte hemma där, en del är där. Och när vi har liksom Svenssonjulaftnar, min fasters man, han är väldigt svensk om jag får säga så, då känner jag mig inte riktigt hemma där heller, en del också där, en del av mig alltså, men inte allt. Och därför söker jag mig till något annat och det är musiken och där kan jag känna mig hel, för där behöver inte alla de andra sakerna spela någon sådär jättestor roll, för musik är musik.

I denna speciella utanförskapskänsla som ungdomarna beskriver ger de flera exempel på sina olika strategier för att hitta en sfär där de känner sig delaktiga. Ett flertal säger att de söker sig till musik- och danssammanhang för att finna gemenskap och tillhörighet. Detta är något som ofta betecknas som »alternativa sfärer«. I dessa alternativa sfärer omförhandlas föreställningar om fasta identiteter i en ny situationell kontext, vilket i sin tur kan leda till nya identiteter.¹⁰

För många av ungdomarna är det inte självklart hur de ska definiera sin etnisk/nationella tillhörighet. Några betecknar sig utifrån sin etniska bakgrund, andra säger helt enkelt att de är invandrare och ytterligare andra lyfter fram att de är svenskar. Kampen om tillhörigheten går som en röd tråd i berättel-

serna. En manlig informants svar ger en illustrerande beskrivning på detta:

Jag är svensk. De får säga vad de vill. Det att jag inte är blond och blåögd, känns inte så viktigt. Jag har ju gjort lumpen här. Ingen kan säga till mig att jag inte är svensk. Jag har ju gjort lika mycket som nån annan – definitivt mera än några andra. Alla har inte gjort lumpen. Om någon frågar var jag kommer ifrån, så säger jag ju: »Sverige.« För jag kommer härifrån. Även om svenskar frågar mig, säger jag: »Sverige.«

Att vara svensk är för övrigt ett begrepp med glidande betydelse bland dessa ungdomar. De talar om sig själva som svenskar eller invandrare oavsett om de själva är födda i Sverige eller inte. Det är inte heller säkert att deras familjer och syskon definieras med samma tillhörighet som de själva. Vid fördjupade frågor visar det sig att ungdomarna avser *inställningen* till Sverige och dess kultur. Man lever som en svensk. Många vill dock kombinera sina olika nationella bakgrunder i en och samma identitet. Vi är den vi är, säger de. Flera av ungdomarna, speciellt de unga kvinnorna har därför en mycket medveten strategi där de vill bryta den etniska segregationen. De säger att de vill bygga broar mellan »invandrargrupperingar« och det »svenska samhället«. Kreativiteten är stor bland dessa informanter och de berättar att de bytt till »helsvenska« skolor, skapat »svenska« kontaktnät via Internet och enträget sökt jobb på den »helsvenska« arbetsmarknaden, bara för att visa sina »invandrarvänner« att det går att bryta segregationen. Bland dessa unga är framtidstron mycket stark. Man är övertygad om att integrationen kommer att bli bättre i framtiden. Ungdomarna erkänner att det finns fördomar i samhället men ser det mer på individbasis. Dessa unga eldsjälur lyfter fram att det finns dåliga och bra människor överallt och att man måste vara envis, för det ska gå!

Sammanfattning

Intervjuernas frågor om delaktighet har ofta lett till reflektioner om tillhörighet. Många av ungdomarna berättar att de känner att de inte blir accepterade som »riktiga« svenskar. Trots att de är födda och/eller uppvuxna i landet förvägras de i den sociala kontexten ett erkännande av en svensk nationell identitet. De förblir »invandrare«. Men livet i Sverige har präglat dem i tanke, språk och kultur och medfört ett främlingskap i deras egna eller föräldrars hemländer. För många av ungdomarna kan detta tillstånd skapa en svår rotlöshet. Flertalet studier har under de

¹⁰ Ett gott exempel på detta finns beskrivet i Aleksandra Ålund (1997).

senaste åren visat på denna utanförskapsproblematik, men den mångdimensionella frågan kvarstår alltså jämt att lösa.¹¹ Samtidigt som ungdomarna i denna studie talar om detta utanförskap, visar de på olika sätt hur de hanterar detta påtvingade utanförskap. Berättelserna är fyllda av olika exempel på strategier för att finna sin plats i samhället. »Svenskhet« är ett begrepp med glidande betydelse och en identitet som kan erövas som en rättighet. Likt ett transnationellt mynt, som euron, där olika nationsmarkörer kan finnas på ett och samma mynt, kan en svensk identitet omförhandlas till att rymma flera länders och kulturers avtryck. Ungdomarna, söker aktivt och med stor kreativitet sin plats för att vara en del av samhället.

Sammanfattande analys

Vi har i denna studie fått ta del av 32 ungdomars upplevelser och konkreta erfarenheter av delaktighet i det svenska samhället. Bilden som avtecknar sig är att dessa ungdomar, precis som de flesta andra ungdomar, generellt bär på stora förhoppningar och framtidsvisioner. De har en stark vilja till att skapa sig ett gott liv.

Ungdomarna ser inga absoluta hinder till delaktighet på de olika fokusområdena: boende, skola/studier, arbete, fritidsaktiviteter och politik. I ungdomarnas berättelser framkommer det emellertid att tillgången till de olika fokusområdena är mycket starkt kopplade till den egna individens kapacitet. De flesta har en relativt god kännedom om vilka officiella vägar det finns för att nå delaktighet i samhället. När det gäller boendet så står de flesta i bostadsköer och de känner till hyresgästföreningen. Ungdomarna anser att det är viktigt att rösta, men är själva inte aktiva i några politiska partier. Likaså är de välinformerade om skolråd och fackföreningars arbete och så vidare. Kunskaperna om dessa officiella rättigheter och möjligheter har således inte resulterat i någon utbredd konkret delaktighet av den sorten hos ungdomarna. *Orsaken tycks vara att ungdomarna inte tror att dessa officiella vägar ska bidra till en förbättrad livssituation för dem.* Likaså är tilltron till det offentliga samhällets stöd, såsom t.ex. arbetsförmedlingen, generellt lågt. Resultatet är både positivt och negativt. Det är naturligtvis bra att ungdomarna har god kännedom om sina officiella rättigheter och möjligheter till delaktighet, men det är mindre positivt att de inte upplever att detta leder till en förbättrad livssituation.

11 Som exempel kan nämnas: Mauricio Rojas *Sveriges oälskade barn* (1995) eller de tidigare nämnda studierna, *Mångfaldens barn söker sin plats* (Knocke, W. och Hertzberg, F. 2000) och *Multikultiungdom* (Ålund, A. 1997)

Trenden som går att urskilja i detta material är förvisso inte särskilt unik för ungdomar med utländsk bakgrund, utan sammanfaller till stor del med övriga ungdomars upplevelser och attityder vad det avser samhällets officiella påverkanskanaler. Frågan blir då om ungdomar med utländsk bakgrund har ytterligare skäl till sin skepticism? Resultatet i denna studie visar att svaret tyvärr blir – ja.

Finns det några skillnader?

En väsentlig faktor som skapar misstro till de officiella påverkansmöjligheterna är den *diskriminering* som sker i samhället. Men i diskrimineringens kölvatten har även ett *främmandeskap* uppstått och i den övergripande bilden som växer fram ur ungdomarnas berättelser, framträder en *upplevelse av att de står utanför det offentliga »svenska« samhället.* Vi ska nedan redovisa tre olika faktorer som påverkat ungdomarnas utanförskapskänsla.

Diskrimineringens utsorterande praktik

Under denna rubrik är både arbetsmarknaden och bostadsmarknaden centrala, och vi börjar med ungdomarnas upplevelser av arbetsmarknaden.

Till en början kan vi slå fast att ungdomarnas erfarenheter och upplevelser på arbetsmarknaden starkt hänger samman med olika diskrimineringsaspekter. Många av berättelserna handlar om hur de på olika sätt anses vara avvikande från arbetsgivarens krav. Den gemensamma faktorn i dessa berättelser, om arbetsgivarens krav, är direkt relaterad till den uppfattade »svenskheten« som norm. De ungdomar som anses avvika mest är de som är mest utsatta på arbetsmarknaden. Avvikandet kan relatera till härkomst, där mörkhyade och icke-européer har svårast att få jobb. Här är både namn och utseende centralt. Normen av »svenskhet« anses vara så central på arbetsmarknaden, att även vissa arbetsgivare med utländsk bakgrund följer den, för att kunna få svenska kunder. Ungdomarna berättar att de stött på detta i samband med olika kundrelaterande företag såsom på restauranger, krogar och diskotek. Informanterna berättar även om svårigheterna att göra yrkeskarriär. I de olika arbetssammanhang som de befinner sig i, är de högre befattningarna till mycket stor del tillsatta av svenska män. Intressant nog talar inte många av ungdomarna i termer av att skolutbildning är avgörande för om personer med utländsk bakgrund ska kunna göra karriär, utan de lyfter fram faktorer som stark kämpaglöd, kontakter, ursprung och utseende. Detta kan förvisso bero på att studienivån anses vara en självklar faktor för karriärmöjligheterna. Det som motsäger detta påstående är emellertid att flertalet av

ungdomarna inte tror att de kommer att kunna få ett arbete som motsvarar deras yrkeskompetens. Det är utifrån denna arbetsmarknadssituation som alternativet om att »öppna eget« ibland framstår som den enda möjliga vägen till arbete. Av de ungdomar som anser att diskrimineringen på den »svenska« arbetsmarknaden är svår att övervinna, är det påfallande många som talar om att »öppna eget«. Personerna som talar i dessa termer tillhör också de etniska kategorier som är mest utsatta på arbetsmarknaden. Ungdomarnas egna upplevelser och erfarenheter av vem som diskrimineras på arbetsmarknaden sammanfaller med sådana kategoriseringar som bl.a. de gamla raslärorna hyste. Detta, och det faktum att det finns många andra stöd för att så sker, gör att det finns *all anledning att även iakttä den rasistiska dimensionen i ungdomarnas utsatthet.*

Informanterna berättar hur de hela tiden försöker *förhålla sig till dessa »svenskhetrådande« normer.* De söker aktivt olika nischer där dessa normer inte är rådande, som t.ex. genom att starta eget eller på olika kulturellt och internationellt relaterade arbetsplatser, eller till den del av den »svenska« arbetsmarknaden som tillåter avvikandet. I vissa sammanhang handlar det då om att företag vill visa upp en etnisk mångfald, men alltför ofta är dessa arbetstillfällen relaterade till mindre kvalificerade arbetsuppgifter.

Då ungdomarna upplever att varken politiker eller fackföreningar lyckas ändra på arbetsmarknadens »svensknormrelaterade« urvalsmekanismer, och den därmed sammanhängande diskrimineringen, blir resultatet att de har *låg tilltro* till dessa organisationers möjlighet att påverka.

Ett annat område av diskrimineringens utsorterande praktik, som till viss del framkommer i denna studie, handlar om bostadsmarknaden och boendesegregeringen. Här är dock diskrimineringens styrande mekanismer mer subtila. Ungdomarna kritiserar förvisso boendesegregeringen starkt, men förefaller inte ha en klar bild av hur denna uppstått. De själva lever i en värld där segregeringen å ena sidan är ett faktum, men där en bostadskarriär å andra sidan inte försvåras av några officiella hinder. Även om flertalet av ungdomarna bott i de invandrarartäta områdena under någon del av deras uppväxt, så är det många som flyttat därifrån, vilket visar att flytt och boendekarriär, åtminstone för vissa, är möjliga. En person hade dock erfarenhet av en direkt diskriminering i samband med sitt bostadssökande. Det största hindret till boendekarriär ansåg de hörde samman med ekonomiska faktorer, vilket i och för sig samtidigt kan var en följd av den nämnda arbetsmarknadssituation.

Marginaliseringens effekter

Ett annat skäl som gör att dessa ungdomar har låg tilltro till de officiella påverkanskanalerna beror på att många av ungdomarna lever i en segregerad miljö. Den fysiska avgränsningen från invånare med svensk bakgrund, som ett boende i ett invandrarätt område ofta innebär, kan leda till en främlingskänsla inför det mesta som uppfattas som svenskt. Flertalet av ungdomarna som växt upp i dessa områden berättar att det funnits väldigt få svenska kamrater under deras uppväxt. De säger att detta gör att det inte känns naturligt att umgås med svenskarna senare i livet när de t.ex. studerar på gymnasium eller högskolor där studenterna har mer heterogen bakgrund. Inte heller förefaller det naturligt att knyta nära vänskapsband med »svenskar« på arbetsplatserna.

Att människors identiteter ofta involverar aspekter av uppväxtorter är väl belagt och därför egentligen inget märkligt när dessa unga genomgår en sådan identitetsprocess. Det som däremot är problematiskt är att så många av ungdomarna ger uttryck för att de inte känner sig bekväma utanför dessa etniskt sett avgränsade områden. För många av ungdomarna som helt vuxit upp i dessa områden är livet präglad av ett utanförskap. Upplevelsen av det »svenska« samhället förefaller vara något avlägset och mycket annorlunda än deras värld. Detta gäller i synnerhet till samhällets maktelit och det är därför mycket relevant att sätta in dessa människors livssituation i ett resonemang om *nya klassförhållanden* i Sverige. Speciellt påfallande är känslan av utanförskap hos de grupper som är mest utsatta för diskriminering enligt ovanstående resonemang, och då i synnerhet männen. Kvinnorna har en påtagligt större gränsöverskridande inställning och upplevelse.

När människors livshorisonter aldrig riktigt möts och där förtroendet för den andre aldrig etableras kvarstår främmandskapet inför varandra. Detta är också något som ungdomarna ofta återkom till när de resonerade om vad delaktighet i samhället innebär. På olika sätt relaterade de delaktighetsbegreppet till integrationsfrågor och hur dessa kan lösas. Uppenbarligen är detta en av de mest centrala aspekterna som ungdomarna själva definierade som delaktighetens största hinder. Begreppet »marginalisering« betyder »förvisad till undanskymd plats« och det är exakt denna känsla som dessa ungdomar ger uttryck för.

Främlingsfientligheten och det vardagliga mötet

Diskrimineringens utsorterande praktik, är ofta ett konkret uttryck av ett betydligt grumligare främlingsfientligt manifest. Men främlingsfientligheten

tar sig många uttryck och den främlingsfientlighet som vi här ska belysa handlar om de *subtila negativa attityder* som ungdomarna berättar att de ofta möter i olika offentliga miljöer. Det kan handla om negativa blickar och kommentarer på gatan, i affären eller i samband med ett bankbesök. Ungdomarna berättar hur de ständigt konfronteras med att bli bemött som »den andre« i samhället, den som är född och/eller uppväxt här, men som aldrig helt får tillhöra. Att aldrig få ett erkännande som »riktigt svensk«, skapar inte bara en identitetsprocess som i sig kan vara svår, utan även en tydlig känsla av utanförskap i samhällets offentliga sfär. Här framstår den etniskt svenskbaserade regeringen som en mycket viktig faktor som förstärker bilden av att inte få tillhöra det egentliga Sverige. Ungdomarna, både de som varit politiskt aktiva och de som inte varit det, uttrycker en övertygelse om att de aldrig kan få några höga politiska positioner på grund av deras utländska bakgrund.

Men även det dagliga livet präglas av erfarenheterna av detta utanförskap, eller främmandskap, för erfarenheterna är olika hos de olika personerna. Bland de ungdomar som är mest utsatta i socioekonomiskt hänseende (vilket i detta sammanhang sammanfaller med ett boende i de invandrartäta områdena) handlar det om ett starkt utanförskap. Misstron är stor till allt vad det offentliga Sverige är och ungdomarna uppvisar även ett stort främmandskap inför det som betecknas som »svenskar« och »svenska områden«. De tror inte att de kan få något kvalificerat arbete i Sverige och de talar om fattigdomen som ingen politiker bryr sig om. Bland de ungdomar som inte är lika socioekonomiskt utsatta, är utanförskapet inte lika påtagligt, dock återfinns även här ett främmandskap inför »det svenska«. Denna upplevelse förefaller i hög grad ha samband med de exkluderande främlingsfientliga attityder de känner av i samhället. Även hos dessa ungdomar finns tendensen att uppleva sig som »den andre« i samhället.

Känslan av utanförskap eller främmandskap är inte bara en vag känsla av att vara annorlunda, utan även ett varningstecken på att unga människor, som är födda och uppväxta i Sverige, erfår att de inte är inkluderade i »det riktiga« Sverige. Detta är något som alltså i hög grad kan hindra att de överhuvudtaget försöker att engagera sig i den officiella samhällsdelaktigheten. Orsaken, som de beskriver det, är att detta ändå inte är till för dem, utan *för svenskarna*.

Vad kan vi lära?

Denna studie har gett oss en inblick i hur dessa ungdomar upplever sin delaktighetssituation i samhället. Vi har kunnat identifiera några hinder som varit avgörande för dessa ungdomarnas delaktighet. *Svaren vi funnit i undersökningen är att hindrena i huvudsak härrör direkt eller indirekt från olika aspekter av en diskriminering som pågår i vårt samhälle.* Frågan som återstår är naturligtvis vad som kan göras för att förändra denna situation? Eftersom de olika faktorerna är av övergripande art, så som diskrimineringen på arbetsmarknaden eller boendesegregationens utanförskap, så måste arbetet ske på bred front. En sak som ungdomarnas berättelser ändå ger ett starkt uttryck för är att representativiteten i olika officiella sammanhang är oerhört viktigt för att de ska få en tilltro till att det lönar sig att vara delaktig. Därför måste arbetet för etnisk representativitet och mångfald eftersträvas på samhällets alla nivåer och arenor. Barn och ungdomar med utländsk bakgrund behöver t.ex. få se lärare på skolor, chefer på företagen och ministrar i regeringen med olika etniska bakgrunder, både för att stärka deras egen självbild, men även för att väcka tilltro till påverkansmöjligheter och aktiv delaktighet i det svenska samhället

Slutord

Vi har i vårt resonemang utifrån studiens resultat identifierat tre faktorer (Diskrimineringens utsorterande praktik, Marginaliseringens effekter och Främlingsfientligheten) som kan förhindra att ungdomar med utländsk bakgrund blir aktivt delaktiga i samhället. Trots att bilden kan se dyster ut och att det finns *all anledning att beakta dessa faktorer* för en vidare diskussion om vad som kan göras för denna medborgarkategori är det även av vikt att understryka dessa unga människors resurser och engagemang. Merparten av ungdomarna är mycket aktiva med att skapa ett gott liv. De bär även på ett engagemang för att skapa en bättre värld där människovärdet aldrig får kränkas. Ungdomarna står på vuxenvärldens tröskel och söker med kreativitetens blick efter en möjlighet att infria sina drömmar och visioner. De är förberedda på att kämpa hårt för att nå sina mål. Trots kampen mot diskriminering och främlingsfientligheten bär de på en förhoppning och kärlek till det land som är, eller oftast definieras som, deras hemland – Sverige.

Referenser

- Andersson, Roger, 2002. »Boendesegregation och etniska hierarkier«, i *Det slutna folkhemmet*, red. Ingemar Lindberg m.f.l., Stockholm: Agora.
- Arnesen, A.-L., 2002, *Ulikhet og marginalisering, med referanse till kjønn og social bakgrunn – en etnografisk studie av social og diskursiv praksis i skolen*, HIO-rapport 2002 nr13, Oslo: Høgskolen
- Axelsson, M., Lennartson-Hokkanen I., Sellgren M., 2003, *Den röda tråden, utvärdering av Stockholms stads storstadssättning: målområde språkutveckling och skolresultat*, Stockholm: Språkforskningsinstitutet i Rinkeby
- Bergström, F. och Sandström, M., 2001, *Konkurrens bildar skola*. Stockholm: ESO rapport.
- Björklund, A., Edin, P.-E., Fredriksson, P. och Krueger, A. B., 2003, *Den svenska skolan effektiv och jämlik?* Stockholm: SNS Förlag
- Blob, M. 2004, *Skolintröduktion för nyanlända flykting- och invandrarbarn: En översiktsstudie av arbetet i fyra storstads-kommuner*, Norrköping: Integrationsverket
- Blob, M., 2002, *Kroksbäcksskolans studieverkstad*, Malmö stad
- Bourdieu, P. ,1977, *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bourdieu, P. och Passeron, J. C., 1977, *Reproduction in Education, Society and Culture*. Beverly Hills: SAGE Publications
- Bourdieu, P. och Wacquant, L., 1992, *An Invitation to Reflexive Sociology*. Cambridge: Polity Press
- Broadly, D., 2001, »Gymnasieskolan och eliterna«, i *Pedagogiska magasinet* nr.2 april 2001.
- Bunar N., 2004, *Komplement eller konkurrent?: fristående skolor i ett integrationsperspektiv*, Norrköping: Integrationsverket
- Bunar, N., 2001, *Skolan mitt i förorten*. Stockholm/Stehag: Symposion
- Bodström, C. & Sjökvist, E., »Den nya betygsintagningen: Eliten samlas på skolor i innerstan«, *DN* 2001-10-01
- Cummins, J., 1996, *Negotiating identities: Education for Empowerment in a Diverse Society*, Ontario: California Association for Bilingual Education
- DN debatt 2003-05-08 Haide Daraghi «Våld mot barn stöds av staten»
- DN-debatt 2003-05-15 Wennemo, I. & Fransson, A. , »Varje friskoleelev kostar 25 000 kr extra«.
- DN-debatt 2003-05-20 Bergström, F. & Sandström, M., »LO feltolkar siffror om friskolor«.
- DN 2003-09-01 Ledare: »De misstänkliggjorda skolorna«
- Folin, G., 1999, »En brokig samling« i *KRUT*, nr.94
- Foucault, M., 2002, *Vetandets arkeologi*. Lund: Arkiv
- Gerle, E., 1999, *Mångkulturalism – för vem?* Landskrona: Nya Doxa
- Gruber S., 2004, »Det är ju bara så att man ska gå i svenska två«: *institutionell ordning och reproduktion i skolan*, Norrköping: Integrationsverket
- Holmen, A., 2002, *Betydningen af sprog, tosprogethed og sprogligt bårne kulturformer for integrationsprocessen*. AMID Working paper series 23/2002, Aalborg
- Höglund, S., 1998, *Svensk forskning om diskriminering av invandrare i arbetslivet 1990-1996*, Kunskapsöversikt, Stockholm: Rådet för arbetslivsforskning
- Integrationsverket, 2000, *Resurser för politisk integration*, Utanför demokratin?, Del 3: Norrköping: Integrationsverket
- Integrationsverket, 2001, *Låt oss tala om flickor...*Norrköping: Integrationsverket
- Integrationsverket, 2003, *Skolan mitt i världen – den öppna skolans möjligheter*, Norrköping: Integrationsverket
- Integrationsverket,2002, »Boendestudien – levnadsvillkor i vissa utsatta områden« och »De unga på arbetsmarknaden« i *Rapport integration 2002*, Norrköping: Integrationsverket
- Knocke, W. och Hertzberg, F. 2000, *Mångfaldens barn söker sin plats*, Stockholm: Svartvitts förlag.
- Lockwood, D. ,1964, »Social Integration and System Integration«, i G. Zollschan och W. Hirsch (red.), *Exploration in Social Change*. London: Routledge & Kegan Paul
- Lundahl, M. och Wadensjö E., (1984) *Unequal Treatment*, New York: University press.
- Mills, C. W., 1971, *Den sociologiska visionen*. Lund: Arkiv förlag
- Myndigheten för skolutveckling, 2003, *Starkare än du tror*, Stockholm: Liber distribution
- Parszyk, I.-M., 1999, *En skola för andra: minoritetslevers upplevelser av arbets- och livsvillkor i grundskolan*, Institutionen för pedagogik, Lärarhögskolan, Stockholm: HLS Förlag
- Proposition 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*, Stockholm: Riksdagen
- Proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden: från invandrarpolitik till integrationspolitik*. Stockholm: Riksdagen
- Rojas M. (1995) *Sveriges oölskade barn, att vara svensk men ändå inte*, Köping: Brombergs bokförlag AB.
- Rothstein, B. och Blomquist, P. (2000), *Välfärdsstatens nya ansikte*. Stockholm: Atlas
- Runfors, A., 2003, *Mångfald, motsägelser och marginaliseringar: en studie av hur invandrarskap formas i skolan*. Stockholm: Prisma
- Skolverket, 1996, *Att välja skola: effekter av valmöjligheter i grundskolan*. Skolverkets rapport nr. 109
- Skolverket, 1997, *Barn mellan arv och framtid: Konfessionella, etniska och språkligt inriktade skolor i ett segregationsperspektiv*, Dnr.97:810
- Skolverket, 1998, *Samhällsekonomiska effekter av ökad valfrihet inom skolektorn – En välfärdsteoretisk analys*, Dnr.97:1408
- Skolverket, 2000, *Kartläggning av elever i fristående skolor*, Dnr.2000:686
- Skolverket, 2003a, *Valfrihet och dess effekter inom skolområdet*. Rapport 230. Stockholm: Skolverket
- Skolverket, 2003b, *Tillsyn av verksamheten vid vissa muslimska/arabiska fristående grundskolor vårterminen 2003*. Skolverket: PM
- Skolverket, 2003c, *Flera språk – fler möjligheter*, Stockholm: Fritzes
- Skolverket, 2003d *Ung i demokratin*, rapport 232. Stockholm: Fritzes
- Skolverket, pressmeddelande 2003-04-07
- Skolverket, pressmeddelande 2003-09-09
- Skolverket, pressmeddelande 2004-01-15
- SOU 2000:1, *En uthållig demokrati*.
- SOU 2000:39 *Välfärd och skola*. Kommittén Välfärdsbokslut,

- Stockholm: Fritzes
- SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?*
Stockholm: Utbildningsdepartementets
- SOU 1998:25, *Tre städer, storstadspolitik för hela landet, slutbetänkande från storstadskommittén.*
- Tetler, S., 2000, *Den inkluderande skole – fra vision til virkelighed.* København: Gyldendal
- Thomas, W. och Collier V., 1997, *School effectiveness for language minority students*, NCBE Resource Collection series, No 9, George Washington University
- Ungdomsstyrelsen (2003) *De kallar oss unga*, Ungdomsstyrelsens attityd och värderingsstudie.
- Ungdomsstyrelsen (2003) *Unga medborgare.*
- Ålund, A. (1997) *Multikultiungdom: kön, etnicitet, identitet*, Lund: Studentlitteratur.

DEFINITIONER
TABELLBILAGOR

BEGREPP, DEFINITIONER OCH STATISTISKA KÄLLOR

I *Rapport Integration* 2003 används flera begrepp och geografiska indelningar där den exakta betydelsen inte alltid är självklar eller allmänt känd. Denna bilaga ger kortfattade definitioner och presenterar dessutom de datakällor som de statistiska beräkningarna bygger på. De begrepp vi använder följer Statistiska centralbyråns riktlinjer (SCB, *Meddelande i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik*, MiS 2002:3).

I en del fall kan det förekomma en annan användning av begreppen i de rapporter från forskare och andra myndigheter, som utgjort underlag för de olika delarna i *Rapport Integration*. I sådana fall anges detta särskilt i texten.

Begreppen utrikes född, utlandsfödd, invandrare, utländsk medborgare

Begreppet »invandrare« ställer ofta till stora besvär, tyngt som det är av föreställningar och fördomar. Vi försöker begränsa användningen av begreppen invandrare eller invandrade till de tillfällen, då själva invandringen faktiskt kan tänkas ha betydelse. I statistiska sammanhang är begreppet alltför obestämt. Här har kategorin »utländsk medborgare« tidigare fått ersätta invandrare, men även medborgarskapet som grund för jämförelser skapar problem, eftersom många som invandrat blir svenska medborgare efter en tid i Sverige. Då det finns tecken på att ursprunget har betydelse för individens möjligheter, har vi valt att utgå från jämförelser mellan »utrikes födda« och »inrikes födda«. Som synonymer används även begreppen utlandsfödd och född utomlands samt infödd och född i Sverige. Ett annat begrepp som används är invånare med »utländsk bakgrund«, som förutom utrikes födda även innefattar de inrikes födda vars båda föräldrar är födda utomlands.

Geografiska indelningar

Eftersom individens födelse- och uppväxtland av olika anledningar har betydelse för individens möjligheter i såväl skolan, som på arbets- och bostadsmarknaden används i *Rapport Integration* ett flertal geografiska indelningar för att skildra utvecklingen. En del av dessa indelningar – t.ex. Norden och EU – är entydiga och andra kräver en förklaring.

Latinamerika avser samtliga länder på den amerikanska kontinenten (med närliggande öar) där spanska eller portugisiska är det huvudsakliga språket.

Sydamerika och Nordamerika är en geografiskt baserad indelning, där de drygt 20 staterna i Mellanamerika räknas till Nordamerika., vilket innebär att t.ex. Mexico och Kuba ingår i Nordamerika.

Oceanien består av Australien, Nya Zeeland och mindre länder i Stilla havet.

Europa avgränsas av Medelhavet, Bosporen, Atlanten och Uralbergen. Av de länder som sträcker sig över dessa geografiska gränser ligger i SCB:s statistik Ryssland i Europa, men Turkiet i Asien.

Länder som upphört att existera eller vars geografiska territorium ändrats hanteras på olika sätt.

Sovjetunionen används för att beteckna födelse- och uppväxtland för personer som är födda i det som då hette Sovjetunionen.

Jugoslavien avser vanligtvis den förbundsrepublik som bildades 1991 efter kriget på Balkan och som i februari 2003 övergick till Statsförbundet Serbien och Montenegro.

E.d. eller dåvarande Jugoslavien används om den statsbildning som existerade fram till 1991.

Arbetsmarknadsregioner

Stockholms a-region:

Upplands Väsby, Vallentuna, Österåker, Värmdö, Järfälla, Ekerö, Huddinge, Botkyrka, Salem, Haninge, Tyresö, Upplands-Bro, Täby, Danderyd, Sollentuna, Stockholm, Södertälje, Nacka, Sundbyberg, Solna, Lidingö, Vaxholm, Norrtälje, Sigtuna, Nynäshamn, Håbo, Gnesta, Strängnäs, Trosa

Malmö a-region:

Staffanstorp, Burlöv, Vellinge, Kävlinge, Lomma, Svedala, Skurup, Sjöbo, Hörby, Höör, Malmö, Lund, Eslöv, Ystad, Trelleborg

Göteborg a-region:

Kungsbacka, Härryda, Partille, Öckerö, Stenungsund, Tjörn, Orust, Ale, Lerum, Vårgårda, Lilla Edet, Mark, Göteborg, Mölndal, Kungälv, Alingsås

Svenska Kommunförbundets kommuntyper

Storstad: Kommun med folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

Förortskommun: Kommun som är förort till storstad med utpendling över 50 procent av förvärvsarbete eller 25 procent av utpendling till storstad.

Större stad: Kommun med tätortsgrad över 70 procent. Minst 50 000 invånare samt med mindre än 40 procent sysselsatta i industrin.

Medelstor stad: Kommun med tätortsgrad över 70 procent, med mellan 20 000 och 50 000 invånare samt mindre än 40 procent sysselsatta i industrin.

Industrikommun: Kommun med mer än 40 procent sysselsatta i industrin.

Landsbygdskommun: Kommun med tätortsgrad under 70 procent samt mer än 8,7 procent sysselsatta i jord- och skogsbruk och som inte är glesbygdskommun.

Glesbygdskommun: Kommun med mindre än 20 000 invånare och mindre än 5 invånare per km².

Övrig större kommun: Övriga kommuner med 15 000 till 50 000 invånare.

Övrig mindre kommun: Övriga kommuner med mindre än 15 000 invånare.

De statistiska källorna

AKU

SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) genomförs löpande sedan början av 1960-talet och är Sveriges officiella sysselsättnings- och arbetslöshetsstatistik. AKU är urvalsbaserad och genomförs varje månad.

Urvalet består av tre separata urval, ett för varje månad i kvartalet. Varje månad intervjuas ca 17 000 personer i åldrarna 16–64 år. Individdata från det fjärde kvartalet i AKU utgör underlag för de arbetsmarknadsindikatorer som presenteras i delen Arbetsmarknad.

EUROSTATS Labour Force Surveys (EU LFS)

EU:s statistiska centralbyrå EUROSTAT utger årligen de arbetskraftsundersökningar som är EU:s officiella sysselsättnings- och arbetslöshetsstatistik för personer i åldrarna 15 – 64 år. EU LFS bygger på uppgifter från de arbetskraftsundersökningar som genomförs av medlemsstaternas nationella statistiska centralbyråer. Gemensamma definitioner används för centrala begrepp. Grunddata som beställts från EUROSTAT för år 2002 utgör underlag för det internationella avsnittet i delen Arbetsmarknad.

RAMS

SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik syftar till att ge årlig information om bl.a. sysselsättning, näringsstruktur, personalstruktur i företag och på arbetsställen. RAMS baseras bl.a. på arbetsgivarnas kontrolluppgifter och självdeklarationer från egna företagare. Den totala populationen för RAMS utgörs av alla personer som var folkbokförda i Sverige vid årets slut. Antal sysselsatta och förvärvsintensiteter i olika grupper av befolkningen redovisas med november månad som referensperiod.

AMS

Statistiken över arbetssökande och personer i arbetsmarknadspolitiska program framställs från ett register som förs av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Uppgifterna hämtas kontinuerligt från arbetsförmedlingar i hela landet, från de datorbaserade registerkort som arbetsförmedlingarna upprättar för varje arbetssökande. Den totala populationen utgörs av samtliga personer som vid månadsens slut är inskrivna på arbetsförmedlingen.

STATIV

STATIV, statistik för Integrationsverket, är en databas på Integrationsverket som omfattar hela befolkningen. Variabelinnehållet i STATIV utgörs av nationell statistik på individnivå. Statistikällorna är Statistiska Centralbyrån (www.scb.se), Arbetsmarknadsverket (www.amv.se) och Socialstyrelsen (www.sos.se). Sysselsättningsuppgifterna i STATIV är hämtade från RAMS och arbetslöshetsuppgifterna från AMS.

GeoSweden

GeoSweden är en omfattande longitudinell individdatabas avseende samtliga personer som bott i landet under perioden 1990–2000 (drygt 10 miljoner individer). Uppgifterna är hämtade från Register över totalbefolkningen (RTB), Louise, Utbildningsregistret, In- och utvandringsregistret, Dödsregistret, Föräldraregistret och Fastighetsdataregistret. Samtliga individer är geokodade (län, kommun, församling, samsområde, 100m-koordinater) med avseende på bostad samt eventuell arbetsställeaddress, och uppgifterna är årliga med undantag för fastighetsdata som finns för årsskiftena 1990/91, 1995/96 och 2000/01.

TABELLBILAGA

ARBETSMARKNADEN

TABELL A1

Andel sysselsatta i befolkningen 1987–2003, utrikes och inrikes födda.

	Utrikes födda	Inrikes födda
1987	75,3	82,1
1988	75,0	82,9
1989	74,3	83,9
1990	73,9	83,4
1991	67,3	80,8
1992	62,5	76,9
1993	56,6	73,0
1994	55,3	73,2
1995	53,4	73,9
1996	52,7	73,3
1997	52,5	72,8
1998	54,9	74,1
1999	57,0	75,0
2000	61,5	76,5
2001	61,3	76,8
2002	61,5	76,3
2003	60,1	75,5

KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet, egna beräkningar.

TABELL A2

Andel sysselsatta i befolkningen 1987–2003, inrikes födda och utrikes födda med olika vistelsetider.

	Män				
	Inrikes födda	Utrikes födda	Utrikes födda	Utrikes födda	Utrikes födda
		0-4 år	5-9 år	10-19 år	> 20 år
1987	84,1	55,6	79,5	81,0	86,5
1988	84,9	61,9	81,1	79,7	84,1
1989	86,1	62,3	77,0	81,6	81,7
1990	85,5	63,4	75,8	82,2	80,6
1991	82,1	53,8	58,9	75,5	78,9
1992	77,9	42,3	59,8	67,8	75,3
1993	73,2	36,6	52,1	61,2	69,7
1994	73,7	33,0	48,4	62,6	69,7
1995	75,4	30,6	47,2	64,9	69,1
1996	74,6	30,1	47,2	58,7	69,3
1997	74,4	32,2	47,0	55,6	69,3
1998	76,0	35,2	49,2	56,5	69,8
1999	76,7	45,6	48,1	62,0	69,0
2000	78,3	50,3	62,4	66,1	72,5
2001	78,2	54,8	62,8	63,7	71,1
2002	77,4	52,8	63,8	61,6	71,1
2003	76,7	51,0	57,6	59,6	72,0

	Kvinnor				
	Inrikes födda	Utrikes födda	Utrikes födda	Utrikes födda	Utrikes födda
		0-4 år	5-9 år	10-19 år	> 20 år
1987	80,1	45,9	71,5	75,9	77,4
1988	81,0	45,0	68,8	77,7	76,8
1989	81,6	49,5	69,8	77,4	76,2
1990	81,4	53,8	68,8	73,2	77,6
1991	79,6	39,7	66,2	68,3	73,1
1992	76,0	30,2	56,5	66,0	70,6
1993	72,8	29,0	44,7	57,7	65,3
1994	72,6	23,6	39,9	58,8	64,1
1995	72,5	18,2	37,3	58,0	63,4
1996	72,0	18,9	36,5	59,5	65,1
1997	71,2	21,3	36,0	54,2	64,3
1998	72,1	23,3	43,2	54,8	64,0
1999	73,3	29,6	42,3	54,7	66,2
2000	74,8	37,8	49,3	59,0	65,2
2001	75,5	36,2	46,2	58,5	68,5
2002	75,1	39,6	52,7	58,6	66,8
2003	74,3	36,6	52,4	58,3	64,6

KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet, egna beräkningar.

TABELL A3

Andel sysselsatta av flyktingar mottagna åren 1996–1999 efter antal år i Sverige, 20–64 år

Män					
	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
mottagna 96	9,6	19,3	28,6	42,9	48,9
mottagna 97	13,2	22,8	37,8	45	
mottagna 98	15,5	30,9	40,8		
mottagna 99	17,2	29,6			
Kvinnor					
	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
mottagna 96	3,5	7,1	13,2	23	30,7
mottagna 97	5,7	11,8	21,4	30,3	
mottagna 98	6,6	15,2	23,9		
mottagna 99	6,2	14,4			

KÄLLA: Integrationsverkets databas STATIV

TABELL A4

Andel högskoleutbildade i befolkningen 25–64 år, inrikes och utrikes födda, 1987–2003.

	Kort högskola		Lång högskola	
	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda
1987	10,7	9,8	11,9	11,9
1988	10,9	8,5	12,3	12,6
1989	11,4	8,4	12,2	13,7
1990	11,9	9,2	12,5	14,1
1991	12,3	10,5	12,6	14,3
1992	13,2	11,4	12,7	14,1
1993	13,5	11,1	13,0	14,7
1994	13,9	11,2	13,3	15,4
1995	14,4	11,4	14,3	16,1
1996	14,6	12,5	12,9	13,8
1997	15,7	13,5	12,2	12,9
1998	15,8	13,2	12,7	12,6
1999	16,1	13,5	13,4	13,2
2000	16,0	12,8	14,5	14,5
2001	15,0	13,1	16,8	16,4
2002	15,2	12,0	17,7	17,6
2003	15,3	12,5	18,4	18,7

KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna beräkningar.

TABELL A5

Andel arbetsgivare som använder olika typer av rekryteringskanaler.

Rekryteringskanaler	Totalt*	Industri	Privata tjänster	Offentlig sektor
Arbetsförmedlingen	57,0	51,2	46,9	76,9
Informella kontakter	43,1	53,0	48,7	27,4
Annonserade i dags- och /eller fackpress	30,7	23,8	30,1	36,4
Privata arbetsförmedling/ rekryteringsföretag och andra rekryteringssajter än Afs	6,5	5,6	8,9	3,5
Annat**	16,5	7,9	8,9	34,4
Antal observationer	2 276	921	789	566

*Den totala andelen överstiger hundra procent eftersom det varit möjligt att ange flera svarsalternativ.

**I kategorin »annat« handlade 41 procent om internrekrytering, 36 procent har använt egen hemsida, ca 9 procent har vänt sig till gymnasier och högskolor och resterande ca 14 procent svarar att det antingen har varit fråga om annonsering i en lokaltidning eller informella kontakter.

KÄLLA: Harkman & Sahin (2003).

TABELL A6

Utländska medborgare och utrikes födda som andel av befolkningen i 20 OECD-länder år 2002.*

	Utrikes födda	Utländska medborgare
Finland	2,5	1,5
Spanien	4,1	2,3
Portugal	5,7	2,2
Grekland	6,5	4,6
Norge	6,8	4,1
Danmark	6,9	3,8
Irland	9,3	5,7
Storbritannien	9,8	5,4
Belgien	12,4	9,0
Frankrike	13,1	6,9
Nederländerna	13,7	5,2
Österrike	13,8	9,6
Sverige	14,0	5,5
USA	10,4	
Kanada	17,4	
NZ	19,5	
Australien	23,6	
Italien		2,4
Tyskland		9,9
Schweiz		19,3

* För icke-EU länder samt Italien gäller uppgifterna år 2000

KÄLLA: OECD 2003a och EUROSTAT: Labour Force Survey, egna beräkningar

TABELL A7

Arbetslösa i procent av arbetskraften, 15–64 år, genomsnitt 2001–2002.

	Män		Kvinnor	
	Inhemsk medborgare	Utländska medborgare	Inhemsk medborgare	Utländska medborgare
Australien	7,8	8,6	6,2	8,1
Belgien	5,1	14,3	6,6	17,8
Frankrike	6,7	16,6	9,6	21,0
Grekland	6,6	6,9	15,2	16,1
Irland	4,3	4,9	3,6	5,5
Kanada	7,8	6,8	7,0	8,1
Nederländerna	2,0	4,4	2,6	5,0
Spanien	7,4	11,4	15,7	17,0
Storbritannien	5,3	8,4	4,1	7,5
Sverige	4,9	12,1	4,3	9,3
Tyskland	7,7	13,7	7,7	12,1
USA	6,0	5,6	4,7	6,3
Österrike	4,0	9,3	4,0	8,2

KÄLLA: OECD (2004)

TABELL A8

Andel sysselsatta i befolkningen, 15–64 år, 2002.

	Inhemsk	Utländsk	Inrikes	Utrikes
	medborgare	medborgare	född	född
Belgien	60,7	48,7	61,2	48,4
Danmark	77,2	57,5	77,5	62,5
Finland	69,2	58,5	69,3	60,7
Frankrike	63,9	50,7	64,4	56,6
Grekland	56,3	67,9	56,4	64,0
Irland	65,1	63,6	64,9	66,2
Nederländerna	75,3	59,6	76,3	62,4
Portugal	68,5	74,4	68,3	73,8
Spanien	58,3	65,7	58,2	64,2
Storbritannien	72,1	61,5	72,4	63,4
Sverige	75,0	57,1	76,0	60,4
Tyskland	66,4	56,0		
Österrike	68,3	67,2	68,5	66,0

KÄLLA: EUROSTAT, egna beräkningar.

DIAGRAMBILAGA

BARN OCH UNGDOMARS UPPVÄXTVILLKOR

DIAGRAM 1

Genomsnittligt meritvärde år 1998/99–2001/02 efter kön, bakgrund och vistelsetid i Sverige.

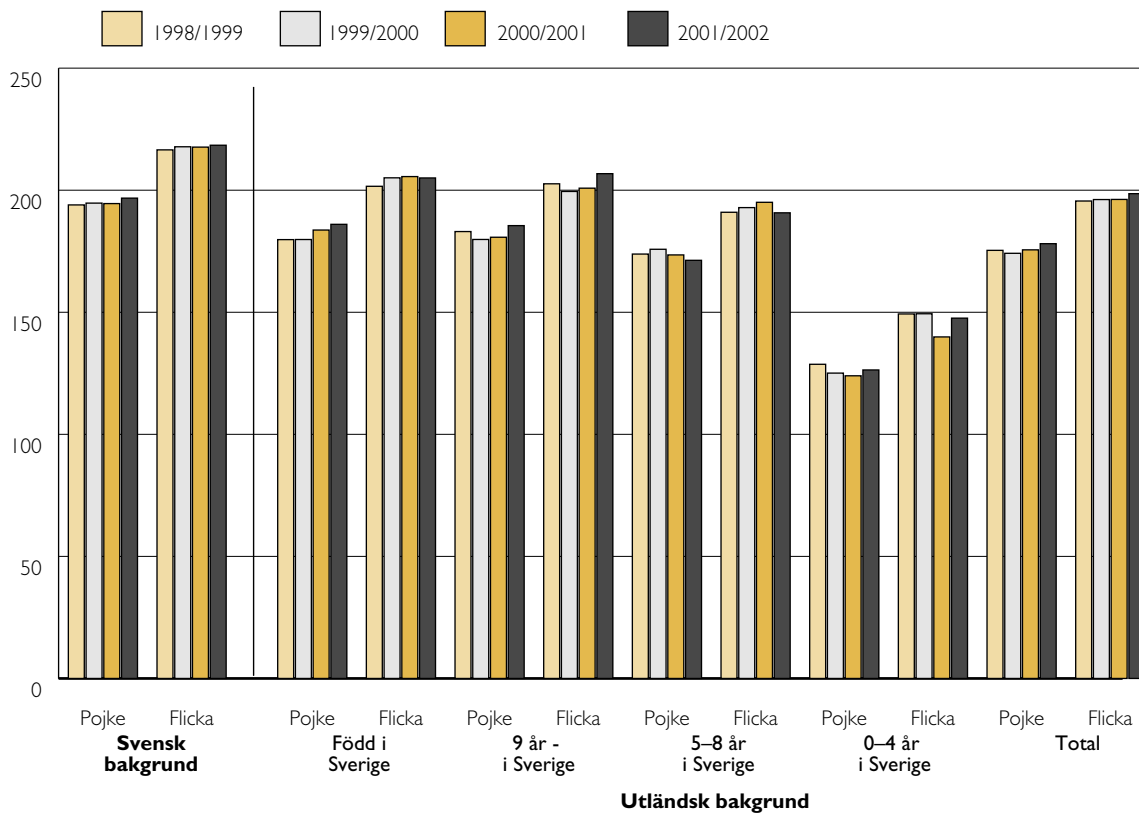
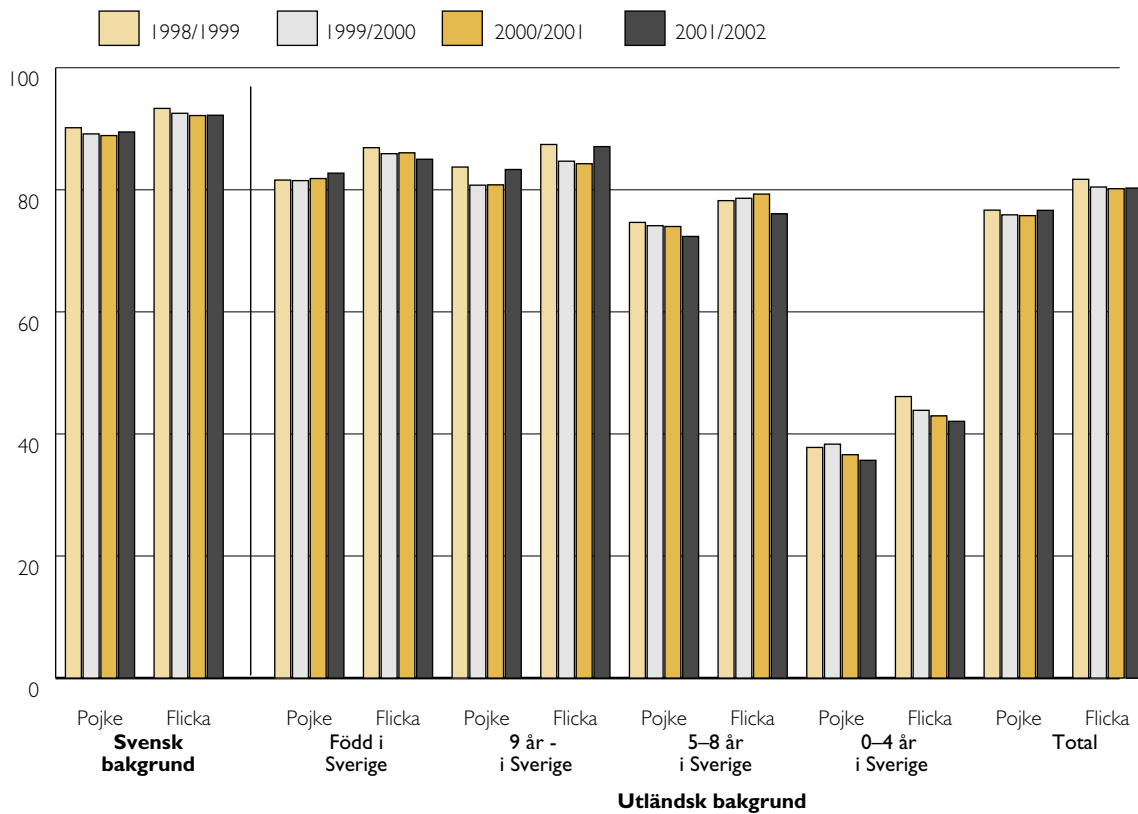


DIAGRAM 2

Andel behöriga till gymnasieskolan år 1998/99–2001/02 efter kön, bakgrund och vistelsetid i Sverige.



Förteckning över bilagor till Rapport Integration 2003

Dan Olof Rooth & Jan Ekberg: *Yrke och utbildning på 2000-talets arbetsmarknad – skillnader mellan inrikes och utrikes födda personer*

Lena Nekby: *Inte bara invandring – Utvandring av de utrikes födda från Sverige*

Ali M. Ahmed: *Vad säger ett efternamn? – En experimentell studie av etnisk diskriminering*

Wuokko Knocke: *Rekrytering för mångfald?*

Saeid Abbasian: *Integration i arbetslivet genom egenföretagande – Är det möjligt för invandrade kvinnor?*

Roger Andersson: *Migration till integration? En studie av flyktingar som lämnat de svenska storstäderna.*

Roger Andersson: *Områdesbaserade interventioner i utsatta bostadsområden – reflektioner kring ett europeiskt forskningsprogram, UGIS*

Åsa Bråmås: *Utvecklingen av boendesegregationen i mellanstora städer under 1990-talet*

Nihad Bunar: *Komplement eller konkurrent? Fristående gymnasieskolor i ett integrationsperspektiv*

Mathias Blob: *Skolintroduktion för nyanlända flykting- och invandrarbarn. En översiktsstudie av arbetet i fyra stadskommuner*

Sabine Gruber: *»Det är ju bara så att man ska gå i svenska två« – institutionell ordning och reproduktion i skolan*

