

Regeringens proposition

1997/98:16

Sverige, framtiden och mångfalden – från
invandrapolitik till integrationspolitik

Prop.
1997/98:16

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Sundsvall den 11 september 1997

Göran Persson

Leif Blomberg
(Inrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

På några decennier har Sverige genom invandring blivit ett land präglad av kulturell och etnisk mångfald. Mer än 900 000 personer är födda utomlands. Av dessa har mer än 40 procent varit bosatta i Sverige 20 år eller mer. Ytterligare ca 700 000 är födda i Sverige och har genom åtminstone den ena av sina föräldrar rötter även i ett annat land. Till den kulturella och etniska mångfalden bidrar också de minoriteter som funnits i Sverige under lång tid.

Regeringen anser att denna mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer. Säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige.

I propositionen föreslår regeringen mål och inriktning för en framtida integrationspolitik. Målen för integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Regeringen föreslår i propositionen att en ny myndighet inrättas med ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden samt för att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Myndigheten skall ha det övergripande ansvaret för att verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund samt för att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Myndigheten skall också ha ansvar för att nyanlända invandrare får stöd för sin integration i det svenska samhället. Vidare skall myndigheten följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering inordnas i myndighetens organisation, men med en självständig ställning.

Regeringen anser att kommunerna även i fortsättningen bör anordna individuellt inriktad introduktion för skyddsbehövande och andra invandrare som kommunen får särskilda statliga bidrag för. Introduktionen bör dock förbättras i flera avseenden inom den nuvarande ramen. Detta bör bland annat ske genom att introduktionen i större utsträckning utgår från individens behov och förutsättningar och i högre grad utformas tillsammans med den enskilde. Vidare bör folkrörelserna i större utsträckning spela en viktig roll i introduktionen. Regeringen anser att stöd och insatser bör samlas i ett introduktionsprogram. I propositionen redovisas vad ett sådant program bör innehålla och vad introduktionen bör leda till.

Regeringen anser att nuvarande system med möjlighet för kommunerna att betala ut introduktionsersättning bör bibehållas. En nyhet som föreslås är dock att en kommun om det finns särskilda skäl till det får bevilja introduktionsersättning till andra invandrare än skyddsbehövande och deras anhöriga om de deltar i ett introduktionsprogram.

Staten bör enligt regeringens bedömning ge stöd till organisationer som bildats av invandrare eller annars på etnisk grund och vars verksamhet ligger i linje med de integrationspolitiska målen. En särskild utredare kommer att få regeringens uppdrag att utveckla former för ett resultatstyrt bidragssystem. Vidare anser regeringen att stödet till Stiftelsen Invandartidningen bör avvecklas.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Lagtext.....	6
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Sverige och mångfalden – en bakgrund.....	9
4.1	Det förändrade Sverige	9
4.2	Levnadsförhållanden	12
5	Från invandrapolitik till integrationspolitik.....	15
5.1	Den nuvarande politiken	15
5.2	Utgångspunkter för en ny politik.....	19
5.3	Mål och inriktning för en framtida integrationspolitik.....	21
5.4	Konsekvenser och genomförande	24
5.5	Invandrarbegreppet	26
5.6	Uppföljning av integrationspolitiken.....	27
5.7	Integration och återvandring	28
6	Delaktighet och inflytande.....	30
6.1	Delaktighet i samhällsutvecklingen.....	30
6.2	Samhällsinformation	32
6.2.1	Stiftelsen Invandratidningen	34
6.3	Stöd till organisationer och deras verksamhet.....	37
6.3.1	Bidragsfördelning myndighet	40
6.4	Diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.....	41
6.5	Medborgarskap	43
7	Arbete och försörjning.....	45
7.1	Ökad mångfald.....	45
7.2	Vidtagna och pågående åtgärder	47
7.3	Framtida insatser inom arbetsmarknadspolitiken.....	49
7.4	Ökad sysselsättning genom eget företagande.....	53
8	Språk och utbildning.....	55
8.1	Behovet av kunskaper i svenska språket.....	55
8.1.1	Sfi och svenska som andraspråk	57
8.2	Andra modersmål än svenska.....	60
8.3	Utbildning och lärande.....	62
8.3.1	Förskola och skola som mötesplats och läroplats.....	63
9	Kultur och religion.....	66
10	Utsatta bostadsområden.....	69
11	Särskilda insatser för nyanlända invandrare	74
11.1	Nyanlända invandrades behov av stöd.....	74
11.2	Introduktionen för skyddsbehövande och vissa andra invandrare.....	76
11.2.1	Utgångspunkter.....	76
11.2.2	Förbättrad introduktion för skyddsbehövande	78

11.2.3	Innehållet i introduktionsprogrammen.....	82	Prop. 1997/98:16
11.2.4	Uppföljning.....	88	
11.2.5	Riktlinjer för Invandrarverket.....	89	
11.2.6	Riktlinjer för Arbetsmarknadsverket.....	91	
11.2.7	Statens roll vid nyanlända invandrades bosättning.....	92	
11.3	Introduktionsersättning.....	93	
12	Ansvariga myndigheter.....	97	
12.1	Nuvarande myndighetsorganisation.....	97	
12.2	En ny myndighet för integrationspolitiken.....	98	
12.3	Myndighetens uppgifter.....	102	
12.4	Konsekvenser och myndighetens organisering.....	105	
13	Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser.....	108	
14	Författningskommentar.....	109	
Bilaga 1	Sammanfattning av slutbetänkandet Sverige, framtiden och mångfalden (SOU 1996:55).....	110	
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna (SOU 1996:55).....	115	
Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet Lika möjligheter (SOU 1997:82).....	117	
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Introduktionsersättning – tre alternativ (Ds 1997:47).....	120	
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (SOU 1997:82 och Ds 1997:47).....	122	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 september 1997.....	124	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1997/98:16

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,
2. godkänner regeringens förslag om mål och inriktning för integrationspolitiken (avsnitt 5.3),
3. godkänner regeringens förslag om att inrätta en ny myndighet för integrationspolitiken (avsnitt 12.2).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

En kommun får, om det finns särskilda skäl till det, bevilja introduktionsersättning till andra nyanlända invandrare än vad som föreskrivs i 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 1998.

Invandrapolitiska kommittén

Regeringen bemyndigade i november 1994 statsrådet Blomberg att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över den svenska invandrapolitiken (dir. 1994:130). I uppdraget ingick bland annat att utvärdera den nuvarande invandrapolitiken och bedöma om de åtgärder som vidtagits och de program som utarbetats för att nå de politiska målen varit relevanta och fungerat tillfredsställande. En annan uppgift var att avväga hur långt man når med generella insatser inom ramen för den allmänna samhällspolitiken och i vilken utsträckning särskilda kompletterande åtgärder behövs. Kommittén antog namnet Invandrapolitiska kommittén.

Kommittén överlämnade i juli 1995 delbetänkandet *Arbete till Invandrare* (SOU 1995:76) med förslag till arbetsmarknadsåtgärder. Delbetänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Regeringskansliet (dnr A95/4372/IP). I en skrivelse till regeringen i februari 1996 kompletterade kommittén dessa förslag. Förslagen i delbetänkandet och i skrivelsen återfinns till stor del i slutbetänkandet. Vissa av förslagen har behandlats i propositionen *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000*, m.m. (prop. 1995/96:222).

Den 17 april 1996 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande *Sverige, framtiden och mångfalden* (SOU 1996:55). I detta föreslås nya mål och riktlinjer för invandrapolitiken och för den generella samhällspolitiken. En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 1*. Till betänkandet hör två bilagor med samma SOU-nummer som betänkandet, *Vägar in i Sverige* och *På väg mot eget företagande*.

Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Regeringskansliet (dnr In96/783/IE).

Utredningen om introduktion för nyanlända invandrare och en ny myndighetsstruktur samt promemoria om introduktionsersättning

Efter beslut av regeringen tillkallade statsrådet Blomberg i januari 1997 en särskild utredare med uppgift att föreslå inriktning av introduktionen för nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur på det integrationspolitiska området (dir. 1997:10). Utredaren överlämnade i maj 1997 sitt betänkande *Lika möjligheter* (SOU 1997:82) till regeringen. En sammanfattning finns i *bilaga 3*.

Parallellt med detta utredningsarbete har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet utrett frågan om möjligheterna att införa en särskild introduktionsersättning för nyanlända invandrare. Arbetsgruppen redovisade i juni 1997 sitt arbete i promemorian *Introduktionsersättning – tre alternativ* (Ds 1997:47). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*.

Betänkandet och arbetsgruppens promemoria har dels remissbehandlats, dels tagits upp vid ett remissmöte. Remissinstanserna återfinns i *bilaga 5*. En remissammanställning finns tillgänglig i Regeringskansliet tillsammans med protokoll från remissmötet (dnr In97/1608/IE). Betänkandet och promemorian har även varit föremål för särskilda överläggningar med representanter för Svenska Kommunförbundet. Synpunkter har vidare inhämtats från invandrarorganisationer genom ett samrådsmöte i det av regeringen tillsatta Invandrar- och flyktingpolitiska rådet.

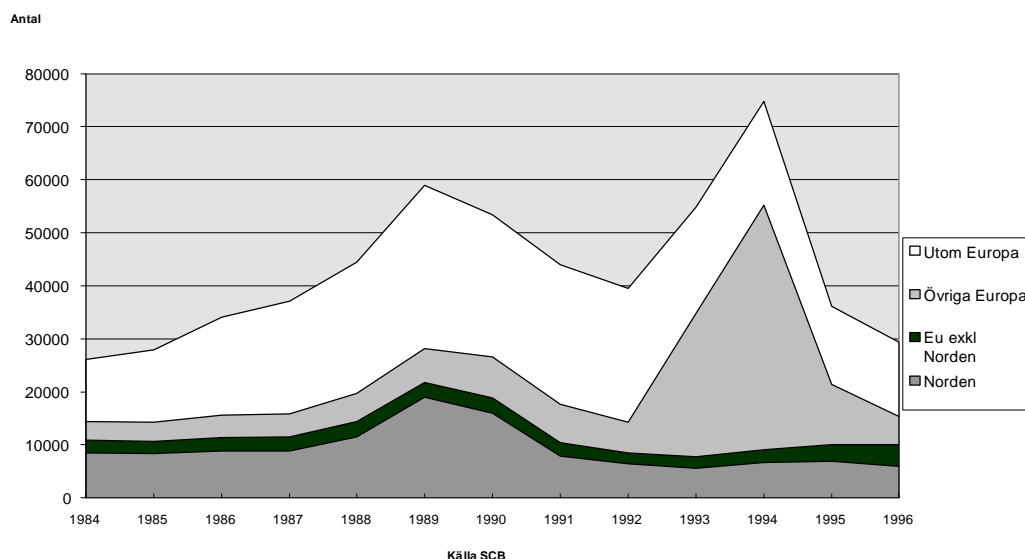
4 Sverige och mångfalden – en bakgrund

4.1 Det förändrade Sverige

Migrationen

Under tiden efter andra världskriget har Sverige haft en nettoinflyttning av utländska medborgare. Invandringen har varierat starkt mellan olika år med toppar kring 1970, då ett stort antal invandrare kom från Finland och åren 1993–94 med en omfattande invandring av flyktingar från f.d. Jugoslavien. De senaste decennierna har 30–50 000 utländska medborgare årligen invandrat till Sverige samtidigt som 10–30 000 personer har utvandrat. En stor andel av dem som invandrat är i yngre, arbetsföra åldrar. Vad gäller könsfördelningen har den varit jämn, med undantag för invandringen från några få länder som Polen och Thailand, där andelen kvinnor varit större. Under åren 1945–1970 utgjordes invandringen huvudsakligen av arbetskraft från Norden och övriga Europa. Från år 1972 har den utomnordiska arbetskraftsinvandringen praktiskt tagit upphört, samtidigt som flyktinginvandringen och anhöriginvandringen har ökat.

Fig. 1 Invandringen av utländska medborgare 1984–1996



Invandringen från de nordiska länderna har varit ganska jämn under den senaste tioårsperioden, bortsett från en tillfälligt ökad arbetskraftsinvandring från Norge omkring 1989. Detsamma gäller i huvudsak också invandringen från de övriga europeiska länderna fram till 1992 då den ökade kraftigt till följd av invandringen från f.d. Jugoslavien. Den utomeuropeiska invandringen ökade kontinuerligt under större delen av perioden 1984–1992. De senaste åren har en minskning skett i absoluta tal även från utomeuropeiska länder. De två senaste

åren har det skett en minskning i den totala invandringen bortsett från en svag ökning av invandringen från EU-länder exklusive Norden (fig. 1).

Det finns ett genomgående mönster i variationerna över åren, nämligen att invandringen från ett land ökar starkt under några år för att sedan ebba ut. Detta mönster gäller för såväl länder från vilka Sverige tagit emot arbetskraftsinvandrare som för länder varifrån många skyddsbehövande kommit. Variationerna kan också beskrivas som en basinvandring från ett stort antal olika länder som är tämligen oförändrad år från år och som tidvis plötsligt fylls på med en omfattande invandring från ett eller ett par länder. Denna basinvandring ligger på ungefär 20 000 personer per år.

Återvandringsmönstret varierar både mellan olika kategorier invandrare och över tiden. Finländare som invandrade år 1990 återvandrade snabbare än de som invandrade år 1970. För invandrare från Asien är mönstret det motsatta. En allt mindre andel återvandrare.

En del av dem som utvandrar återkommer till Sverige. Av t.ex. de chilenska medborgare som återvände till Chile år 1985 hade hälften kommit tillbaka till Sverige inom fyra år. Det är inte ovanligt att det bland dem som invandrar under ett visst år finns 3–4 000 utländska medborgare som bott i Sverige tidigare och som således redan har erfarenhet av Sverige och svenska förhållanden och i den meningen inte kan betraktas som nya invandrare.

Förändrad befolkningssammansättning

På mycket kort tid, endast några decennier, har invandringen radikalt förändrat befolkningssammansättningen. Sverige har blivit ett land med etnisk och kulturell mångfald. Till den etniska och kulturella mångfalden bidrar också de minoriteter som har funnits i Sverige under lång tid.

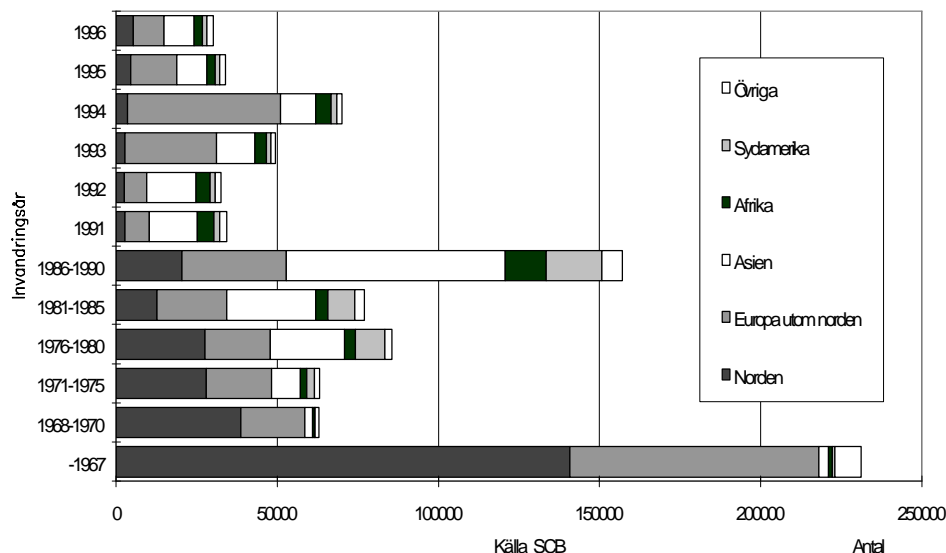
På 25 år, från år 1970 till 1995, ökade antalet utrikes födda med ca 400 000 personer vilket var en ökning på nära 75 procent. Antalet utrikes födda var den 1 januari 1997 ca 944 000 vilket är 11 procent av befolkningen. Av de utrikes födda är ca 511 000 eller 54 procent svenska medborgare. Under den senaste tioårsperioden har ökningen i absoluta tal varit större än under någon tidigare period. Speciellt stor var ökningen av personer födda i utomeuropeiska länder. År 1996 var ca 335 000 personer födda i ett utomeuropeiskt land, vilket kan jämföras med ca 25 000 personer år 1970. Sedan år 1980 har antalet personer födda i något annat nordiskt land kontinuerligt minskat. De uppgick år 1996 till drygt 290 000 personer. Ungefär lika många var födda i ett annat europeiskt land det året.

Av de ca 944 000 personer som var utrikes födda vid årsskiftet 1996/97 har en stor andel, nära 40 procent, varit i Sverige i 20 år eller mer, men ett tämligen stort antal, drygt 20 procent, har varit i Sverige fem år eller mindre. De som kommer från de nordiska länderna utgör 40 procent av dem som invandrade till Sverige före år 1986 och varit bosatta i landet tio år eller mer, medan nära 40 procent av dem som

invandrade till Sverige år 1992 eller senare och varit bosatta i landet fem år eller mindre kommer från utomeuropeiska länder (fig. 2).

Prop. 1997/98:16

Fig. 2 Utrikes födda i hela landet efter födelseland och invandringsår 31 december 1996



Åldersstrukturen bland de utrikes födda skiljer sig starkt från dem som är födda i Sverige. Det finns relativt färre i båda ändarna på åldersskalan bland de utrikes födda medan de är kraftigt överrepresenterade i åldern 18–44 år. Även bland dem som är i åldern 45–64 år är de utrikes födda lätt överrepresenterade.

Sedan mitten av 1980-talet har emellertid andelen utrikes födda barn ökat och de utgör i dag 6 procent av samtliga barn i åldern 0–17 år. Bland dessa finns förhållandevis fler barn i skolåldern och färre riktigt små. De flesta utrikes födda barnen kommer från det tidigare Jugoslavien och Bosnien-Hercegovina. 17 procent av alla barn under 18 år som är födda i Sverige har minst en förälder född utomlands och 7 procent har föräldrar som båda är födda utomlands. I den senare gruppen finns en stor andel barn till föräldrar som är relativt nyinvandrade. Totalt har en femtedel av alla barn under 18 år minst en förälder född utomlands.

Ofta görs i beskrivningar av befolkningen en uppdelning på svenskar och invandrare. I populationen invandrare brukar då också inkluderas personer som inte själva har invandrat, men som har minst en invandrad förälder. Detta gäller oavsett om personerna är svenska eller utländska medborgare. Så räknat har ca 1,6 miljoner människor i Sverige vad som brukar kallas invandrarbakgrund. Det meningsfulla i att göra en sådan uppdelning av befolkningen har börjat ifrågasättas alltmer, bl.a. för att uppdelningen ger en falsk bild av en homogen grupp.

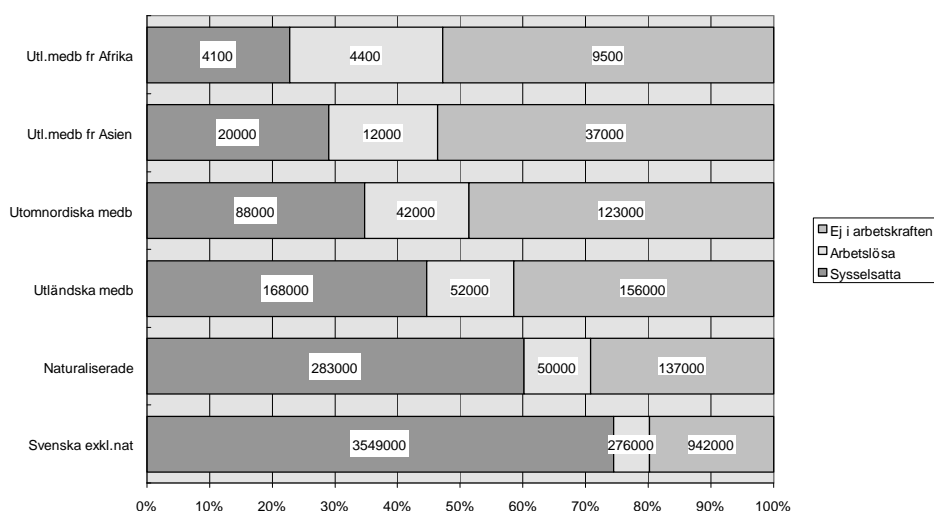
Sedan mitten av 1980-talet, då det lokala flyktingmottagandet infördes, har flyktingar bosatt sig eller kommunplacerats i hela landet. Denna spridning har inte påverkat den stora koncentrationen av invandrare till storstadsområdena, men däremot fått som följd att befolkningssammansättningen i de flesta av landets kommuner påverkats

av invandringen. Genom de möjligheter att ordna sitt eget boende som asylsökande har sedan år 1994 har inflyttningen till storstadskommunerna ökat sett i relation till inflyttningen till andra kommuner. Den relativt sett gynnsamma arbetsmarknaden i storstäderna är också en faktor som har påverkat inflyttningen. Den spridning över landet som den s.k. hela-Sverige-strategin har bidragit till kommer emellertid att innebära att kommuner utanför storstadsområdena även fortsättningsvis kommer att få en viss invandring, t.ex. av anhöriga till dem som redan är bosatta i kommunen.

4.2 Levnadsförhållanden

För att kunna göra en meningsfull beskrivning av befolkningens levnadsförhållanden måste hänsyn tas bland annat till kön, ålder och utbildningsbakgrund. Detta gäller även när man vill studera levnadsvillkoren för dem som har invandrat till Sverige och deras barn. För de utlandsföddas situation har både tidpunkten för invandringen och vistelsetiden i landet stor betydelse. Ju längre bosättningstiden är i Sverige desto större är sannolikheten att den materiella och sociala situationen motsvarar den infödda befolkningens. Situationen för barn med föräldrar som båda är utrikes födda påverkas också av föräldrarnas vistelsetid i landet.

Fig. 3 Sysselsatta, arbetslösa resp. ej i arbetskraften andra halvåret 1996



Arbetslösheten har blivit det svåraste hindret för människor att skaffa sig jämbördiga levnadsvillkor. En konsekvens av arbetslösheten är att de som aldrig lyckas få ett reguljärt arbete även ställs utanför det generella trygghetssystemet i form av arbetslöshetsförsäkring och ytterst hänvisas till socialbidrag för sin försörjning. Det finns stora skillnader mellan olika invandrargrupper när det gäller deltagande i arbetslivet. Invandrare från Afrika och Asien samt relativt nyanlända invandrare har i gemen stora svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden (fig 3).

De som invandrade på 1950- och 1960-talen hade, i relativa tal, arbete i större utsträckning än infödda svenskar, vilket till stor del kan förklaras med att de kom som arbetskraftsinvandrare. Vid 1970-talets mitt började arbetskraftsdeltagandet sjunka för utländska medborgare. Skillnaderna mellan utländska och svenska medborgare ökade under 1980-talets högkonjunktur för att förstärkas ytterligare under 1990-talets höga arbetslöshet. Svårast att få arbete har det varit för unga människor och för invandrare som har kommit till Sverige under den senaste tioårsperioden.

Flera omständigheter har bidragit till att försvåra arbetsmarknads-situationen för många invandrare. Dit hör strukturomvandlingen i näringslivet, allmänt ökade kompetenskrav, större krav på kunskaper i svenska språket, men också diskriminering och negativa attityder bland arbetsgivare samt avsaknaden av kontakter och nätverk med betydelse för arbetslivet bland invandrare. Till detta kommer en kraftigt ökad invandring under åren 1985–1995. Den rekordhöga invandringen från f.d. Jugoslavien i början av 1990-talet avspeglas i statistiken genom låg sysselsättningsintensitet och hög relativ arbetslöshet bland utländska medborgare från Östeuropa. Bland dem som står utanför arbetsmarknaden finns många nyinvandrade som har behov av omfattande vidareutbildning och arbetsförberedande åtgärder innan de kan få ett reguljärt arbete.

Ungdomar

Statistiska centralbyrån (SCB) visar i sina prognoser att andelen ungdomar i åldern 16–24 år som genom någon av sina föräldrar har rötter i ett annat land än Sverige kommer att öka. Redan om femton år kommer var fjärde ung person att själv vara invandrare eller ha minst en förälder som har invandrat. Många ungdomar kommer således genom släktskap i kontakt med olika kulturer och sätt att tänka. Studier visar att det bland dagens ungdomar finns ett förhållningssätt till andra kulturer och levnadssätt som bör tas till vara och som kan motverka de negativa inställningar till personer med utländsk bakgrund som finns dokumenterade bland ungdomar.

Det finns i dag tecken på att en ny underklass håller på att växa fram. Unga människor med utländskt medborgarskap, i synnerhet om de inte är nordbor, har en högre relativ arbetslöshet än svenska medborgare. Många har svårigheter till följd av kort skolgång, bristande kunskaper i svenska språket och avsaknad av nätverk som kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Många saknar förebilder och ett ökande antal avbryter sin skolgång. För dem som är uppväxta i invandrartäta och utsatta bostadsområden kan det vara svårt att tillägna sig ett fullgott svenskt språk. Marginaliseringen av vissa grupper visar en oroväckande tendens att sammanfalla med etniska och sociala skiljelinjer. Den som misslyckas förlorar hoppet om framtiden, känner sig diskriminerad och har svårt att känna samhörighet och tilltro till samhället.

Ungdomarnas uppväxtvillkor påverkas av föräldrarnas sociala och ekonomiska situation. Undersökningar visar att barn med inte helt svenskspråkig bakgrund som grupp presterar något lägre än de svenskfödda eleverna på läsförståelseprov. Elever med invandrarbakgrund finns representerade längs hela skalan, från de allra lägst till de allra högst presterande. Om man jämför barn med samma sociala och ekonomiska bakgrund är emellertid skillnaderna små. Exempel på den sociala bakgrundens betydelse redovisas i betänkandet Ursprung och utbildning (SOU 1993:85), där det bl.a. visas att barn till invandrare oftare når högre utbildning än barn till svenskfödda föräldrar, när de jämförs från liknande social bakgrund.

Kvinnor

Spännvidden är stor bland såväl invandrade kvinnor som invandrade män vad beträffar utbildning, språkkunskaper och deltagande i arbetskraften.

Utomnordiska kvinnor har extremt låg sysselsättningsgrad jämfört med dem som är födda i Norden. Den krympande arbetsmarknaden inom den offentliga sektorn och traditionellt kvinnliga jobb har drabbat invandrade kvinnor särskilt hårt. Många har hamnat i en rundgång med kortare arbetsperioder avbrutna av arbetslöshet och studier. Bland dem som har invandrat det senaste decenniet finns många som aldrig har kommit in på arbetsmarknaden. Detta gäller i synnerhet dem som flyttade till Sverige när de var äldre och som har kort skolgång från hemlandet. Många invandrade kvinnor kommer från kulturer som inte uppmuntrar förvärvsarbete för kvinnor. Detta kan påverka motivationen och ambitionen att utbilda sig och söka sig ut på arbetsmarknaden.

Äldre invandrare

En annan utsatt grupp är medelålders och äldre invandrare. En del flyttade till Sverige som arbetskraftsinvandrare och andra har kommit som flyktingar eller som anhöriga till tidigare invandrade. Under tidigare perioder med god sysselsättning fick många arbete trots bristande kunskaper i svenska språket, men strukturomvandlingar och rationaliseringar har slagit ut stora grupper från arbetsmarknaden. Bland de äldre som har flyttat till Sverige före pensionsåldern under det senaste decenniet har flertalet misslyckats med att få ett reguljärt arbete.

5 Från invandrarpolitik till integrationspolitik

5.1 Den nuvarande politiken

Framväxten av en invandrarpolitik

Kring mitten av 1960-talet initierades de första åtgärderna för att underlätta invandrades anpassning till livet i Sverige. I samband med att riksdagen år 1968 fattade beslut om att reglera invandringen (prop. 1968:142, bet. 1968:StatsU196, rskr. 1968:405) slogs det fast att ”invandrare skall ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen”. Detta mål om jämlikhet skulle i huvudsak förverkligas genom generell välfärdspolitik. Att medverka till att de som hade invandrat lärde sig svenska och fick information om det svenska samhället borde i princip vara det enda undantaget från den generella politiken. Vad gällde ”kulturella traditioner och språk” ansågs att kontakten med det egna modersmålet var viktig, men att staten inte hade möjlighet att ha särskilda arrangemang för vissa grupper. Initiativ till att bevara traditioner borde komma från den egna gruppen. Staten borde inte medverka till att skapa isolerade nationella befolkningsgrupper.

Den allmänt utbredda uppfattningen kring mitten av 1960-talet var att det var bäst om de som invandrade, och inte tänkte återvända till hemlandet, assimilerades så snart som möjligt. Assimilationstanken började emellertid att ifrågasättas och strax efter beslutet om utlänningspolitiken år 1968 tillsattes en utredning, Invandrarutredningen, som fick till uppgift att kartlägga invandrades och minoriteters situation samt föreslå samhällsåtgärder för att underlätta deras möjligheter att anpassa sig till livet i Sverige.

På grundval av Invandrarutredningens betänkande (SOU 1974:69) fattade riksdagen år 1975 (prop. 1975:26, bet. 1975:InU6, rskr. 1975:160) beslut om riktlinjer för en svensk invandrarpolitik. Dessa sammanfattades i de tre målen *jämlikhet*, *valfrihet* och *samverkan*. Beslutet innebar ett klart avståndstagande från en assimilationspolitik. Invandrades kulturella och språkliga bakgrund skulle inte bara erkännas, den skulle också främjas. I efterhand har det ofta sagts att med de nya målen lades grunden till ett mångkulturellt samhälle.

Beslutet om invandrarpolitiken år 1975 ledde till att flera av de säråtgärder som införts på försök under senare hälften av 1960-talet permanentades och att initiativ togs till nya åtgärder och reformer med invandrare som målgrupp. Hemspråksundervisning, stöd till kulturella verksamheter som bokinköp, radio- och TV-program och litterär produktion på andra språk än svenska är exempel på säråtgärder som skulle förverkliga invandrarpolitiken. Stora satsningar gjordes också på

information. Staten producerade information för invandrare på olika språk och på lätt svenska, medan svenskar fick information om invandrare.

Även om beslutet om invandrapolitiken innebar att den generella politiken kompletterades med säråtgärder för invandrare blev det både år 1975 och vid senare tillfällen fastslaget att invandrapolitiken i huvudsak skulle bygga på den generella politiken och att varje myndighet och berörd organisation skulle ta ansvar för invandrare på samma sätt som för befolkningen i övrigt. Året efter riksdagsbeslutet infördes regler om fackmyndigheternas ansvar. Sådana bestämmelser finns nu i förordningen (1986:856) om statliga myndigheters ansvar för invandrare m.fl. Ett övergripande ansvar att bevaka invandrares behov av åtgärder och att samordna samhällsinformation till och om invandrare lades på Statens invandrarverk (Invandrarverket).

Framväxten av en migrationspolitik

När en svensk invandrapolitik växte fram under 1960- och 1970-talen skedde det från början med nära koppling till invandringspolitiken. Detta tog sig uttryck såväl i regelsystem och åtgärder som på det organisatoriska planet. Sålunda fick den myndighet som upprättades år 1969, Invandrarverket, uppgifter på båda områdena för att ge uttryck åt sambandet och säkerställa en samordning. År 1985 kompletterades de flyktingpolitiska värderingar och ambitioner, som uttrycktes i utlänningslagen, med utökade insatser för mottagande av de skyddsbehövande och deras anhöriga. Även på detta område fick Invandrarverket betydande uppgifter.

Utvecklingen har lett till högre krav på helhetssyn och samverkan. Detta gäller både internationellt och nationellt mellan olika politiska områden. I december 1996 beslutade riksdagen därför om en migrationspolitik, omfattande både flykting-, invandrar-, invandrings- och återvändningsfrågor (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80). Det konstaterades att dessa frågor spänner över ett brett fält av åtgärder, både i Sverige och utomlands. Ett sådant fält utgörs av mottagandet av skyddsbehövande och andra invandrare i Sverige. Andra åtgärder sker inom ramen för utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitik. Varje politisk område utgår från sina egna mål och riktlinjer. Kravet på helhetssyn betonas starkt i det migrationspolitiska beslutet. De grunder som där anges skall vara vägledande för politikens inriktning på de olika områdena.

Utvecklingen efter år 1975

Det närmare innehållet i invandrapolitiken lades fast åren närmast efter 1975. De förändringar som skett därefter har med några undantag skett inom ramen för existerande åtgärder. Ett undantag utgör inrättandet av en ombudsman mot etnisk diskriminering år 1986. Förslaget till inrättandet lades fram i propositionen Invandrapolitiken (prop. 1985/86:98). I samma proposition fastslogs att de invandrar-

politiska målen skulle ligga fast. En annan större förändring var omorganiseringen av flyktingmottagandet vid mitten av 1980-talet, då det ansvar som tidigare hade legat på Arbetsmarknadsverket fördes över till Statens invandrarverk och kommunerna. Som en följd av den allt mer omfattande asylinvandringen kom så gott som alla landets kommuner att engageras i flyktingmottagandet, vilket kom att kallas hela-Sverige-strategin. År 1991 infördes även ett nytt statligt ersättnings-system till kommunerna. I propositionen Aktiv flykting- och immigrationspolitik (prop. 1990/91:195), som drogs tillbaka av den borgerliga regeringen år 1991, föreslogs bland annat en klarare skillnad mellan invandrarpolitik med stödåtgärder för nyanlända och en allmän politik utformad efter olika gruppers behov.

Målen för invandrarpolitiken har varit vägledande för utformningen av den statliga politiken på olika samhällsområden och i den konkreta statliga och kommunala verksamheten. Genom invandrarpolitiken har invandrarna som grupp gjorts synlig i samhället. Som en följd av politiken har också medvetenheten om att hänsyn måste tas till invandrarna, dvs. till dem som inte är födda i Sverige och barnen till dessa, fått spridning i den offentliga verksamheten.

Att synliggöra invandrare som grupp har emellertid med tiden fått följder som varken var förutsedda eller avsedda, detta av flera skäl.

När invandrarpolitiken började växa fram under sextio- och sjuttio-talet var omfattande invandring ett tämligen nytt fenomen och de flesta som politiken och åtgärderna riktades till hade i allmänhet varit kort tid i Sverige. Det var naturligt att rikta politiken mot en grupp som hade det gemensamt att de nyligen invandrat och att de hade sitt ursprung i ett begränsat antal europeiska länder. De flesta hade också kommit till Sverige som arbetskraftsinvandrare.

Genom fortsatt och till antalet allt mer omfattande invandring växte den invandrade befolkningen samtidigt som den grupp invandrare som bott länge i Sverige blev allt större. Under 1980-talet växte kritiken bland etablerade invandrare mot statens politik. De menade att invandrarpolitiken glömts bort till följd av den uppmärksamhet och de resurser som invandringspolitiken och asylfrågorna tog i anspråk. De hade andra önskemål och behov än nyanlända flyktingar. För många var det inte bara svårt att identifiera sig med nyanlända flyktingar. Som etablerade i det svenska samhället önskade många bli kvitt invandrarstämpeln. Allt fler började också protestera mot att till och med de som var födda och uppvuxna i Sverige eller som hade vuxit upp i en familj där den ena föräldern var född och uppvuxen i Sverige blev kallade invandrare.

Avsikten med invandrarpolitiken har varit att innefatta dem som har invandrat i den svenska samhällsgemenskapen. Genom att politiken i så stor utsträckning kommit att rikta sig till invandrare som grupp och därmed satt invandrarskapet och den invandrades kulturella och etniska bakgrund i centrum, har den emellertid bidragit till att invandrarskapet förknippats med "annorlundaskap". Invandrarpolitiken, tillsammans med den särskilda administration som byggts upp för att genomföra den, har därigenom kommit att på ett olyckligt sätt förstärka en

uppdelning av befolkningen i ett ”vi” och ett ”dom” och därigenom medverkat till uppkomsten av det utanförskap som många invandrare och deras barn upplever i det svenska samhället.

Valfrihet, mångkultur och mångfald

Valfrihetsmålet har ända sedan det formulerades år 1975 varit det mest omdebatterade av de tre invandrapolitiska målen. Målet om kulturell valfrihet har dels skapat förväntningar på en särskild politik för etniska grupper, dels setts som ett hot mot svenskheten. Ofta har diskussionen förts som en fråga om ”valfrihetens gränser”. I den tillbakadragna propositionen Aktiv flykting- och immigrationspolitik gjorde regeringen bedömningen att staten inte kan lägga fast andra gränser för valfriheten än vad lagar och andra författningar reglerar. I stället behövs en fördjupad diskussion om hur Sverige skall bli ett mer jämlikt mångkulturellt samhälle.

Den diskussion om invandrapolitiken som mot slutet av 1980-talet började föras i termer av mångkultur skilde sig inte mycket från debatten om valfrihetsmålet. Huvudintresset kretsade i båda fallen kring invandrarnas rättigheter och möjligheter jämfört med svenskarnas. Både valfrihet och mångkultur blev således begrepp förknippade med invandrare. Det vanliga har varit att använda mångkulturellt som en synonym till mångetniskt. En del har emellertid ansett att det är genom att ge begreppet fler dimensioner än den etniska som det blir meningsfullt och intressant att använda.

Den invandrapolitiska kommitté, IPOK, som tillsattes år 1980 (dir. 1980:48) och som fyra år senare avlämnade sitt slutbetänkande Invandrar- och minoritetspolitiken (SOU 1984:58), menade att Sverige aldrig genom invandring kommer att bli ett mångkulturellt samhälle, i varje fall inte i bemärkelsen att landet kommer att bestå av ett antal urskiljbara grupper med olika språk och kulturer. Det skulle inte bli en sådan geografisk och yrkesmässig koncentration som behövdes för att grupper skulle kunna överleva en längre tid. Denna syn på etniska gruppers överlevnad är densamma som många forskares. Invandrade grupper brukar lösas upp som sammanhållna etniska och språkliga grupper redan efter ett par generationer. Såvida de inte utsätts för ett stort yttre tryck som ökar den inre sammanhållningen, utestängs från det omgivande samhället eller får ett nytillskott till gruppen genom invandring, överlever de sällan mer än fyra generationer.

1990-talets invandrapolitiska kommitté tar i sitt slutbetänkande upp förekomsten av de olika, och ofta motstridiga, innebörder som begreppen mångkultur och mångkulturell kan ges. I Sverige används de ofta som något eftersträvanvärt, dvs. de ges en normativ innebörd. Många forskare väljer att inte ge begreppet mångkultur en normativ innebörd utan använder det som en beskrivning av hur ett samhälle ser ut vad avser dess befolkning. Av en sådan beskrivning följer inte självklart hur staten och samhället skall förhålla sig till mångfalden eller vilka åtgärder som skall vidtas – bara att ett förhållningssätt behövs och att mångfalden måste få betydelse för politik och åtgärder.

Den närmare utformningen och innebörden av detta måste alltid utformas med utgångspunkt i demokratiska värden och bestämmas i en kontinuerlig demokratisk process, konstaterar kommittén.

Till följd av att begreppet mångkultur laddats med så många och olika innebörder har regeringen alltmer övergått till att i stället tala om samhällets mångfald. Den mångfald som är relevant för bedömningar och förslag i denna proposition berör inte bara etnisk mångfald utan också kulturell, religiös och språklig. Mångfald kan också syfta på alla de livserfarenheter som landets invånare har, av vilka somliga är förvärvade utanför Sveriges gränser.

Gränserna mellan vad som är etniskt å ena sidan och kulturellt å den andra är inte alltid klara eller givna. Kultur, språk och religion kan betraktas som delar som ingår i eller konstituerar det etniska. Kultur kan också vara det överordnade som innefattar de andra delarna eller något som inte alls har med dem att göra. Regeringen utgår i denna proposition från att etnisk och kulturell mångfald är begrepp som innefattar språklig och religiös mångfald, att etniskt och kulturellt är begrepp vars innebörd överlappar varandra samt att de ofta, men inte alltid, kan användas som synonymer. Eftersom mångfald inte automatiskt associeras med en bestämd sorts mångfald undviks en ensidig fokusering på etnicitet och etnisk tillhörighet. Vidare utgår regeringen från att en persons etniska bakgrund eller etniska tillhörighet kan vara svensk likaväl som t.ex. samisk, finsk, kurdisk, muslimsk, etc.

5.2 Utgångspunkter för en ny politik

Regeringens bedömning: Samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer.

Politik som riktar sig specifikt till invandrare som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag att säråtgärder för invandrare skall begränsas till en introduktionsfas och att åtgärder som behövs därefter skall rymmas inom ramen för den generella politiken överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna instämmer i kommitténs förslag.

Skälen för regeringens bedömning

Den generella politiken

Den nuvarande politiken har haft sin styrka i att den utgått från principen att invandrare skall omfattas av samma generella politik som den övriga befolkningen och ha i huvudsak samma rättigheter. Som visas bland annat i Invandrapolitiska kommitténs analys av invand-

rarpolitiken är det i allt väsentligt den generella politiken samt förutsättningarna att genomföra den som avgör hur situationen för dem som invandrat utvecklar sig. Den situation som personer med utländsk bakgrund befinner sig i är således i huvudsak en konsekvens av den generella politiken och dess räckvidd och möjligheter och inte av de invandrapolitiska säråtgärderna.

På samma sätt som för befolkningen i övrigt kommer det givetvis också i fortsättningen att vara genom den generella politiken och dess styrka som möjligheter ges att påverka invandrares livsvillkor och levnadsförhållanden. Mot bakgrund bland annat av den kritik som riktats mot invandrapolitiken anser regeringen att det finns skäl att ännu starkare betona den generella politikens betydelse.

Av demokratiska skäl anser regeringen att den generella politiken på ett helt annat sätt än hittills måste utgå från och spegla den etniska och kulturella mångfald som finns i samhället. Mångfalden måste återspeglas både i hur politiken formuleras och hur den genomförs. Detta är nödvändigt för att trovärdigt kunna hävda att politiken tar sin utgångspunkt i alla människors lika värde. Vidare torde möjligheterna att bryta dagens tendenser till etnisk segregering i samhället och ge förutsättningar för bättre levnadsförhållanden för utsatta grupper öka om politiken utformas med utgångspunkt i befolkningens faktiska sammansättning och bakgrund och tar till vara alla de kompetenser och erfarenheter som finns i landet.

I den generella politiken har det alltid funnits åtgärder för individer och grupper med särskilda behov. Regeringen anser att behov som har sin grund i att en person inte har svenska som modersmål eller saknar en svensk utbildningsbakgrund skall vara självklara att beakta när åtgärder för personer med särskilda behov utformas. Det bör således normalt vara behovet i sig, och inte invandrarskapet, som motiverar åtgärderna.

Säråtgärder riktade till invandrare

Mot bakgrund av hur invandrapolitiken kommit att bidra till den felaktiga föreställningen att invandrare är en från svenskar avvikande och homogen grupp, anser regeringen att det är angeläget att framtida säråtgärder riktar sig till invandrare som grupp endast när detta är befogat, dvs. när invandrarskapet är en mer relevant utgångspunkt för åtgärder än andra förhållanden. Regeringen anser att det endast är under den allra första tiden i Sverige som det kan finnas skäl att låta själva invandrarskapet stå i fokus för eventuella åtgärder men att hänsyn även då skall tas till individuella skillnader och behov.

Under den första tiden har de flesta invandrare mycket gemensamt. Flertalet har inte svenska som modersmål och inte heller kunskaper om hur det svenska samhället fungerar. Däremot har en hel del av dem som invandrar en anknytning till Sverige, genom att de har anhöriga eller vänner som redan bor här, och har därigenom ett socialt nätverk som kan vara till nytta när de skall orientera sig i det nya landet. Dessa nätverk är emellertid många gånger otillräckliga, exempelvis när det

gäller att ta sig in på arbetsmarknaden. Regeringen anser därför att de som invandrar kan behöva stöd för att snabbt skaffa sig de redskap de behöver för att kunna leva och försörja sig i Sverige. Särskild uppmärksamhet bör ägnas skyddsbehövande för vilka det ofta krävs stödinsatser under den första tiden och för vilka staten har ett särskilt ekonomiskt ansvar.

Den migrationspolitiska helhetssynen bör vara vägledande vid utformningen av stöd och åtgärder. Grunden i migrationspolitiken är de mänskliga rättigheterna. Rättigheterna är individuella vilket ger en viktig utgångspunkt för utformningen av insatserna liksom även den internationella solidariteten och hänsynen till förhållandena i Sverige.

Att begränsa säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp till den första tiden i Sverige och verka för att den generella politiken utvecklas så att den i större utsträckning tar sin utgångspunkt i mångfalden, bidrar till att bryta upp gränsen mellan svenskar och invandrare. Det ger också människor möjlighet att själva välja identitet och framträda som självständiga individer, med egna resurser och med förmåga att ta ansvar för sitt eget liv.

5.3 Mål och inriktning för en framtida integrationspolitik

Regeringens förslag: Integrationspolitikens mål skall vara

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att

- ge förutsättningar till individers egen försörjning och delaktighet i samhället,
- värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter, samt
- förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag utgår från samma grundläggande syn på samhällets etniska mångfald som regeringens och från slutsatsen att en ny politik behövs.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna delar kommitténs synsätt och drar samma slutsatser.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av att Sverige blivit ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald och den i flera avseenden oacceptabla situationen för många med utländsk bakgrund, anser regeringen att det är dags att ta ett definitivt steg bort från en utpekande invandrapolitik. I stället bör politiken bygga på samhällets mångfald

och ge kraft att motverka och förebygga ett utanförskap och en marginalisering som sammanfaller med etniska gränser.

Regeringen vill samla synsätt och åtgärder som syftar till att skapa lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund i begreppet integrationspolitik. Integrationspolitiken bör formuleras som en politik som rör hela befolkningen och samhällsutvecklingen i stort. Vad som bör skilja integrationspolitiken från politik som rör andra samhällsområden är att den särskilt skall uppmärksamma dem som på grund av härkomst eller till följd av sin etniska och kulturella bakgrund riskerar att få ett sämre utgångsläge eller hamna i en sämre situation än andra i befolkningen samt att den skall uppmärksamma och åtgärda orsakerna. Det är således de i vid mening etniska aspekterna och dimensionerna i samhället som integrationspolitiken bör ta sikte på.

Integration

Integration är ett begrepp som likt mångkultur getts ett antal olika innebörder. Riksdagen fattade sitt beslut om de invandrapolitiska målen år 1975 utan att använda begreppet, men tämligen snart kom integration att användas dels som en motsats till assimilation, dels för att uttrycka ambitionen med jämlikhetsmålet.

Med tiden har integration använts också på många andra sätt, bland annat som en samlande term för den statliga och kommunala sektorns ambitioner och insatser i syfte att förverkliga invandrapolitiken. Uppifrånperspektivet förutsätter också ofta en ensidig anpassning till majoritetssamhället, dvs. i praktiken en assimilation. Assimilation är sedan länge en otänkbar politisk strategi i Sverige. Människor kan inte påtvingas svenskhet. Däremot kan assimilation bli följden av människors egna och frivilliga ställningstaganden.

Integration kan syfta på något som skall uppnås, dvs. ett mål, eller på en process eller en kombination av mål och process. Man kan tala om integrationsprocesser på den individuella nivån och på samhällsnivå. Integrationsprocesserna kan också knytas till t.ex. kulturella, sociala och ekonomiska aspekter.

Staten bör inte fastställa övergripande mål för enskilda individers integration. På den individuella nivån bör integration betraktas som ett livsprojekt vars innehåll och mål endast kan bestämmas av individen själv. Däremot kan staten sätta upp mål för vad som bör uppnås inom olika samhällsområden med hjälp av arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik osv. och stödja den individuella integrationsprocessen genom att föra en politik som ger individen möjligheter att förverkliga sina mål i livet.

Regeringen anser att när begreppet integration används i sammanhang som rör samhällets etniska och kulturella mångfald bör det i första hand avse processer på individuell och samhällelig nivå.

Som process handlar integration om hur skilda delar kan förenas i en större helhet. Den som lämnar sitt hemland för att bosätta sig i ett annat land måste alltid skaffa sig ett förhållningssätt till det nya landet och

dess invånare, men strategierna kan skifta. För den som är i minoritet kan strategin lätt bli att skydda den egna kulturen eller livsstilen mot majoriteten. Integration måste därför handla om möjligheterna att ingå i en större helhet utan att behöva göra våld på sin kulturella och etniska identitet. En viss anpassning måste emellertid alltid ske i mötet mellan människor.

Integrationsprocesserna är ömsesidiga i den bemärkelsen att alla är delaktiga och medansvariga i dem och alla måste bidra. Integration är inte endast en fråga om och för invandrare. I ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald bör människor komplettera varandra och ömsesidigt bidra med sin kompetens och livserfarenhet för att den potential som finns i mångfalden skall frigöras och komma till användning. Segregation, självvald eller påtvingad, är därför lika lite önskvärd som påtvingad assimilation.

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

Integrationspolitikens mål

Lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund bör vara ett övergripande mål för integrationspolitiken. Med lika rättigheter och möjligheter följer också lika skyldigheter. Detta mål är väl förankrat i den svenska, demokratiska traditionen och har även präglat den hittillsvarande invandrapolitiken. Det är emellertid inte endast formella rättigheter och möjligheter som avses utan även reella möjligheter och det faktiska resultatet.

Individens rätt och lika värde innehåller även rätten att vara olik. Hur man väljer att förhålla sig till och utveckla den egna etniska och kulturella identiteten är i första hand en fråga för den enskilda individen. Samhället bör därför underlätta för individen att integrera gamla och nya livsmönster och livsstilar på det sätt hon själv önskar. Detta är en förutsättning för att människan skall utveckla en hel identitet och vara stolt över sin bakgrund.

Övergripande mål bör också vara att åstadkomma en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt att få till stånd en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Ett lands historia fungerar ofta som en förenande länk mellan människor. Eftersom en stor grupp människor har sitt ursprung i ett annat land saknar den svenska befolkningen en gemensam historia. Den samtida tillhörigheten i Sverige och uppslutningen kring samhällets grundläggande värderingar har därför större betydelse för integrationen än ett gemensamt historiskt ursprung.

Det svenska språket är av stor betydelse som kommunikationsmedel och förbindelselänk mellan människor. För att kunna tillgodogöra sig sina rättigheter, fullgöra sina skyldigheter och vara likvärdig och medansvarig i samhället behöver alla kunskaper i svenska språket. En viktig uppgift för staten är därför att ge möjligheter för människor som inte har svenska som modersmål att lära sig språket. Att betona det svenska språkets betydelse står inte i konflikt med respekten för dem som har ett annat modersmål än svenska.

De yttersta gränserna i samhället sätts alltid av landets lagar och andra författningar, men inom ramen för dessa bör ett stort utrymme finnas för olika sätt att leva och tänka. Det är också nödvändigt med en öppen och levande debatt. För att kunna utveckla samhället tillsammans behöver en ny nationell gemenskap skapas. Ömsesidig respekt och tolerans är hörnstenar i ett sådant arbete, men också kreativitet och oräddhet och en önskan från alla att vilja och våga möta det annorlunda och det främmande. Den som har stark egen identitet har bättre förutsättningar att klara detta. Därför är den egna identitetsutvecklingen viktig.

Integrationspolitikens inriktning

Det integrationspolitiska arbetet bör särskilt inriktas på att ge människor förutsättningar att försörja sig och bli delaktiga i samhället, förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism och att värna grundläggande demokratiska värden.

Till de grundläggande värdena i det svenska samhället hör jämställdhet mellan könen. Målen och ambitionerna att öka jämställdheten gäller alla oavsett bakgrund och härkomst. Däremot kan metoder och vägar att nå målen behöva anpassas och utvecklas med hänsyn till att inte alla vuxit upp med den svenska traditionen vad gäller jämställdhet mellan könen. Regeringen har tagit initiativ till en dialog mellan olika grupper i samhället om dessa frågor.

De som är i majoritet har alltid ett särskilt ansvar gentemot dem som är i minoritet. Majoriteten i Sverige består av personer som är födda här, har svenska som modersmål och sannolikt utan tvekan skulle beskriva sig som svenskar. Maktpositionerna i samhället är en spegling av detta förhållande. Detta reser frågan om delaktighet i samhället. För att den generella politiken skall präglas av den mångfald som finns i samhället, bör i princip också alla vara med och utforma den och ta ansvar för den. Detta kan ske först om mångfalden återspeglas i samhällets institutioner och de demokratiska beslutsprocesserna.

5.4 Konsekvenser och genomförande

Regeringens förslag till mål och inriktning för integrationspolitiken och de grunder den vilar på bör få konsekvenser för synsätt och åtgärder inom olika samhällsområden, som t.ex. inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet, hälso- sjukvården och kulturområdet.

Det faktum att Sverige i dag är ett land med betydligt större etnisk, kulturell, språklig och religiös mångfald än tidigare leder också till ett större behov av gränsöverskridande verksamhet och gemensamma mötesplatser. Skolan, arbetsplatsen och bostadsområdet utgör naturliga och viktiga platser för kontakten mellan människor. Men det behövs fler arenor för mångfalden, bl.a. sådana som kan fungera som religiösa mötesplatser och ge plats för kulturell och tvärkulturell verksamhet.

Förslaget till mål och inriktning för en integrationspolitik bör på sikt påverka utformandet av vissa åtgärder och insatser som i dag riktar sig till invandrare som grupp. Hit hör exempelvis samhällsinformation till invandrare och stödet till invandrarorganisationer. Modersmålsundervisningen, rätten till tolkservice, svenskundervisning för invandrare (sfi) och andra åtgärder och rättigheter som tillkommit inom ramen för den nuvarande invandrapolitiken ligger dock fast.

Regeringens förslag till mål för en integrationspolitik påverkar inte heller de riktlinjer för återvändningspolitik som riksdagen lade fast i samband med beslutet om en ny migrationspolitik år 1996 (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80).

Däremot anser regeringen att det behövs vissa organisationsförändringar för att de integrationspolitiska målen skall kunna förverkligas. I avsnitt 12 föreslår regeringen bland annat inrättandet av en ny myndighet.

Behov av lokal och regional förankring och samverkan

För att de integrationspolitiska målen skall kunna omsättas i konkret handling i hela landet krävs en tydlig regional och lokal förankring. Kommunerna har haft en central roll i förverkligandet av invandrapolitiken och kommer också att vara centrala för förverkligandet av regeringens förslag till integrationspolitiska mål. Många kommuner har utarbetat integrationsplaner som används som viktiga instrument i detta arbete.

Under senare år har det emellertid blivit allt mer uppenbart att fler aktörer och nivåer behöver involveras i arbetet och att framför allt den regionala nivån behövs för genomförande och samordning av politiken. Länsstyrelserna med sitt samordningsansvar för statlig och kommunal verksamhet och sitt breda nätverk och sina kontaktytor inom olika samhällssektorer är en viktig resurs i arbetet med att förankra de integrationspolitiska målen på länsnivå. Länsstyrelserna besitter också kunskaper om näringsliv och arbetsmarknad som är värdefulla för förverkligandet av de integrationspolitiska målen.

Regeringen kommer att uppdra åt landshövdingarna i samtliga län att samla berörda parter för att diskutera och komma med förslag till hur de kan föra in de integrationspolitiska målen i sin verksamhet och bidra med att förankra dem i sina respektive län samt hur den kompetens som finns i länen i övrigt kan komma till användning i det integrationspolitiska arbetet. I uppdraget kommer också att ingå att diskutera och komma med förslag till på vilket sätt länsstyrelserna kan involveras i det långsiktiga arbetet.

Regeringens bedömning: Invandrarbegreppets användning i författningar bör ses över.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser instämmer i behovet av att se över invandrarbegreppets användning i författningar.

Skälen för regeringens bedömning: Invandrare är ett begrepp som definieras på en mängd olika sätt. Ibland grundar sig definitionerna på objektiva förhållanden som t.ex. födelseland eller medborgarskap. Ibland handlar det om människors subjektiva kategoriseringar, antingen som en uppfattning om den egna identiteten eller genom att någon av andra utpekats som invandrare. I det senare fallet kan det exempelvis handla om en person som talar utmärkt svenska, men med avslöjande brytning eller om någon som uppfattas ha ett osvenskt utseende – synliga minoriteter är ett begrepp som ofta används i andra länder – och som av omgivningen därför beskrivs som invandrare. Invandrare existerar inte heller som ett entydigt rättsligt begrepp.

Invandrarbegreppet är grovt generaliserande och underförstår en grupp med gemensamma kännetecken och en samhörighet som är skild från svenskar. Det bör därför användas på ett sådant sätt att det inte förstärker ett vi-och-dom-tänkande. I synnerhet bör det undvikas som benämning på personer som är födda i Sverige och som ofta har kallats ”andragenerationsinvandrare”.

Problemen med invandrarbegreppets användning har lett till att Statistiska centralbyrån (SCB) och Invandrarverket tillsammans har utformat riktlinjer för hur redovisning av statistik bör ske. Förutom de grundläggande indelningarna efter födelseland, medborgarskap och kön föreslår SCB och Invandrarverket en indelning av befolkningen i personer med utländsk bakgrund, personer med både svensk och utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund. Bland personer med utländsk bakgrund återfinns de som är utrikes födda samt de som är födda i Sverige, men med två utrikes födda föräldrar. De som har både svensk och utländsk bakgrund utgörs av personer födda i Sverige och med en svenskfödd och en utrikes född förälder. Personer med svensk bakgrund är de som är födda i Sverige och vars bägge föräldrar är födda i Sverige. I riktlinjerna anges också ett antal andra indelningar som ofta är viktiga att göra i statistiska redovisningar, i synnerhet vad gäller personer med utländsk bakgrund. Det gäller t.ex. bosättningstid i Sverige, grunder för bosättning och ålder. Dessa riktlinjer bör bidra till att förändra användningen av begreppet invandrare i de sammanhang då statistiska beskrivningar används.

Endast den som har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige är i den svenska statistiken betraktad som invandrare. Invandrarbegreppet är alltså inte i Sverige, som i vissa andra länder, tillämpligt på asylsökande och andra som väntar på beslut, utan har av tradition kopplats till folkbokföringen i landet.

Mot bakgrund av invandrarbegreppets olika innebörd och regeringens bedömning att åtgärder som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till den första tiden i Sverige, anser regeringen att det behövs en översyn av hur invandrarbegreppet används i olika författningar. Denna översyn kan ske successivt. Regeringen kommer senare att ta initiativ till ett sådant arbete.

I denna proposition kommer regeringen att där så är möjligt och lämpligt utgå från de riktlinjer som SCB och Invandrarverket utfärdat. Begreppet invandrare kommer när det används endast att syfta på personer som faktiskt själva har invandrat. Möjligheterna att vara konsekvent i detta kommer emellertid att begränsas av att statistik, utredningar, rapporter etc. som regeringen använder som underlag för propositionen normalt inte innehåller distinktioner av detta slag.

5.6 Uppföljning av integrationspolitiken

Regeringens bedömning: Förverkligandet av de integrationspolitiska målen bör följas upp kontinuerligt.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer i sak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig i denna fråga instämmer i behovet av uppföljning.

Skälen för regeringens bedömning: Den generella politiken kommer inte automatiskt att förändra sig utifrån de krav och behov som ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald ställer. Såväl enskilda individer som aktörer inom offentlig och privat verksamhet tenderar att endast långsamt anpassa sig till den nya situationen.

Det är regeringens bedömning att de integrationspolitiska målen inte kan uppnås utan ett aktivt förändringsarbete. Ett sådant förändringsarbete bör beröra hela samhället på alla nivåer. För att detta arbete skall komma till stånd behövs förändrade attityder och förhållningssätt och åtgärder av nya slag, översyn av lagar och andra författningar samt nya samverkans- och organisationsformer.

En av de viktigaste uppgifterna för att nå de integrationspolitiska målen bör vara att kontinuerligt följa vad som sker på olika områden och nivåer i samhället. Att ta reda på hur det går för människor vad gäller levnadsförhållanden och levnadsvillkor mot bakgrund av deras härkomst samt etniska och kulturella bakgrund eller tillhörighet och att vara uppmärksam på hur social mobilitet, välfärd och levnadsvillkor utvecklas bör ingå i denna uppföljning. En annan uppgift är att följa hur samhällsinstitutionerna och andra aktörer fullgör sina uppgifter. Den offentliga sektorn har i sin verksamhet inte bara ansvar för att förverkliga de integrationspolitiska ambitionerna utan också ett speciellt ansvar att vara en förebild. Även verksamheten och agerandet i den privata sektorn bör följas upp.

Vad som sker den första tiden i Sverige är av stor betydelse för hur det går fortsättningsvis. Därför är introduktionsinsatsernas betydelse och inverkan på integrationsprocesserna av stort intresse.

Utöver det uppföljningsansvar som åvilar varje fackmyndighet behövs en samlad överblick av vad som sker inom olika samhällsområden. Regeringen föreslår i avsnitt 12 att en ny myndighet bildas som får ett övergripande ansvar för att följa upp hur integrationspolitiken förverkligas.

5.7 Integration och återvandring

Regeringens bedömning: En god integration i Sverige skapar också goda förutsättningar för den som återvänder.

Skyddsbehövande med permanent uppehållstillstånd bör informeras om möjligheterna till stöd vid en frivillig återvandring.

Skyddsbehövande som får tidsbegränsat uppehållstillstånd bör ges stöd att förbereda sig för återvändande till hemlandet.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Ett trettiotal remissinstanser har yttrat sig om återvandringsfrågorna. Dessa delar i huvudsak kommitténs synsätt och förslag och ser inga principiella konflikter mellan integration och återvandring. Samtliga understryker vikten av frivillighet.

Skälen för regeringens bedömning: Integrationspolitiken är inriktad på att ge enskilda individer stöd och möjligheter att leva och försörja sig i Sverige. Särskilda insatser under den första tiden i Sverige syftar till att öka dessa möjligheter.

All erfarenhet och kunskap tyder på att den som är bra rustad för att klara sig i det nya landet, som kan försörja sig och på olika sätt delta i samhällslivet, också är bra rustad att återvända. Integrationspolitiken utgör därför inte något hinder för den som vill återvända utan kan i stället bidra till att chanserna för ett lyckat återvändande ökar.

Det finns naturligtvis inget som hindrar den som har rätt till stadigvarande bosättning i Sverige att lämna landet för att stadigvarande bosätta sig i ett annat land. Beslutet att återvända till ursprungslandet är den enskilda individens rättighet och ansvar. Påtryckningar från stat och kommun får inte förekomma. Det finns i dessa avseenden inte några skillnader mellan dem som invandrat till Sverige och andra med utländsk bakgrund, oavsett om de är svenska eller utländska medborgare.

Sverige har anslutit sig till det internationella synsättet att det långsiktiga målet för dem som tvingats fly är att de en dag skall kunna återvända. Skyddsbehövande med permanent uppehållstillstånd bör därför redan under den första tiden i Sverige informeras om de möjligheter som finns till stöd för återvändande. Detta bör kunna ske utan att de integrationspolitiska målen åsidosätts. Samma åtgärd, t.ex. en

utbildningsinsats, kan ha lika stor betydelse för integrationen i Sverige som i förberedelserna för att återvända.

Skyddsbehövande som får tidsbegränsat uppehållstillstånd bör förberedas på att återvända. Detta bör i görligaste mån ske genom att de ges möjlighet att leva ett så normalt liv som möjligt, försörja sig efter förmåga och delta aktivt i samhällslivet.

I allt arbete med återvandringsfrågor bör alltid hela familjens situation uppmärksammas. Eftersom det i många fall är männen som tar initiativ till återvandring bör kvinnors och barns situation särskilt uppmärksammas. Bland annat är det självfallet grundläggande att på olika sätt ge stöd åt barnen i deras utveckling av sitt modersmål.

De formella rättigheterna är av grundläggande betydelse för människors delaktighet och inflytande i samhället. Utländska medborgare som har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige har i stort sett samma rättigheter som svenska medborgare. Ett av de viktiga undantagen är rösträtten vid riksdagsval som är förbehållen svenska medborgare. Däremot får utländska medborgare som uppfyller vissa villkor vad gäller bosättningen i landet rösta i kommunala val. Den som har rösträtt är också valbar.

För att kunna delta i samhällslivet och kunna ha inflytande över sin egen situation krävs emellertid inte bara formella rättigheter utan också reella möjligheter att utnyttja dem. Kunskaper och information om det samhälle man lever i och möjligheter att göra sin röst hörd är viktiga förutsättningar för deltagande och inflytande. Situationen för den som inte är född eller uppvuxen i Sverige kan i dessa avseenden antas skilja sig från den som gäller för infödda svenskar.

Möjligheterna till delaktighet och inflytande påverkas av människors materiella levnadsvillkor och levnadsförhållanden. Att arbeta och klara den egna försörjningen ger ekonomiska förutsättningar att styra viktiga delar av privatlivet som exempelvis att kunna välja var och hur man bor. Att delta i gemenskapen på en arbetsplats kan öka förutsättningarna för och ge impulser till deltagandet i samhällslivet. Regeringen tar upp frågor som rör arbete och boende i avsnitt 7 respektive 10.

I en demokrati bör det vara en strävan att de beslutande organen i samhället är sammansatta så att de representerar hela befolkningen både vad avser intressegemenskap och bakgrund. De som har invandrat till Sverige de senaste tjugo åren återfinns i liten utsträckning i beslutande organ och inflytelserika positioner i samhället. Det gör att den etniska och kulturella mångfalden i Sverige är otillräckligt representerad i det demokratiska och politiska systemet. Förklaringarna är flera, t.ex. att det tar en viss tid innan sådana positioner kan nås, men det kan också bero på diskriminering. Att motverka diskriminering och bekämpa främlingsfientlighet och rasism är nödvändigt bl.a. för att öka delaktigheten i samhället för individer med olika bakgrund och för att värna de demokratiska värdena.

6.1 Delaktighet i samhällsutvecklingen

Regeringens bedömning: Särskilda insatser bör vidtas för att stimulera invandrades delaktighet i samhällsutvecklingen.

Skälen för regeringens bedömning: Delaktighet handlar både om deltagande i den formella demokratin och om makt och ansvar i vardagslivet. Under senare år har en debatt förts om hur demokratin kan utvecklas och förnyas i olika avseenden i syfte att öka möjligheterna för medborgarna att vara delaktiga i samhällsutvecklingen. På kom-

munal nivå har det handlat om hur kommuninvånarna skall få ett mer direkt inflytande och ökade möjligheter att påverka serviceutbudet. Men det handlar också om att samhället måste öppna sig för mångfalden.

Regeringen har låtit studera demokratiutvecklingen, nu senast i Demokratiutvecklingskommitténs betänkande På medborgarnas villkor (SOU 1996:162). I betänkandet betonas de nya utmaningar som de etablerade demokratiska strukturerna har att möta i framtiden. Den etniska mångfalden har ökat i befolkningen samtidigt som personer med invandrabakgrund är underrepresenterade i partiorganisationerna och föreningslivet. Även Kommunala förnyelsekommittén tar upp frågan om representation. I sitt betänkande Förnyelse av kommuner och landsting (SOU 1996:169) redovisar kommittén att bland annat personer med invandrabakgrund är dåligt representerade på den lokala nivån.

Naturaliserade svenska medborgare, dvs. tidigare utländska medborgare som förvärvat svenskt medborgarskap, deltar i kommunala val i betydligt högre grad än utländska medborgare. Tidigare röstade naturaliserade svenska medborgare i lika hög grad eller högre än infödda svenska medborgare, men enligt SCB:s redovisningar har valdeltagandet sjunkit bland dem som nyligen blivit svenska medborgare. Till viss del kan detta förklaras med ålderssammansättningen och att många i väljargruppen kommit från länder med samhällssystem som skiljer sig mycket från det svenska. Att naturaliserade förstagångsväljare deltar i riksdagsvalet i mindre utsträckning än andra förstagångsväljare trots att de är födda och uppvuxna i Sverige är emellertid svårare att förklara.

Det låga och sjunkande valdeltagandet bland utländska medborgare kan förklaras på flera sätt. En förklaring är att många av dem är unga, ogifta och med kort utbildning, vilket normalt brukar sammanfalla med lågt valdeltagande. Vistelsetidens längd spelar också en stor roll för engagemang och delaktighet i det nya landet. En annan viktig förklaring är att utländska medborgare utgör en heterogen grupp som ändras kraftigt mellan två val. En del blir svenska medborgare och andra utvandrar samtidigt som gruppen fylls på med nya invandrare. En förklaring av annat slag är att uppmärksamheten kring valet till så stor del koncentreras till det nationella valet att kommunalvalen hamnar i bakgrunden. En viktig orsak kan också vara brist på information och kunskap om politiska partier och politiska frågor och att denna brist hänger samman med språksvårigheter och begränsade kontakter med samhället. Skillnaden i valdeltagandet mellan män och kvinnor är betydligt större bland utländska medborgare än i befolkningen som helhet.

Även om det kan finnas rimliga förklaringar till att utländska medborgare har ett lägre valdeltagande än svenska medborgare är situationen inte tillfredsställande. Att förstagångsväljare som har en utländsk bakgrund röstar i mindre utsträckning än andra unga människor är också djupt oroande, då detta kan vara tecken på utanförskap. För att en demokrati skall utvecklas måste alla människors kompetens och erfarenheter tas tillvara. Regeringen anser att det är en mycket ange-

lägen uppgift att öka delaktigheten i samhället, både generellt och i den politiska processen. Ingen skall behöva stå utanför till följd av bristande kunskaper om de demokratiska traditionerna och om hur det svenska samhället fungerar.

Intresset och engagemanget för en fråga börjar ofta i vardagslivet. Därför är det viktigt att stimulera lokala initiativ och engagemang. Genom budgetpropositionen för år 1997 infördes ett anslag för stöd till demokratiutveckling. Syftet med stödet är att stimulera en utveckling av nya former och strukturer för medborgarnas engagemang, särskilt i utsatta bostadsområden. Den myndighet som skall ha det övergripande ansvaret för integrationspolitiken bör ges möjligheter att stimulera dem som invandrar till ett ökat deltagande i samhällslivet. I detta syfte föreslår regeringen i budgetpropositionen för år 1998 att medlen för stöd till demokratiutveckling förs från utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid till utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. Den myndighet som har ansvar för integrationspolitiken bör disponera medlen till bl.a. detta ändamål.

6.2 Samhällsinformation

Regeringens bedömning: Statliga och kommunala myndigheter bör inom sina respektive ansvarsområden sträva efter att samhällsinformation når alla i befolkningen oavsett härkomst och etnisk bakgrund och att den är anpassad till mottagarnas skilda förutsättningar och behov.

Utöver den generella samhällsinformationen behövs särskilda informationsinsatser för att tillgodose nyanlända invandrares behov av samhällsinformation.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har haft synpunkter på samhällsinformationen till invandrare. *Stiftelsen Invandrartidningen* anser att övergripande samhällsinformation bör vara kostnadsfri under invandrares första tid i Sverige samt att även ”gamla” invandrare nyhets- och informationsbehov bör tillgodoses. *Statens invandrarverk* anser att frågan om den övergripande samhällsinformationens roll och ansvaret för denna skall utredas. *Skolverket* betonar behovet av en anpassad samhällsinformation och nyhetsförmedling till nyinvandrare och övriga med begränsade kunskaper i svenska. *LO* instämmer i princip med kommitténs förslag.

Skälen för regeringens bedömning

Invandrades behov av samhällsinformation uppmärksammades vid mitten av 1960-talet. I syfte att förbättra informationen bildades år 1967 Stiftelsen Invandartidningen, som fick i uppgift att ge ut en tidning på de vid den tiden vanligast förekommande språken. Behovet av information uppmärksammades också i propositionen Riktlinjer för utlänningspolitiken (prop. 1968:142), där det framhölls att det är en primär uppgift för samhället att medverka till att utlänningar får så goda kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället att de inte blir avskärmade från befolkningen i övrigt.

Riksdagsbeslutet år 1975 om invandrarpolitiken innefattade riktlinjer för myndigheternas information till invandrare. Där slogs fast att alla informationsansvariga organ i samhället har ett ansvar för informationen inom sitt verksamhetsområde. Invandrarverket har ett samordningsansvar för samhällsinformation till och om invandrare samt att svara för sådan information som inte faller på någon annan myndighet. Detta innebär att verket bl.a. sammanställer, producerar och distribuerar information om det svenska samhället på olika språk.

Invandrarverket skall också ge information till allmänheten i invandrarpolitiska frågor. Detta sker bland annat genom att verket producerar informationsmaterial och dokumentation av olika slag som i första hand vänder sig till den infödda befolkningen. Invandrare skall också få samhällskunskap via sfi, där information om det svenska samhället, lag och rätt och jämställdhet är en viktig del i kursplanen.

Behovet av samhällsinformation

Regeringens förslag till integrationspolitiska mål grundar sig på att var och en på sitt område tar ansvar för att politik och åtgärder omfattar hela befolkningen. Det innebär att de som invandrat och andra med utländsk bakgrund bör nås av samma information som alla andra. För att samhällsinformationen skall nå alla i befolkningen oavsett härkomst och etnisk bakgrund bör den ta sin utgångspunkt i samhällets mångfald och utformas efter mottagarnas skilda förutsättningar och behov. Regeringen anser att statliga och kommunala myndigheter har ett stort ansvar för detta och att de inom ramen för sina ordinarie uppgifter bör sträva efter att nå alla samhällsmedborgare med relevant information.

Utöver den generella samhällsinformationen bör det göras särskilda informationsinsatser för att tillgodose nyanlända invandrades behov av samhällsinformation. Grundläggande samhällsinformation till nyanlända invandrare bör så långt möjligt ges på invandrarens eget språk.

Samhällsinformation i tiden

I likhet med en rad andra industriellt utvecklade länder är Sverige på väg in i ett nytt samhälle där informationens och kunskapens betydelse för delaktighet och inflytande i samhället ökar i betydelse. Med stigande kunskapsnivå i samhället och ökad tilltro till den egna förmågan

ökar också kraven på inflytande och delaktighet. Människor vill ha större makt över sitt liv i närsamhället, i arbetslivet och i samhället i stort.

Under årens lopp har olika åtgärder vidtagits för att sprida information och kunskap. Informationstekniken utnyttjas alltmer till informations- och kunskaps spridning. Utvecklingen av Internet är ett belysande exempel på detta. Via närradio, lokala TV-program och satellit-TV kan information om världen och lokalsamhället nå alla människors vardagsrum. Den tekniska utvecklingen öppnar nya möjligheter för kunskapsinhämtande och delaktighet. En förutsättning är emellertid att tekniken blir tillgänglig för alla och inte bidrar till att öka klyftorna i samhället. Tekniken ger också nya förutsättningar för dem som vill följa vad som händer i hemlandet.

I juli 1994 inleddes en femårig försöksverksamhet med medborgarkontor (prop. 1993/94:187, bet. 1993/94:KU39, rskr. 1993/94:392). Syftet är att få ytterligare kunskaper om dels hur ett organiserat samarbete över kommunala och statliga myndighetsgränser, dels hur dialogen mellan myndigheterna och medborgarna kan fördjupas. Effekten kan bli en institutionell förnyelse och effektivisering av offentlig verksamhet och en förbättrad och mer tillgänglig service för befolkningen. Riksdagen beslöt våren 1997 att försöksverksamheten skall utvidgas så att även viss myndighetsutövning omfattas (prop. 1996/97:90, bet. 1996/97:KU9, rskr. 1996/97:301)

En arbetsgrupp (In 97:A) har inrättats inom Inrikesdepartementet för att följa och stödja arbetet med att utveckla medborgarkontor och andra former av kontakter mellan enskilda människor och offentliga organ. Arbetsgruppen skall utveckla och utarbeta förslag som innebär att dialogen mellan medborgare och samhällsorgan fördjupas. Särskilt betydelsefull är denna utveckling i storstädernas utsatta bostadsområden vilket också skall belysas av arbetsgruppen.

Medborgarkontoren bör kunna spela en viktig roll för att nå ut med samhällsinformation till olika grupper och öka delaktigheten i samhället. De kan också bli en plats där informationsteknik kan göras tillgänglig för medborgarna. För att medborgarkontoren skall bli den plats människor söker sig till för information och dialog bör den lokala utformningen ske tillsammans med de boende i området.

6.2.1 Stiftelsen Invandrartidningen

Regeringens bedömning: Det statliga stödet till Stiftelsen Invandrartidningen bör avvecklas.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat förslaget. De flesta är negativa till förslaget. Dit hör bl.a. *Invandrarverket*, *Skolverket* och *Stiftelsen Invandrartidningen*. Positiva till

förslaget är bl.a. *Statskontoret, Södertälje kommun* och *Jönköpings kommun*.

Skälen för regeringens bedömning: Staten beslutade år 1967 att förbättra informationen till invandrare genom att ge ut en tidning på de vanligaste invandrar språken och i detta syfte bildades Stiftelsen Invandrantidningen (prop. 1967/68:149, bet. 1967/68:StatsU174, rskr. 1967/68:358). Under budgetåret 1971/72 började också en svensk version, På lätt svenska, att ges ut. Propositionen om den framtida verksamheten vid Stiftelsen Invandrantidningen (prop. 1987/88:110, bet. 1987/88:SfU24, rskr. 1987/88:301) ledde till att riksdagen beslutade att verksamheten vid stiftelsen skulle fortsätta, men i delvis nya former. Bestämmelser för tidningsverksamheten infördes i stiftelsens stadgar och i ett avtal mellan staten och stiftelsen. Stiftelsen fick långtgående frihet att själv utforma sitt redaktionella program. Tidningen hade innan dessa förändringar beslutades genomfört sin verksamhet utan några större strukturella förändringar. Genom riksdagens beslut rekonstruerades verksamheten så att förutsättningarna för en modern tidningsproduktion förbättrades. Bland annat höjdes statsbidraget till tidningen och det tidigare förbudet att ta in kommersiella annonser togs bort. Likaså fick en prenumerationsavgift tas ut. Syftet med förändringen var att öka stiftelsens möjligheter att arbeta på samma villkor som den övriga tidningsvärlden. Det statliga bidraget beräknades till en veckoutgivning av tidningen på nio språk. Syftet var att tidningen skulle skifta utgivnings språk när invandringen förändrades och ledde till nya språkbehov.

Tidningen utkommer med 44 nummer per år och ges för närvarande ut på finska, arabiska, serbiska/bosniska/kroatiska, spanska, persiska, polska och engelska. Medelupplagan för de olika språkeditionerna under året ligger runt 2 000. Störst är den finska editionen med ca 3 400 exemplar och minst den serbokroatiska med ca 1 300 exemplar. På lätt svenska hade en medelupplaga år 1996 på ca 19 000. Prenumerationen på tidningen är starkt subventionerad och kostar innevarande år 210 kronor för På lätt svenska och 170 kronor för språkeditionerna.

Många prenumeranter utgörs av myndigheter och organisationer. En stor del av upplagan av tidningen På lätt svenska används i sfi-undervisningen. Bland de privatpersoner som är prenumeranter på de olika språkeditionerna finns även invandrare som varit mycket länge i Sverige. På två av de språk – finska och spanska – som Invandrantidningen utkommer på utges även tidningar på kommersiell basis. Dessa tidningar har en prenumererad upplaga av ungefär samma storlek som Invandrantidningen.

Förutom Invandrantidningens olika editioner har stiftelsen en verksamhet med framställning av informationsmaterial på lätt svenska samt på olika språk på uppdragsbasis. Denna verksamhet har vuxit under senare år. Stiftelsen har också påbörjat ett utvecklingsarbete i syfte att komplettera traditionella informationskanaler med de möjligheter som informationstekniken öppnar.

Det har gått trettio år sedan stiftelsen bildades. Under dessa år har stiftelsen förvärvat stor erfarenhet av att anpassa och rikta information

till invandrare. Den ursprungliga motiveringen för att ge ut en tidning på flera språk var att de som var nya i Sverige behövde få information om det svenska samhället på sitt eget språk. Urvalet av språk har sedan dess ändrats flera gånger för att svara mot de behov som invandringen aktualiserat. Invandrantidningen har emellertid bara delvis förmått förändra sin utgivning utifrån de språkbehov som uppkommit allteftersom nya språkgrupper invandrat. Dessutom är antalet tryckta exemplar litet i förhållande till antalet personer från respektive språkområde som finns i Sverige. De ursprungliga skälen att ge ut tidningen kan således ifrågasättas både vad gäller tidningens innehåll och läsekretsens sammansättning.

Tidningar på andra språk än svenska fyller givetvis ett behov både vad gäller information och som språkrör och samlande kraft för den aktuella språkgruppen. Det kan emellertid ifrågasättas om tidningar för grupper som sedan länge är etablerade i Sverige bör ges ut av en statlig stiftelse. På samma sätt kan det ifrågasättas om behovet av information på lätt svenska bland dem som varit länge i Sverige skall beaktas på annat sätt än det allmänna behov av information på lätt svenska som finns i landet. Regeringen anser att invandrare som varit länge i landet i princip bör få sina behov tillgodosedda på samma sätt som andra.

Det allmänna utbudet av information på olika språk har ökat väsentligt sedan Invandrantidningens tillkomst. Det har också skett förändringar i utbudet av information på lätt svenska. Regeringen noterar också med intresse det ökade kommersiella intresset för samhällets mångfald inom mediavärlden. I synnerhet på tidningssidan har intresset att nå nya målgrupper ökat väsentligt, bl.a. har en del dagstidningar gett ut särskilda bilagor i områden med många invandrare. Även artiklar och information på olika språk har prövats. Till detta kommer de nya möjligheter att möta det framtida informationsbehovet som informationstekniken och utvecklingen inom radio och tv öppnar. Även tekniken vad gäller framställning av tryckta skrifter har förbättrats. Vidare kan en utveckling av medborgarkontoren öppna framtida möjligheter till samhällsinformation på olika språk och på lätt svenska.

Regeringen anser att utvecklingen vid Invandrantidningen under senare år med en ökad uppdragsverksamhet och utnyttjande av informationstekniken är mycket intressant. Mot den redovisade bakgrunden anser regeringen dock att det statliga bidraget till Stiftelsen Invandrantidningen bör avvecklas. Vad gäller nyanländas behov av information på eget språk eller på lätt svenska anser regeringen att detta är ett behov som måste uppmärksammas och tillgodoses. Den nya myndighet som föreslås i denna proposition bör ha ett övergripande ansvar för att sådan information finns.

I budgetpropositionen för år 1998 föreslår regeringen att stödet avvecklas och att motsvarande medel förs till den myndighet som skall ha ansvaret för integrationspolitiken.

Om Stiftelsen Invandrantidningens styrelse bedömer att det finns möjligheter att bedriva delar av verksamheten vidare på uppdragsbasis, har stiftelsen ett eget kapital som, i den mån det inte behövs för att

6.3 Stöd till organisationer och deras verksamhet

Regeringens bedömning: Staten bör ge bidrag till organisationer som bildats av invandrare eller annars på etnisk grund och vars verksamhet ligger i linje med de integrationspolitiska målen. Även andra organisationer bör kunna få stöd för sådan verksamhet.

Bidragsgivningen bör resultatstyras. En särskild utredare kommer att få regeringens uppdrag att i samråd med bl.a. invandrarnas riksorganisationer utveckla former för ett nytt bidragssystem.

Invandrapolitiska kommittén: Kommittén har föreslagit att det nuvarande stödet avvecklas och att den statliga bidragsgivningen skall avse stöd till språkliga/etniska gruppers kulturella och sociala verksamhet samt att bidragssystemet skall bestå av ett grundbidrag och ett projektbidrag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till kommitténs förslag. *Statskontoret* föreslår tidsbegränsade grundbidrag där behoven är permanenta och riksomfattande. Statliga projektmedel i övrigt bör samordnas med andra statliga medel. *Statens invandrarverk* framhåller att bidragen till etablerade riksorganisationer skall normaliseras och att en större del av det totala stödet bör gå till projekt.

Statens kulturråd anser att statens åtagande bör begränsas till att i första hand gälla stöd till kulturell och social verksamhet. *Samarbetsorganet för invandrarorganisationerna i Sverige (SIOS)* förordar det nuvarande bidragssystemet. *Sverigefinska riksförbundet* är positivt till att det nuvarande stödet avvecklas och ersätts med ett stöd till etniska och språkliga gruppers kulturella och sociala verksamhet. En förutsättning är dock att stödets storlek inte urholkas.

Skälen för regeringens bedömning: Att bosätta sig i ett nytt land innebär för många stora omställningar och det tar tid att orientera sig och finna sig till rätta. Särskilt stora kan påfrestningarna vara för den som av tvång lämnat sitt land. För många är kontakten med dem som kommer från samma plats eller land, eller som talar samma språk, av stor betydelse både känslomässigt och praktiskt. Organisationer som bildas av invandrare kan ge trygghet i den nya tillvaron. Där kan man som nykomling byta erfarenheter med andra och få hjälp att orientera sig i samhället. En organisation där man möter andra som har invandrat kan bli starten för delaktigheten i det nya samhället. Allteftersom man skaffar kunskaper och etablerar sig i landet bortfaller de ursprungliga behoven, men kvar står kanske intresset att umgås med dem som man delar språk och bakgrund med. Detta är också ett sätt att tillgodose barns och barnbarns intresse för sina rötter.

Organisationer där den etniska bakgrunden eller flytten eller flykten till Sverige är den gemensamma grunden bör i princip få stöd till sin verksamhet på samma sätt som andra organisationer. Organisationer

som samlar medlemmar med gemensam etnisk och kulturell bakgrund kan emellertid ha svårt att hävda sig gentemot traditionella svenska organisationer och kan därför behöva särskild uppmärksamhet. Detta är motiverat av att den etniska och kulturella mångfalden i samhället bör vara företräd även i organisationslivet och organisationer. Även om huvudansvaret för att bevara och utveckla det egna kulturarvet primärt ligger hos de enskilda individerna eller grupperna, anser regeringen att ett särskild stöd till sådana organisationer är befogat.

Regeringen anser också att det finns särskilda skäl att ge stöd till organisationer vars verksamhet är inriktad på att tillgodose nyanlända invandrades behov.

I ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald behöver människor även träffas över etniska och kulturella gränser. I det gränsöverskridande arbetet har alla organisationer en uppgift. Regeringen anser emellertid att särskilt stöd bör kunna ges även till organisationer som arbetar tväretniskt, antingen genom att verka för att människor med olika bakgrund samlas kring gemensamma frågor eller genom att bygga vidare på ett befintligt intresse.

Bland unga människor finns ett intresse att organisera sig tväretniskt eller söka sig till organisationer där en gemensam samhällsfråga som t.ex. miljön och inte ursprunget står i centrum. I detta sammanhang vill regeringen betona vikten av att ungdomsorganisationer drivs av ungdomarna själva och att föreningarna blir en naturlig mötesplats för ungdomar med olika etnisk och kulturell bakgrund.

Det nuvarande bidragssystemet

Riksdagen beslutade om ett nytt statsbidragssystem till invandrarnas riksorganisationer år 1986 (prop. 1985/86:98, bet. 1985/86:SfU20, rskr. 1985/86:307). En grundläggande utgångspunkt för de överväganden som gjordes för stödets utformning var att det skulle anpassas till de allmänna principerna för statligt stöd till övriga folkrörelser. Ett väsentligt syfte med stödet var att det skulle underlätta för organisationerna att bedriva en samordnad rikstäckande verksamhet genom ett centralt kansli. Det nuvarande bidragssystemet till invandrarnas organisationer har således utformats efter de huvudprinciper som också gällde för andra statsbidragssystem till föreningslivet.

Pågående utvecklingsarbete – resultatstyrning av det statliga stödet till organisationer och folkrörelser

Ett flertal statliga utredningar har utrett den statliga bidragsgivningen till föreningslivet. Utredningarna konstaterar relativt samstämmigt att det finns anledning att förbättra styrning och återrapportering av de statliga föreningsbidragens resultat och effekter. De olika utredningarnas resultat kan sägas utgöra en naturlig del i den process som det är att införa ett nytt styrsystem för statliga anslag.

Den statliga budgetprocessen har under senare år förändrats och resultatstyrningen har fått allt större genomslag i budgetarbetet. Riks-

dagen har vid flera tillfällen påtalat betydelsen av att all statligt finansierad verksamhet skall resultatstyras, även s.k. sakanslag (prop. 1993/94:50, bet. 1993/94:FiU20, rskr. 1993/94:536). Regeringen aviserade därför i 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100, bil. 14) att ett arbete skulle inledas för att öka resultatorienteringen av bidragen till organisationslivet och samtidigt ge föreningslivet möjligheter att visa värdet av sin verksamhet. I februari 1996 inrättades inom dåvarande Civildepartementet en interdepartemental arbetsgrupp (In 96:I) för resultatstyrning och uppföljning av statsbidrag till föreningar. Arbetsgruppens uppdrag var att presentera och utveckla metoder för resultatstyrning, uppföljning och utvärdering av statsbidragen till föreningar och andra ideella organisationer.

Gruppen har kartlagt samtliga statliga anslag som riktar sig till föreningslivet. Arbetsgruppen redovisar i rapporten Resultatstyrning av föreningsbidrag (Ds 1997:36) att de statliga bidragen måste utformas så att aktiv förnyelse och utveckling av verksamheten premieras. Enligt arbetsgruppen är de regelverk som finns för många bidrag otidsenliga och inte anpassade till den statliga resultatstyrning som sker i övrigt.

Samtidigt konstaterar arbetsgruppen att ett förnyelsearbete pågår för att öka resultatorienteringen av de statliga bidragen till föreningslivet. Det statliga stödet till ungdomsorganisationerna utvärderas t.ex. vart tredje år i förhållande till de riktlinjer som gäller för ungdomsverksamheten och i förhållande till de övergripande mål som angetts för bidraget. Stödet fördelas också så att förnyelse och utveckling uppmuntras. Stödet till kvinnoorganisationerna har också förändrats till förmån för förnyelseverksamhet med lokala nätverk istället för att grundas på medlemsantalet. Endast en del av bidragets storlek relateras numera till antalet medlemmar.

I syfte att bl.a. förbättra resultatstyrningen utvärderar för närvarande en parlamentarisk kommitté stödet till idrotten (dir. 1996:84). En annan kommitté har tillkallats för att se över formerna för statsbidragsgivningen till vissa organisationer verksamma inom det sociala området (dir. 1997:59). Syftet är att utforma en statsbidragsgivning där det byggs in förnyelseincitament så att existerande organisationer kan utveckla nya, effektivare verksamhetsformer och att nya organisationer kan utvecklas inom området. Även stödet till frivilligorganisationerna inom försvaret utvärderas i syfte att förbättra resultatstyrningen av stödet.

Anpassning till annat organisationsstöd

Stödet till invandrarnas organisationer bör anpassas till den utveckling av det statliga stödet till folkrörelser som redovisats. Organisationerna bör kunna verka i det svenska samhällslivet på samma villkor som andra folkrörelser och bidra till att demokratin fördjupas. Det nuvarande stödet till invandrades riksorganisationer styrs genom en detaljerad förordning. En sådan detaljreglering av bidragsgivningen skapar inte önskvärda möjligheter till förnyelse och utveckling av verksamheten.

Regeringen anser att bidrag som ges till organisationer som bildats av invandrare eller annars på etnisk grund bör relateras till de integrationspolitiska målen. Det innebär att stödet kan prövas mot angelägna mål för introduktion och integration och utvärderas i förhållande till dessa. Därmed kan stödet bli mer effektivt och anpassas till de samhällsförändringar som sker och befintliga organisationer kan stimuleras till utveckling samtidigt som nya organisationer kan ges ett bättre stöd. Kriterierna för statsbidrag bör på ett tydligare sätt kopplas till organisationernas funktion och roll i integrationsarbetet. Stödet bör också bli mer verksamhets- och projektinriktat.

Ett resultatstyrt bidragssystem ger större möjligheter att ge stöd till dem som driver ett aktivt integrationsarbete och befrämja samverkan och samarbete mellan olika organisationer. Inom ramen för stödet bör det också finnas ett utrymme för organisationerna att utifrån sina specifika förutsättningar, som t.ex. storlek och historisk tradition, medverka till att stärka identitet och delaktighet i det svenska samhället. Samtidigt är det viktigt att organisationerna, i likhet med vad som gäller för andra folkrörelser, kan öka sin självförsörjning och minska sitt beroende av statsbidrag.

De närmare formerna för det nya statsbidragssystemet bör utvecklas i nära samråd med organisationerna. I detta syfte avser regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att i samråd med bl.a. invandrarnas riksorganisationer föreslå hur bidragsgivningen skall utformas. Arbetet bör bedrivas skyndsamt. Inriktningen bör vara att det nya statsbidragssystemet genomförs successivt med början år 1999 för att vara fullt genomfört år 2001.

6.3.1 Bidragsfördelning myndighet

Regeringens bedömning: Den myndighet som har ansvar för integrationsfrågorna bör administrera, fördela och följa upp statens bidrag till invandrarnas riksorganisationer m. fl.

Invandrapolitiska kommittén: Kommittén föreslår att stödet till organisationerna skall administreras av två nämnder vars ledamöter utses av regeringen, en nämnd för bidrag till finskspråkig kulturell verksamhet och en nämnd för bidrag till andra språkliga/etniska grupper. Kommittén föreslår vidare att nämnderna i första hand inordnas i Statens kulturråd.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser är tveksamma till kommitténs förslag. *Statens invandrarverk* anser att den föreslagna nya integrationsmyndigheten bör fördela bidraget. *Statens kulturråd* är positiv till förslaget om fördelning av stöd till kulturell verksamhet under förutsättning att nödvändiga resurser ställs till förfogande. *Sverigefinska riksförbundet* tillstyrker förslaget men anser att riksorganisationen har bredare ansvar än enbart för kulturell och social verksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Resultatstyrningen av bidragsgivningen innebär att det blir ett tydligare samband mellan målet för stödet och målen för integrationspolitiken. Detta i sin tur bör återverka på bidragsfördelningen så att den blir mer flexibel i förhållande till förändringar i samhället och till språkliga och etniska gruppers skiftande behov. Regeringen föreslår i avsnitt 12 att en ny myndighet inrättas som bland annat skall få i uppgift att följa och utvärdera samhällsutvecklingen och följa upp hur åtgärder och insatser anpassas till samhällets etniska och kulturella mångfald. Regeringen anser att myndigheten kommer att ha den överblick och kompetens som gör det naturligt att den också ansvarar för bidragsfördelningen till organisationer och deras verksamhet. Regeringen finner inget skäl att inrätta särskilda nämnder där organisationerna är representerade. Det bör vara myndighetens uppgift att utveckla ändamålsenliga former för samarbete med organisationerna.

6.4 Diskriminering, främlingsfientlighet och rasism

Regeringens bedömning: Arbetet med att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism måste ständigt bedrivas. Det måste ske på flera fronter och nivåer samt med olika metoder.

Skälen för regeringens bedömning: Att förebygga och motverka etnisk diskriminering, rasism, främlingsfientlighet och intolerans är en av regeringens allra viktigaste uppgifter. Om inte idén om allas lika värde kan befästas riskerar samhället att brytas sönder inifrån.

Allt arbete för att befästa alla människors lika värde måste för att bli långsiktigt framgångsrikt, inriktas på grundläggande värderingar som humanism, tolerans, rättvisa och respekt för andra människor. Det kan inte begränsas till att påverka människors förhållningssätt till invandrare.

Kampen mot diskriminering, främlingsfientlighet och rasism måste ständigt föras. Varje generation måste komma till insikt om alla människors lika värde. Skolan har här en ytterst viktig roll.

För att nå resultat måste arbetet bedrivas på flera fronter. Det måste präglade i princip alla samhällsområden och alla nivåer. För att bli effektivt måste det konkreta arbetet anpassas efter den lokala situationen och de arbetsmetoder måste väljas som fungerar bäst i varje situation.

En viktig utgångspunkt i regeringens arbete på detta område är att se till att det finns ett effektivt regelverk som kriminaliserar rasistiska handlingar. En annan är att alla oavsett bakgrund ges reella möjligheter till att försörja sig och bli delaktiga i samhället. Den som står utanför upplevs ofta som hotande och upplever ofta sig själv som hotad. Genom det förslag till mål och inriktning för integrationspolitiken som läggs fram i denna proposition vill regeringen skapa bättre förutsättningar för att motverka segregation. Med den nya myndighet som

regeringen föreslår skall inrättas kommer det för första gången att finnas en myndighet med ett samlat ansvar för att följa utvecklingen i samhället ur ett integrationspolitiskt perspektiv och aktivt agera för förbättringar. Detta gäller inte minst genom den kraftsamling som blir ett resultat av att Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (Diskrimineringsombudsmannen) föreslås ingå i myndigheten.

Utöver dessa förslag har regeringen tagit initiativ till ett antal särskilda insatser och aktiviteter i syfte att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Regeringen disponerar medel att användas för åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet. Beloppet uppgår innevarande budgetår till 20 miljoner kronor. Dessa medel har under åren i huvudsak använts som stöd för projektverksamhet i olika former.

En arbetsgrupp för samverkan kring arbetet med skolans värdegrund har nyligen lagt fram en rapport. Resultatet av gruppens uppdrag bör kunna bidra till att utveckla skolans arbete med att förankra det demokratiska samhällets värderingar hos eleverna.

En annan arbetsgrupp har tillsatts för att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld. En rapport skall lämnas före utgången av år 1997.

Året 1997 har av EU förklarats vara Europaåret mot rasism. Den svenska samordningskommittén för Europaåret arbetar bl.a. på områdena skola, boende, arbetsmarknad, kultur och media. Till kommitténs förfogande har ställts 10 miljoner kronor.

En särskild utredare har tillsatts för att se över lagen mot etnisk diskriminering (dir. 1997:11). Utredaren skall senast den 1 december 1997 föreslå sådana lagändringar eller åtgärder i övrigt som bedöms motiverade för att effektivt förebygga och motverka etnisk diskriminering på arbetsmarknaden.

För att förbättra möjligheterna att ingripa mot spridning av rasistiska budskap bland barn och ungdomar, t.ex. genom "vit-makt-musik" på CD-skivor, har Mediakommittén föreslagit en grundlagsändring (SOU 1997:49). Ändringen innebär att bestämmelsen i brottsbalken om förledande av ungdom, som i dag endast gäller för skrifter och bilder skall kunna göras tillämplig också på ljudupptagningar. Förslaget remissbehandlas för närvarande.

Härutöver deltar Sverige aktivt i ett växande internationellt samarbete mot rasism och etnisk diskriminering, bl.a. inom Europarådet och EU. Ett viktigt steg framåt i det internationella samarbetet utgörs av det övervakningscentrum mot rasism och främlingsfientlighet, som enligt ett beslut i juni 1997 snarast skall upprättas inom EU i nära samarbete med Europarådet.

Som en följd av en forskningsrapport som visat stora brister i ungdomars kunskaper om nazismen och folkmordet på judar kommer regeringen att under hösten 1997 erbjuda information om vad som hände under andra världskriget och om den människosyn som låg bakom förintelsen av bland andra judarna.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för år 1998 att de medel som disponeras för åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet förs

över till ett anslag för integrationsåtgärder. Anslaget skall disponeras för åtgärder i syfte att stödja integrationsprocesser och främja lika rättigheter och möjligheter för alla samt åtgärder för att motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

6.5 Medborgarskap

Det har varit en strävan i svensk politik att den som fått permanent uppehållstillstånd och är folkbokförd i landet i princip skall ha samma rättigheter och skyldigheter som svenska medborgare. I dag är skillnaderna i formella rättigheter mellan utländska medborgare och svenska medborgare få.

Genom att sociala och andra rättigheter utvidgats till utländska medborgare, har medborgarskapet minskat i betydelse. Men det finns fortfarande avgörande skillnader. Det är bara svenska medborgare som har rätt att rösta i riksdagsvalen och som är valbara till riksdagen. En invandrare kan således inte delta i hela den politiska processen förrän hon eller han förvärvat svenskt medborgarskap. Vissa arbeten, framför allt sådana med anknytning till landets säkerhet, kan inte heller innehas av andra än svenska medborgare. Med medborgarskapet följer plikten att göra militärtjänst.

Det är vidare bara den som är svensk medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i landet. Svenska medborgare kan alltså inte landsförvisas och ett svenskt medborgarskap kan aldrig återkallas. Att inneha ett svenskt pass innebär också möjligheter att resa till länder som man annars skulle ha svårt att få tillträde till på grund av det tidigare medborgarskapet och det ger också rätt till svenska statens skydd. Sett ur statens synvinkel är det svenska medborgarskapet en förutsättning för att staten skall kunna ge landets invånare konsulärt bistånd och annan hjälp vid vistelse utomlands. En komplikation i detta sammanhang utgör de dubbla medborgarskapen.

Jämfört med många andra länder är det förhållandevis lätt att bli svensk medborgare. Trots det är det många som av känslomässiga och andra skäl inte ansöker om svenskt medborgarskap. Av dem som söker svenskt medborgarskap är det i dag många som får avslag. Det hänger samman med ökade svårigheter att fastställa de sökandes identitet. Detta i sin tur beror på att många av dem som i dag ansöker om svenskt medborgarskap kommer från länder där det saknas en fungerande administration. Detta innebär att många hamnar i en situation där de i praktiken inte kan skaffa sig svenskt medborgarskap. Ett annat problem är att det i vissa länder går lätt att skaffa falska identitetshandlingar.

Eftersom medborgarskapet har stor betydelse för integrationsprocessen och i hög grad är en fråga om inflytande och delaktighet finns det skäl att närmare studera dessa och andra medborgarskapsfrågor. Regeringen har därför beslutat tillkalla en kommitté som skall göra en översyn av lagen om svenskt medborgarskap (dir. 1997:5). Enligt direktiven ingår det bl.a. i kommitténs uppdrag att överväga vilka åt-

gärder som kan vidtas för att stärka medborgarskapets status. I uppdraget ingår också att analysera och föreslå regeländringar för att komma till rätta med problemet att vissa invandrare inte har möjlighet att styrka sin identitet och därför inte kan beviljas medborgarskap. Kommittén skall vidare analysera för- och nackdelar med att erbjuda svenskt medborgarskap till barn som föds i Sverige om föräldrarna har permanent uppehållstillstånd. Kommittén skall även undersöka omfattningen av dubbla medborgarskap i dag samt överväga om ytterligare åtgärder kan vidtas för att underlätta för statslösa personer att bli svenska medborgare. En ny europeisk konvention om medborgarskap har utarbetats inom Europarådet. Kommittén skall överväga och föreslå de ändringar i medborgarskapslagstiftningen som kan krävas för en svensk anslutning till konventionen. Kommitténs arbete skall vidare ske i kontakt med övriga nordiska länder så att den gemensamma nordiska utgångspunkten för medborgarskapslagstiftningen kan upprätthållas.

Utredningsarbetet skall vara avslutat den 1 september 1998. I den del som gäller kravet på styrkande av identitet skall dock arbetet ske med förtur och redovisas senast den 1 december 1997.

7 Arbete och försörjning

Arbete är centralt utifrån både sociala och ekonomiska perspektiv. Genom arbete deltar individen i ett samhälleligt och socialt sammanhang, blir en del i produktionen och bidrar till den ekonomiska tillväxten. Arbetslösheten har emellertid slagit olika hårt mot olika grupper. Den för enskilda individer och familjer allt svårare sociala och ekonomiska situationen har inte drabbat alla i den svenska befolkningen. I genomsnitt har emellertid fler personer med utländskt härkomst än infödda svenskar drabbats.

Förklaringarna är flera och komplexa. Strukturomvandling, samhällsekonomisk utveckling, ändrade kompetenskrav, men också förhållningssätt till och kunskaper om de arbetssökande och deras bakgrund, är förklaringsfaktorer som har en direkt anknytning till förhållandena och situationen i Sverige. Vidare har de sektorer där många ”ingångsarbeten” funnits trängts tillbaka, vilket har medfört ökade in-trädessvårigheter på arbetsmarknaden. Andra förklaringar är knutna till dem som har invandrat och till deras individuella förutsättningar och möjligheter vad gäller utbildningsbakgrund, yrkeslivserfarenhet etc. Här spelar även sådana faktorer som skälen till invandringen, vistelsetiden och tillgången till nätverk i Sverige en stor roll.

Den svenska välfärden bygger på hela den arbetsföra befolkningens förmåga att bidra till den samhällsekonomiska utvecklingen. I dag när många arbetsföra står utanför arbetsmarknaden undergrävs välfärden samtidigt som de sociala och ekonomiska klyftorna växer i samhället. Detta är ett slöseri med mänskliga resurser.

Hos dem som invandrat till Sverige finns många personer vars kompetens och kunnande inte utnyttjas. Dessa människor skulle kunna bidra till den ekonomiska tillväxten om de förvärsarbetade. Negativa attityder, bristande kunskaper och oförmåga utgör hinder för detta. Det alltmer internationaliserade samhället skulle kunna göra betydande vinster genom att ta till vara det humankapital som finns i befolkningen i form av t.ex. språkkunskaper och nätverk i andra länder.

7.1 Ökad mångfald

Regeringens bedömning: Samhällets mångfald bör genomsyra arbetslivet. För detta behövs attitydförändringar både i arbetslivet och i samhället som helhet. Staten har ett särskilt ansvar som föredöme i denna strävan.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige är i dag ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald. Detta ställer krav på förändring och anpassning. Samhällets mångfald behöver avspeglas i arbetslivets alla grenar. Jämsides med detta behövs samlade insatser för att förändra attityderna till arbetssökande med utländsk bakgrund och öka medvetenheten om alla människors lika värde.

Internationaliseringen av ekonomi och näringsliv ställer allt större krav på förnyelse och kreativitet. Detta har lett till en växande insikt om mångfaldens betydelse. I flera länder, inte minst i USA och Storbritannien, betraktas mångfalden i kultur och arbetsliv som en vitaliserande samt kvalitets- och kompetenshöjande egenskap. Många företag och myndigheter satsar medvetet på att öka mångfalden bland sina anställda och har särskilda program för detta.

Även i Sverige växer insikten om mångfaldens betydelse. Globaliseringen och den allt större konkurrensen mellan länder ställer krav på att alla resurser i landet tas till vara, inte minst de resurser som finns hos personer med en erfarenhets- och kunskapsbakgrund som inte är förvärvad i Sverige. En ökad mångfald i verksamheten kan innebära fler marknadsandelar, större lönsamhet, högre produktivitet etc. Flera svenska företag har anammat detta synsätt och ändrat sin rekryteringspolicy i syfte att öka mångfalden vid företaget. Regeringen välkomnar denna utveckling och ser fram emot att insikten om mångfaldens betydelse får ännu större spridning i näringslivet liksom i samhället i övrigt.

För att öka mångfalden i samhället behövs attitydförändringar. Statliga myndigheter har i detta sammanhang ett stort ansvar som normgivare och bör genom tydliga signaler och budskap motverka stereotypa uppfattningar och generaliseringar om olika grupper i samhället. Ett konkret sätt att visa detta bör vara att statsförvaltningen i ökad utsträckning strävar efter att avspegla den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning. Detta bör synas bl.a. i rekryteringsbeteenden, personalstruktur och kompetensförsörjning. Detta är också viktigt för den demokratiska legitimiteten och trovärdigheten. Under hösten 1997 kommer regeringen också att samla landshövdingar, generaldirektörer, personalchefer m.fl. för att tillsammans med dem starta en dialog om dessa frågor.

Många med utländsk bakgrund lever i föreställningen att de inte passar för alla yrken eller att det är omöjligt för dem att ta sig fram på den svenska arbetsmarknaden. Det behövs därför förebilder som de kan identifiera sig med. Närvaron av förebilder i sådana delar av statsförvaltningen där det finns utåtriktade verksamheter och kontakter med allmänheten kan ge signaler om möjligheterna på arbetsmarknaden.

Det behövs en offensiv rekrytering för att förändra situationen. Ett sätt att göra detta på kan vara att göra en plan för ökad mångfald i likhet med en jämställdhetsplan som sedan följs upp. Den utredare som fått i uppgift att göra en översyn av lagen mot etnisk diskriminering skall bl.a. överväga möjligheterna att i lagen införa en regel om skyldighet för arbetsgivare att upprätta en motsvarighet till jämställdhetslagens jämställdhetsplaner (dir. 1997:11).

Ett annat sätt att arbeta för en ökad mångfald på arbetsmarknaden är att öka kunskapen hos arbetsförmedlare och personalrekryterare om de resurser som finns i mångfalden. Arbetsförmedlare har även möjlighet att se till att denna kunskap i högre utsträckning än hittills överförs till arbetsgivare för att upprätthålla en god kvalitet i förmedlingsarbetet.

En fortsatt gynnsam utveckling av den svenska ekonomin med en ökad ekonomisk tillväxt och en allmänt förbättrad arbetsmarknadssituation är av avgörande betydelse för att den rådande situationen skall förändras.

Regeringens målsättning är att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000. Detta skall bland annat ske genom att främja en god ekonomisk politik som kan generera allmän tillväxt och öka sysselsättningen. I regeringens handlingsplan ingår även kompetenshöjande åtgärder och att stimulera utveckling av småföretag. Dessa generella satsningar för att skapa fler arbetstillfällen och öka sysselsättningen öppnar nya möjligheter också för åtskilliga invandrare som står utanför arbetsmarknaden.

Utöver detta har regeringen tagit initiativ till att också på andra sätt förbättra situationen, dels genom generella åtgärder, dels genom insatser som riktar sig direkt till invandrare. En del åtgärder har redan trätt i kraft. Andra träder i kraft under hösten 1997.

Kompetenshöjning

Såväl bland svenska som utomnordiska medborgare som är anmälda vid arbetsförmedlingen finns många med kort skolbakgrund, vilket begränsar valmöjligheterna när det gäller arbete och arbetsmarknadsutbildning. Andelen med kort skolgång utgör 40 procent av de utomnordiska medborgare som är inskrivna vid arbetsförmedlingarna.

Regeringens femåriga utbildningssatsning, Kunskapslyftet, syftar till att höja kunskapsnivån hos i första hand arbetslösa och i andra hand anställda som helt eller delvis saknar treårig gymnasiekompetens. Såväl i Kunskapslyftet som i den reguljära kommunala vuxenutbildningen prioriteras sökande som har en kort tidigare utbildning. Eftersom en stor del av de utomnordiska medborgarna ingår i målgruppen för Kunskapslyftet, ökar deras möjligheter till kompetenshöjning på gymnasial nivå.

Sedan den 1 januari 1997 får utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet på grundskole- och gymnasienivå beviljas som arbetsmarknadsutbildning till arbetslösa utomnordiska medborgare. Ett villkor är att de under två år eller längre har varit anmälda som arbetsökande hos arbetsförmedlingen.

Regeringen har tillsammans med Industriförbundet och företrädare för IT-företagen kommit överens om ett nationellt program för IT-utbildning. Under de närmaste två åren kommer ca 10 000 personer att få datautbildning. Satsningen riktar sig i första hand till arbetslösa och förväntas ge goda chanser till arbete. Särskild hänsyn bör tas till kvinnor för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden och till invandrare. Utbildningen är lämplig för många invandrare inte minst med tanke på att utbildningen inte förutsätter fullständiga kunskaper i svenska.

Den som för första gången skall ta sig ut i svenskt arbetsliv, utan referenser och med en utbildning och yrkeserfarenhet som kan vara svårbedömd, kan ha stora svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden. Praktik är ett av det bästa sätten att få fotfäste på arbetsmarknaden. Det har också visat sig att arbetsplatsintroduktion (API) är en generell arbetsmarknadsåtgärd som är av särskild betydelse för många invandrare. API har varit tidsbegränsad till högst sex månader. Från och med 1 juli 1997 kan API förlängas med högst sex månader för utomnordiska medborgare. Detta förbättrar möjligheterna till arbetslivsanknytning för dessa.

Resurs- och kompetensförstärkning till arbetsförmedlingar i invandratäta områden.

Arbetsförmedlingarnas arbete med dem som har invandrat kräver ofta större resurser och mer tid än arbetet med andra arbetsökande. Många behöver mer information, kvalificerad vägledning och platsförmedlingsinsatser i sina kontakter med arbetslivet. För att undvika rundgång mellan arbetslöshetsperioder och åtgärder behöver stor vikt läggas vid arbetet med individuella handlingsplaner. Arbetsmarknadsverket har under år 1997 (prop. 1995/96:222) fått 600 miljoner kronor för tillfällig personalförstärkning till arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut. En stor del av dessa medel skall användas vid arbetsförmedlingar i invandratäta områden.

På grund av den fortsatt höga arbetslösheten får Arbetsmarknadsverket använda ytterligare 100 miljoner under år 1997 (prop. 1996/97:150) för tillfälliga personalförstärkningar, för att upprätthålla god kvalitet i förmedlingsarbetet samt för kontroll och uppföljning av åtgärderna. Detta ger större möjligheter att möta kraven på arbetsförmedlingarna och att åstadkomma arbetsformer som är anpassade till de enskilda sökandes servicebehov. Regeringen bedömer att det även under år 1998 finns ett stort behov av tillfälliga personalförstärkningar. I budgetpropositionen föreslås att medelsramen för Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader för tillfälliga personalförstärkningar vid arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstitutioner höjs med 250 miljoner kronor under 1998.

Utökad medelsram för "otraditionella insatser"

Som ett komplement till de ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärderna finns i dag medel för så kallade otraditionella insatser. Medlen är avsedda för att förbättra förutsättningarna att hitta skraddarsydda lösningar för dem som behöver sådana. Vid användningen av dessa medel skall speciellt invandrades och ungdomars behov uppmärksammas. Medelsramen för dessa insatser har höjts från 450 till 550 miljoner för budgetåret 1997 (prop. 1996/97:150). I budgetpropositionen

föreslås att medelsramen för otraditionella insatser höjs till 750 miljoner för budgetåret 1998.

Prop. 1997/98:16

Sverige 2000-institutet

Regeringen ger ekonomisk stöd till Sverige 2000-institutet, som är en intresseförening med medlemmar från svenskt näringsliv, myndigheter m.fl. Institutet arbetar med faktainsamling, kunskapsförmedling och opinionsbildning för att främja ökad mångfald inom arbetslivet och därmed förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden för människor med utländsk bakgrund. Under senare år har flera initiativ tagits av företag, myndigheter och organisationer för att uppmärksamma och öka mångfaldens betydelse i arbetslivet. Regeringen välkomnar dessa initiativ och ser fram emot att berörda parter fortsätter att arbeta aktivt för att gå från ord till handling.

7.3 Framtida insatser inom arbetsmarknadspolitiken

Regeringens bedömning: Arbetsmarknadspolitiken bör i större utsträckning än hittills utformas med hänsyn till samhällets mångfald och främja likvärdiga möjligheter för alla.

Insatser inom arbetsmarknadspolitiken bör i ökad utsträckning präglas av individualisering och flexibilitet. Den utbildning och kompetens som invandrare och andra med utländsk bakgrund har bör tas till vara.

Särskilda insatser bör göras för långtidsarbetslösa med kort skolgång och begränsade förutsättningar att förbättra sina kunskaper i svenska språket. Särskilt vad gäller denna grupp bör samverkan ske lokalt mellan arbetsförmedling, försäkringskassa och kommun. I denna samverkan bör arbetsförmedlingsnämnderna ha en central roll.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs allmänna syn på utformningen av den framtida arbetsmarknadspolitiken överensstämmer i stort med regeringens. Bland kommitténs förslag till konkreta åtgärder finns flera förslag som har invandrare som målgrupp, bl.a. en särskild lånegaranti och ett etableringsstöd för invandrare som vill starta eget samt lönebidrag för vissa långtidsarbetslösa invandrare.

Remissinstanserna: Remissinstanserna instämmer i behovet av individualisering och flexibilitet. Remissinstanserna anser överlag att invandrades situation på arbetsmarknaden är en mycket angelägen fråga och att behovet av insatser för att förbättra situationen är av stort intresse för alla. Remissinstanserna är dock inte samstämmiga vad gäller synen på kommitténs olika förslag till åtgärder. Bl.a. tar flera avstånd från förslag som riktar sig till invandrare som grupp.

Skälen för regeringens bedömning: I propositionen Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000 (prop. 1995/96:222) har regeringen fastslagit att invandrades behov av arbetsmarknadspolitiska in-

satser i huvudsak bör lösas inom ramen för de generella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och inte genom särskilda åtgärder.

Regeringen har tidigare tagit ställning till flera av Invandrarpolitiska kommitténs förslag till åtgärder för att öka sysselsättningen. Förslagen om att inrätta en särskild bankgaranti för att göra det lättare för invandrare att låna pengar till start och expansion av egna företag, om statliga etableringsstöd för att gynna tillkomsten av konsultföretag drivna av invandrare med inriktning på svenska exportföretag samt om att privata och offentliga arbetsgivare bör upprätta och genomföra särskilda program som resulterar i att invandrare anställs i större utsträckning har behandlats i propositionen 1995/96:222. När det gäller program för anställning av invandrare välkomnar regeringen de initiativ som tagits av företag, myndigheter och organisationer för att främja invandrarnas situation på arbetsmarknaden.

Regeringen anser inte att några nya särskilda bankgarantier eller etableringsstöd till invandrare bör införas. Däremot anser regeringen att det finns anledning att närmare studera invandrares kapitalanskaffning och kreditmöjligheter. En kritik som förs fram av blivande företagare är bl.a. att kreditgivare inte förstår deras affärsidéer.

Regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning med uppgift att studera och analysera frågor av detta slag, bl.a. om personer med utländsk bakgrund särbehandlas på ett otillbörligt sätt.

Kommitténs förslag om 50 procent statligt lönebidrag till invandrare med långvariga och dokumenterade språksvårigheter har behandlats i 1997 års ekonomiska vårproposition. Regeringen anser att invandrare med bristande kunskaper i svenska språket inte bör kunna omfattas av lönebidrag. Brister i språkfärdigheter kan inte likställas med ett arbetshandikapp utan kräver helt andra insatser.

Invandrare som målgrupp

Inom arbetsmarknadspolitiken har målsättningen varit att ge hög prioritet till dem som av olika anledningar har svag ställning på arbetsmarknaden. I den generella arbetsmarknadspolitiken har vid olika perioder funnits säråtgärder för personer med handikapp eller språksvårigheter eller med bristfällig utbildning. Invandrare har ofta utgjort en stor andel av de prioriterade grupperna.

I flera fall har dessa åtgärder eller prioriteringar riktats till utomnordiska medborgare. Utomnordiska medborgare har alltså ofta varit den målgrupp som arbetsmarknadspolitiska säråtgärder i praktiken riktat sig till, även om de i dagligt tal ofta omnämns som åtgärder riktade till "invandrare". Målet är att de utomnordiska medborgarna skall ha en högre andel av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna än vad som motsvaras av deras andel av samtliga arbetssökande utan arbete. Vid anslagsfördelningen för arbetsförmedlingskontoren tas också hänsyn till andelen utomnordiska medborgare inom förmedlingens upptagningsområde.

Anledningen till att utomnordiska medborgare urskiljts är att de dels utgör en grupp som är statistiskt urskiljbar, dels att de generellt har

sämre ställning på arbetsmarknaden både i jämförelse med svenska och nordiska medborgare. Det råder dock stora skillnader inom den utomnordiska gruppen. Det kan därför ifrågasättas om inte "utomnordiska medborgare" ibland är en alltför stor och heterogen grupp att rikta åtgärder till även om den i flera avseenden, t.ex. vad gäller sysselsättningsgrad och arbetslöshet, statistiskt kan urskiljas från gruppen svenska och nordiska medborgare. De som kommer från Afrika och Asien har exempelvis högre genomsnittlig arbetslöshet och lägre sysselsättningstal än andra utomnordiska medborgare, medan förhållandet är omvänt för exempelvis medborgare från vissa länder i Västeuropa.

Mångfald och individualisering

Arbetsmarknadspolitiken bör också i fortsättningen i första hand utformas utifrån individens behov och förutsättningar. Genom individualisering ges stora möjligheter att ta hänsyn till mångfalden. I vissa fall är det emellertid mest ändamålsenligt att utforma insatser utifrån en grups behov. Specifika gruppbehov kan ha sin grund bl.a. i gruppens etniska identitet och samhörighet.

En huvuduppgift för arbetsmarknadspolitiken är att förbättra anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, dvs. hjälpa arbetssökande att finna arbete och arbetsgivare att få arbetskraft. När de arbetssökande och de lediga platserna inte passar ihop är det arbetsmarknadspolitikens uppgift att försöka åstadkomma en anpassning mellan dessa.

En grundläggande förutsättning för att arbetsförmedlingen skall kunna ge likvärdig service till alla oavsett bakgrund och härkomst är att stor vikt läggs vid individualisering och flexibilitet. Individualisering innebär att invandrades yrkesutbildning och erfarenheter från hemlandet kan tas till vara och vid behov kompletteras med utbildning inom olika yrkesområden. I de handlingsplaner som upprättas vid arbetsförmedlingarna måste de individuella behoven tydligt stå i centrum.

Under senare år har arbetsmarknadspolitiken i allt större utsträckning anpassats till den enskildes förutsättningar och lokala behov. Detta har främst skett genom en ökad decentralisering. Denna utveckling måste fortsätta. Genom att förmedlingen aktivt medverkar vid anskaffningen av lediga arbetstillfällen kan flera problem överbryggas samtidigt som förmedlingens insatser utgör ett effektivt stöd i kontakten med arbetsgivare. I samband med anskaffningen av lediga platser kan förmedlingen även medverka till attitydförändringar bland arbetsgivare.

Tillvaratagande av utbildnings- och yrkeskompetens

De som kommer till Sverige med en utländsk utbildning kan få den värderad och bedömd gentemot svenska examina. Det är många gånger det första steget på vägen till ett arbete. Men detta är ofta långt ifrån tillräckligt för att få ett arbete med anknytning till sin utbildning. Även

de med utländsk bakgrund som har fått sin akademiska utbildning i Sverige har ofta stora problem att få en anställning. Vid slutet av år 1996 hade var femte utomnordisk medborgare som var arbetssökande vid arbetsförmedlingen en högskoleutbildning och av dessa hade var femte en teknisk utbildning. I förhållande till sin andel av befolkningen är högt utbildade utländska medborgare överrepresenterade i arbetslöshetsstatistiken.

Fördomsfullhet men också en allmän osäkerhet om invandrade akademikers kompetens och traditionella rekryteringssätt är några av de omständigheter som kan leda till att personer med utländsk bakgrund går miste om en anställning trots att de är väl kvalificerade. Dokumenterade erfarenheter visar att en stor del av problemen kan undanröjas med hjälp av intensiva platsförmedlingsinsatser.

Genom yrkesprövning för invandrare (YPI) finns inte bara möjlighet att bedöma värdet av utländsk utbildning utan också av utländsk yrkeserfarenhet. Yrkesprövning för invandrare anordnas i dag inom AMU-gruppen, gymnasieskolan, högskolan eller annan anordnare och avser yrkesutbildningar och yrkeskunskaper motsvarande gymnasienivå samt en del eftergymnasiala utbildningar som inte motsvaras av högskoleutbildning i Sverige.

För den som har ett yrke som inte är eller förefaller vara direkt användbart på den svenska arbetsmarknaden ger YPI en möjlighet att få kompetensen prövad. Yrkesprövningen kan innehålla praktikinslag som ger behövlig förankring på arbetsmarknaden för en arbetssökande. Inträdet på arbetsmarknaden kan underlättas ytterligare i de fall det går att engagera företag som YPI-anordnare. Om kompletterande utbildning behövs skulle även den kunna ges direkt på ett företag.

Många invandrare, framför allt nyanlända, har svårt att uppfylla de krav som ställs på utbildning, kunskaper i svenska, arbetslivserfarenhet och annan kompetens. Arbetsplatsförlagd utbildning kan vara en bra lösning för dem som annars har svårt att i konkurrens få arbete. En sådan utbildning skulle kunna kombineras med arbetsplatsintroduktion och bekostas med medel för ”otraditionella insatser”. Arbetsplatsförlagd utbildning kan också anordnas inom ramen för Kunskapslyftet liksom inom reguljär kommunal vuxenutbildning (komvux).

Insatser för personer med kort utbildning och otillräckliga kunskaper i svenska

Invandrare med kort skolgång och bristfälliga kunskaper i svenska har mycket svårt att få ett stadigvarande arbete. Kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för att ge dessa personer grundläggande svenskundervisning, men för många är förutsättningarna att genom ytterligare undervisning förbättra kunskaperna i svenska begränsade. För många är det inte heller aktuellt att komplettera den korta utbildningen samtidigt som traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder är otillräckliga. Trots stora ansträngningar och insatser har många fastnat i en rundgång mellan arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Traditionellt har enklare och monotona arbeten inom service och

industri varit en inkörsport till arbetslivet. Men denna väg in på arbetsmarknaden har på senare år blivit svårare, då kraven har blivit allt högre t.ex. när det gäller datakunskaper och kunskaper i svenska. För att komma åt dessa personers problem och motverka passivt bidragsberoende behövs nya synsätt och okonventionella lösningar.

Många med bristfälliga kunskaper i svenska har andra resurser i form av kunskaper i andra språk och kulturer samt yrkeserfarenheter. Bland kvinnor utan egen yrkeserfarenhet finns kunskaper i sömnad, matlagning m.m. Genom samverkan mellan de lokala aktörerna i kommunen och arbetsförmedlingen bör det gå att finna uppgifter inom kommunal och statlig förvaltning, och även inom den privata sektorn, där sådana kunskaper och erfarenheter kan tas tillvara och även kombineras med språkträning och samhällskunskap. Arbetsförmedlingsnämnderna har en central roll i arbetet med dessa personer.

7.4 Ökad sysselsättning genom eget företagande

Regeringens bedömning: Starta-eget-bidraget bör kunna förlängas med som längst sex månader för en utomnordisk medborgare i de fall den påbörjade egna företagsamheten bedöms vara den bästa lösningen. Vägledning och information till utrikes födda som vill starta eget bör utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns ett stort intresse av att starta eget bland många med utländsk bakgrund. Det gäller personer med såväl lång som kort utbildning. Detta har lett till att antalet egna företagare med utländsk bakgrund har ökat i Sverige under senare år. Varje år startas omkring 3 000 nya företag av utrikes födda personer vilket ger upphov till ca 5 000 heltidsarbeten som främst kommer personer med utländsk bakgrund till godo.

Intresset för att etablera näringsverksamhet beror dels på att många invandrare kommer från länder där eget företagande är en vanlig försörjningsform, dels på arbetslöshet eller risk för arbetslöshet. Med tanke på de svårigheter som många invandrare har på arbetsmarknaden kan man anta att flera kommer att starta eget åtminstone under några år framöver.

Utomnordiska medborgare är dock i minoritet bland personer som får starta-eget-bidrag. De utgör i dag ca 5 procent av bidragstagarna, vilket klart understiger deras andel bland de arbetsökande. Regeringen utgår från att ökade ansträngningar görs inom Arbetsmarknadsverket för att denna grupp i större utsträckning får del av detta stöd.

En del företag behöver längre tid på sig än den nuvarande bidragsperioden för att uppnå lönsamhet. En förlängning av starta-eget-bidraget kan motverka konkurser och öka chansen för att nystartade företag skall ha uppnått lönsamhet och kunna fortsätta sin verksamhet efter det att bidraget upphört. För att skapa bättre förutsättningar för detta föreslår regeringen i budgetpropositionen för år 1998 att det införs en möjlighet att förlänga starta-eget-bidraget med som längst sex

månader för utomnordiska medborgare i de fall där arbetsförmedlingen bedömer att en förlängning är enda möjligheten för företagets överlevnad och lönsamhet och den påbörjade egna företagsamheten bedöms vara den bästa lösningen för individen.

Vägledning och information

Många invandrare som vill starta eget företag anser att svårigheterna att erhålla krediter och bristen på marknadskännedom är de största hindren. Andra svårigheter som dessa företagare brukar anföra är att de saknar kunskap om svenska lagar och regler, har bristande kunskaper i svenska språket och behöver hjälp med att utveckla affärsidéer. En del vittnar också om svårigheter att ses som trovärdig i mötet med olika samhällsföreträdare. Med större kunskaper om de personer som söker vägledning och information skulle många av svårigheterna undanröjas.

Det finns i dag vissa stödverksamheter för företagare med utländsk bakgrund. Dessa bedrivs i form av olika kommunala projekt och ideell verksamhet. Verksamheterna är långt ifrån tillräckliga för att tillgodose de växande servicebehoven hos dessa företagare. Det behövs flera insatser i form av vägledning och konsultstöd för dem som inte har tillräckliga kunskaper om det svenska samhällssystemet och i det svenska språket.

De som vill starta eget kan behöva hjälp med att t.ex. utveckla affärsidéer och etablera bankkontakter. De som redan driver egna rörelser kan behöva affärsstrategisk rådgivning och planering, hjälp med utveckling, expansion och omstrukturering av företaget samt med arbetsledarträning och produktutveckling. I propositionen Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000 (prop. 1995/96:222) har regeringen förordat att invandrare som erhåller starta-eget-bidrag får särskild information samt att ALMI Företagartjänst AB, NUTEK och Arbetsmarknadsverket bör samverka kring information och rådgivning. Regeringen har också i direktiv till ALMI angivit att koncernen särskilt skall uppmärksamma de behov av rådgivning och information som finns bland företagare med utländsk bakgrund.

8 Språk och utbildning

För att kunna skapa lika förutsättningar och möjligheter för alla krävs att de resurser i form av språk och utbildning som finns i samhället tas som utgångspunkt för hur politiken på olika samhällsområden utformas och genomförs. Detta berör i hög grad utbildningspolitiken.

Till följd av invandringen finns en mycket stor spännvidd i befolkningen vad gäller utbildningsbakgrund. Många som har invandrat är mycket välutbildade, men många har också en mycket kort utbildning eller ingen alls. Den framtida politiken måste således inriktas dels på att ta till vara den kunskap och kompetens som välutbildade invandrare har samt i mån av behov erbjuda lämpliga kompletteringar, dels på att erbjuda utbildningsmöjligheter till dem som har kort utbildning eller är analfabeter.

I detta avsnitt tas vissa, huvudsakligen generella, språk- och utbildningsfrågor upp. Språk- och utbildningsfrågor som specifikt rör den första tiden i Sverige tas upp i avsnitt 11.

8.1 Behovet av kunskaper i svenska språket

Regeringens bedömning: Att kunna tala och förstå svenska underlättar integrationen. Därför bör alla som är permanent bosatta i Sverige ha kunskaper i svenska språket.

Invandrapolitiska kommitténs förslag: Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig i frågan instämmer med kommittén.

Skälen för regeringens bedömning: Språket spelar en avgörande roll i varje enskild människas liv. Förutom att vara ett kommunikationsmedel och ett tankeredskap har språk en social och kulturbärande funktion. Det är genom språket vi förstår och får tillträde till det samhälle vi lever i.

För den som bor i Sverige är det svenska språket en nyckel till samhället och en nödvändig länk mellan människor för att skapa förståelse och ömsesidig respekt. Utan kunskaper i svenska är det svårt att förstå koderna i samhället och lära sig hur det fungerar, vilket bland annat kan leda till marginalisering och utanförskap. Med kunskaper i svenska ökar förutsättningarna för arbete och deltagande i samhällslivet. För föräldrar är det viktigt att kunna ta del i barnens skolgång och förstå och ha insyn i den värld utanför hemmet som barnen växer upp i. Utan kunskaper i svenska kan det vara svårt för föräldrar att axla sin roll som uppfostrare.

Tidigare fanns regler om kunskaper i det svenska språket för dem som ville bli svenska medborgare. Sedan början av 1980-talet saknar språkkunskaperna helt betydelse i medborgarskapsärenden. 1997 års

medborgarskapskommitté skall i sin översyn av lagen om svenskt medborgarskap överväga om krav på kunskaper i svenska språket skulle stärka medborgarskapets status (dir. 1997:5).

Det är regeringens bedömning att kunskaper i svenska språket är av stor betydelse för hur integrationen utvecklar sig både för den enskilda individen och i samhället i stort. Därför är det önskvärt att alla som är permanent bosatta i Sverige i någon utsträckning kan förstå och tala svenska. Normalt delas denna uppfattning av dem som inte har svenska som modersmål. Regeringen utgår därför från att alla utifrån sina förutsättningar medverkar till att förvärva kunskaper i svenska.

Förutsättningar och möjligheter att lära ett nytt språk

Människors möjligheter att lära sig ett nytt språk är begränsade och inte lika för alla. Av den anledningen kan man inte ställa krav på att förmågan att förstå och tala svenska skall vara av visst slag eller ligga på samma nivå för alla. För små barn är det exempelvis lättare att lära sig ett nytt språk än för äldre. Vanligtvis är det också lättare för dem som är välutbildade och dem som redan har tillägnat sig ett främmande språk.

Motivationen är en viktig faktor i all språkinläring. Intresset för att lära sig ett nytt språk beror bland annat på om den som lär sig språket tror att han eller hon kommer att få användning för det. Ålder, hälsa, familjeomständigheter och anledningen till uppbrottet från hemlandet är andra faktorer som påverkar språkinläringen. Förvärvandet av svenskkunskaper förutsätter också att det finns tillgång till språkundervisning och att den är av god kvalitet. Undervisning är emellertid inte tillräckligt. Den som skall lära sig ett nytt språk måste också, både för inläringens och motivationens skull, kunna använda språket utanför undervisningslokalen – på arbetsplatsen, i skolan, på fritiden och i bostadsområdet.

Det är ytterst de enskilda individerna som måste ta ansvar för sin språkinläring. Det allmännas huvuduppgift bör emellertid också fortsättningsvis vara att se till att professionell undervisning erbjuds och är av god kvalitet samt att undervisningen så långt möjligt anpassas till individuella förutsättningar och behov. Detta sker i dag genom att kommunerna för vuxna invandrare tillhandahåller svenskundervisning för invandrare (sfi) och svenska som andra språk.

Den språkundervisning för barn och vuxna som kommunerna har det direkta ansvaret för lägger grunden för svenskkunskaperna. Att lära sig ett nytt språk är emellertid ett långsiktigt projekt och den grundläggande språkinläringen behöver kompletteras med språkträning och ofta även med fortsatta språkstudier. Arbetslösheten och boendesegregationen har dessvärre kraftigt begränsat möjligheterna att använda de förvärvade kunskaperna i en svenskspråkig miljö. Läraren i sfi-undervisningen är många gånger den enda svensktalande de studerande möter.

Studieförbunden kan erbjuda tillfällen att träna och förbättra språkfärdigheterna genom att erbjuda kurser som samlar svensktalande och

icke svensktalande kring gemensamma intressen. Studieförbunden kan också med sin verksamhet nå grupper för vilka en reguljär undervisningssituation inte alltid passar. Frivilligorganisationerna kan på samma sätt erbjuda tväretniska mötesplatser och verksamhet som leder till förbättrade kunskaper i svenska och det svenska samhället.

Det finns flera tecken på att intresset för att förbättra svenskkunskaperna ökar inom invandrarorganisationerna. I flera föreningar har t.ex. kvinnor tagit initiativ till att lära sig läsa och skriva svenska. Genom föreningslivet kan också barn och ungdomar fångas upp i fritidsaktiviteter där de möter andra barn och får tala svenska.

Genom regeringens satsningar på att öka sysselsättningen och motverka boendesegregationen kommer förutsättningarna för att förvärva kunskaper i svenska, både direkt och indirekt, att öka. Som ett extra stöd i svenska språket för elever i invandrantäta bostadsområden har regeringen under år 1997 avsatt 5 miljoner kronor, som disponeras av Skolverket.

Många invandrare kommer emellertid aldrig, trots möda och livslångt lärande, att nå en nivå som går att jämföra med en infödd svensk. Detta behöver emellertid inte vara liktydigt med att språket är ”dåligt” eller oanvändbart som kommunikationsmedel. Ibland kan språket vara perfekt och den enda skillnaden vara en brytning. För att det svenska språket skall kunna fungera som en brygga mellan människor är det nödvändigt att toleransen ökar för svenska som inte talas helt perfekt eller med utländsk brytning.

8.1.1 Sfi och svenska som andraspråk

Regeringens bedömning: Kommunerna bör inom ramen för gällande regelsystem och resurser öka sina ansträngningar att erbjuda sfi-undervisning till alla som har behov av sådan undervisning.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning. Kommittén har också lagt fram vissa förslag i fråga om utformningen och organisationen av sfi-undervisningen.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i de flesta fall tillstyrkt kommitténs förslag. Ett antal remissinstanser påtalar behoven av flexibilitet och individualisering av sfi-undervisningen för att uppnå ökad effektivitet.

Undervisning i sfi

Undervisningsämnet svenska som andraspråk utvecklades i vuxenutbildning, gymnasieskola och grundskola efter 1960-talets arbetskraftsinvandring. En tämligen intensiv forsknings- och utvecklingsverksamhet har bedrivits sedan 1970-talet och år 1973 infördes lärarutbildning i svenska som andraspråk. I grundskolan infördes ämnet svenska som andraspråk som ett eget ämne år 1982. Ämnet fick dock resurser och riktlinjer redan på 1960-talet. Det är dock först genom den nya kursplanen, som fastställdes av regeringen den 15 juni 1995, som undervisningen från att ha varit en stödundervisning övergick till att bli ett med övriga ämnen likvärdigt skolämne.

En särskild utbildningsform för vuxna infördes år 1986 genom lagen (1986:159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare. Lagen reformerades år 1991, varvid kommunerna fick ansvar för utbildningen och ett nytt statsbidragssystem infördes med skilda typer av anslag för flyktingar respektive för andra invandrare. År 1991 överfördes bestämmelserna om svenskundervisning för invandrare till skollagen (1985:1100). Den 1 juli 1994 fick sfi en ny kursplan.

Rätten till utbildning i svenska för vuxna invandrare gäller alla oavsett på vilka grunder uppehållstillstånd givits förutsatt att uppehållstillståndet ger rätt till folkbokföring, och kvarstår oberoende av hur länge den invandrade har bott i Sverige. Enligt skollagen har kommunerna ansvar för att söka upp och motivera dem som har bristande kunskaper i svenska språket att delta i sfi-utbildning. Sfi-undervisningen är alltså inte begränsad till dem som nyligen kommit till Sverige eller till skyddsbehövande. Genom schablonbidragen för flyktingmottagandet ersätter staten kommunerna för sfi-utbildning som ges till skyddsbehövande och deras anhöriga. För övriga sfi-studerande utgår medel via det s.k. utjämningsbidraget till kommunerna.

Kommunerna har emellertid i mycket liten omfattning ägnat sig åt regelrätt uppsökande verksamhet. Detta har lett till att t.ex. en del anhöriginvandrare inte i ett tidigt skede blivit informerade om vilka möjligheter som finns att studera svenska eller att de först efter en längre tid i Sverige insett behovet av svenskkunskaper. En av flera förklaringar är att det inte alltid har varit möjligt för kommunerna att identifiera vilka som haft behov av språkundervisning.

Under senare år har det inträffat att personer nekats sfi-undervisning med hänvisning till bristande resurser. Det händer också att personer nekats undervisning därför att man i kommunen inte tror att de skall klara av undervisningen eller håller för troligt att de aldrig kommer att få ett arbete. I somliga kommuner förekommer även åldersgränser för deltagandet i sfi-undervisningen.

Kunskaper i svenska är av vikt för alla. Regeringen är väl medveten om kommunernas ansträngda ekonomi, men anser ändå att varje kommun måste anstränga sig för att inom ramen för befintliga resurser se till att den formella rätten till undervisning i svenska också i prak-

tiken kan utnyttjas. Regeringens bedömning är att undervisningsutbudet kan förbättras genom ökad samverkan mellan kommuner. Ett utnyttjande av informationstekniken kommer sannolikt också att bidra till att utveckla pedagogiken, förbättra undervisningen och inläringen och därigenom också på sikt minska kommunernas kostnader för svenskundervisningen.

Undervisningens organisation och innehåll

Enligt förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare bör sfi bedrivas under hela året och uppehåll endast göras för semester. Regeringen vill framhålla vikten av att kommunerna strävar efter en mer flexibel organisation som möjliggör kontinuerlig undervisning. Inom utbildningsväsendet pågår en utveckling som innebär att man alltmer utnyttjar hela kalenderåret för undervisning. Regeringen anser att Kunskapslyftet kan vara en förebild för hur man kan organisera utbildning genom nya arbetsformer. En flexibel organisation bör innebära fördelar både för den enskilda individen och den kommunala ekonomin. Kunskapslyftet kan också på andra sätt ge inspiration till att förbättra utbildningen, exempelvis vad gäller att utveckla och förnya innehåll, pedagogik och arbetsformer inom sfi.

Vad gäller tillhandahållandet av sfi-utbildning är det naturligtvis bra att undervisningen kommer igång så snart som möjligt. Invandrapolitiska kommitténs förslag att utbildning alltid skall erbjudas inom en månad kolliderar emellertid med kravet på att få väl sammansatta grupper och kompetenta lärare. I viss utsträckning kan dessa problem lösas med interkommunalt samarbete. I övrigt förordar regeringen flexibilitet och hänsyn till den enskilda individens situation. Eftersom väntetiden dessutom är kortare än en månad i hälften av landets kommuner, finner regeringen inga skäl att föreslå en ändring av den nuvarande ordningen som innebär att väntetiden inte får överskrida tre månader.

För att höja kvaliteten på undervisningen i svenska som andra språk och sfi behöver pedagogik och undervisningsmetoder utvecklas. Regeringen beslutade den 6 juni 1997 att Lärarhögskolan i Stockholm skall verka som ett nationellt centrum för svenska som andraspråk och sfi. Detta skall utgöra ett resurscentrum för nya former av kompetensutveckling. Vidare skall det samla, sammanställa och förmedla kunskaper och erfarenheter samt stödja och informera om utvecklingen av läromedel och användandet av informationsteknik. Regeringen har för budgetåret 1997 anslagit 1 250 000 kronor för verksamheten. Fortsatta medel har föreslagits för år 1998.

En bra kursplan är ett annat viktigt instrument för att få till stånd en bra sfi-undervisning. Kursplanen för sfi (SKOLFS 1994:28) har varit i bruk sedan den 1 juli 1994. Ett nationellt prov i sfi, som bygger på kursplanen, har utvecklats och användes för första gången hösten 1996.

Det är svårt att redan nu bedöma behovet av en revidering, särskilt som skolväsendet och därigenom också sfi under de senare åren har

undergått stora förändringar bl.a. genom övergången till en mål- och resultatriktad styrning av skolan.

I en nationell utvärdering av sfi som nyligen publicerats i Skolverkets rapport nr 131, Vem älskar sfi?, framkom dock att en del lärare är kritiska mot kursplanen. Skolverket bör därför få i uppdrag att överväga behovet av en översyn av kursplanen för sfi. Utgångspunkten bör vara behovet av en individualisering av sfi-undervisningen så att den i ökad grad anpassas till varje individs förutsättningar och behov.

För att förbättra sfi-undervisningen är det speciellt viktigt att lärarna får möjlighet till vidareutbildning och fortbildning. De måste kunna ta del av de erfarenheter och goda exempel som utvecklas i olika kommuner och få information om utvecklingen av läromedel och IT-tekniken.

Läroutbildningen måste också förändras och förbättras. Regeringen har tillsatt en parlamentarisk utredning med uppgift att lämna förslag till förnyelse av läroutbildningen (dir. 1997:54). Utredningen skall bl.a. överväga insatser för att rekrytera fler studenter med utländsk bakgrund. Utredningen skall också analysera vilka krav som skall ställas på läroutbildningen för att tillgodose behovet av vuxenpedagogik och även överväga en särskild vuxenpedagogisk examen. Vidare skall utredningen analysera behovet av och lämna förslag till de förändringar i läroutbildningen för hemspråkslärare som bedöms påkallade. Regeringens förslag i propositionen Vissa skolfrågor m.m. (prop. 1996/97:110) skall härvid beaktas.

8.2 Andra modersmål än svenska

Regeringens bedömning: Barn med annat modersmål än svenska bör uppmuntras att utveckla detta parallellt med att de tillägnar sig det svenska språket.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer till viss del med regeringens bedömning. Bl.a. föreslår kommittén att begreppet hemspråksundervisning bör ersättas av benämningen modersmålsundervisning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som uttalar sig om barns modersmål och kunskaper i svenska understryker behoven av att stärka barns språkutveckling på bägge språken.

Skälen för regeringens bedömning: Modersmålet är av betydelse för människans identitet och förmåga att lära och en nyckel till det kulturella arvet. Det är därför viktigt att barn med annat modersmål än svenska uppmuntras att utveckla detta parallellt med att de lär sig och utvecklar det svenska språket. På så vis får de också möjlighet att utveckla en identitet med rötter i flera kulturer.

Genom hemspråksreformen, som trädde i kraft läsåret 1977/78, har hemspråksundervisningen medverkat till alla elevers identitetsutveckling och gett eleverna möjlighet att utveckla en tvåspråkighet. Den har

också, i synnerhet för elever som nyligen kommit till Sverige, fungerat som en länk till den svenska skolans innehåll och förhållningssätt.

I propositionen Vissa skolfrågor m.m. (prop. 1996/97:110) har regeringen redovisat sin syn på situationen och utvecklingen vad gäller hemspråksundervisningen. Bland annat redovisade regeringen sina avsikter att ersätta benämningen hemspråk med modersmål. Genom regeringens beslut om ändring av bl.a. grundskoleförordningen, gymnasieförordningen och förordningen om kursplaner för grundskolan har termen hemspråk nu ersatts med modersmål. Detta är en förändring som ligger i linje med den förstärkta ställning som ämnet fått i de nya läroplanerna.

Barn har rätt till modersmålsundervisning om en eller båda vårdnadshavarna använder språket i sitt dagliga umgänge med barnet. Rätten inkluderar även studiehandledning på modersmålet. Modersmålsundervisningen som ämne är frivillig för eleverna, men studiehandledning skall ges de elever som behöver sådan hjälp. Läsåret 1996/97 uppgick andelen elever i grundskolan som deltog i modersmålsundervisning till knappt 55 procent.

Samiska, tornedalsfinska och romska (zigenska) barn har rätt till modersmålsundervisning även om språket inte är ett dagligt umgängesspråk. Detta gäller även adoptivbarn. Elever med finska eller annat nordiskt språk som modersmål har också de en särställning till följd av att den regel som begränsar rätten till modersmålsundervisning till högst sju år inte gäller dem.

Regeringen har tillsatt en kommitté, Minoritetsspråkskommittén, som har till uppgift att utreda om, och i så fall på vad sätt, Sverige bör ratificera Europarådets konvention om regionala språk och minoritetsspråk och dess ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (dir. 1995:84). Kommitténs förslag skall ligga till grund för eventuella säråtgärder som kan behövas gentemot minoriteter. Kommittén skall bl.a. ta ställning till om en anslutning även kan omfatta det finska språket. Kommittén skall överlämna sitt betänkande till regeringen senast den 30 september 1997.

Kursplanen för modersmålsundervisning i grundskolan är utformad med hänsyn till att ämnet kan läsas som språkval eller som elevens val. Ämnet kan också läsas utanför timplanebunden tid. Detta ger eleverna möjlighet att läsa sitt modersmål utan att gå miste om annan undervisning. För gymnasieskolan och komvux finns tre kursplaner: Individen och språkanvändningen, Språk-kultur-samhälle och Aktiv tvåspråkighet i praktiken.

Förutom den modersmålsundervisning som anordnas i det allmänna skolväsendet finns det också fristående skolor med inriktning på annat språk än svenska. De flesta av dessa skolor har en finsk eller arabisk/muslimsk inriktning, men det finns även skolor med engelsk, estnisk, fransk, hebreisk och tysk inriktning.

I förskolan är modersmålsstödet inte lagreglerat. Under 1990-talet har andelen barn i förskolan som får modersmålsstöd sjunkit. År 1996 fick 20 procent av barnen med annat modersmål än svenska modersmålsstöd jämfört med 50 procent år 1994.

Regeringen anser att det är viktigt att följa barns och ungdomars identitetsutveckling och hur tvåspråkighet utvecklas, bl.a. vad gäller hur elever väljer bland de alternativ som numera finns och vad som avgör deras val samt vad de fristående skolornas betyder för barnens modersmålsutvecklingen.

8.3 Utbildning och lärande

Regeringens bedömning: Behovet av goda utbildningsmöjligheter för dem som vuxit upp i ett annat land, som har en utbildning som inte är förvärvad i Sverige och som inte har svenska som modersmål bör uppmärksammas på alla nivåer inom utbildningssystemet.

Skälen för regeringens bedömning: I en skrivelse till riksdagen Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – Kvalitet och likvärdighet (skr. 1996/97:112) redovisar regeringen sin syn på utbildningens roll i samhället och på hur kvaliteten inom skolområdet bör höjas.

Regeringens strävan är att skolan skall erbjuda alla elever undervisning av hög kvalitet som stärker individens utvecklingsmöjligheter.

Utbildningen för vuxna har som central uppgift att ge alla vuxna möjlighet att skaffa sig nya kunskaper och att komplettera brister i tidigare utbildning. Särskilt angeläget är det att nå dem med kort utbildning. Vidare måste vuxenutbildningen anpassas så att vuxna som inte tidigare har fått tillräckliga kunskaper ges möjligheter att höja sin kunskapsnivå.

Många vuxna saknar den kompetens som gymnasieskolan numera erbjuder alla ungdomar. Detta gäller bland annat många av dem som har invandrat och då i synnerhet kvinnor.

Utbildningssystemet är avsett för alla i samhället. Klass, kön och tidigare utbildningsbakgrund får inte begränsa människors möjligheter att utbilda sig. Regeringen anser vidare att det måste finnas goda utbildningsmöjligheter också för dem som vuxit upp i ett annat land, som har en utbildning som inte är förvärvad i Sverige och som inte har svenska som modersmål. Detta är något som måste uppmärksammas på alla nivåer inom utbildningssystemet.

Den större kulturella och etniska mångfalden i samhället ställer vuxenutbildningen inför nya utmaningar. Det utvecklingsarbete som bedrivs inom ramen för Kunskapslyftet och försöksverksamheterna med kvalificerad yrkesutbildning och med distansutbildning kommer att lägga grunden för en reformering av vuxenutbildningen som bättre än hittills speglar samhällets mångfald. Det är regeringens ambition att vuxenutbildningen i början av 2000-talet skall kunna tillgodose individens, arbetslivets och samhällets krav på ett livslångt lärande för alla.

Den svenska högskolan har sedan lång tid arbetat för att ge invandrade studenter goda studiemöjligheter. Även forskning om invandring har uppmärksamats. I budgetpropositionen för år 1997 fastlades att universitet och högskolor bör ta hänsyn till att studenter som har in-

vandrat kan behöva särskilt stöd och ansvara för att stödundervisning i svenska anordnas. Vidare skall de vid behov anordna kompletterande utbildning för personer med utländsk akademisk utbildning. Fullföljandet av dessa åtaganden skall rapporteras i årsredovisningen.

Lärarhögskolan i Stockholm har tilldelats medel för rekrytering av lärarstudenter med invandrarbakgrund. Vidare har Göteborgs universitet tilldelats medel för forskning om svenska som andraspråk och utveckling av svenskundervisning för invandrare. I årets budgetproposition föreslås medel för Tema Etnicitet vid Linköpings universitet, Campus Norrköping. Vidare utvecklar Södertörns högskola en mångkulturell profil och Malmö högskola kommer att ha internationell migration och etniska relationer som ett av fem profilområden. I årets budgetproposition föreslås också medel för Göteborgs universitet för utveckling av tvärvetenskaplig forskarutbildning i globalisering och transnationella relationer.

Regeringen vill också understryka behovet av internationella forskningsinsatser inom områdena migration och integration. Sverige har i förhandlingarna om EU:s femte ramprogram, vilket avser perioden 1998–2002, föreslagit ett utvidgat program för humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning vilket bl.a. inkluderar migrations- och integrationsforskning.

8.3.1 Förskola och skola som mötesplats och läroplats

Regeringens bedömning: Förskolan och skolan bör präglas av en öppen attityd till mångfalden i samhället och till människors livserfarenheter och förankring i skilda kulturer och samhällen. Förskola och skola bör utgöra trygga och attraktiva mötesplatser för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Skälen för regeringens bedömning: En femtedel av barnen i skolan har en anknytning till ett annat land antingen genom att de själva eller någon av deras föräldrar har invandrat till Sverige.

Närvaron av olika traditioner, språk och religioner ställer nya krav på skolsystemet. Samtidigt har behovet av mötesplatser för människor med olika bakgrund blivit allt viktigare. Förskolan och skolan kan utgöra platser där man både kan lära känna varandra och lära av varandra. Förutsatt att de visar öppenhet för mångfalden kan förskolan och skolan utvecklas till attraktiva mötesplatser som alla föräldrar oavsett etnisk och kulturell bakgrund med förtroende sänder sina barn till. Ingen skall behöva vända förskolan eller skolan ryggen på grund av rädsla och otrygghet.

I skolan ges unga människor en chans att tidigt få kännedom om andra människors villkor och vanor, om andra kulturer och om andra sätt att leva. Att byta perspektiv kan föda tankar och idéer som kan vara en tillgång både för individerna och för samhället.

De vidgade klassklyftorna och den tilltagande segregationen i samhället är dessvärre märkbar också i skolan. För att inte segregationen

skall förvärras är det än angelägnare att skolan utgår från alla elevers erfarenheter och ser till att barn med olika bakgrund arbetar tillsammans och lär av varandra. Vidare måste skolan uppmärksamma de barn och familjer som har traumatiska upplevelser med sig till Sverige.

Förskola och skola bör i likhet med andra arbetsplatser i samhället spegla samhällets mångfald. I delbetänkandet *Den mångkulturella skolan* (SOU 1996:143) har Skolkommittén diskuterat olika möjligheter att få in fler lärare med utländsk bakgrund i skolan. För att bredda rekryteringen har regeringen därför tilldelat Lärarhögskolan i Stockholm medel för metodutveckling som syftar till att underlätta för personer med utländsk bakgrund att fullfölja sin lärarutbildning genom utbildning i svenska språket och om svenska samhällsförhållanden.

Barn med utländsk bakgrund kan ha behov av särskilt stöd i skolan. För dessa elever är skolan skyldig att upprätta åtgärdsprogram. Det har emellertid visat sig att få elever har fått sådana program. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 1997 skall Skolverket vidta särskilda utvärderings- och utvecklingsåtgärder vad gäller elever med behov av särskilt stöd.

Förskolan – grundstenen i skolsystemet

De flesta barn har flera år av förskoleverksamhet i grupp bakom sig när de kommer till skolan. Det innebär att de har gemensamma normer och värderingar med sig som grund för arbetet i skolan.

Barn till arbetslösa riskerar att hamna utanför barnomsorgen. Efter som invandrare tillhör dem som är särskilt drabbade av arbetslöshet, hör barn med utländsk bakgrund till dem som riskerar att börja skolan utan att ha deltagit i förskoleverksamheten. Skillnaderna är i dag lokalt märkbara i vissa kommuner och bostadsområden. Det är endast för sexåringar samt för barn med behov av särskilt stöd som kommunerna har skyldighet att erbjuda förskola oavsett familjesituationen. Barn till vårdnadshavare som står utanför arbetskraften kan tas emot i den öppna förskolan eller i språkförskolor. I den öppna förskolan kan man även nå föräldrarna. På flera håll deltar mammorna i svenskundervisning medan barnen deltar i förskoleverksamheten.

Under förskoleåldern har barn unika möjligheter att lägga grunden för tvåspråkighet och att utveckla ett rikt språk som underlättar den senare läs- och skrivutvecklingen. För barn med annat modersmål än svenska är därför förskoleverksamheten av särskilt stor vikt. Även för föräldrarna ger mötet med förskoleverksamheten tillfälle att tidigt bekanta sig med det svenska samhället.

Den 1 juli 1996 överfördes ansvaret för barnomsorgen från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. Genom att integrera förskola, skola och skolbarnomsorg vill regeringen förstärka och förtydliga förskolans pedagogiska roll och därmed göra förskolan till den första grundstenen i utbildningssystemet. Som ett led i detta arbete har regeringen givit Barnomsorg och skola-kommittén i uppdrag att utarbeta förslag till måldokument för den pedagogiska verksamheten i förskolan samt göra en översyn av de krav som en integration ställer på

skollagen och förslagen till nya måldokument (dir. 1996:04). Förslaget skall överlämnas till regeringen senast den 1 november 1997. Förskolans nya roll ger bättre förutsättningar för alla barns lärande och blir därigenom också ett starkt stöd för barn med utländsk bakgrund.

Vad gäller barn till föräldrar som blivit arbetslösa har regeringen i sin skrivelse till riksdagen Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning (skr. 1996/97:112) konstaterat att det finns kommuner som trots detta låter barnen behålla sin barnomsorgsplats under hela förskoleåldern. En slutsats som regeringen drar av detta är att det inte bara handlar om en kommunalekonomisk fråga utan också om ett förhållningssätt. Kommunerna tolkar barnomsorgslagstiftningen på olika sätt och somliga gör en mycket snäv tolkning av barnens behov. Regeringen anser det viktigt att barn med särskilda behov får det stöd som förskolan kan ge och förutsätter att kommunerna tar sitt ansvar i enlighet med lagstiftningen. Många barn med utländsk bakgrund hör till dem som har behov av särskilt stöd.

9 Kultur och religion

Kulturer och kulturarv är inte statiska utan är i ständig förändring. Det kulturarv vi kallar svenskt har alltid påverkats och formats av import och impulser från andra länder. I Sverige finns även kulturarv knutna till de minoriteter som under lång tid funnits i Sverige. Även om det kan vara svårt att entydigt säga vad som är svenskt är det kulturella livet i Sverige starkt präglad av det svenska kulturarvet.

Regeringen anser att den etniska och kulturella mångfalden måste speglas i det nationella kulturutbudet. Mångfalden bör synliggöras också genom att de som uppträder på de kulturella arenorna och arbetar vid kulturinstitutionerna speglar hela befolkningens sammansättning. Kulturinstitutionerna bör sträva efter en personalsammansättning som motsvarar mångfalden i samhället.

Som en följd av invandringen har det bildats ett stort antal organisationer och sammanslutningar som verkar inom språkliga eller etniska grupper. Dessa bedriver kulturell verksamhet i form av konserter, teater, utställningar, föredrag m.m. som till stor del sker vid sidan av det kulturliv som sker på svenska. Genom dessa kulturella aktiviteter utövade på andra språk eller på etnisk grund manifesteras den etniska och kulturella mångfalden i landet.

I regeringens proposition Kulturpolitik (prop. 1996/97:3) framhålls att en viktig förutsättning för ökad tolerans och förståelse för de människor som bosatt sig i Sverige och deras respektive kulturarv är dels att det finns kunskap om mångfalden och variationen inom landet, dels att människor har trygghet och förankring i en egen kulturell identitet. Inget säger att stolthet över det svenska måste stå i motsats till tolerans och förståelse för andra kulturer och kulturarv, eller tvärtom. En förutsättning för att individen skall kunna tillägna sig och respektera ett främmande kulturarv är således att hon har insikt i sitt eget. Kulturen har alltså stor betydelse för individens förståelse av sig själv och andra. Regeringen anser därför att kulturliv på etnisk grund bör stödjas. Frågan om statligt stöd till invandrarnas organisationer behandlas i avsnitt 6.

I juni 1997 gav regeringen de centrala kulturarvsinstitutionerna (Statens historiska museer, Naturhistoriska riksmuseet, Statens konstmuseer, Folkens museum, Nordiska museet, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet och Riksutställningar) i uppdrag att genomföra särskilda insatser mot främlingsfientlighet och rasism. Ett årligt anslag på 1 miljon kronor har avsatts för förberedelser för nya utställningar, inventering av tidigare insatser på området samt utbildning av museernas personal m.m. Till grund för detta arbete ligger den rapport som Statens historiska museum utarbetat på uppdrag av regeringen. Rapporten analyserar de dolda, omedvetna och oavsiktliga budskapen i museernas utställningar liksom relationen mellan attityder i samhället och tolkningar av kulturarvet (Kunskap som kraft. Hur museerna genom sitt arbete kan motverka främlingsfientlighet och rasism. Ds 1996:74). Avsikten med uppdraget är dels att öka allmänhetens

kunskap och insikter i dessa frågor, dels att öka medvetenheten hos kulturarvsinstitutionerna om hur kulturarvet kan och har missbrukats.

Stockholm har utnämnts till europeisk kulturhuvudstad år 1998. Regeringen har likaså tagit initiativ till att år 1998 skall bli ett kulturår för hela landet med satsningar på att utveckla det lokala kulturlivet. Genom arbetsgruppen Kultur i hela landet ger regeringen under år 1998 ekonomiskt stöd till lokala projekt som syftar till att utveckla det lokala kulturlivet och visa kulturens mångfald och styrka.

Ungdomar väljer ofta att arbeta med kultur. I en skrivelse till riksdagen Redovisning för fördelningen av medel från Allmänna arvsfonden (skr. 1996/97:125) budgetåret 1995/96, anger regeringen att ungdomars egna initiativ som förenar ungdomar med och utan invandrarbakgrund i gemensam verksamhet skall prioriteras i den kommande fördelningen av stöd ur fonden. För att ge prioriteringen tyngd och genomslagskraft kommer regeringen att avsätta särskilda medel ur Allmänna arvsfonden för detta ändamål och samtidigt ange riktlinjer för medlens tilldelning.

Ett syfte med stödet är att ge ungdomar med olika kulturell och etnisk bakgrund möjlighet att tillsammans undersöka och visa upp både sina respektive bakgrunder och den sammansmältning av olika kulturer till något nytt, som är en så självklar livsmiljö för många unga. De kulturprojekt som får stöd genom dessa medel kan lämna intressanta bidrag till 1998 års kulturmanifestation, Kultur i hela landet.

Forum för Världskultur

I kulturpropositionen understryker regeringen bl.a. att konsten och kulturen, det seriösa samtalet och den öppna debatten är viktiga redskap för att bygga en ny gemenskap där motsättningar mellan kulturer och grupper kan överbryggas. Att bli bekant och förtrogen med andra kulturyttringar kan vara ett sätt att öka toleransen och vetgirigheten. Särskilt bör spridningen underlättas för kulturyttringar från länder och miljöer som inte blir tillgängliga genom etablerade kommersiella eller institutionella kanaler.

Regeringen vill öka de kulturella uttrycksmöjligheterna för hela befolkningen oavsett etnisk bakgrund. I budgetpropositionen under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid redovisar regeringen sitt ställningstagande till betänkandet Forum för Världskultur – en rapport om ett rikare kulturliv (SOU 1997:95). Regeringen avser att tillsätta en kommitté med uppgift att under en inledande försöksperiod fungera som ett Forum för Världskultur. I uppgiften ingår att initiera, samordna och stimulera verksamhet med inriktning på världskultur inom det svenska kulturlivet. Kommittén skall pröva olika arbetssätt och samverkansformer, så att det utifrån vunna erfarenheter skall gå att hitta den lämpligaste permanenta formen för verksamheten. Regeringen avser att inom kort sluta ett avtal med Stockholms stad om försöksverksamhetens organisation och finansiering. Statens andel av

Religion

Många invandrade har ett starkt förhållande till religionen redan före ankomsten till Sverige. Religionens betydelse förstärks ofta för den som har lämnat sitt födelseland. I religionen kan människor finna trygghet och en känsla av sammanhang när tillvaron i övrigt ter sig kaotisk.

Sverige har under de senaste två decennierna utvecklats till ett flerreligiöst land. De sex stora världsreligionerna är alla representerade i det svenska församlingväsendet. Det faktum att en stigande andel av befolkningen bekänner sig till religioner utan lång tradition i Sverige har medfört ökade krav på möjligheter till religionsutövning. Önskemål om att kunna begrava sina anhöriga i Sverige enligt egna religiösa sedvänjor och att få sina behov av kyrkor, moskéer och tempel tillgodosedda är tecken på att de invandrade har rotat sig och ser sin tillvaro som permanent.

I ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald bör det finnas en beredvillighet att tillmötesgå människors olika religiösa intressen och önskemål, även när de inte överensstämmer med de egna. Öppenhet och respekt gentemot andra religioner och trosuppfattningar än den egna följer naturligt av den i Sverige grundlagsfästa religionsfriheten.

Genom bidrag ges stöd till den religiösa mångfalden i landet enligt förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Stödet fördelas mellan samfunden av Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund.

10 Utsatta bostadsområden

Regeringens bedömning: En fortsatt satsning på utsatta bostadsområden bör göras under de närmaste åren. Ett mindre antal bostadsområden bör få möjlighet att vidareutveckla sitt arbete i syfte att åstadkomma en varaktig förbättring av situationen och därigenom kunna fungera som nationella exempel.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag till en aktionsplan överensstämmer i stort med regeringens bedömning vad gäller den del av aktionsplanen som är inriktad på socialt och etniskt segregerade bostadsområden.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalat sig är positiva till kommitténs förslag.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

De svenska städerna växte snabbt i befolkning och geografisk utbredning under 1960- och 70-talen. Mellan åren 1965 och 1975 byggdes en miljon lägenheter i det s.k. miljonprogrammet. Hushåll med minst en vuxen född utomlands är starkt överrepresenterade i miljonprogrammet. Nästan var fjärde av dessa hushåll bodde år 1990 i hyreslägenheter. Motsvarande siffra för svenska hushåll var 12 procent.

Trots att hela-Sverige-strategin har tillämpats för nya flyktinggrupper sedan år 1985 och åstadkommit en något mer utjämnad geografisk fördelning över landet kvarstår en betydande geografisk koncentration av de flesta utlandsföddas bosättning i Sverige. Hälften av de utlandsfödda återfinns i endast elva kommuner. Merparten av dessa bor i storstadsområden. För att fånga in hälften av den svenskfödda befolkningen behöver däremot de fyrtio största kommunerna summeras.

Sverige har i dag ett segregerat boende vars utveckling och nuvarande situation har uppkommit under perioder av såväl hög- som lågkonjunkturer. Därtill har det segregerade boendet fått en allt mer etnisk dimension från åttiotalet och framåt. En på många sätt ambitiös välfärdspolitik har inte kunnat förhindra tilltagande segregation och i vissa fall stora brister i bostadsmiljön. I första hand är det ett problem som rör storstadsregionerna. Storstadsutredningen identifierade drygt 50 utsatta bostadsområden i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö (SOU 1990:36). Alla dessa områden hade minst dubbelt så hög andel socialbidragstagare som storstadsregionerna i stort. Samtidigt förekommer hög arbetslöshet, lägre inkomstnivåer, högt socialbidragsberoende, höga ohälsotal, större sjukfrånvaro osv. i dessa bostadsområden. Det finns därför anledning att tala om utsatta bostadsområden snarare än invandrartäta.

I Storstadskommitténs betänkande *Delade städer* (SOU 1997:118) konstateras att av storstadsregionernas 433 bostadsområden kunde 49 hänföras till kategorin utsatta bostadsområden. En viss justering av områdesindelningarna har gjorts mellan de båda utredningarna. Storstadskommittén har även utvecklat begreppet utsatta bostadsområden till att avse relationen mellan antalet hög- och låginkomsttagare. Sett över tiden är situationen oförändrat allvarlig.

Under åren har åtskilliga projekt startats och andra satsningar gjorts i dessa bostadsområden. Även om ett enskilt projekt har varit framgångsrikt har effekterna i stort på ett områdes utveckling mer sällan märkts. En helhetssyn på ett bostadsområdes utveckling, som tar fasta på de boendes egna idéer och engagemang har under senare år kommit alltmer i fokus för det lokala arbetet, t.ex. i det tvärsektoriella arbetssättet i Kronogårdsprocessen i Trollhättans kommun. Även Invandrarpolitiska kommittén har föreslagit att utvecklingen av utsatta bostadsområden måste söka sina lösningar på det lokala planet med starkt engagemang från de boendes sida. Ett liknande synsätt återfinns i Bostadspolitiska kommitténs förslag om lokala utvecklingsprogram (SOU 1996:156).

Särskilda insatser i invandratäta områden

Den generella politiken har hittills inte gett tillräckligt stöd för en utveckling som hindrar boendesegregationen att tillta och etnifieras. En samhällelig kraftsamling behövs för att stoppa den långvariga negativa utvecklingen. Sett i ett internationellt perspektiv kan en fortsatt negativ utveckling också föra med sig ökade spänningar och våldstendenser. Den otrygghet som finns bland de boende är en varningssignal att ta på allvar.

Huvudansvaret för levnadsvillkoren i bostadsområdena åvilar kommunerna. Verksamheter av central betydelse för utvecklingen i bostadsområdena – samhällsplanering, vård och omsorg, skolverksamhet, bostadsförsörjning m.m. – är huvudsakligen kommunala angelägenheter. Svenska och internationella erfarenheter visar att arbetet med att bryta en negativ utveckling för ett bostadsområde och dess invånare måste präglas av uthållighet och kontinuitet samt baseras på samordnade och sektorsövergripande åtgärder. Lösningarna måste sökas lokalt och bygga på ett starkt engagemang hos de boende om de skall ha förutsättningar att fungera långsiktigt. Detta ger kommunerna en nyckelroll för att lokalt samordna olika aktörers insatser.

Att bryta segregationen är emellertid även ett nationellt intresse. Den redovisade utvecklingen visar svårigheterna för kommunerna att initiera och samordna den mängd varierande och kompletterande insatser som behövs för att få till stånd mer omfattande och varaktiga resultat för ett bostadsområdes utveckling.

Budgetåret 1995/96 inrättades ett nytt anslag i statsbudgeten för särskilda insatser i invandratäta områden. Syftet är att finna metoder för att bryta den tilltagande segregationen och på sikt vända utvecklingen i positiv riktning. Under budgetåren 1995/96 och 1997 har totalt 250

miljoner kronor avsatts för metodutvecklande insatser. Stödet är ett stimulansbidrag för ett begränsat antal kommuner. I en första omgång utsåg regeringen åtta storstadskommuner att ingå i satsningen, Botkyrka, Göteborgs, Haninge, Huddinge, Malmö, Solna, Stockholms och Södertälje kommuner. I maj 1997 utsåg regeringen ytterligare fyra kommuner att ingå i satsningen, Eskilstuna, Landskrona, Norrköpings och Trollhättans kommuner. De erfarenheter som görs i dessa kommuner skall sedan spridas till andra bostadsområden. Stor vikt läggs därför från statens sida vid uppföljning, utvärdering och erfarenhets-spridning av dessa kommuners insatser. Av särskilt intresse är vilka strukturella effekter insatserna får och hur kommunerna tar till vara och medverkar till att utveckla de boendes egen aktivitet.

Det statliga stödet förutsätter bl.a. en övergripande och samordnad handlingsplan för insatserna i bostadsområdet och kommunal medfinansiering på minst 50 procent av kostnaderna för handlingsplanen. Syftet med insatserna skall vara att öka arbetskraftsdeltagandet bland personer med utländsk bakgrund i bostadsområdet, stärka deras kompetens, öka vardagliga kontaktytor, underlätta språkinläring och motverka utanförskap. Detta kan ske bl.a. genom att skapa träffpunkter som bidrar till en god social och kulturell utveckling. Kommunerna har stor frihet att utforma lokala mål och utveckla de insatser som efter lokala förutsättningar har störst möjligheter att nå de statliga och kommunala målen. Bidragsmottagande kommun är skyldig att avsätta resurser för lokal utvärdering.

Under hösten 1997 presenteras en första samlad redovisning av hitillsvarande erfarenheter från insatserna i storstadskommunerna.

Inriktningen på det fortsatta stödet – nationella exempel

För att få fördjupade erfarenheter av hur utvecklingen kan vändas i utsatta bostadsområden och för att få till stånd långsiktiga och bestående förbättringar bör vissa bostadsområden få möjlighet att vidareutveckla sitt arbete på ett sätt som garanterar en långsiktighet och kontinuitet i det arbete som kommunerna lagt grunden till. Det stöd för metodutveckling av bostadsområden som kommuner erhållit bör därför kunna omvandlas till ett ekonomiskt tillskott för en mindre grupp av bostadsområden. Dessa bör utvecklas till nationella exempel och ge impulser till hur en förbättrad situation i andra utsatta bostadsområden kan åstadkommas.

Vilka bostadsområden som skall få denna möjlighet bestäms i en dialog mellan staten och respektive kommun som inleds under hösten 1997. Bostadsområden där insatserna tar sikte på ökat arbetskraftsdeltagande bland de boende, kvaliteten i skolan och förbättrad offentlig och kommersiell service bör betraktas som särskilt betydelsefulla. För perioden 1998–2000 avser regeringen att avsätta totalt 500 miljoner kronor för fortsatt stöd till utvecklingen av utsatta bostadsområden.

För övriga bostadsområden bör huvudinriktningen för statens stöd vara att underlätta att de insatser som bedöms vara framgångsrika övergår till ordinarie verksamhet och att dessa insatser präglas av en

helhetssyn med ett ökat arbetskraftsdeltagande som övergripande mål. Den fortsatta inriktningen på statens stöd till de aktuella kommunerna bör vidare vara att i linje med de integrationspolitiska målen se till att verksamheten präglas av ömsesidighet och att insatserna kommer hela bostadsområdet till godo och inte enbart tar sikte på invandrare som målgrupp. Regeringen anser att detta är ytterligare ett skäl att tala om särskilda insatser i utsatta bostadsområden i stället för som hittills om särskilda insatser i invandrartäta områden. Ur integrationspolitisk synvinkel är inte alla bostadsområden som kan betraktas som utsatta av samma intresse utan endast de där det också finns en etnisk dimension.

Andra insatser

Av betydelse för satsningen på utsatta bostadsområden är även ett antal andra åtgärder. Regeringen presenterade i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) ett fempunktsprogram för att stimulera sysselsättningen och minska arbetslösheten. Flera av de insatser som ingår i programmet kan få särskild betydelse för invånarna i utsatta bostadsområden. Av betydelse är även de ändringar som gjorts i kommunalskattelagen och hyresförhandlingslagen för att främja boendemedverkan i form av självförvaltning av hyresfastigheter (prop. 1996/97:119, bet. 1996/97:24, rskr. 1996/97:277). Vidare inrättades i december 1996 en arbetsgrupp i Inrikesdepartementet (In 1997:A) för att följa och stödja arbetet med att utveckla medborgarkontor och andra former av kontakter mellan medborgarna och offentliga organ. Arbetsgruppens uppdrag innebär bl.a. att ett underlag bör tas fram som belyser medborgarkontorens möjligheter att genom sektorsövergripande arbetssätt bidra till det utvecklingsarbete som pågår i storstadsregionerna inom ramen för särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden. Vid årsskiftet 1997/98 kommer även ett slutbetänkande att avges av utredningen om levnadsvillkor i storstadsområden, den s.k. Storstadskommittén (dir. 1995:35).

Uppföljning av utvecklingen i utsatta bostadsområden

Regeringen vill särskilt betona behovet av att långsiktigt och systematiskt följa utvecklingen i utsatta bostadsområden. När det gäller satsningen på utsatta områden läggs som tidigare nämnts stor vikt vid uppföljning, utvärdering och erfarenhetspridning. Att samla nationella och internationella erfarenheter och kunskaper kring lokalt utvecklingsarbete i utsatta bostadsområden är en viktig hjälp för kommunerna. Trots larmrapporter har den negativa utvecklingen i vissa bostadsområden inte i tillräcklig omfattning avspeglats i kommunernas prioriteringar. En bidragande orsak synes vara bristen på samlad kunskap.

Även om lösningar måste sökas i det egna bostadsområdets förutsättningar har lokala utvecklingsprocesser också gemensamma drag som kommuner kan lära av, om de samlas in och görs tillgängliga för andra. Den nya myndighet som regeringen föreslår skall inrättas bör

svara för att bygga upp en kunskapsbas kring lokalt utvecklingsarbete, följa utvecklingen i utsatta bostadsområden med särskilt fokus där det finns en etnisk dimension, föreslå åtgärder om så erfordras, bidra till kunskaps- och erfarenhetsspridning till kommuner, myndigheter och andra aktörer samt i övrigt svara för uppbyggnaden av erforderlig nationell kunskap och kompetens. Även skillnader i utvecklingen mellan kommuner som ingår i statens särskilda satsning på utsatta bostadsområden och sådana som står utanför bör ingå i uppföljningen.

Regeringen anser att ytterligare ställningstaganden vad gäller statens roll för att förbättra situationen i utsatta bostadsområden inte bör göras för närvarande. Det arbete som påbörjats i kommunerna bör få tid att finna sina lokala former, utvecklas och utvärderas. Vidare bör Storstadskommitténs slutbetänkande som skall presenteras vid årsskiftet 1997/98 avvaktas. Det är angeläget att fördjupade kunskaper om villkoren för det lokala arbetet och de lämpliga formerna för samarbetet mellan stat och kommun ligger till grund för fortsatta ställningstaganden om statens roll.

11.1 Nyanlända invandrares behov av stöd

Regeringens bedömning: Statliga och kommunala myndigheter bör uppmärksamma alla nyanlända invandrares behov av stöd i syfte att underlätta deras försörjning och delaktighet i samhället. Även barns och ungdomars behov bör uppmärksammas.

Individens behov och förutsättningar bör vara utgångspunkt för stödet.

Invandrarpolitiska kommittén: Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig om detta instämmer i kommitténs bedömning.

Utredningen om introduktion för nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området (fortsättningsvis benämnd **Utredningen**): Utredningens syn på nyanländas behov av stöd överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig har inga invändningar mot utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Att inte förstå landets språk och att inte förstå hur samhället fungerar är gemensamt för många nyinvandrade. Dessutom saknar många sociala kontaktnät och övriga kontakter som är av betydelse för att etablera sig i det nya landet. Den som kan orientera sig i det svenska samhället och som kan kommunicera med den övriga befolkningen samt har kännedom om normer och förhållningssätt har större chans att kunna påverka och styra sitt eget liv.

Den som är nykomling i landet behöver ha någonstans att bo och möjligheter till skolgång och annan utbildning, liksom sjukvård vid behov. Sådana behov är inte unika för nyanlända invandrare, men är förknippade med större svårigheter för den som inte känner till landet.

Även om alla nyanlända invandrare i stor utsträckning har likartade behov kan de individuella variationerna vara stora. Behoven kan också variera beroende på om man kommer som anhörig till någon som redan är bosatt i landet eller saknar anknytning till det nya landet. Fysisk och psykisk ohälsa kan också leda till särskilda behov. En del har traumatiska upplevelser bakom sig som kräver speciella insatser. Även åldern och familjesituationen påverkar de behov nyanlända invandrare har, liksom de individuella förutsättningarna vad gäller t.ex. utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet. En del har tankar på att återvända till sitt hemland och har behov av att få en realistisk bild av situationen såväl i Sverige som i hemlandet.

Barn och ungdomar har andra behov än vuxna. Framför allt behöver de så snabbt som möjligt få stöd så att de kan delta i och tillgodogöra sig verksamheten inom förskola och skola. I förskolan har barnen en

unik möjlighet att förbereda sig inför skolstarten. De barn som börjar i svensk skola utan att ha genomgått förskola bör få hjälp att ta igen det försprång som förskolebarnen har. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot de behov som ungdomar som inte längre är skolpliktiga har. Riskerna är annars stora för utanförskap och negativa sociala konsekvenser. Även barns och ungdomars hälsosituation bör särskilt uppmärksammas.

Flyktingar och andra skyddsbehövande har ofta särskilda behov av stöd under den första tiden i Sverige. De skiljer sig från andra invandrare genom att de inte har möjlighet att fritt återvända till sina hemländer. Det är inte heller ovanligt att skyddsbehövande har traumatiska upplevelser bakom sig som kräver särskilda insatser.

Regeringens förslag till mål och inriktning för integrationspolitiken bygger på att de som invandrar så snart som möjligt skall kunna skaffa sig en god grund för sitt fortsatta liv i Sverige. Ju förr man kan skaffa sig den, desto bättre bör det vara ur individens synvinkel. Det är också värdefullt från ett samhällsligt perspektiv att detta kan ske så snart som möjligt, eftersom det ökar möjligheterna till egen försörjning och minskar beroendet av stöd från det allmänna. Att snabbt komma igång med sin integration ger också bättre förutsättningar till delaktighet i samhället och motverkar misstänksamhet och negativa attityder mot dem som kommit.

För att underlätta för nyanlända invandrare att kunna försörja sig och bli delaktiga i samhället bör statliga och kommunala myndigheter i sin verksamhet därför särskilt uppmärksamma deras behov av stöd under den första tiden. Detta gäller inte bara de myndigheter som har ett särskilt ansvar för nyanlända invandrare, utan alla myndigheter som dessa människor kommer i kontakt med.

Nyanlända invandrares behov av stöd bör i stor utsträckning kunna tillgodoses genom den generella politiken. En förutsättning för att behoven skall kunna tillgodoses är emellertid att samhällsservice och åtgärder präglas av flexibilitet och lyhördhet för de nyanländas behov. Därutöver finns tolkservice för dem som har behov av detta samt vissa möjligheter att få information på sitt eget modersmål. Vidare bör särskilt behovet av svenskkunskaper uppmärksammas och de nyinvandrade bör så snart som möjligt erbjudas sfi-undervisning enligt skollagen. Även de invandrades utbildningsbehov i övrigt bör uppmärksammas. Detta gäller i synnerhet dem som har en kort skolbakgrund och som kan behöva en kompletterande utbildning för att öka sina chanser att få arbete.

11.2.1 Utgångspunkter

Förutom de åtgärder och insatser som står till buds för nyanlända invandrare inom ramen för den generella politiken och vad gäller sfi-undervisning finns i dag särskilda introduktionsinsatser för skyddsbehövande och vissa anhöriga till dessa. Säråtgärderna för denna grupp har kommit till dels för att skyddsbehövade ofta har särskilda behov, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot skyddsbehövande. Därför har Sverige sedan lång tid tillbaka ansett det motiverat att ge skyddsbehövande ett mottagande och en introduktion som i vissa avseenden innebär en positiv särbehandling i jämförelse med andra invandrare.

Som skyddsbehövande räknas enligt utlänningslagen (1989:529) flyktingar enligt flyktingkonventionen samt andra utlänningar som

- känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- på grund av yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller
- på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse.

I den proposition som ligger till grund för nuvarande introduktion av skyddsbehövande, Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m. (prop. 1989/90:105), slås det fast att samhällets samlade insatser under den första tiden skall syfta till att ge flyktingen förutsättningar att snabbast möjligt få en bostad, en reguljär sysselsättning med normal försörjning, tillräckliga svenskkunskaper samt förutsättningar för att bli delaktig i samhällslivet.

Staten har ett övergripande ekonomiskt ansvar för mottagandet av skyddsbehövande. Ansvaret i övrigt är delat mellan stat och kommun. För asylsökande har staten det fulla ekonomiska ansvaret medan asylansökan prövas. Det gäller oberoende av om den asylsökande bor på någon av Invandrarverkets förläggningar eller ej. När skyddsbehövande beviljats permanent uppehållstillstånd eller sådant tillfälligt uppehållstillstånd som ger rätt till folkbokföring i Sverige är det kommunerna som svarar för introduktionen i det svenska samhället.

För dem som bor på förläggning medverkar Invandrarverket vid boställning i en kommun med vilken verket har träffat en överenskommelse om flyktingmottagande. Skyddsbehövande som själva ordnat sitt boende i en kommun under den tid som deras ansökan om uppehållstillstånd prövas bor som regel kvar i samma kommun, som då tar över ansvaret.

Staten lämnar ersättning till kommunerna för kostnader i samband med mottagandet och introduktionen av skyddsbehövande. Ersättning

lämnas också för utlänningar som av humanitära skäl fått uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och för anhöriga till skyddsbehövande om dessa har ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Huvuddelen av den statliga ersättningen är en schablonersättning som lämnas med ett fast belopp per mottagen person. Därutöver lämnas ersättning bl.a. för vissa kostnader för äldre och för personer med funktionshinder. Vidare får varje kommun som träffat överenskommelse med Invandrarverket om mottagande av flyktingar en grundersättning som syftar till att underlätta kommunens planering.

För att schablonersättning skall lämnas krävs att kommunen tillsammans med den berörda personen upprättar en individuell introduktionsplan. Samråd skall alltid ske med andra myndigheter som deltar i arbetet med introduktionen. Det övergripande målet är att individen skall bli självförsörjande.

Svenskundervisning är en viktig del av introduktionen. Av stor betydelse är också insatser i övrigt inom utbildningsväsendet samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetsmarknadsverket skall svara för de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som behövs för att skyddsbehövande skall komma ut i arbetslivet och bli självförsörjande.

Under den första tiden i en kommun får skyddsbehövande som regel sin försörjning tillgodosedd genom socialbidrag. Bidrag lämnas i enlighet med den socialbidragsnorm som varje kommun fastställt. Fr.o.m. den 1 januari 1993 har kommunerna genom lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar getts möjlighet att bevilja introduktionsersättning till den person för vilken statlig ersättning lämnas. Storleken på introduktionsersättningen bestäms av kommunen och ett villkor för att ersättning skall kunna beviljas är att introduktionsplanen följs. Ett sextiototal kommuner har hittills utnyttjat möjligheten att lämna introduktionsersättning.

Oförändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Regeringen anser att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för mottagande och introduktion av skyddsbehövande skall bestå. Det innebär att staten skall ha ett ekonomiskt ansvar och att kommunerna även i framtiden skall ha ansvar för själva genomförandet av introduktionen för skyddsbehövande. Staten skall också ha ett ansvar för att se till att det finns tillräcklig mottagningskapacitet för de skyddsbehövande som kommer till landet och för att stödja kommunernas introduktion. Genom arbetsmarknadsmyndigheterna har staten också samma ansvar för att hjälpa skyddsbehövande att komma in på arbetsmarknaden som man har för andra nyutbildade på arbetsmarknaden. Statlig ersättning till kommuner bör lämnas för samma kategori personer som hittills.

Regeringens bedömning: Kommunerna bör även i fortsättningen anordna individuellt inriktad introduktion för skyddsbehövande och andra invandrare som kommunen får särskilda statliga bidrag för.

Introduktionen bör dock förbättras i flera avseenden inom den nuvarande ramen. Detta bör ske genom att introduktionen i större utsträckning än hittills utgår från individens behov och förutsättningar och i högre grad utformas tillsammans med denne samt planeras och genomförs i samverkan mellan olika parter. Inte minst folkrörelserna bör kunna spela en viktig roll. Introduktionen bör också utformas så att den kan följas upp och resultatet återförs till anordnarna.

Stöd och insatser bör samlas i ett introduktionsprogram som liksom i dag kommer till uttryck i en individuell introduktionsplan.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser instämmer i kommitténs förslag.

Utredningen: Utredningen föreslår att kommunerna skall vara skyldiga att erbjuda introduktionsprogram enligt en ny lag som bl.a. skall innehålla en reglering av introduktionsprogrammets innehåll i stort. Utredningen föreslår vidare att nationella mål för introduktionen skall anges i lagen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är negativa till utredningens förslag till en ny lag. *Statens invandrarverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Göteborgs kommun och Svenska Flyktingrådet* anser att de nationella målen kan uppnås utan lagstiftning genom frivilliga avtal med kommunerna och styrning av den statliga ersättningen. *Statskontoret* saknar en analys om i vilken mån lagstiftning innebär en ambitionshöjning i förhållande till nuvarande situation. *Riksrevisionsverket* ser inga fördelar med lagreglering, eftersom sanktionsmöjligheterna kommer att vara desamma. *Svenska Kommunförbundet* har viss förståelse för att lagbinda introduktionsprogram men anser bl.a. att utredningsförslaget inte leder till en bättre introduktion och att förslaget är alltför inriktat på kommunens skyldigheter. *Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg* samt *Folkbildningsförbundet* är positivt inställda till förslaget liksom bl.a. *Botkyrka kommun* och *Uppsala kommun* som anser att staten bör kunna styra introduktionsverksamheten bättre än hittills.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att kommunerna även i fortsättningen bör anordna individuellt inriktad introduktion för skyddsbehövande och andra invandrare som kommunen erhåller särskilda statsbidrag för. Introduktionsprogram bör även erbjudas barn och ungdomar.

Ett sammanhållet introduktionsprogram kan vara ett mycket viktigt instrument i introduktionen. Stora delar av det som bör vara innehållet i introduktionsverksamheten är redan reglerat genom lagstiftning. För vuxna bör sfi utgöra grunden i introduktionsprogrammet. Här har

kommunen redan en skyldighet genom annan lagstiftning. Kommunerna är också enligt skollagen och socialtjänstlagen skyldiga att på olika sätt ge stöd åt barn med särskilda behov inom skolan och förskolan. I stora delar faller de stödinsatser som krävs för nyanlända barn inom ramen för dessa kommunala skyldigheter. Regeringen anser därför att förutsättningarna för att ge de nyinvandrade en bra introduktion redan finns. Något skäl att reglera introduktionen genom lagstiftning föreligger därför inte.

Eftersom varje kommun är skyldig att ordna huvuddelen av den verksamhet som ingår i ett introduktionsprogram och också är skyldig att utge ekonomiskt bistånd till nyanlända invandrare som saknar egen försörjning finns tillräckliga incitament för kommunerna att anordna introduktionsprogram för samtliga de personer som man har rätt att få statlig ersättning för. Det bör också ligga i kommunens eget intresse att nyanlända invandrare genomför programmen på ett sådant sätt att det underlättar integrationen.

Regeringen anser emellertid att introduktionen behöver vidareutvecklas i syfte att höja kvaliteten och nå bättre resultat. Detta kan ske genom att kommunerna utformar konkreta och uppföljningsbara introduktionsprogram.

Problemet med den nuvarande introduktionen är inte i första hand knutet till syftet med introduktionen eller innehållet i den så som det är formulerat genom regeringens och riksdagens ställningstaganden. Problemen är snarare knutna till det konkreta genomförandet och vilka resultat som uppnås.

Ett annat problem är de ökade svårigheterna att nå målet självförsörjning efter en begränsad introduktionstid. Detta är till stor del beroende av situationen på arbetsmarknaden. Måluppfyllelsen påverkas också i viss utsträckning av brister i själva introduktionen. Ett problem som tidigare berörts gäller svenskundervisningen och svenskkunskaper. Ett annat problem är den dåliga samordning som förekommer mellan huvudmännen för olika delar av introduktionen. Uppföljningar har också visat att det på många håll inte tas tillräcklig hänsyn till de nyanländas individuella förutsättningar och behov. Introduktionen har i alltför stor utsträckning innehållit kollektiva lösningar. Det har även visats att barnen kommit i skymundan under introduktionen till förmån för föräldrarna.

Uppföljningar har vidare visat på ett problem som hänger samman med utformningen av introduktionsplanen. Den enskilda invandraren har ofta inte deltagit på det sätt som är önskvärt med den följd att planen ofta kommit att präglas av ett ensidigt myndighetsperspektiv. Intresset har i vissa fall också mer fokuserats på själva introduktionsplanen som sådan och mindre på innehållet. För att introduktionen skall bli bra måste den utformas tillsammans med den enskilda invandraren eller för barn dennes vårdnadshavare samt utgå från varje individs behov och förutsättningar. Utgångspunkten är och måste vara att det är individens eget ansvar att skapa sig en bra tillvaro i Sverige och att berörda myndigheter på bästa sätt skall stödja

individens initiativ för att uppnå detta. Det är viktigt att denna ansvarsfördelning klargörs.

För att introduktionen skall kunna bedrivas så effektivt som möjligt för den enskilde och för samhället krävs att information från berörda myndigheter lämnas och inhämtas på ett smidigt sätt och att det inte uppstår onödiga väntetider under introduktionen. Uppföljningar har visat att det bland annat finns problem med informationsöverföringen från Invandrarverket till kommunerna. Vidare uppstår ibland onödiga väntetider till följd av bristande samverkan mellan berörda myndigheter.

Arbetsförmedlingens roll i introduktionen är svår och samtidigt betydelsefull. Ibland kritiseras arbetsförmedlingen för att inte tillräckligt tidigt delta i introduktionen. Likaså finns kritik mot arbetsförmedlingens insatser i slutet av introduktionen, där erfarenheten ibland är att arbetsförmedlingen anser att invandrarna trots genomgången svensk-undervisning och yrkeskunskaper inte är färdiga för arbetsmarknaden och därför inte bistår med den hjälp som de har behövt.

Ett annat problem rör uppföljningen av introduktionen. Den har i stor utsträckning koncentrerats på upprättandet av introduktionsplaner i stället för på de faktiska resultaten. Detta hänger i viss utsträckning samman med att de mål som varit angivna för introduktionen inte varit tillräckligt bra formulerade för utvärderingen av resultatet. Flera kommuner har också efterfrågat tydligare angivna mål.

De beskrivna problemen berör både statliga och kommunala myndigheter och kräver olika slags åtgärder på olika nivåer för att kunna lösas. Bland annat behöver syftet med introduktionen och innehållet i den tydliggöras. Vidare är det viktigt att varje myndighets ansvar preciseras och klargörs samtidigt som det sker en samverkan mellan olika parter. Av stor vikt för att förbättra introduktionen över hela landet är också uppföljning och erfarenhetsspridning. Genom mer utvecklade resultatuppföljning och jämförelser mellan olika kommuner kan såväl statliga myndigheter som kommunerna få bättre vägledning för hur arbetet kan förbättras och utvecklas.

Samverkan kring introduktionsprogrammet

Kommunen bör tillsammans med den nyanlände ha ansvaret för att utforma ett introduktionsprogram och se till att det genomförs. Även andra myndigheter bör medverka i genomförandet. Att samverkan sker mellan de olika aktörerna är avgörande för helheten i programmet.

Inom kommunen är det viktigt att samverkan sker mellan olika verksamhetsområden. Samverkan bör även ske mellan kommunen och den lokala arbetsförmedlingen för att deltagarna skall få en orientering om och en realistisk bild av svensk arbetsmarknad. För personer inom vissa yrkeskategorier är det viktigt att på ett tidigt stadium få kontakt med de instanser som värderar och bedömer den i utlandet uppnådda kompetensen. För en del personer är det viktigt att så snabbt som möjligt få kontakt med en högskola, och för andra kan det vara av vikt att så snart som möjligt komma i kontakt med tänkbara

entreprenörspartner. Varje vägval som den enskilde står inför kräver att samhällets olika aktörer snabbt och effektivt kan ge den vägledning som behövs.

För att öka möjligheterna att utforma introduktionsprogrammen efter vars och ens behov kan det också vara av värde att söka samverkan utanför den egna kommunen. Interkommunal samverkan kan t.ex. underlätta sammansättningen av undervisningsgrupper och öka flexibiliteten inom sfi-undervisningen och användandet av olika pedagogiska metoder. Regeringen anser att det behövs ett utökat samarbete mellan kommuner i syfte att individualisera och effektivisera introduktionen.

Vid sidan av de statliga och kommunala aktörerna spelar föreningslivet en viktig roll. Föreningslivet kan bidra till att den enskilde får möjligheter att etablera ett svenskt nätverk och skaffa sig strategiska kontakter som kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden eller som på annat sätt kan vara av värde i framtiden. Föreningslivet kan även spela en betydelsefull roll för språkinläringen.

Vidare har landstinget en viktig roll eftersom deltagarens hälsa kan vara avgörande för möjligheterna att tillgodogöra sig ett introduktionsprogram. Samverkan mellan landsting och kommun vid genomförandet av introduktionsprogrammet är mycket viktigt i de fall det finns rehabiliteringsbehov eller andra hälsoproblem. Det är också viktigt att samverkan sker mellan olika enheter inom landstinget samt mellan olika landsting så att erforderliga sjukvårdshandlingar kan vidarebefordras till aktuellt landstingsområde i samband med att en person bosätter sig i en kommun.

Ett effektivt introduktionsprogram förutsätter att samtliga inblandade parter i sin verksamhet sätter individen i centrum och att de olika insatserna tillsammans bidrar till att deltagarna får de kunskaper och det stöd som behövs för att de efter introduktionsperioden inte längre skall vara i behov av särskilda åtgärder. Introduktionsprogrammet bör därför påbörjas utan dröjsmål och övergången från t.ex. kommunen till arbetsförmedlingen eller utbildningsväsendet bör ske smidigt och snabbt. En flexibel samverkan mellan olika aktörer, där samtliga inblandade inser värdet av att samarbeta, bidrar till en god kvalitet på introduktionsprogrammet. Kommunen har ett särskilt ansvar för att samverkan kommer till stånd.

Eftersom introduktionsprogrammet bör utgå från varje individs behov och förutsättningar bör de erfarenheter deltagaren har med sig från hemlandet beaktas. Många har varit registrerade som asylsökande hos Invandrarverket och under den tiden tagit del av den verksamhet som Invandrarverket bedriver i väntan på beslut i tillståndsfrågan. Förvärvade svenskkunskaper och erfarenheter av denna verksamhet bör vara styrande för utformningen av introduktionsprogrammet så att deltagaren inte behöver börja om från början i kommunens introduktionsverksamhet. Av den anledningen är det även viktigt att samverkan sker mellan kommunerna och Invandrarverket.

Syftet med ett introduktionsprogram är att det skall ge deltagarna en grund som ger bästa möjliga förutsättningar för att leva och arbeta i Sverige på likvärdiga villkor med landets infödda invånare. Hur lång tid som behövs för att ge en tillräckligt stabil grund varierar bland annat beroende på deltagarens utbildningsbakgrund. I normalfallet bör dock en bas för det fortsatta livet i Sverige kunna erhållas inom två år förutsatt att programmet bedrivs på heltid. Eftersom avsikten med introduktionen är att deltagarna skall bli självförsörjande, är det naturligt att avbryta den så snart en deltagare får ett stadigvarande arbete. Ett tillfälligt arbete kan också vara en viktig inkörsport till arbetslivet. Introduktionsprogrammet bör i sådana fall kunna anpassas till det tillfälliga arbetet. Det kan t.ex. handla om att förlägga svenskundervisningen till kvällstid.

För en del är dock två år inte tillräckligt lång tid för att uppnå den basnivå som introduktionen syftar till. Det gäller framför allt för de personer som har mycket kort skolbakgrund och de som av medicinska skäl har svårt att delta i ett introduktionsprogram på heltid. Situationer kan även uppkomma när introduktionen inte kan påbörjas direkt vid ankomsten till kommunen. Det kan t.ex. bero på medicinska skäl eller barnafödande. En utgångspunkt bör dock vara att ett introduktionsprogram inte bör påbörjas senare än ett år efter det att uppehållstillstånd beviljats.

11.2.3 Innehållet i introduktionsprogrammen

Regeringens bedömning: Introduktionsprogram för vuxna bör innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi), praktik i den utsträckning som är möjligt, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv samt information om vardagslivet i en kommun.

Introduktionsprogram för barn och ungdomar bör innehålla de insatser som behövs för att de på bästa sätt skall kunna delta i förskoleverksamhet och skolverksamhet.

Inom ramen för introduktionsprogrammet bör nyanlända invandrare ges möjlighet att få svenska kontakter.

Kommunerna bör i anslutning till introduktionsprogrammet uppmärksamma nyanlända invandrares hälsoproblem och vid behov ta initiativ till rehabiliterande insatser.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De som har yttrat sig instämmer i kommitténs förslag.

Utredningen: Utredningens förslag om introduktionsprogrammets innehåll överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Den övervägande delen av remissinstanserna är positiva till förslaget. Många av remissinstanserna är mycket positiva till att hälsans betydelse för nyanlända invandrare betonas.

Skälen för regeringens bedömning: Vuxna invandrare behöver få möjligheter att rusta sig för framtiden vad gäller kunskaper i det svenska språket och om svenskt samhälls- och arbetsliv. Introduktionsprogram för vuxna bör därför innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi), praktik i den utsträckning som är möjligt, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv samt information om vardagslivet i kommunen.

Barn och ungdomar behöver få stöd så att de kan delta i och tillgodogöra sig förskole- och skolverksamhet. Introduktionsprogram för barn och ungdomar bör därför innehålla de stödåtgärder som behövs för att de skall kunna delta i och tillgodogöra sig denna verksamhet.

Med hänsyn till skillnaderna mellan olika individer vad gäller t.ex. ålder, kön och utbildningsbakgrund bör introduktionen läggas upp så att olika individers behov kan tillgodoses. De som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd bör få en introduktion som både ger en god grund för livet i Sverige och samtidigt förbereder dem för ett återvändande. Återvändningsaspekter bör även uppmärksammas för skyddsbehövande som beviljats permanent uppehållstillstånd men som vill hålla öppet för möjligheten att återvända till hemlandet om förhållandena så medger.

De mål för introduktionen som kommunen sätter upp tillsammans med individen bör vara både differentierade och tydliga. Med tydligt angivna mål är det lättare för individen att delta i programmet och se sitt eget ansvar för att nå de eftersträlvade resultaten. Det gör det också lättare för kommuner och myndigheter att följa upp resultatet av introduktionen.

Svenskundervisning

Svenskundervisning bör utgöra grunden för introduktionsprogrammet och bör i möjligaste mån kombineras med praktik. Undervisningen bör utgå från varje individs behov och förutsättningar och utformas med hänsyn till individens mål och till övriga moment i introduktionsprogrammet, så att helheten i introduktionsprogrammet understryks. Svenskundervisningen bör t.ex. knyta an till de erfarenheter som deltagaren förvärvat under praktiken. Genom undervisningen bör vuxna invandrare få sådana kunskaper att språket fungerar som ett kommunikationsmedel både i vardagsliv och utbildning eller yrkesliv. Nuvarande kursplan för sfi anger detta som mål för undervisningen. Regeringen anser att denna målformulering täcker in de olika kunskapsnivåer som bör inrymmas inom undervisningen i ett introduktionsprogram.

Eftersom språket skall fungera som ett kommunikationsmedel i olika miljöer, bör utbildningsanordnaren noga kartlägga vilka förkunskaper den enskilda invandraren har och vilken typ av svenskundervisning som bäst svarar mot den enskildes behov. Det är också viktigt att

kartlägga eventuella hinder för språkinläring såsom t.ex. förekomst av dyslexi eller nedsatt hörsel.

Vidare behöver nyanlända invandrare med barn sådana svenskkunskaper att de kan ta del av och förstå verksamheten på en svensk förskola eller skola. Med en mer individualiserad svenskundervisning enligt de intentioner som tidigare nämnts bedöms möjligheterna att kunna individanpassa undervisningen öka. Undervisningstakten bör anpassas efter elevens förmåga. Högskoleutbildade som redan tillägnat sig ett främmande språk kan i regel tillgodogöra sig undervisningen relativt snabbt och bör kunna erbjudas en komprimerad undervisning. Av betydelse för hur lång och omfattande undervisningen behöver vara är också om invandraren deltagit i och tillgodogjort sig svenskundervisning inom ramen för Invandrarverkets organiserade verksamhet för asylsökande.

Praktik

Praktik är ett viktigt inslag i introduktionen och bör i normalfallet ingå i ett introduktionsprogram. Situationer kan dock uppstå då antalet nyanlända skyddsbehövande kraftigt ökar. I en sådan situation kan kommunernas möjligheter att erbjuda samtliga deltagare praktik minska. Med praktik menas frivilliga åtaganden från privata och offentliga arbetsgivare som möjliggör för deltagare i ett introduktionsprogram att komma i kontakt med det svenska arbetslivet.

Syftet med praktiken bör vara att underlätta språkinläringen och förmedla kunskaper om svenska samhällsförhållanden och svenskt yrkesliv. Praktiken ger också värdefulla möjligheter för den nyanlände att skapa svenska kontakter. Många kommuner som i dag inom sina introduktionsprogram kombinerar sfi och praktik har goda erfarenheter av detta. Praktiken bör anpassas efter deltagarens bakgrund och intressen och så långt som möjligt erbjudas inom ett yrkesområde som ligger i linje med individens framtidsplaner. Det är vidare viktigt att praktiken förläggs till svenskspråkiga miljöer så att språkinläringen underlättas. Med hänsyn till betydelsen av praktik kommer regeringen att ta initiativ till att samla arbetsmarknadens parter till överläggningar om hur antalet praktikplatser kan utökas och hur de kan utformas till meningsfulla inslag i introduktionen.

Orientering om svenska samhällsförhållanden

Sfi-undervisningen skall ge kunskaper om det svenska samhället, om lag och rätt och om normer och värderingar som är centrala i det svenska samhället. Utöver detta kan det också behövas särskilda informationsinsatser på invandrarens eget språk, vilket redan i dag ges av många kommuner. För att den nyanlände skall kunna bli delaktig i det svenska samhället är det dessutom viktigt att han eller hon lär sig att förstå de uttalade normer och sociala koder som styr människors umgänge i vardagslivet. Denna typ av kunskap kan endast förvärfvas genom kontakter med andra människor. Vid utformningen och

genomförandet av introduktionsprogrammet bör kommunen därför beakta möjligheterna för deltagaren att komma i kontakt med svenskt vardags- och samhällsliv. Kontakter med föreningslivet är här av stor betydelse. Kontakter som kan vara av betydelse för möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden bör särskilt uppmärksammas.

Syftet med samhällsorienteringen bör vara att ge de invandrade de kunskaper som de behöver om det svenska samhället. Behovet kan variera beroende på i vilken miljö kunskaperna skall användas, vilket kan påverka utformningen av programmet. För en del bör tyngdpunkten ligga på orientering i närsamhället och för andra bör kunskaperna förbereda för kommande studier eller yrkesliv.

Nyanlända invandrare med kort skolbakgrund

Invandrare utan grundskolekompetens har i dagens arbetsmarknads-läge små chanser att få arbete. Precis som infödda invånare i samma situation måste de som regel först gå igenom en kompletterande utbildning innan det finns några möjligheter för dem att etablera sig på den ordinarie arbetsmarknaden i Sverige. För nyanlända invandrare med kort skolbakgrund bör introduktionen därför vara inriktad på att de skall komplettera sin grundutbildning alternativt skaffa sig en bas-utbildning. Detta gäller dem som är i arbetsför ålder, dvs. personer som inte längre är skolpliktiga och som ännu inte uppnått pensionsålder. Tyngdpunkten för dem som inte bedöms kunna stå till arbetsmarknadens förfogande skulle som alternativ kunna ligga på orientering om svenska samhällsförhållanden och om information om vardagslivet i en kommun.

Introduktionsprogram för barn och ungdomar

Introduktionen för barn och ungdomar bör vara inriktad på att de får sådant stöd att de kan delta i och tillgodogöra sig förskole- och skol- verksamhet. Stödåtgärderna kan vara av olika slag. Det kan vara både förberedelser för att kunna påbörja skolundervisning eller förskole- verksamhet och stödinsatser inom skolan och förskolan för de barn som deltar. Bland annat behöver de bli medvetna om och införstådda med de normer som genomsyrar skolan. Föräldrakontakten är vidare av betydelse för att barnen skall kunna känna sig trygga i förskolan och skolan. Att föräldrarna förstår skolsystemet och kan identifiera de normer som är vägledande underlättar barnens anpassning sig till den nya miljön. Barn och ungdomar som har haft oregelbunden eller ofullständig skolgång före ankomsten till Sverige behöver särskilda insatser för att uppnå den nivå som behövs för att kunna följa undervisningen i den årskurs de normalt skulle tillhöra.

Barns och ungdomars förmåga att kunna tillgodogöra sig verksamheten inom förskola och skola hänger nära samman med deras fysiska och psykiska hälsa. Det är därför värdefullt att de unga vid behov ges möjligheter att bearbeta sina upplevelser inom ordinarie förskoleverksamhet och skola genom att arbeta med t.ex. bild, form

och drama. Dessutom bör de som behöver professionell hjälp att bearbeta svåra upplevelser få det.

De barn som börjar i svensk skola utan att ha genomgått förskola bör få hjälp att ta igen det försprång som förskolebarnen har.

När det gäller de äldre ungdomarna som inte längre är skolpliktiga, anser regeringen att introduktionen bör syfta till att snabbt få dem att delta i samma aktiviteter som infödda ungdomar deltar i. Riskerna för utanförskap och negativa sociala konsekvenser är annars stora. Ungdomar mellan 16 och 20 år bör därför i regel ha påbörjat gymnasieutbildning under introduktionperioden. Beroende på den enskildes bakgrund kan det dock ibland vara ett bättre alternativ att någon annan form av studier anordnas, t.ex. studier på folkhögskola. Insatser enligt lagen (1995:706) om kommuners ansvar för ungdomar kan också bli aktuellt. I den ges kommunerna möjligheter att anordna praktik eller annan verksamhet på heltid för arbetslösa ungdomar under tjugo år som inte genomgår gymnasieskola eller liknande utbildning.

Det är viktigt att sfi-undervisningen även för denna grupp utgår från den enskilde individens erfarenheter och förutsättningar. Rätten till sfi är knuten till det andra kalenderhalvåret det år då man fyller 16 år.

Inom ramen för introduktionsprogrammet bör nyanlända barn och ungdomar erbjudas fritidssysselsättning genom samverkan med frivilligorganisationer. Barn och ungdomar som bor i bostadsområden där det svenska språket talas i liten utsträckning bör ha fått möjligheter att etablera svenska kontakter inom ramen för sina fritidsaktiviteter.

Svenska kontakter

Ett av introduktionens syften bör vara att nyanlända invandrare får svenska kontakter. Kommunen bör därför uppmuntra deltagarna att skaffa sig svenska kontaktytor. Ett svenskt kontaktnät kan vara av strategisk betydelse för möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden, eftersom många rekryteringar i dag sker genom direktkontakt med arbetsgivaren efter rekommendationer från en referensperson. Ett svenskt kontaktnät kan också förmedla kunskaper om hur arbetslivet fungerar och hur man förväntas uppträda på en arbetsplats. Erfarenheter har visat att en gemensam yrkesbakgrund eller utbildning, liksom gemensamma intressen och värderingar, är en viktig förutsättning för att kontakterna skall fungera mellan flyktingar och svenskar. Detta bör vara vägledande för kommunens arbete med att stimulera kontakter mellan invandrare och svenskar. Det bör givetvis vara den enskildes egna val som styr vilka kontakter som tas. Därför kommer självfallet kontakterna med det svenska samhället att se olika ut för olika personer.

Gemensam yrkesbakgrund kan också öppna dörren för ett frivilligt mentorskap inom arbetslivet. Det kan vara värdefullt för både den nyanlände och den infödde att få ett utbyte med en kollega från ett annat land. I takt med den alltmer ökade internationaliseringen på arbetsmarknaden bör fackföreningsrörelsen ha ett intresse av att möjliggöra dessa internationella kollegiala möten, som givetvis också kan leda till

ökad insyn i svenskt yrkes- och samhällsliv. Branschkontakter under introduktionsperioden kan också innebära att nyanlända som är inriktade på att starta eget får möjligheter att träffa potentiella företagspartner i ett tidigt skede.

Svenskt föreningsliv är rikt och omfattar i någon form nästan alla invånare i landet. Olika typer av föreningsaktiviteter och annat frivilligarbete är därför en potential att räkna med under introduktionsperioden. För att frivilligarbetet verkligen skall kunna bli ett komplement till den mer myndighetsbaserade introduktionen, krävs dock att föreningslivet engagerar sig och tar ett tydligt ansvar under introduktionsperioden. Kommunen bör verka för att involvera föreningslivet vid genomförandet av introduktionsprogrammet samt att informera om föreningsutbudet och möjligheter till andra kontakter så att individen kan göra egna val. Föreningslivet och folkrörelserna måste sedan vara aktiva i att rekrytera och bibehålla nyanlända invandrare inom sina verksamhetsgrenar.

Som nyanländ med barn kan det vara bra att i ett tidigt skede komma i kontakt med andra föräldrar. I kontakter med andra föräldrar kan man få hjälp att förstå den svenska synen på barnuppfostran och hur förskolan och skolsystemet fungerar. Härigenom kan man undvika eventuella missförstånd, t.ex. i mötet med den svenska ungdomskulturen.

Många invandrare har ett starkare förhållande till religionen än majoriteten av den svenskfödda befolkningen. Trossamfunden kan därför spela en viktig roll för de nyanlända och deras företrädare kan sprida kunskaper om det svenska samhället. Likaså kan trosfränder bli del av det kontaktnät som alla nyanlända behöver. I introduktionsprogrammet bör kommunen informera nyanlända om hur de kan komma i kontakt med sina respektive trossamfund.

Hälsospekter

Vid utformandet och genomförandet av introduktionsprogrammen bör hänsyn tas till att flyktingsituationen kan ha inneburit både psykiska och fysiska hälsorisker. Viss ohälsa kan ha sin grund i själva flyktorsaken. Detta gäller framför allt personer som flytt från krig och krigsliknande situationer. Annan ohälsa kan ha sin förklaring i förlusten av nära anhöriga eller förlusten av den del av den egna identiteten som hör samman med det yrke och status man hade i hemlandet.

Fysiska och psykiska men av t.ex. tortyr och krigsskador likaväl som obearbetade kriser kan försvåra möjligheterna för den enskilde att tillgodogöra sig ett introduktionsprogram. Det är därför viktigt att eventuella hälsoproblem uppmärksammas och att kommunen vid behov tar initiativ till rehabiliterande insatser. Detta kräver samverkan med sjukvårdshuvudmannen som i regel har ansvaret för att genomföra rehabiliterande insatser efter en egen bedömning av vilka insatser som bör göras. Sjukvårdshuvudmannen bör i normalfallet ha fått kännedom om eventuella vårdbehov genom uppgifter från den primärvård som personen i fråga har haft kontakt med under den tid asylansökan

prövats. Om den nyanlände trots behov inte får adekvat hjälp inom hälso- och sjukvården riskerar introduktionsprogrammet att bli bristfälligt hur väl kommunen och den enskilde än planerar genomförandet.

Barnen till de vuxna som bär på svåra upplevelser är i en speciellt utsatt situation. De har ofta inte förstått orsaken till flykten och kan ha svårt att uttrycka och bearbeta sina upplevelser om inte en vuxen tar sig tid och orkar lyssna. Barnens hälsosituation bör därför särskilt uppmärksammas under introduktionsperioden. Vissa kommuner har med gott resultat etablerat samarbete med psykiatriska barn- och ungdomsvården där föräldrar fått stöd samtidigt som barnens upplevelser bearbetats. Om föräldrarna ges stöd i att vara föräldrar och barnen tillåts bearbeta sina upplevelser, underlättas möjligheterna för hela familjen att kunna tillgodogöra sig introduktionsprogrammet och förbättra sitt hälsotillstånd.

För en del med rehabiliteringsbehov kan medverkan i ett introduktionsprogram på hel- eller deltid vara av godo om de under programets gång får det stöd som behövs. För andra bör introduktionsprogrammet föregås av rehabilitering. Kommunerna bör sträva efter att så långt som möjligt anpassa svenskundervisning och övriga insatser så att deltagare med olika typer av rehabiliteringsbehov har möjligheter att genomgå ett introduktionsprogram.

Sammanfattning

Introduktionen bör sammanfattningsvis leda till att

- vuxna invandrare får sådan svenskundervisning att språket fungerar som ett kommunikationsmedel både i vardagsliv och utbildning eller yrkesliv,
- praktik ges i den utsträckning detta är möjligt,
- vuxna invandrare får orientering om svenska samhällsförhållanden och grundläggande fri- och rättigheter samt skyldigheter,
- de som är i arbetsför ålder och saknar utbildning motsvarande svensk grundskola kompletterar sin grundutbildning alternativt skaffar sig en basutbildning,
- ungdomar som inte har genomgått gymnasieutbildning eller motsvarande utbildning ges stöd att delta i sådan utbildning eller i åtgärder inom ramen för kommunernas ansvar för ungdomar,
- barn i förskoleåldern och skolpliktiga barn får sådant stöd att de på bästa sätt kan delta i förskoleverksamhet och skolverksamhet,
- nyanlända invandrare får möjlighet att skapa kontakter med svenska medborgare och svenskt föreningsliv, samt att
- hälsoproblem uppmärksammas och att initiativ tas till rehabiliterande insatser.

11.2.4 Uppföljning

Regeringens bedömning: Den statliga myndighet som skall ansvara för integrationsfrågor bör följa upp introduktionen och återföra resul-

tatet av uppföljningen till kommunerna. Uppgifter från kommunerna är ett viktigt underlag i myndighetens uppföljning.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag om uppföljning av introduktionen överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har kommenterat förslaget instämmer med kommittén.

Utredningen: Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig om detta har inte haft några erinringar mot förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Eftersom staten avsätter ekonomiska resurser till introduktionsåtgärderna är det angeläget att följa upp resultatet av introduktionen. Som tidigare sagts är det av avgörande betydelse för det fortsatta livet i Sverige att den nyanlända invandraren har fått en stabil grund under introduktionsperioden. Uppföljningen bör därför visa i vilken mån introduktionsprogrammen har underlättat för de nyanlända invandrarna att etablera sig i Sverige. Varje myndighet förväntas följa upp och utvärdera sin egen verksamhet men det samlade uppföljningsansvaret bör läggas på den myndighet som skall utöva tillsyn över introduktionsverksamheten.

Myndighetens uppföljningsarbete bör ske så att det utvecklar kommunernas eget arbete med introduktionen. Det bör utföras i dialogform och bidra till erfarenhetsspridning. Uppföljningen bör ingå som en naturlig del i det stöd till kommunerna som staten bör ge.

För att uppföljningen skall fungera tillfredsställande för både stat och kommun är det av vikt att kommunerna förser myndigheten med de uppgifter som den behöver för uppföljningen. Myndigheten bör därför ha möjlighet att begära in de uppgifter som behövs för uppföljningen.

I huvudsak bör uppföljningen basera sig på uppgifter och fakta som de olika kommunerna själva samlar och redovisar. Därutöver kan det bli aktuellt att myndigheten gör egna undersökningar och utvärderingar. Uppföljningen bör vidare läggas upp så att det blir möjligt att göra jämförelser mellan olika kommuner. Genom sådana jämförelser kan en kommun få en bättre uppfattning om resultatet i den egna kommunen och även få en uppfattning om på vilket sätt introduktionen skulle kunna förbättras. Det är således inte fråga om att följa upp introduktionen av varje enskild individ utan att få en bild av hur introduktionen är upplagd i kommunen och hur det samlade resultatet ser ut.

11.2.5 Riktlinjer för Invandrarverket

Regeringens bedömning: Invandrarverkets verksamhet för asylsökande skall underlätta genomförandet av introduktionsprogram.

Invandrarverket skall ge kommunerna information om de personer som erhållit uppehållstillstånd som kan ligga till grund folkbokföring, så att introduktionsprogrammet kan utformas och påbörjas så snart den nyanlände kommit till kommunen.

Utredningen: Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna är negativ till förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Invandrarverket har ansvaret för de asylsökande medan de väntar på beslut i tillståndsärendet. Det är viktigt att de asylsökande på ett tidigt stadium får information om svenska samhällsförhållanden och att de blir förberedda på vad ett kommande introduktionsprogram kommer att innebära om de beviljas uppehållstillstånd. Information måste vara balanserad och även inbegripa återvändandenaspekter. Information bör också ges om hur förutsättningarna för en god introduktion påverkas av valet av bostadsort. Denna information bör även ges till asylsökande som kan ordna eget boende hos släkt eller vänner under den tid asylansökan prövas.

Under väntetiden bedriver Invandrarverket olika former av organiserad verksamhet i syfte att aktivera de asylsökande. Syftet med denna verksamhet är att aktiviteterna så långt det är möjligt skall utgå från individens intressen och önskemål och att verksamheten skall vara av värde för den asylsökande oavsett om personen i fråga senare får uppehållstillstånd eller skall återvända. Det är viktigt att aktiviteterna i de delar som är inriktade mot vistelse i Sverige utformas på så sätt att de förbereder de asylsökande på kommunernas introduktionsprogram. Under aktiviteternas genomförande bör hänsyn tas till eventuella hälso- och sjukvårdspåverkan som kan vara av betydelse för den asylsökandes möjligheter att senare kunna delta i ett kommunalt introduktionsprogram.

I samband med att de skyddsbehövande och deras anhöriga tas emot i en kommun är det viktigt att kommunen får den information som behövs och finns tillgänglig hos Invandrarverket för att det individuella introduktionsprogrammet skall kunna utformas och påbörjas utan dröjsmål. Av särskild vikt är uppgifter om förvärvade svenskkunskaper, utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet liksom information om vilken typ av verksamhet som personen har deltagit i under den tid asylansökan prövats. Erfarenheter visar att det finns vissa brister i informationen mellan Invandrarverket och kommunerna i samband med bosättningen i kommunen. För att undanröja dessa brister bör Invandrarverket säkerställa att kommunerna får nödvändig information om varje person som efter att ha varit registrerad hos Invandrarverket för första gången tas emot i en kommun. För vissa uppgifter kan det föreligga sekretess. I sådana fall krävs samtycke från den enskilde innan informationen lämnas ut. Landstinget ansvarar för sjukvården för asylsökande och bör, med beaktande av den sekretess som råder inom hälso- och sjukvården, se till att erforderliga handlingar överförs till

11.2.6 Riktlinjer för Arbetsmarknadsverket

Regeringens bedömning: Arbetsförmedlingen skall

- i samråd med kommunen informera deltagarna i ett introduktionsprogram om svensk arbetsmarknad,
- bistå kommunen med sin kompetens vid utformandet av introduktionsprogram,
- utgå från att godkänt betyg i sfi är tillräckligt för att en person skall kunna ta del av arbetsförmedlingens insatser och åtgärder, samt
- prioritera arbetslösa nyanlända invandrare som genomgått introduktionsprogram och vidta åtgärder för att undvika väntetider och passivisering.

Utredningen: Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har varit negativ till förslaget. *Arbetsmarknadsstyrelsen* instämmer i förslaget. Några remissinstanser anser dock att riktlinjerna är för otydliga och att de bör preciseras.

Skälen för regeringens bedömning: Den nyanlände har nytta av att så snart som möjligt få en realistisk bild av svensk arbetsmarknad, framtidsutsikter och kvalifikationskrav för olika yrkesområden. Det är även angeläget för den nyanlände att få examina från hemlandet värderade och bedömda i ett tidigt skede så att introduktionen inte fördröjs till följd av formella hinder. Arbetsförmedlingen bör därför i ett tidigt skede informera om svensk arbetsmarknad och arbetsförmedlingens roll. Under den tidigare delen av introduktionsprogrammet kan arbetsförmedlingens insatser vara av allmän karaktär. Så snart den nyanlände har fått kunskaper om svenskt arbetsliv och inhämtat kunskaper i svenska språket kan dock arbetsförmedlingen ge en individuellt anpassad rådgivning. I takt med att behovet av individuell vägledning växer fram bör arbetsförmedlingen därför sträva efter att tillgodose kommunens önskemål om samverkan. I slutskedet av introduktionen ökar kraven på aktiva insatser från arbetsförmedlingen.

Erfarenheter visar att arbetsförmedlingen i sina utredningar inte i tillräcklig grad har tagit hänsyn till den information som redan finns om individens bakgrund samt att man inte alltid godtar att en sökande har tillräckliga kunskaper i svenska trots godkänd sfi-utbildning. För att introduktionsprogrammet skall kunna genomföras utan onödiga väntetider bör arbetsförmedlingen utgå från den information som redan finns om den enskilde. Vidare bör det inte råda något tvivel om legitimiteten i betygssystemet för sfi. Arbetsförmedlingen bör utgå från att godkänt betyg i sfi är tillräckligt för att en person skall kunna ta del av arbetsförmedlingens insatser och åtgärder. Detta får dock inte medföra att arbetssökande invandrare utan godkänt betyg i sfi i princip

utestängs från arbetsförmedlingens service. Arbetsförmedlingen kan naturligtvis bedöma att en invandrare som inte har klarat sfi-provet ändå har tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att kunna ta ett arbete där kraven på kunskaper i svenska inte är så stora. Kravet på kunskaper i svenska bör alltid ses i relation till arbetsinnehåll och arbetsuppgifter.

Efter genomfört introduktionsprogram är det viktigt att arbetsförmedlingen prioriterar arbetslösa nyanlända invandrare som genomgått ett introduktionsprogram och vidtar åtgärder för att undvika väntetider och passivisering.

11.2.7 Statens roll vid nyanlända invandrares bosättning

Regeringens bedömning: Skyddsbehövandes möjligheter att välja bosättningsort bör inte inskränkas. Ökade ansträngningar bör emellertid göras för att minska koncentrationen av nyanlända invandrare till vissa kommuner.

Invandrapolitiska kommittén: Kommittén har föreslagit att en central statlig myndighet skall upphandla introduktionsprogram av i första hand kommuner och att denna upphandling i första hand skall koncentreras till orter med goda möjligheter till en introduktion av god kvalitet. Kommittén har vidare föreslagit att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. bör ändras så att rätten till eget boende för en person som sökt asyl och väntar på besked begränsas.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är negativa till en ökad styrning av bosättningen. Några kommuner samt Svenska Kommunförbundet anser dock att lagen om mottagande av asylsökande bör ändras så att rätten till eget boende för den som sökt asyl och väntar på besked begränsas.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att det inte bör göras någon inskränkning i skyddsbehövandes möjligheter att välja bostadsort. Invandrares första bosättning bör därför inte styras till vissa orter enligt den modell som Invandrapolitiska kommittén har föreslagit. Principen att varje enskild individ själv måste få bestämma var hon eller han skall bosätta sig innebär emellertid inte att staten helt kommer att sakna möjligheter att styra nyanlända invandrares bosättning. Det finns en del skyddsbehövande som inte har anknytning i landet eller av andra skäl inte kan ordna bostad själv. Dessa personer måste få hjälp vid bosättningen. I synnerhet är det angeläget att ge sådan hjälp till dem som befinner sig på en förläggning och till organiserat överförda flyktingar (kvotflyktingar). En utgångspunkt bör vara att bosättning skall ske i en kommun där förutsättningarna är goda för den enskilde att delta i ett introduktionsprogram anpassat till hans eller hennes bakgrund.

Den statliga myndighet som på central nivå kommer att ha det övergripande ansvaret för frågor som rör introduktionen av nyanlända invandrare bör också ha det direkta ansvaret för att vid behov medverka

vid skyddsbehövandes bosättning. Det är i dessa fall mycket viktigt att bosättningen föregås av kontakter med den kommun som anses lämplig och att kommunen har goda förutsättningar för introduktionen. Den ansvariga myndigheten bör liksom hittills skett träffa överenskommelser med kommuner om att de med kort varsel skall kunna ta emot organiserat överförda flyktingar och personer som vistas på förläggning när de beviljas uppehållstillstånd.

En strävan i den statliga myndighetens medverkan i bosättningen bör vara att koncentrationen av invandrare till vissa kommuner motverkas. Personer som inte har några egna önskemål om bosättningsort och som saknar anknytning till någon viss kommun bör inte erbjudas bostad i en kommun där det redan finns en stor koncentration av invandrare. Detta kräver att det finns överenskommelser om mottagande mellan myndigheten och andra kommuner i tillräcklig omfattning. Det är också viktigt att personer som skall flytta ut till en kommun får information om olika alternativ till bosättning, vilket kan bidra till ett bättre beslutsunderlag och ökad valmöjlighet för personen i fråga. De personer som kan ordna eget boende hos släktingar och vänner under den tid asylansökan prövas bör också få information om vad val av bostadsort betyder för möjligheterna vad gäller försörjning, utbildning och förvärvande av svenskkunskaper.

Den ansvariga statliga myndigheten måste se till att kommunernas beredskap att ta emot skyddsbehövande svarar mot det totala behovet. Det kan därför vara nödvändigt att teckna överenskommelse med ett antal kommuner om att ha särskild beredskap. I en massflyktsituation kan det uppstå behov av särskilda åtgärder för att åstadkomma en styrning av bosättningen till orter där det finns särskild beredskap. I den mån det skulle krävas får regeringen i en sådan situation återkomma till riksdagen med förslag om ändring av lagen om mottagande av asylsökande eller annan lagstiftning.

11.3 Introduktionsersättning

Regeringens förslag: Nuvarande system med möjlighet för kommunerna att betala ut introduktionsersättning bibehålls. En nyhet är dock att en kommun om det finns särskilda skäl till det får bevilja introduktionsersättning till andra invandrare än skyddsbehövande och deras anhöriga om de deltar i ett introduktionsprogram.

Invandrapolitiska kommittén: Kommittén har föreslagit en statlig introduktionsersättning för skyddsbehövande och att även andra invandrare efter behovsprövning skall kunna få en sådan statlig ersättning om de deltar i ett introduktionsprogram.

Remissinstanserna: Majoriteten av dem som yttrat sig i frågan är positiva till kommitténs förslag.

Arbetsgruppen för introduktionsersättning för nyanlända invandrare: Arbetsgruppen har presenterat tre alternativ till utformning av introduktionsersättning till nyanlända invandrare som deltar i in-

troduktionsprogram och som det utgår särskild statlig ersättning för. Det första alternativet innebär en statlig beskattad grundersättning på 5 000 kronor per månad kombinerat med ett kommunalt behovsprövat och obeskattat tilläggsbelopp. Det andra alternativet innebär att både den statliga grundersättningen och tilläggsbeloppet skall vara obeskattat. Det tredje alternativet innebär att nuvarande system med kommunal introduktionsersättning bibehålls. Arbetsgruppen har dessutom föreslagit att introduktionsersättning skall kunna betalas ut till andra invandrare än skyddsbehövande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser anser att introduktionsersättning bör lämnas i stället för socialbidrag till dem som deltar i ett introduktionsprogram. Flera remissinstanser, däribland *Socialstyrelsen* och *Röda Korset* anser att det bör bli en lagstadgad skyldighet för kommunerna att utbetala introduktionsersättning. Flertalet av de myndigheter och frivilligorganisationer som yttrat sig förordar det första alternativet. Detsamma gör *Svenska Kommunförbundet* som därutöver föreslår att staten bör svara för hela introduktionsersättningen. *Statskontoret* anser att det pedagogiska argumentet för beskattning i det första alternativet är för svagt och att det blir ett komplicerat system eftersom ekonomiska regleringar behöver göras mellan stat och kommun respektive landsting. Endast ett par remissinstanser förordar det andra alternativet. Bland kommunerna förordar hälften det tredje alternativet, något färre det första och resterande tar inte ställning för något speciellt alternativ. De som är positiva till det tredje alternativet anför bland annat att detta system bäst tillgodoser kommunernas behov av ekonomiska incitament för att bedriva bra introduktion och att det skapar en kontinuitet för de kommuner som redan har ett lokalt fungerande ersättningssystem.

Skälen för regeringens förslag: Socialbidrag är för närvarande den vanligaste försörjningskällan för nyanlända invandrare. Detta är av flera skäl olyckligt. Ett skäl är att socialbidraget är konstruerat för att ge hjälp åt personer som tillfälligt har ekonomiska problem. Bidraget är således inte avsett att vara en långsiktig försörjningskälla. Erfarenheter visar också att långvarig försörjning genom socialbidrag kan leda till passivitet och försvåra för den enskilde att komma ut i arbetslivet.

Ytterligare en nackdel är att incitamenten till att ta egna initiativ riskerar att minska. I samma utsträckning som en socialbidragsberättigad person anstränger sig för att förbättra den egna ekonomin, t.ex. genom att flytta till ett billigare boende eller att arbeta extra på kvällarna, reduceras socialbidraget.

Regeringen anser att det är önskvärt med ett annat försörjningsstöd än socialbidrag för dem som deltar i ett introduktionsprogram. Det skulle av flera skäl vara önskvärt med en enhetlig generell ersättning utan någon individuell prövning. En sådan ersättning är dock inte möjlig att införa eftersom den riskerar att bli alltför kostnadsdrivande för samhället och även orättvis för den enskilde. En viktig orsak till detta är att skillnaderna i hyreskostnader är betydande mellan olika hushåll och mellan olika delar av landet. För att inte en stor del av dem

som får introduktionsersättning skulle bli tvungna att söka socialbidrag till hyran skulle det krävas att nivån på ersättningen läggs tämligen högt, vilket skulle leda till ökade kostnader och att de som har en lägre hyra skulle bli överkompenserade. Om nivån på ersättningen å andra sidan läggs för lågt skulle en stor del av dem som får introduktionsersättning behöva söka kompletterande socialbidrag, vilket skulle motverka syftet med ersättningen.

Invandrapolitiska kommitténs förslag innebär att staten borde svara för introduktionsersättningen i sin helhet. Om staten skulle bära de direkta kostnaderna för nyanlända skyddsbehövandes försörjning under introduktionstiden skulle emellertid incitamenten för kommunerna att bedriva en effektiv introduktionsverksamhet delvis gå förlorade. Även om det under senare år har varit svårt för flertalet skyddsbehövande att få ett arbete efter att ha gått igenom ett introduktionsprogram, anser regeringen att det är viktigt att bibehålla ekonomiska incitament för att uppnå en effektiv introduktion. Detta är särskilt viktigt inför en förändrad situation på arbetsmarknaden med ökad efterfrågan på arbetskraft.

Sedan år 1993 har kommunerna möjlighet att betala ut introduktionsersättning till skyddsbehövande och andra som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet och som deltar i ett introduktionsprogram. Ett sextiotal kommuner har valt att införa introduktionsersättning. Kommunerna fastställer själva introduktionsersättningens utformning och storlek. De modeller som utvecklats i olika kommuner är uppbyggda efter lokala förutsättningar.

Regeringen anser att det är viktigt att bygga vidare på kommunernas erfarenheter. Nuvarande system med introduktionsersättning bör därför bibehållas. Detta innebär också att de ekonomiska incitamenten för kommunerna att bedriva en bra introduktion förblir oförändrade.

Som tidigare anförts anser inte regeringen att det är lämpligt att socialbidrag i så stor utsträckning som i dag utgör normalförsörjningen för nyanlända invandrare. En introduktionsersättning som är kopplad till ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram är ett lämpligare försörjningsstöd. Det är därför önskvärt att fler kommuner inför introduktionsersättning och att ersättningen handläggs utanför socialtjänsten.

Den statliga myndighet som skall ansvara för uppföljning av introduktionen bör aktivt verka för att fler kommuner inför introduktionsersättning. Det kan ske genom spridning av erfarenheter från kommuner med bra modeller för introduktionsersättning. Om sådana insatser inte är tillräckliga för att fler kommuner skall välja att införa introduktionsersättning kommer regeringen att överväga om lagstiftningen bör ändras på området.

Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar omfattar den personkrets som staten i dag lämnar statlig ersättning för till kommunerna. Även andra nyanlända invandrare kan ha samma behov av stöd som denna grupp. Flera kommuner har efterfrågat en möjlighet att utbetala introduktionsersättning till dessa. Regeringen anser att kommunerna bör få möjlig-

het att med kommunala medel betala ut introduktionsersättning till andra nyanlända invandrare än skyddsbehövande. Ersättning bör dock endast kunna betalas ut när den enskilda invandraren följer ett introduktionsprogram. Regeringen föreslår därför att lagen ändras så att kommunerna får denna möjlighet. Detta innebär ökad flexibilitet för kommunerna.

Prop. 1997/98:16

12 Ansvariga myndigheter

12.1 Nuvarande myndighetsorganisation

Invandrarpolitikens genomförande bygger på att varje myndighet tar ansvar för invandrare på samma sätt som för infödda inom ramen för sin verksamhet. Därutöver har Invandrarverket som central förvaltningsmyndighet för vissa utlännings-, flykting-, invandrar- och medborgarskapsfrågor ett särskilt ansvar för invandrarpolitikens genomförande. Genom sin uppgift att verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller i övrigt i samhällslivet har även Ombudsmannen mot etnisk diskriminering ett särskilt ansvar för invandrarpolitikens förverkligande.

Invandrarverket bildades år 1969 och har enligt sin instruktion bl.a. att fullgöra uppgifter som verket har enligt utlänningslagstiftningen, svara för överföring av organiserat uttagna flyktingar och mottagande av asylsökande samt medverka till att kommuner erbjuder flyktingar bostad. Verket beslutar även om statlig ersättning för flyktingmottagande i kommunerna och för vissa sjukvårdskostnader.

Vidare skall verket fortlöpande bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrarens sociala och kulturella situation i Sverige samt föra register och statistik över utlänningar i landet, i den utsträckning det behövs för verksamheten, samt svara för den officiella statistiken inom området invandring och asylsökande. Verket har även ansvar för att samordna samhällsinformation till och om invandrare och för information till allmänheten i invandrarpolitiska frågor samt svara för sådan dokumentation om invandrarens och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation som inte är någon annan myndighets uppgift. Verket skall också vara kontaktorgan mellan samhället och invandrare, språkliga minoriteter samt deras sammanslutningar,

Invandrarverket ansvarar för utlännings-, invandrar- och medborgarskapsfrågor i den mån frågorna inte handläggs av annan myndighet. Verket lyder under Utrikesdepartementet, men Inrikesdepartementet svarar inom Regeringskansliet för frågor rörande invandrarens integration samt medborgarskap.

Invandrarverket leds av en generaldirektör och har sitt huvudkontor i Norrköping. Verket kommer från den 1 oktober 1997 att vara indelat i fem regioner vilka var och en leds av en regionchef. Vid denna tidpunkt övertar Invandrarverket från polisen ansvaret att ta emot och utreda ansökningar i ärenden om medborgarskap samt tillstånd som inte gäller skyddsbehov. Likaså övergår förvarsverksamheten enligt utlänningslagen vid samma tidpunkt till Invandrarverket. Den lokala verksamheten hos verket sker på ett 25-tal orter. Medborgarskapsprövningen kommer huvudsakligen att ske vid en central enhet.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering inrättades 1986. Diskrimineringsombudsmannen är en självständig myndighet och samtidigt

en av regeringen utsedd ombudsman. Verksamheten regleras i lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering och förordningen (1988:895) med instruktion för Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Med etnisk diskriminering avses enligt lagen att en person eller en grupp människor missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Diskrimineringsombudsmannens uppgift är att verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet samt att ge råd och på annat sätt medverka till att den som utsätts för etnisk diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter. Diskrimineringsombudsmannen skall ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering genom opinionsbildning, information samt överläggningar med myndigheter, företag och organisationer.

Diskrimineringsombudsmannen skall särskilt motverka att arbetsökande utsätts för etnisk diskriminering. Enligt särskilda regler i lagen får Diskrimineringsombudsmannen föra talan i tvister om otillåten särbehandling av arbetsökande och arbetstagare. Diskrimineringsombudsmannen har alltså att såväl handlägga klagomål från enskilda som att vidta generellt syftande åtgärder. Enligt sin instruktion skall Diskrimineringsombudsmannen även föreslå regeringen författningsändringar och andra åtgärder ägnade att motverka diskriminering.

Till sin hjälp har Diskrimineringsombudsmannen ett kansli bestående av sex personer, varav två handläggare, tre biträdande handläggare och en registrator. Tidvis anlitas extrapersonal och konsulter. En särskild nämnd mot etnisk diskriminering finns också med bl.a. uppgiften att ge Diskrimineringsombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor.

12.2 En ny myndighet för integrationspolitiken

Regeringens förslag: En ny myndighet inrättas med ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden samt för att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället.

Myndigheten skall ha det övergripande ansvaret för att verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism samt för att nyanlända invandrare får stöd för sin integration i det svenska samhället. Myndigheten skall vidare följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering inordnas i myndighetens organisation, men med en självständig ställning.

Invandrapolitiska kommittén: Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens vad avser ansvaret för nyanländas introduktion, men inte vad avser uppföljningen och utvärderingen av

samhällsutvecklingen. Kommittén föreslår i stället att ett organ skall inrättas inom Regeringskansliet med uppgift att följa och utvärdera samhällsutvecklingen. Vad avser arbetet med att förebygga och motverka rasism och främlingsfientlighet lämnar kommittén den frågan öppen men menar att detta arbete låter sig väl förenas med uppföljningsorganets uppgifter.

Remissinstanserna: Av det fyrtiotal remissinstanser som yttrat sig över de organisatoriska frågorna stöder ungefär hälften förslaget att flytta ansvaret för nyanländas introduktion till en ny myndighet. De övriga anser antingen att ansvaret skall ligga kvar hos Invandrarverket eller att underlaget för att kunna ta ställning till förslaget inte är tillräckligt.

Utredningen: Överensstämmer till stora delar med regeringens förslag. Utredningen föreslår dock att endast vissa av Diskrimineringsombudsmannens uppgifter skall föras till den nya myndigheten.

Remissinstanserna: Drygt hälften av remissinstanserna har yttrat sig om utredningens förslag. Av dessa stöder knappt hälften förslaget. Flera av remissinstanserna är kritiska till att delar av Diskrimineringsombudsmannens uppgifter skall föras till den nya myndigheten, bl.a. för att detta skulle försvaga Diskrimineringsombudsmannens möjligheter att motverka diskriminering. *Socialstyrelsen*, *Svenska Kommunförbundet*, *Röda korset* och *LO* hör till dem som stöder inrättandet av en ny myndighet. Negativa till förslaget är bl.a. *Invandrarverket*, *Arbetsmarknadsstyrelsen* och *TCO*. *Diskrimineringsombudsmannen* stöder inrättandet av en ny myndighet, men invänder mot den föreslagna gränsdragningen mellan Diskrimineringsombudsmannen och den föreslagna myndigheten.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens förslag till mål och inriktning för integrationspolitiken grundar sig på det faktum att Sverige i dag är ett land med etnisk och kulturell mångfald. Naturliga konsekvenser av detta bör vara dels att politik och åtgärder på skilda samhällsområden i större utsträckning än hittills utformas med utgångspunkt i mångfalden, dels att alla behandlas på likvärdigt sätt oavsett härkomst och bakgrund. Vidare bör de som invandrar till Sverige få möjligheter att snabbt ta ansvar för och forma sina egna liv samt bli delaktiga i samhället. Det är viktigt att statsmakterna följer upp och aktivt verkar för att detta sker samt främjar integrationsprocesserna i samhället.

Integrationspolitiken bör tydligt inriktas på förhållanden och mekanismer i hela samhället och inte som den nuvarande invandrapolitiken primärt vara inriktad på invandrare och samhällets relationer till dem. Integrationspolitiken har således både en annan och en betydligt vidare inriktning än den nuvarande invandrapolitiken.

Det är regeringens bestämda uppfattning att en organisatorisk förändring är nödvändig för att integrationspolitiken skall uppfattas som trovärdig och kunna förverkligas och för att de synsätt som ligger till grund för politiken redan från början skall kunna göras tydliga. Detta görs bäst genom att inrätta en ny myndighet som har sin grund i integrationspolitikens mål och inriktning. Ingen myndighet har i dag ett

samlat ansvar och en samlad kompetens för frågor med anknytning till samhällets etniska och kulturella mångfald. Det är heller ingen myndighet som har ett övergripande ansvar att följa och utvärdera utvecklingen i samhället i ett integrationspolitiskt perspektiv. Det senare är inte minst viktigt mot bakgrund av den ökande segregeringen och marginaliseringen i samhället och risken för att en underklass växer fram som har härkomst och etnisk tillhörighet som gemensam nämnare. Det är också nödvändigt att finna och utveckla nya arbetsformer och metoder för att förverkliga politiken. En ny myndighet med ett samlat ansvar för att förverkliga de integrationspolitiska målen bör få större kraft att stimulera och stödja integrationsprocesserna i samhället och främja en samhällsutveckling som är till gagn för hela befolkningen.

Den nya myndigheten bör ha ett övergripande ansvar för att verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. I dag har Invandrarverket och Diskrimineringsombudsmannen uppgifter på detta område som delvis överlappar varandra. Arbetsgruppen för arbetet mot rasism (AGAR) som tillsattes inom Regeringskansliet i januari 1995 med uppgift att utreda formerna för hur arbetet mot främlingsfientlighet och rasism skall bedrivas, fann att det behövs ett centralt organ som kan fungera som en ”motor” i arbetet. Arbetsgruppen fann vidare många beröringspunkter mellan arbetet med att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism samt det långsiktiga integrationsarbetet och ansåg att en samordning av arbetet skulle leda till större effektivitet. Arbetsgruppen tog inte slutlig ställning till hur ett samordnat arbete skulle kunna bedrivas, men presenterade tre alternativa modeller, varav en var att alla de nämnda delarna skulle samlas inom samma organisatoriska ram.

Att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism hör till de allra viktigaste uppgifterna i arbetet med att förverkliga de integrationspolitiska målen. Genom att samla ansvar, kunskaper och kompetens på ett ställe kan arbetet bedrivas kontinuerligt och med större kraft. Regeringen anser därför att Diskrimineringsombudsmannen bör inordnas i myndighetens organisation. Detta kommer att förstärka både Diskrimineringsombudsmannens och den nya myndighetens arbete. Diskrimineringsombudsmannen får möjlighet att utnyttja de utredningsresurser som finns inom myndigheten och kan samtidigt bidra med sina kunskaper om diskriminering i samhället i myndighetens arbete. Handläggningen av enskilda ärenden kräver emellertid att Diskrimineringsombudsmannen har en i förhållande till myndigheten självständig ställning. De närmare formerna för organisationen bör övervägas av den organisationskommitté som skall förbereda inrättandet av den nya myndigheten (se avsnitt 12.4).

Som tidigare nämnts är lagen mot etnisk diskriminering för närvarande föremål för översyn (dir. 1997:11). Inriktningen är att få fram en lagstiftning som mer effektivt än den nuvarande förebygger och motverkar etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Arbetet skall vara

avslutat under hösten 1997. Den organisatoriska förändring som nu föreslås är dock inte beroende av detta förslag. Nämnden mot etnisk diskriminering bör i avvaktan på utredningsarbetet finnas kvar med oförändrade uppgifter.

I ett integrationspolitiskt perspektiv är den första tiden i Sverige av stor betydelse. Hur integrationsprocessen startar för de enskilda individerna har också betydelse för hur relationerna mellan människor med olika bakgrund utvecklas. Den nya myndighetens övergripande ansvar för nyanlända invandrades introduktion och integration ökar möjligheterna att främja en god och långsiktig utveckling för såväl samhälle som individer. Det är därför naturligt att en myndighet som skall ha ansvar för integrationspolitiken också har ansvar för dessa frågor.

Det är vidare angeläget att myndighetsansvaret för integrationsfrågorna tydligt skiljs från invandringsfrågorna. Att förena ansvar för dessa olika områden var visserligen huvudtanken med upprättandet av Invandrarverket år 1969 och verket har i denna utformning sedan dess ansetts vara ett instrument för att genomföra och upprätthålla ett eftersträvat samband mellan områdena. Det svenska samhället har emellertid förändrats sedan Invandrarverkets tillkomst då nyinvandringen stod i centrum för politiken. Inrättandet av en ny myndighet för integrationsfrågor innebär en tydlig markering av dessa frågars betydelse.

Mot denna bakgrund anser regeringen att en ny myndighet bör inrättas med ett samlat och övergripande ansvar för integrationsfrågorna. Den nya myndigheten bör starta sin verksamhet den 1 juni 1998. Den nya myndighetens ansvar förändrar inte det ansvar för integrationsfrågorna som varje statlig myndighet har inom sitt verksamhetsområde. I den nya myndigheten bör Diskrimineringsombudsmannen inordnas med en självständig ställning. Regeringens förslag innebär inga förändringar vad gäller Diskrimineringsombudsmannens nuvarande uppgifter och verksamhetsområde.

12.3 Myndighetens uppgifter

Regeringens bedömning: Myndighetens uppgifter bör vara att

- främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism,
- verka för att nyanlända invandrares behov av stöd uppmärksammas,
- särskilt följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning,
- följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv,
- verka för att integrationspolitikens mål och synsätt genomsyrar statliga myndigheters och kommuners verksamhet liksom samhället i övrigt,
- vid behov medverka vid nyanlända invandrares bosättning i kommuner,
- besluta om statlig ersättning till kommuner,
- ge stöd till organisationer,
- följa tillämpningen av den nordiska språkkonventionen,
- ha ett beställar- och samordningsansvar för statistikfrågor inom myndighetens ansvarsområde, samt
- delta i internationellt samarbete och utveckla internationella och andra betydelsefulla kontakter som bidrar till att öka kunskaperna inom myndighetens ansvarsområden.

Utredningen: Utredningens förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstansernas syn på vilka uppgifter en ny myndighet skall ha hänger nära samman med hur de förhåller sig till inrättandet av en ny myndighet. De remissinstanser som är positiva till att en ny myndighet inrättas instämmer i utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning

Allmänt om ansvarsfördelningen

Den nya myndighetens ansvarsområde sträcker sig över flera samhällssektorer. Detta innebär emellertid inte att den skall ta över andra fackmyndigheters uppgifter. Tvärtom är det en av den föreslagna myndighetens mest angelägna uppgifter att verka för att alla berörda myndigheter tar ett reellt ansvar för att inom sina respektive verksamhetsområden aktivt arbeta i linje med de integrationspolitiska målen. Detta gäller även i förhållande till kommunal och annan verksamhet i samhället.

Regeringen avser att göra en ändring i förordningen (1986:856) om statliga myndigheters ansvar för invandrare m.fl. Syftet är att anpassa

Ansvar för nyanlända invandrare

En av myndighetens huvuduppgifter bör vara att ha ett övergripande ansvar för att nyanlända invandrares behov av stöd uppmärksammas och att de får kännedom om vilka rättigheter och skyldigheter de har. I detta bör ingå ett övergripande ansvar för att åtgärder och insatser inom den generella politiken planeras och utformas så att de kommer även nyanlända invandrare till nytta.

Myndigheten bör ha ett särskilt ansvar för uppföljning av kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning. I den uppgiften bör ligga att utveckla metoder för uppföljningen och dess genomförande samt återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen. Myndighetens uppföljningsarbete bör ske så att den utvecklar kommunernas eget arbete med introduktionen och därigenom lägger en god grund för de invandrades integration i det svenska samhället. För detta krävs kontakter och dialog med kommunerna som ger möjlighet till metodutveckling och erfarenhetsutbyte.

De flesta som invandrar till Sverige väljer i dag själva var de skall bosätta sig, vilket för närvarande leder till en ökad koncentration till storstadsområdena. Regeringen anser att även alla nya invandrare måste ha rätten att fritt bestämma var de vill bo samtidigt som det är önskvärt med en större spridning över landet. Den som är nyinflyttad till Sverige känner normalt inte till hur det ser ut i alla delar av landet och vilka möjligheter som kan finnas där. Den nya myndigheten bör agera för att nyinflyttade får sådan information att de kan fatta ett väl underbyggt beslut om var de skall bosätta sig. Myndigheten kan även mer direkt behöva medverka vid bosättningen av organiserat överförda skyddsbehövande och personer som bor på förläggning och inte själva kan ordna bostad. En annan uppgift är att verka för att kommunerna har beredskap och kapacitet att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism

En annan av myndighetens huvuduppgifter bör vara att främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund samt förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. I detta bör ingå att följa utvecklingen och de insatser som görs för att skapa ett samhälle där människors rättigheter och möjligheter inte begränsas eller hindras av deras härkomst eller etniska tillhörighet. Myndigheten bör fungera som en pådrivande kraft och en kunskapsbas för andras arbete med dessa frågor.

Det är nödvändigt att arbetet på detta område bygger på den kunskap och erfarenhet som finns i Sverige och på andra håll. För att arbetet skall bli framgångsrikt måste också nya arbetsformer och metoder prövas. Vidare bör arbetet ske offensivt och utåtriktat. I myndighetens uppgifter bör ingå kontakter och dialog med aktörer på olika nivåer inom såväl den offentliga sektorn som den privata. Myndigheten bör disponera medel för att kunna stimulera och stödja utvecklingsarbete inom området.

Uppföljning och utvärdering av samhällsutvecklingen och integrationsprocesserna

Myndighetens tredje huvuduppgift bör vara att följa och utvärdera samhällsutvecklingen och på vilket sätt samhället och dess institutioner utgår från och tar hänsyn till mångfalden i befolkningen. I denna uppgift bör inte endast ingå att bevaka de formella rättigheterna och möjligheterna, utan också att följa det faktiska utfallet och analysera vad som orsakat det. Om delar av befolkningen till följd av härkomst eller etnisk tillhörighet på ett systematiskt sätt missgynnas eller på annat sätt har en sämre situation än befolkningen i övrigt, bör det vara myndighetens uppgift att synliggöra dessa förhållanden, analysera vad de beror på och föreslå hur situationen kan förbättras. Även betydelsen av det stöd som nyanlända invandrare får under den första tiden i Sverige bör beaktas i myndighetens utvärdering.

Myndigheten bör inte endast intressera sig för hur det går för enskilda individer eller grupper av individer i det svenska samhället utan bör också följa hur samhället och dess institutioner fungerar och anpassar sig till den etniska och kulturella mångfalden i samhället. Den offentliga förvaltningen är av särskilt intresse, dels för att det är den som skall förverkliga vad regering och riksdag beslutat om, dels för att den är en viktig förebild för andra. Myndighetens intresse bör emellertid inte begränsas till den offentliga sektorn utan även riktas mot hur samhället i övrigt fungerar.

Det konkreta arbetet med att förverkliga de integrationspolitiska målen sker till betydande del inom ramen för den kommunala verksamheten. Denna bör därför ägnas stor uppmärksamhet. En utgångspunkt för en dialog med kommunerna kan vara de integrationsplaner som flera kommuner utarbetat för sin verksamhet.

För att följa utvecklingen bör myndigheten ha en överblick över kunskapsläge och forskning i Sverige och i andra länder samt aktivt delta i såväl nationellt som internationellt samarbete. Myndigheten bör också initiera konferenser och möten, verka för ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte mellan forskare och brukare av forskning samt ta initiativ till forsknings- och utvärderingsprojekt. Andra myndigheters utvärderingar och uppföljningar inom området bör utgöra en viktig del av myndighetens kunskapsunderlag.

Syftet med uppföljningen och utvärderingen är att kunna verka för förändringar. Detta bör ske bland annat genom dialog med statliga myndigheter, kommuner, organisationer, arbetsgivare och andra för

området viktiga aktörer. Som ett underlag för regeringens och riksdagens ställningstaganden bör myndigheten i en årlig rapport till regeringen ge perspektiv på samhällsutvecklingen och förmedla kunskaper om hur integrationsprocesserna fortlöper.

Myndigheten bör ha en överblick och följa utvecklingen av befolkningens levnadsförhållanden med fokus på situationen för dem som till följd av sin härkomst eller etniska och kulturella bakgrund eller tillhörighet riskerar att missgynnas eller på annat sätt hamna i en sämre situation än andra i samhället. En annan angelägen uppgift för myndigheten i detta sammanhang bör vara att följa utvecklingen i utsatta bostadsområden.

Övriga uppgifter

Myndigheten skall verka för att nyanlända invandrare får den information de behöver om det svenska samhället och att befolkningen får information om nya invandrare som bosätter sig i landet. Detta bör i första hand ske genom att myndigheten verkar för att andra tar ansvar för att producera och sprida den erforderliga informationen.

Myndigheten bör vidare ha beställansvar för statistiken på för myndigheten relevanta områden.

Bland myndighetens uppgifter bör också ingå att ge stöd till invandrarorganisationer och andra organisationer som bildats på etnisk grund samt till annan verksamhet som ligger i linje med de integrationspolitiska målen. Vidare bör myndigheten svara för den statliga ersättningen till kommuner för introduktionen av nyanlända invandrare.

Myndigheten bör vidare ta över ansvaret från Invandrarverket att följa tillämpningen av den nordiska språkkonventionen.

12.4 Konsekvenser och myndighetens organisering

Konsekvenser av förslaget

Regeringens förslag att inrätta en ny myndighet innebär att Invandrarverket inte kommer att ha kvar de uppgifter som rör integrationsfrågor, däribland de uppgifter som rör kommunernas mottagande av nya invandrare. I vissa delar blir det aktuellt att överföra dessa uppgifter till den nya myndigheten, men innehållet i arbetet kommer att behöva förändras i flera avseenden mot bakgrund av integrationspolitikens nya inriktning. Det är inte säkert att uppgifterna kommer att få samma volym och sysselsätta lika många som på Invandrarverket. Vissa av den nya myndighetens uppgifter har ingen direkt motsvarighet vid Invandrarverket eller kräver en ny typ av kompetens. Detta gäller i synnerhet uppgifter med anknytning till det långsiktiga integrationsarbetet och uppföljning och utvärdering av samhällsutvecklingen. De arbetsrättsliga reglerna ger möjlighet för viss personal att

följa med verksamheten till den nya myndigheten. De kan därvid bidra till att kompetens överförs mellan myndigheterna.

Mottagandet av asylsökande och överföring till Sverige av personer som uttagits på den s.k. flyktingkvoten är uppgifter som ligger kvar hos Invandrarverket. Även ansvaret för medborgarskapsärendena bör ligga kvar på Invandrarverket.

De uppgifter som försvinner utgör endast en mindre del av Invandrarverkets nuvarande verksamhet. Vad gäller överföringen av resurser till den nya myndigheten torde Invandrarverkets kvarvarande verksamhet påverkas i begränsad omfattning. Inrättandet av en ny myndighet bör således inte få några avgörande negativa konsekvenser för den kvarvarande verksamheten. Omfattningen av denna bör vara tillräcklig för att även i fortsättningen kunna bibehålla en regional verksamhet, trots att flera av de uppgifter som det blir aktuellt att överföra till den nya myndigheten i dag finns inom Invandrarverkets regionala verksamhet.

Inrättandet av en ny myndighet är inget hinder för att föra en sammanhållen migrationspolitik. Migrationspolitik innefattar inte bara integrationsfrågor och flykting-, invandrings- och återvandringsfrågor. Migrationspolitiska frågor är också delar av utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitikerna som är inriktad på Sveriges omvärld liksom av t.ex. utbildnings-, arbetsmarknads- och socialpolitiken, som är inriktad främst på inhemska förhållanden. Det finns inte alltid en naturlig skärningspunkt mellan de olika politikområdena och var än gränsen sätts uppstår behov av samordning. Regeringen anser att det finns goda förutsättningar för ett lika gott samarbete mellan Invandrarverket och den nya myndigheten, som mellan för närvarande Invandrarverket och andra statliga myndigheter, som t.ex. Skolverket.

Enligt regeringens bedömning skall den nya myndigheten vid behov medverka vid inflyttning i kommuner. I de flesta fall väljer den nyanlända invandraren själv var hon eller han vill bosätta sig. I vissa fall, t.ex. när det gäller personer som vistas på förläggning, kan myndigheten i samarbete med Invandrarverket behöva medverka vid inflyttningen. Den nya myndigheten får genom sitt övergripande ansvar för nyanländas introduktion i det svenska samhället både kompetens och motivation att medverka till att invandrares inflyttning i kommuner sker snabbt och effektivt. När det gäller personer som vistas på förläggning är det särskilt viktigt att den nya myndigheten och Invandrarverket samarbetar. Nära samarbete behövs också för att den nya myndigheten skall kunna se till att kommunerna har beredskap för att klara en ökning i det totala antalet skyddsbehövande som beviljas uppehållstillstånd och för att ta emot nya grupper. Även kvotflyktingars inflyttning i kommuner kräver ett nära samarbete med Invandrarverket.

En översikt av de ekonomiska konsekvenserna av att inrätta en ny myndighet redovisas i avsnitt 13 och förslag om medel för år 1998 läggs fram i budgetpropositionen.

Regeringen anser att den nya myndigheten bör ledas av en verksamchef och en styrelse. Denna styrelseform är motiverad av bredden i myndighetens verksamhet samt behovet av samverkan med andra myndigheter och organisationer.

Regeringen anser att en flexibel organisation skapar de bästa förutsättningarna för myndigheten att fullgöra sina uppgifter och att samla och utveckla nödvändig kompetens inom verksamhetsområdet. Myndigheten bör därför få stor frihet att besluta om sin egen organisation, om tjänster m.m.

I Invandrarverkets uppgifter ingår att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av skyddsbehövande. I detta arbete behövs i dag en viss regional förankring. Regeringen vill inte nu ta ställning till huruvida den nya myndigheten har behov av en regional organisation utan anser att denna fråga bör övervägas närmare och att myndigheten bör ha stor frihet att själv fatta beslut i saken.

Regeringen avser att tillsätta en organisationskommitté med uppgift att lämna förslag till närmare utformning av myndighetens organisation. I ett sådant uppdrag bör också ligga att närmare överväga frågor som rör Diskrimineringsombudsmannens ställning. Organisationskommittén skall även lämna förslag till hur samarbetet skall ske mellan den nya myndigheten och Invandrarverket. En annan uppgift för organisationskommittén blir att lämna förslag till namn på myndigheten.

13 Ikraftträdande och ekonomiska konsekvenser

Regeringens förslag till mål och inriktning för integrationspolitiken och de grunder den vilar på bör få konsekvenser för synsätt och åtgärder inom olika samhällsområden, som t.ex. arbetsmarknads-, utbildnings- och kulturområdena samt hälso- och sjukvården. Detta bedöms dock inte medföra några ökade kostnader av betydelse vare sig för stat eller kommun. Syftet är bl.a. att på ett mer ändamålsenligt sätt ta till vara den kompetens och de resurser som finns hos landets hela befolkning.

De förbättringar som bör ske i introduktionen för nyanlända invandrare syftar också till att deras kompetens och resurser skall kunna tas till vara på ett bättre sätt och till effektivisering som på länge sikt bör kunna minska samhällets kostnader. Inte heller på kort sikt bedöms förbättringarna leda till kostnadsökningar av någon betydelse.

Ändringen i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar föreslås träda i kraft den 1 mars 1998. Den medför inte några ekonomiska konsekvenser.

Den nya integrationsmyndigheten föreslås börja sin verksamhet den 1 juni 1998. Inordnandet av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering i myndigheten bör ske vid samma tidpunkt. En organisationskommitté kommer att tillsättas för att förbereda inrättandet av den föreslagna nya myndigheten och inordnandet av Diskrimineringsombudsmannen i den.

Den föreslagna integrationsmyndigheten avses bli finansierad genom omdisponering av befintliga anslag och medför därför inget utökat utgiftsåtagande.

Den del av anslaget för Statens invandrarverk som avser verkets integrationsverksamhet samt vissa samkostnader lyfts över till den nya myndigheten. Vidare flyttas det anslag som nu finansierar Diskrimineringsombudsmannen i sin helhet till integrationsmyndigheten. Statsbidragsgivningen till Stiftelsen invandrarutredningen upphör och motsvarande medel delfinansierar integrationsmyndigheten som dessutom tillförs det mindre belopp för utvärderingar som i dag ingår i anslaget för ersättning till kommunerna för deras flyktingmottagande.

Invandrarverkets avvecklingskostnader och integrationsmyndighetens etableringskostnader som tillsammans beräknas uppgå till knappt 15 miljoner kronor skall tas inom oförändrat totalt anslagsutrymme och kommer att fördelas på år 1998 och 1999.

Anslagsberäkningarna redovisas närmare i budgetpropositionen under utgiftsområde 8.

14 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar

2 a §

I den nya paragrafen ges en kommun rätt att bevilja introduktionersättning till andra nyanlända invandrare än dem som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Ersättning kan härigenom betalas ut även till nyanlända invandrare som inte är skyddsbehövande enligt gällande lagstiftning. En invandrare skall anses som nyanländ när han eller hon tagits emot för första gången i en kommun. För att introduktionersättning skall kunna betalas ut till andra invandrare än skyddsbehövande skall det föreligga särskilda skäl till det. Det bör således finnas ett behov av stöd i samband med att en introduktion pågår. Introduktionersättning bör t.ex. inte betalas ut till personer som har en försörjning. Inte heller bör ersättning utgå till personer som påbörjat en utbildning som ger rätt till studiestöd. I övrigt gäller samma bestämmelser för introduktionersättning till denna personkrets som för skyddsbehövande.

Sammanfattning av slutbetänkandet Sverige, framtiden och mångfalden (SOU 1996:55)

Prop. 1997/98:16
Bilaga 1

På kort tid har den svenska befolkningens etniska sammansättning förändrats påtagligt utan större konflikter mellan olika befolkningsgrupper. På sen tid har dock en ökande social segregering med etniska inslag konstaterats.

Invandrapolitiska kommittén har därför fått i uppdrag av regeringen att göra en bred och omfattande översyn av den nuvarande invandrapolitiken. Kommittén har engagerat ett stort antal forskare och tjänstemän för att få fram ett underlagsmaterial och genomfört gemensamma besök i Rosengård, Hammarkullen och norra Botkyrka samt organiserat konferenser, seminarier och hearings. Efter en inledande analys koncentrerades det fortsatta arbetet till frågor om arbete och utbildning. Ett delbetänkande med förslag till arbetsmarknadsåtgärder presenterades i juli 1995 och i en skrivelse till regeringen i februari 1996 kompletterade kommittén dessa förslag.

Kommittén har genomfört omfattande analyser av den invandrade befolkningens levnadsförhållanden. Förutom de allmänna förhållanden som gäller i Sverige för inflyttade påverkas den långsiktiga integrationen av faktorer som personliga förutsättningar, utbildning, vistelsetid och kulturell bakgrund. Kommittén har även analyserat den pågående inflyttningen till Sverige, inklusive mottagningen av flyktingar och deras anhöriga.

Resultatet av uppdraget är att kommittén föreslår nya mål och riktlinjer för invandrapolitiken vilket medför att den ändras i viktiga avseenden. Kommitténs förslag är genomgripande och kan därför kräva ytterligare överväganden och utredningar innan de kan genomföras i konsekvens med de nya föreslagna riktlinjerna.

Sverige har blivit ett mångkulturellt samhälle

I genomsnitt det senaste decenniet har 50 000 personer per år flyttat till Sverige. Knappt två tredjedelar är flyktingar eller anhöriga till flyktingar. Med undantag av åren 1993 och 1994, då flyktingvågen från f.d. Jugoslavien kulminerade, kommer många inflyttare från länder utanför Europa, sammanlagt 227 000 under det senaste decenniet. I Sverige bor idag cirka 300 000 personer födda i andra nordiska länder, 300 000 födda i övriga Europa, 300 000 födda i Asien, Afrika och Sydamerika samt 20 000 födda i Nordamerika. Antalet personer som är födda i Sverige men har minst en förälder född i ett annat land är cirka 700 000.

Det finns således en etnisk och kulturell mångfald som delvis beror på att allt fler har en utländsk bakgrund men också på andra förhållanden t.ex. att internationella impulser allt lättare når in i landet. Sverige är genom detta ett mångkulturellt samhälle. Denna mångfald är ett faktum och den skall enligt kommitténs uppfattning bejakas och bli en naturlig del av den svenska vardagen. Mångfalden skall vara en själv-

klar utgångspunkt för den framtida generella politikens utformning på alla nivåer.

Det mångkulturella samhället är inte statiskt och målet bör enligt kommittén inte heller vara att bibehålla och bevara det som gäller vid en viss tidpunkt. Ett mångkulturellt samhälle består av en mångfald värderingar och förhållnings-sätt som successivt påverkar varandra och utvecklas till nya livsformer bl.a. inom ramen för de demokratiska processerna.

Kommittén har inte tagit ställning till hur ett mångkulturellt samhälle idealt borde utvecklas framgent. All erfarenhet från politiskt arbete visar att det varken är lätt att enas om en önskvärd framtid eller den praktiska politik som behövs för att nå detta tillstånd.

Kommittén har dock tagit klar ställning för tanken att invandrade personer eller anhöriga till dem skall ha samma rättigheter och skyldigheter som alla andra som bor i Sverige. Invandrade skall inte särbehandlas i svensk politik. Målet är ett integrerat samhälle där alla behandlas likvärdigt oavsett ursprung och bakgrund. Erfarenheterna från andra samhällen där befolkningen skiktas ojämlikt i etniska grupper med olika rättigheter och skyldigheter beroende på börd är avskräckande.

Säråtgärder bör gälla personer med särskilda behov, t.ex. lågutbildade eller arbetslösa, eller personer som bor i geografiskt avgränsade områden, t.ex. glesbygdskommuner eller bostadsområden med många socialbidragstagare. Egenskapen att vara född i ett annat land eller att ha minst en förälder född utomlands skall varken innebära för- eller nackdelar i det svenska regelverket.

Kommittén menar således att staten inte annat än undantagsvis, t.ex. när det gäller stöd för organisering, kan särbehandla etniska och språkliga grupper. Ett generellt undantag utgör de inhemska minoriteterna som inte behandlas i detta betänkande.

Den nya invandrapolitiken

Efter en kortvarig introduktionsperiod i det nya hemlandet Sverige skall således en invandrad person inte särbehandlas. Invandrarbegreppet i det statliga regelverket skall begränsas till att gälla för inflyttare till Sverige som varit här kortare tid än fem år. Den nya invandrapolitiken kommer enligt kommitténs förslag endast att omfatta den första tiden i Sverige.

Målen för den framtida nya invandrapolitiken föreslås få samma inriktning som i den generella politiken. Den egna försörjningen, delaktighet och medansvar i samhällslivet oavsett etnisk kulturell och social bakgrund skall prioriteras.

Vuxna invandrare som behöver hjälp med introduktionen i det svenska samhället, flyktingar och vissa anhöriga, skall få en försörjningsinriktad utbildning där kunskaper i svenska språket och yrkespraktik blir de viktigaste inslagen. För att undvika att socialbidrag blir en normal försörjningskälla föreslås en beskattningsbar introduktionsersättning. Syftet är också att komma bort från ett passiviserande

omhändertagande som ofta blivit resultatet av den nuvarande mottagningen.

Kommitténs utgångspunkt är att alla människor är resurser i ett samhälle och skall behandlas med respekt. Grundsynen är att människor är självständiga och ansvarstagande. Det gäller självfallet också inflyttare till vårt land. En introduktionsplan skall därför i framtiden utarbetas av den enskilde invandraren i samarbete med den mottagande kommunen och få formen av ett för bägge parter bindande avtal. Detta avtal grundar rätten till introduktionsersättning.

Den nya invandrapolitiken skall således förstärka nyinvandrades förutsättningar att leva och försörja sig i Sverige. Staten skall enligt kommitténs förslag ha ett övergripande ansvar för åtgärderna genom att avsätta resurser och skapa en central myndighet för genomförandet.

Den långsiktiga integrationen

Den mångkulturella vardagen måste på sikt fungera utan diskriminering och marginalisering. Ansvaret för den långsiktiga integrationen och för att vissa grupper i ett mångkulturella samhälle inte ställs utanför vilar på alla aktörer i samhället. Inom den statliga sfären skall respektive myndighet beakta befolkningens nya sammansättning i sitt agerande. Kommittén föreslår här en genomgripande översyn av olika förordningar för att säkerställa ett framtida jämlikt bemötande.

Kommittén föreslår också i betänkandet ett antal åtgärder i den generella politiken som redan nu skulle gynna den långsiktiga integrationen. Förslagen berör förhållanden på daghem, i skolor, på arbetsplatser, i fritidssektorn och i bostadsområden.

Som ett komplement till åtgärder inom den generella politikens olika sektorer föreslår kommittén att en särskild grupp inrättas i regeringskansliet för att följa den långsiktiga integrationen. Gruppen skall årligen rapportera om det mångkulturella samhällets utveckling, om hur befolkningens sammansättning kommer till uttryck i olika delar av samhället, i föreningar, i fackliga sammanhang, i de politiska partierna och i olika yrkesgrupper. Gruppen skall även identifiera och särskilt analysera olika problem som behöver beaktas i den statliga politikens olika sektorer.

En temporär aktionsplan mot arbetslöshet och segregation

Kommitténs förslag till en ny invandrapolitik och ett nytt hänsynstagande till det mångkulturella samhället syftar till att skapa bättre förutsättningar för välfärd i framtiden. Men situationen idag behöver också åtgärdas för att komma till rätta med problem som hänger samman med den hittillsvarande invandringen.

Det mest omfattande problemet både för dem som drabbas och för svenska samhället i sin helhet är den svaga kontakten med arbetslivet som återfinns i många grupper. Ett utanförskap på arbetsmarknaden och permanent bidragsberoende är en problematisk verklighet för många. Kommittén belyser med statistik i betänkandet hur särskilt in-

vandrade drabbas av arbetslösheten både konjunkturellt och strukturellt.

Ytterligare 140 000 personer skulle exempelvis behöva vara sysselsatta bland de 650 000 vuxna utlandsfödda för att andelen skulle vara lika hög som bland svenskfödda. Särskilt lågt är deltagandet på arbetsmarknaden bland sentida invandrare och bland dem som kommer från länder som Somalia, Irak, Vietnam, Libanon och Iran. År 1993 hade endast var tredje vuxen född i Iran en inkomst på över 37 000 kronor.

Marginaliseringen av många med invandrarbakgrund på arbetsmarknaden och det därmed sammanhängande växande bidragsberoendet är både ett socialt och ekonomiskt problem. Roten till flera andra missförhållanden i familjer med invandrarbakgrund kan många gånger sökas i utanförskapet när det gäller arbete och anständig försörjning. Också för kommunernas ekonomi kommer de växande socialbidragen att bli en orimlig börda om de nuvarande trenderna inte kan brytas.

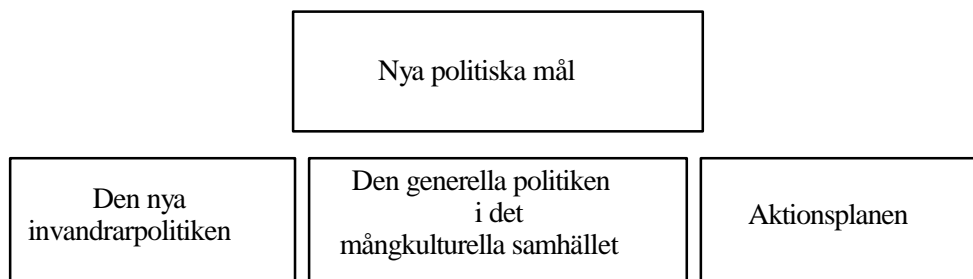
Enligt kommitténs mening är den nuvarande situationen för allvarlig för att kunna accepteras. Kommittén föreslår därför att 500 miljoner kronor per år satsas på en särskild aktionsplan inriktad mot arbetslöshet och segregation.

Enligt kommitténs huvudprincip skall den generella arbetsmarknadspolitiken vara utformad så att den inte skiljer ut invandrade personer från andra. Eftersom många som flyttat till Sverige, framför allt under senare år, idag är missgynnade innebär aktionsplanen ett avsteg från den huvudprincipen. Motivet är att sysselsättningsgapet mellan invandrade och andra är så stort och det riskerar att resultera i ett permanent bidragsberoende för så många. Målgruppen för kommitténs aktionsplan är de som invandrat det senaste decenniet och därför drabbats ovanligt hårt av den senaste tidens strukturomvandling på arbetsmarknaden. Sammanlagt föreslås att 15 000–20 000 sysselsättningsstillfällen skapas.

Kommitténs aktionsplan innehåller också åtgärder riktade till bostadsområden där det bor många bidragsberoende med invandrarbakgrund. Huvudförslaget är att staten delfinansierar kommunala åtgärdsprogram.

Kommitténs förslag

Kommitténs slutbetänkande disponeras i tre delar. Först ges en bakgrund till den nuvarande situationen, sedan genomförs en analys och utvärdering av invandrapolitiken och de invandrades situation i Sverige, avslutningsvis re-dovisas kommitténs förslag till åtgärder. Förslagen, som är av olika karaktär och består av både allmänna riktlinjer och konkreta åtgärder, berör följande områden:



Förslagen inom den nya invandrapolitiken berör:

- Höjd introduktionspeng
- Beskattad introduktionsersättning
- Utökad tillträde till introduktion för anhöriga
- Behovsprövad förlängd introduktion
- Ny invandrarmyndighet
- Satsning på förskolor
- Borttaget ekonomiskt stöd till Lagen om mottagande av asylsökande
- Utökad svenskundervisning i skola och förskola
- Utvecklingscentrum för sfi
- Återvandringsinformation
- Skräddarsydda utbildningar
- Yrkesprovning för invandrare

Förslagen inom den generella politiken berör:

- Åtgärder som kompenserar språkliga handikapp
- Kompletteringsutbildningar
- Aktivitetscentra för arbetslösa akademiker
- Omvandling av det nuvarande anslaget till Statens invandrarverk för organisationsstöd
- Basutbildning för högskolestuderande
- Förändringar av hemspråksundervisningen
- Uppföljningsorgan för mångfaldspolitik

Förslagen inom aktionsplanen berör:

- Lån till företagare
- Etableringsstöd till internationella konsultföretag
- Program för anställning av invandrare
- Statligt lönebidrag
- Statligt projektbidrag
- Uppsökande verksamhet för långtidsarbetslösa
- Grundutbildning för vuxna
- Kommunala åtgärdsprogram för bostadsområden

Förteckning över remissinstanserna (SOU 1996:55)

Prop. 1997/98:16
Bilaga 2

Remissinstanser: Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Rikspolisstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Statens institut för psykosocial miljömedicin, Folkhälsoinstitutet, Barnombudsmannen, Socialvetenskapliga forskningsrådet, Jämställdhetsombudsmannen, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Arbetsgivarverket, Statens skolverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Länsarbetsnämnden i Stockholms län, Länsarbetsnämnden i Malmöhus län, Länsarbetsnämnden i Göteborgs och Bohus län, Arbetslivsinstitutet, Rådet för arbetslivsforskning, Högskoleverket, Lärarhögskolan i Stockholm, Stockholms universitet, Högskolan i Växjö, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Statens invandrarverk, Stiftelsen invandratidningen, Statens kulturråd, Konkurrensverket, Boverket, Statens råd för byggnadsforskning, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund SST, Ungdomsstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Botkyrka kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Södertälje kommun, Vaxholms kommun, Uppsala kommun, Eskilstuna kommun, Norrköpings kommun, Gnosjö kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Olofströms kommun, Landskronas kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Lysekil kommun, Strömstads kommun, Ale kommun, Herrljunga kommun, Trollhättans kommun, Arvika kommun, Karlskoga kommun, Västerås kommun, Sandvikens kommun, Bollnäs kommun, Åre kommun, Lycksele kommun, Umeå kommun, Älvsbyns kommun, Stockholms läns landsting, Östergötlands läns landsting, Värmlands läns landsting, Örebro läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Svenska Röda korset, Rädda Barnen, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges köpmannaförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivarföreningen, Centrum för invandrarforskning, Centrum för tvåspråkighetsforskning, Bostadspolitiska kommittén, Skolkommittén, Storstadskommittén, Minoritetsspråkskommittén, Folkbildningsförbundet, Försäkringskasseförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, ALMI företagspartner, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer, Mångkulturellt centrum Botkyrka, Svenska flyktingrådet, Sveriges kristna råd, Frikyrkorådet, Förenade islamiska församlingar i Sverige, Islamiska Kulturcenterunionen i Sverige, Judiska Församlingarna i Sverige, Stockholms katolska stift, Sveriges Muslimska Förbund, Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige, Bosnien-Hercegovina Riksförbund, Chilenska Riksförbundet, Eritreanska Riksförbundet, Immigranternas Centralförbund, Immigranternas Riksförbund, Internationella Kvinnoförbundet, Kurdiska Riksförbundet, Riksförbundet internationella föreningar för invandrarvinnor, RIFFI, Somaliska riksförbundet, Sverigefinska riksför-

bundet, Östeuropagruppen, Sveriges folkhögskolestuderandes förbund, Sveriges förenade studentkårer, Samarbetsorganisationen för Sveriges Vuxenstuderande.

Prop. 1997/98:16
Bilaga 2

Några kommuner och ett antal organisationer har ej besvarat remissen.

Dessutom har ett antal, kommuner, myndigheter, organisationer och enskilda personer på eget initiativ inkommit med yttranden.

Introduktion av nyanlända invandrare

Utredningen konstaterar att en ny syn på invandrapolitiken gör att introduktionsperioden blir ännu viktigare i framtiden för både den enskilde invandraren och samhället i övrigt. Det är då den nödvändiga grunden skall läggas för ett fortsatt liv i Sverige. Utredningen uttalar att ett övergripande mål för introduktionen bör vara att den skall ge alla nyanlända invandrare bästa möjliga förutsättningar att kunna leva och arbeta i Sverige på likvärdiga villkor som landets infödda invånare.

En uppgift för utredningen har varit att föreslå nationella mål för introduktionen av skyddsbehövande invandrare, dvs. personer som får "asyl" enligt utlänningslagen, och deras närmaste anhöriga. Kommunerna har det operativa ansvaret för denna introduktion och uppbär särskild ersättning av staten. Därmed har staten ett berättigat intresse av att kunna styra introduktionen och följa upp den. Utredningen föreslår ett antal bindande nationella mål och riktlinjer för introduktionen och lägger fram ett förslag till lag om introduktionsprogram för nyssnämnda grupp invandrare. Dess innebörd är i huvudsak följande:

Introduktionen gäller för en tid av normalt högst två år. En individuell introduktionsplan skall upprättas i samråd med den enskilde invandraren och så långt som möjligt anpassas till individens behov och förutsättningar. Eventuella hälsoproblem skall uppmärksammas tidigt och vid behov skall initiativ tas till rehabiliterande insatser. Introduktionen skall för vuxna i princip bedrivas på heltid och vara obligatorisk för den enskilde att delta i.

De nationella målen tar sikte på förutsättningarna för ett bra liv i Sverige när det gäller arbete och delaktighet i samhällslivet. Mål finns för olika grupper, vuxna, barn och ungdomar. Några mål är gemensamma för alla vuxna. De skall under introduktionstiden delta i svenskundervisning, få grundläggande kunskaper om svenska samhällsförhållanden och erbjudas kontakter med landets invånare och föreningslivet.

För vuxna i arbetsför ålder är introduktionen inriktad mot att trygga den egna försörjningen genom arbete. Stora skillnader finns dock mellan dessa personer. Vissa är högutbildade, andra är analfabeter. Många har allvarliga hälsoproblem.

Utredningen föreslår att målet för invandrare i arbetsför ålder med nödvändig grundutbildning skall vara att under introduktionstiden uppnå sådana kunskaper i svenska språket och om svenskt arbetsliv att man av Arbetsförmedlingen kan anvisas arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. För invandrare i arbetsför ålder utan nödvändig grundutbildning är målet att man påbörjar kompletterande grundutbildning eller alfabetiseringsundervisning.

För barn och ungdomar gäller särskilda mål. Introduktionsprogram för förskolebarn och skolpliktiga barn skall innehålla sådana stödjande insatser att de kan delta i normal förskole- och skolverksamhet. Ungdomar under 20 år som inte längre är skolpliktiga skall med hjälp av olika stödinsatser erbjudas att delta i gymnasieutbildning eller vid behov i andra gymnasieersättande utbildningar eller praktik.

Utredningen föreslår också ett antal bindande riktlinjer gentemot Invandrarverket och Arbetsmarknadsverket för att underlätta att de nationella målen kan uppfyllas.

Utredningen bedömer att förslagen om introduktion sammantaget inte innebär en ambitionshöjning jämförbart med de riktlinjer som nu gäller. Men förslagen skall förhoppningsvis innebära att introduktionen kan bedrivas mera målinriktat och effektivare än i dag.

Det långsiktiga arbetet inom det integrationspolitiska området

Utredningen tar också upp det långsiktiga arbetet inom det integrationspolitiska området. Det handlar enligt direktiven om att främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk bakgrund och att motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Det handlar också om att följa samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald.

Utredningen understryker det ansvar som olika myndigheter har för att inom ramen för den generella politiken fånga upp enskilda individers problem och beakta deras förutsättningar. Det är också viktigt att alla, myndigheter, organisationer och enskilda engagerar sig för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Samtidigt är problemen komplexa och mångskiftande, varför det behövs en "motor" som är pådrivande i arbetet inom området och särskilt följer samhällsutvecklingen. I dagsläget är resurserna splittrade mellan Invandrarverket, DO och regeringskansliet.

Utredningen anser dock att DO skall finnas kvar i sin funktion som diskrimineringsombudsman och också ha kvar ett ansvar för aktiva åtgärder inom arbetslivet. Med detta förslag blir DO:s uppgifter att genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter samt särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering och i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet. Därmed utgår DO:s skyldighet att verka för att diskriminering inte förekommer i samhällslivet i övrigt.

En ny myndighet bör bildas

Utredningen föreslår att en ny myndighet bildas för att ha ansvar för introduktionen i kommunerna och för den långsiktiga integrationspolitiken. Tre tunga motiv anges för detta jämfört med att låta Invandrarverket ha ansvaret. Det första är att en kraftsamling måste göras på integrationsområdet, som Invandrarverket har svårt att klara med andra

tunga politiska mål att uppfylla. Det andra är att presumptionen måste vara emot att två områden med så skilda politiska mål och innehåll som gäller för integrationsfrågor respektive asylprövning - och vad därtill hör av förlägningsfrågor och tvångsåtgärder m.m. - ligger inom ramen för en myndighets ansvar. Det tredje skälet är en trovärdighetsfråga. Samtidigt som man inom Invandrarverket har att noggrant utreda individens skäl för att få stanna i landet och fatta svåra och känsliga beslut om avlägsnande ur landet skall man med full kraft kunna ägna sig åt integrationsfrågor. Det ställer stora krav på verket när det gäller att upprätthålla ett stort förtroende bland de berörda. Dessa svårigheter kommer att öka i och med att verket tar över allt fler uppgifter från polismyndigheterna.

Integrationspersonalen finns i dag på ett tiotal olika kontor ute i landet. Utredningen har kommit fram till att en ny myndighet för integrationsfrågor bör vara en sammanhållen enhet på en ort i landet. Detta bör medföra en ökad kostnadseffektivitet som kan uppväga de ökande resekostnaderna. Förslaget innebär att medel för ca 80 årsarbetskrafter samt del i centrala samkostnader bryts ut ur Invandrarverket. Totalt förs 60,8 mkr från Invandrarverket och DO till den nya myndigheten. Därtill kommer vissa resurser i regeringskansliet för åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism.

Utredningen understryker hur viktigt det är med en bred politisk förankring av den nya verksamheten och med ett engagerat stöd från regering och riksdag. Det krävs därutöver en kraftfull ledning av den nya myndigheten som verkligen vill och vågar lägga sig i andra myndigheters och organisationers beslut och handlingar inom detta område.

När det gäller namn på den nya myndigheten ligger Statens integrationsverk nära till hands. Ett annat alternativ enligt engelsk förebild kan vara Verket för etnisk jämlikhet.

Sammanfattning av promemorian Introduktionsersättning – tre alternativ (Ds 1997:47)

Prop. 1997/98:16
Bilaga 4

I denna promemoria redovisas tre alternativ till utformning av introduktionsersättning till nyanlända invandrare som deltar i särskilda introduktionsprogram. Den personkategori som föreslås komma i fråga för introduktionsersättningen är samma kategori som staten idag betalar schablonersättning för. Introduktionsersättning skall kunna betalas ut i högst två år.

Förslaget skall ses mot bakgrund av de förslag till nationella mål och riktlinjer som föreslås av Utredningen om introduktion för nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området i betänkandet Lika möjligheter (SOU 1997:82).

Introduktionsersättning skall ersätta socialbidrag som försörjningsstöd för dem som deltar i ett introduktionsprogram. I samtliga alternativ är ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram på heltid ett villkor för att hel introduktionsersättning skall kunna betalas ut.

I det första alternativet utgörs introduktionsersättningen av en statlig beskattad grundersättning på 5 000 kronor per månad kombinerat med ett kommunalt behovsprövat och obeskattat tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet bör alltid lämnas inom ramen för introduktionsersättningen och ej i form av socialbidrag. Ersättningen skall tillförsäkra den enskilde tillräckliga medel för sin försörjning. Kommunerna får själva bestämma över tilläggsbeloppets nivå och dess närmare utformning. Kommunerna kan välja att schablonisera tilläggsbeloppet.

För att individen inte skall få introduktionsersättningen utbetald från två olika myndigheter bör grundersättningen och tilläggsbeloppet samordnas i en utbetalning. Kommunerna föreslås få ansvar för att betala ut hela introduktionsersättningen och därefter återsöka de faktiska kostnaderna för grundersättningen hos staten.

Det andra alternativet skiljer sig från det första enbart genom att grundersättningen är obeskattad och därmed lägre.

Som ett tredje alternativ föreslås att den nuvarande kommunala introduktionsersättningen bibehålls och utvecklas. Idag har ett 60-tal kommuner på frivillig bas valt att införa introduktionsersättning och det bör vara möjligt att öka detta antal väsentligt genom erfarenhets-spridning och andra åtgärder. Målet är att samtliga kommuner skall införa introduktionsersättning. Vill man ha sådana garantier är det emellertid nödvändigt att ändra nuvarande lag om introduktionsersättning så att det blir en skyldighet och inte bara en möjlighet för kommuner att ersätta socialbidrag med introduktionsersättning.

Promemorian innehåller även förslag om att kommunerna skall ges möjligheter att med kommunala medel betala ut introduktionsersättning även för andra invandrare än skyddsbehövande och deras anhöriga. Många har samma behov som denna grupp och det finns inte något alternativ till socialbidrag för personer som har liknande behov.

Kommunerna föreslås också få möjligheter att med kommunal finansiering betala ut introduktionsersättning för skyddsbehövande och deras anhöriga under längre tid än två år om behov finns.

Introduktionsersättningen skall finansieras inom ramen för nuvarande schablonersättning till kommunerna. De första två alternativen innebär att staten direkt tar över en stor del av de försörjningskostnader som idag finansieras genom den statliga schablonersättningen. Det innebär att schablonersättningen i dessa två alternativ i princip bör minskas med ett belopp som motsvarar kommunernas minskade kostnader för försörjning. I det första alternativet bör också de generella statsbidragen till kommunerna reduceras med hänsyn till att kommunerna får ökade skatteintäkter.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 1997:82 och Ds 1997:47)

Prop. 1997/98:16
Bilaga 5

Såväl betänkandet som promemorian har remitterats till Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Barnombudsmannen, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Statens skolverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Arbetsgivarverket, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Svenska Röda Korset, Rädda Barnen, Sveriges kristna råd, Folkbildningsförbundet. Promemorian har även remitterats till Riksskatteverket och Centrala studiestödsnämnden.

Dessutom har ett antal kommuner, myndigheter och organisationer på eget initiativ kommit in med synpunkter.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 september 1997

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Blomberg

Regeringen beslutar proposition 1997/98:16 Sverige, mångfalden och framtiden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.