

Mål och mening med integration

*Delbetänkande av utredningen om
En målstyrd integrationspolitik*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:12

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0864-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0865-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Pehrson

Regeringen beslutade -den 25 maj 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och ta fram förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden (dir. 2022:42). Till särskild utredare förordnades den 1 juli 2022 chefsutredaren Marika Lindgren Åsbrink. Utredningen antog namnet Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05).

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 maj 2023. Den 30 mars 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebar att utredningens uppdrag utvidgades och förlängdes (dir. 2023:42). Samma dag entledigades Marika Lindgren Åsbrink. Till särskild utredare förordnades departementsrådet Elin Landell, som sedan den 1 juli 2022 varit anställd som huvudsekreterare i utredningen. Det utvidgade uppdraget enligt tilläggsdirektivet skulle redovisas senast den 31 januari 2024. Den 31 maj 2023 överlämnade utredningen delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24).

Den 12 juni 2023 antog utredningen ett nytt namn, utredningen om En målstyrd integrationspolitik, för att bättre återspegla inriktningen av de fortsatta uppdragen.

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 29 juni 2023 utvidgades uppdraget ytterligare (dir. 2023:101). Utöver de tidigare tilläggsuppdragen om styrning och uppföljning av måluppfyllelsen på integrationsområdet fick utredaren nu även i uppdrag att bland annat föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken och att analysera och lämna förslag om förändringar i regelverket för etableringsersättningen. I samband med det ändrade uppdraget förlängdes utredningstiden till den 31 maj 2024. Den del av uppdraget som avser att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken skulle dock redovisas senast den 31 januari 2024.

Den 15 september 2022 förordnades följande experter att ingå i utredningen: den kvalificerade handläggaren Pernilla Andersson Joonä (Arbetsförmedlingen), undervisningsrådet Michaela Blume (Skolverket), utredaren Lotta Dahlerus (Sveriges Kommuner och Regioner), experten Sara Knutsson (Migrationsverket), enhetschefen Jens Sandahl (Jämställdhetsdepartementet), utvecklaren Daniel Uddling (Länsstyrelsen i Västra Götaland), samt professor Eskil Wadensjö (Stockholms universitet). Samma dag förordnades följande sakkunniga att ingå i utredningen: departementssekreteraren Anita Carlstedt (Utbildningsdepartementet), departementssekreteraren Josefin Claesson (Justitiedepartementet), kanslirådet Maria Hansson (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Sofia Karlsson (Finansdepartementet), kanslirådet Georg Marthin (Finansdepartementet), kanslirådet Olof Sundberg (Socialdepartementet) och departementssekreteraren Ewa Wiberg (Arbetsmarknadsdepartementet).

Den 21 mars 2023 entledigades Josefin Claesson och Maria Hansson. I deras ställe förordnades departementssekreteraren Per Ibertsson och departementssekreteraren Caroline Renås (båda Arbetsmarknadsdepartementet). Den 28 mars 2023 entledigades Sofia Karlsson. I hennes ställe förordnades departementssekreteraren Alice Wastegård (Finansdepartementet).

Den 2 juni 2023 entledigades Lotta Dahlerus. I hennes ställe förordnades utredaren Åsa Karlsson (Sveriges Kommuner och Regioner) som expert i utredningen.

Den 8 september 2023 entledigades Georg Marthin och Caroline Renås. I deras ställe förordnades kanslirådet Linnea Källqvist (Finansdepartementet) och departementssekreteraren Sara Peterson (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunniga. Samma dag förordnades även departementssekreteraren Sofia Blid (Kulturdepartementet) och departementssekreteraren Linus Sikström (Socialdepartementet) som sakkunniga, och utredaren Emma Neuman (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor) förordnades som expert i utredningen.

Kanslirådet Christine Wälikangas anställdes den 1 augusti 2022 som sekreterare i utredningen. Departementssekreteraren Ulrika Helldén anställdes som sekreterare i utredningen den 5 september 2022 och entledigades den 9 januari 2023. Ämnesrådet Monir Dastserri anställdes den 1 oktober 2022 på deltid som sekreterare i utredningen och entledigades den 31 december 2022. Kanslirådet Maria Hansson

anställdes som sekreterare i utredningen den 20 februari 2023. Utredaren Eric Hellsing anställdes som sekreterare i utredningen den 24 juli 2023.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Mål och mening med integration* (SOU 2024:12).

Stockholm i januari 2024

Elin Landell

/ Christine Wälikangas
Maria Hansson
Eric Hellsing

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	25
1 Utredningens uppdrag och genomförande	39
1.1 Utredningens direktiv.....	39
1.2 Utredningens utgångspunkter	40
1.2.1 Vad avses med integration?	40
1.2.2 Målgrupp för integrationspolitiken	42
1.3 Utredningsarbetet.....	44
1.4 Betänkandets disposition.....	45
1.5 Definitioner och förklaringar av vissa begrepp.....	46
2 Integrationspolitikens framväxt och utveckling.....	49
2.1 Inledning	49
2.2 En ny politik för ett förändrat samhälle.....	50
2.2.1 Ökad invandring förändrar Sveriges befolkningsammansättning	50
2.2.2 En invandrapolitik växer fram.....	51
2.2.3 Från invandrapolitik till integrationspolitik.....	56
2.3 Bristande uppföljning och svag regelstyrning.....	62
2.3.1 Regeringens styrning mot integrationspolitikens mål brister.....	62
2.3.2 En översyn av integrationspolitiken initieras	65
2.3.3 Integrationsverket avvecklas.....	66

2.4	Integrationspolitik med fokus på arbetsmarknadsetablering.....	66
2.4.1	Ett nytt övergripande mål och en ny strategi för integration	66
2.4.2	Arbetsmarknadsetablering och utbildningsinsatser för nyanlända flyktingar.....	69
2.5	Dagens integrationspolitik.....	71
2.5.1	Paradigmskifte i svensk migrationspolitik	71
2.5.2	Integrationspolitikens inriktning	72
2.5.3	Nuvarande mål för integrationspolitiken	73
2.5.4	Uppföljning av integrationspolitiken	74
3	Integrationspolitik i europeisk belysning.....	77
3.1	Inledning	77
3.2	EU-samarbete på integrationsområdet	78
3.2.1	Normgivning på migrations- och diskrimineringsområdet påverkar	79
3.2.2	Gemensamma grundprinciper för integrationspolitik.....	80
3.2.3	Handlingsplan för integration och inkludering	87
3.2.4	Mål på det sociala området till 2030.....	92
3.3	Grundläggande värderingar.....	94
3.3.1	EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna	94
3.3.2	Europakonventionen	95
3.3.3	Den europeiska sociala stadgan.....	96
3.3.4	Europarådets och Europaparlamentets arbete för att främja EU:s grundläggande värderingar.....	97
3.4	Mål för integrationspolitiken i några andra länder	98
3.4.1	Norge	99
3.4.2	Danmark	103
3.4.3	Tyskland	105
3.4.4	Nederländerna	108
3.5	Internationella jämförelser av regelverk och utfall.....	110
3.5.1	Sverige har gynnsamma regelverk för integration	110

3.5.2	Förbättrade resultat och fortsatta utmaningar	113
4	En kravbaserad integrationspolitik	119
4.1	Inledning	119
4.2	Krav för medborgarintegration	120
4.2.1	Sverige är ett av få europeiska länder som inte har infört kunskapskrav	120
4.2.2	Finns det samband mellan medborgarskap, integrationskrav och integration?	122
4.2.3	Samsyn om rimliga integrationskrav för medborgarskap.....	124
4.3	Integrationskrav för utrikes födda kvinnor och män som är bosatta i Sverige	125
4.3.1	Särskilda krav för att få permanent uppehållstillstånd.....	125
4.3.2	Krav för att få svenskt medborgarskap	130
4.4	Generella krav för rätt till ersättning vid arbetslöshet.....	134
4.4.1	Villkor för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen	135
4.4.2	Krav på den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och insatser ...	136
4.4.3	Krav som kan ställas på den som är i behov av ekonomiskt bistånd.....	139
4.4.4	Kvalificering till välfärden	142
4.5	Innebörden av en kravbaserad integrationspolitik.....	142
5	Ett stärkt jämställdhetsperspektiv i integrationspolitiken	147
5.1	Mål om jämställdhet och integration påverkar varandra	147
5.2	Jämställdhetspolitikens målstruktur	149
5.2.1	Mål för jämställdhetspolitiken.....	149
5.2.2	Jämställdhetsintegrering som strategi för att nå målen	151
5.2.3	Arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck är ett prioriterat område.....	152

5.3	Uppföljning av jämställdhetspolitiken	155
5.3.1	Indikatorer för uppföljning på nationell, regional och lokal nivå	155
5.3.2	Analys av könsuppdelad individbaserad statistik.....	155
5.4	Jämställdhetsperspektivet behöver tydliggöras i de integrationspolitiska målen	159
6	Mål för integrationspolitiken	163
6.1	Nuvarande integrationspolitiskt mål.....	163
6.2	Integrationens olika dimensioner	164
6.2.1	Komplexa och sammanlänkade integrationsprocesser	164
6.2.2	Ekonomisk integration	168
6.2.3	Språklig integration.....	169
6.2.4	Demokratisk integration	171
6.2.5	Social integration.....	172
6.2.6	Kulturell integration	175
6.3	Ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken	176
6.4	Behov av delmål som konkretiserar vad integrationspolitiken inriktas mot	184
6.4.1	Delmål 1: Ekonomisk integration.....	191
6.4.2	Delmål 2: Språklig integration.....	198
6.4.3	Delmål 3: Utbildning och kvalificering	203
6.4.4	Delmål 4: Demokratisk integration	209
6.4.5	Delmål 5: Social integration	212
7	Konsekvenser av utredningens förslag	221
	Referenser	223

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:42	235
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:42	245
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2023:101	251
Bilaga 4	Möten med intressenter	257

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken där samhällets insatser utgår ifrån att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället (dir. 2023:101).

I utredningens uppdrag ingår även bland annat att analysera och lämna förslag på hur integrationspolitikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten. Styrningen och uppföljningen av måluppfyllelsen på integrationsområdet ska tydligare inkludera flera olika dimensioner av integration – social, kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration och anpassning (dir. 2023:42). Utredningen ska också föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken (dir. 2022:42).

I detta delbetänkande, *Mål och mening med integration* (SOU 2024:12), lämnas förslag och bedömningar om nya mål för integrationspolitiken. I betänkandet behandlas också frågan om hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras inom integrationspolitiken. Övriga uppdrag, inklusive förslag till indikatorer för att följa upp de mål som föreslås i detta delbetänkande, återkommer vi till i slutbetänkandet som ska redovisas senast den 31 maj 2024.

Utredningens utgångspunkter

Grundläggande förutsättningar för integration

Integration i Sverige liksom i övriga EU handlar i grunden om att skapa ett enat och sammanhållet samhälle för alla oavsett bakgrund. För att stärka sammanhållningen behöver samhället bygga på rättsliga regler som innebär att människor har lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter att forma sina egna liv. Vidare måste grundläggande normer och värderingar samt individuella friheter och

rättigheter i vår grundlag respekteras. Demokratien och dess principer samt samhällets grundläggande normer och värderingar måste förankras hos var och en som lever och bor i Sverige.

Integration är en dynamisk, långsiktig och dubbelriktad process som förutsätter ett ömsesidigt tillmötesgående mellan dem som invandrar och den övriga befolkningen. För en framgångsrik integration behövs både ett välkomnande samhälle som ger den som invandrar rättigheter och möjligheter att ta del av arbets- och samhällslivet, och att den som invandrar tillägnar sig de kunskaper och resurser som behövs för att bli en del av samhället.

Lyckad integration handlar om jämlika och jämställda möjligheter för alla som lever och bor i Sverige, att det inte är varifrån du eller dina föräldrar kommer som avgör dina livschanser.

Målgrupp för integrationspolitiken

Den huvudsakliga målgruppen för integrationspolitiska insatser och åtgärder är utrikes födda kvinnor och män, med inriktningen att politiken ska bidra till att utjämna skillnaderna i utfall jämfört med inrikes födda. Skillnader i utfall mellan inrikes och utrikes födda är utredningens analytiska utgångspunkt för att beskriva graden av integration inom olika samhällsområden.

Utrikes födda är en stor och mycket heterogen grupp. Drygt 20 procent av den svenska befolkningen 2022 var född utanför Sverige. Dessa 2,1 miljoner personer kommer från en mängd olika länder, har invandrat av olika skäl och har varit bosatta i Sverige olika lång tid. Generellt gäller att med längre vistelsetid så minskar skillnaderna i utfall mellan inrikes och utrikes födda, oavsett vilken dimension av integration som avses. De som nyligen har invandrat är en särskilt viktig målgrupp för integrationspolitiken. Men även bland dem som har varit bosatta i Sverige under lång tid finns personer som står utanför arbetsmarknaden och som saknar såväl egen försörjning som grundläggande kunskaper i svenska och om det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar.

Även utrikes födda flickor och pojkar samt barn födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar (barn med utländsk bakgrund) bör i vissa delar omfattas av uppföljningen av integrationen. De barriärer som många utrikes födda kvinnor och män möter för integrationen

i arbets- och samhällslivet ska inte också utgöra hinder för deras barn. Om problemen går i arv till barnen är detta ett tydligt tecken på att integrationen har misslyckats.

Utredningens förslag och bedömningar

En kravbaserad integrationspolitik

En kravbaserad integrationspolitik bör enligt utredningens bedömning utgå från de rättsliga krav på integration som kan ställas på utrikes födda kvinnor och män. Särskilda integrationskrav, såsom krav på tillräcklig försörjning från eget arbete, krav på grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället, kan ställas på utrikes födda som villkor för att bevilja permanent uppehållstillstånd respektive svenskt medborgarskap. På den som sedan länge lever och bor i Sverige och har beviljats medborgarskap finns inga rättsliga möjligheter att i efterhand ställa sådana krav.

Det finns inte heller några rättsliga möjligheter att ställa särskilda krav på den som sedan länge lever och bor i Sverige enbart på grund av att han eller hon är utrikes född. Däremot kan det ställas särskilda krav på den som är i behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning och på den som är arbetslös och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Sådana krav är dock inte tvingande för enskilda. De är dessutom generella, dvs. de gäller för alla oavsett bakgrund eller födelseland. Sådana krav bör därför inte benämnas integrationskrav.

Skärpta integrationskrav bedöms bidra till att göra det tydligt vad som krävs och förväntas av den som vill leva och bo i Sverige. Skärpta integrationskrav löser dock inte de brister i integrationen i arbets- och samhällslivet som finns i dag bland utrikes födda kvinnor och män som sedan länge lever och bor i Sverige.

Ett starkt jämställdhetsperspektiv i integrationspolitiken

För att säkerställa att insatser för integration av utrikes födda kvinnor och män, i såväl arbets- som samhällslivet, utformas så att de främjar jämställdhet bör de integrationspolitiska målen genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv.

Analys av könsskillnader behöver i många fall också beakta födelseregion för att kunna synliggöra hur kön och bakgrund samspelar. Sådana fördjupade analyser är en förutsättning för att kunna ge ett jämlikt, jämställt och effektivt stöd för integration till såväl kvinnor som män inom alla samhällsområden. Utredningen anser därför att andra politikområden behöver integrera ett integrationsperspektiv så att orsaker till könsskillnader mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och män kan analyseras och synliggöras.

Ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken

Utredningen föreslår följande övergripande mål för integrationspolitiken.

Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter som övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige tar ansvar för att bli en del av det svenska samhället och att samhället ger möjligheter att fullt ut delta och bidra i arbets- och samhällslivet.

Det övergripande målet för integrationspolitiken bör uttrycka vad politiken ska sträva efter att uppnå. Integrationspolitik handlar om att skapa ett sammanhållet samhälle där alla har samma livschanser oavsett bakgrund eller födelseland.

Integrationspolitiken ska vara kravbaserad och betona individens ansvar för att bli en del av det svenska samhället. Integrationskraven tydliggör samhällets förväntningar på att den som invandrar för att långvarigt bosätta sig i Sverige också ska kunna försörja sig själv genom eget arbete, lära sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar.

Även en kravbaserad integrationspolitik bör enligt utredningens mening ha jämlikhet i livschanser som övergripande mål. Det nuvarande målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla har funnits i svensk invandrings- och integrationspolitik sedan 1968. Detta jämlikhetsmål tar sin utgångspunkt i vår grundlag och handlar om mänskliga rättigheter. Det är även en grundläggande förutsättning för integration enligt EU:s gemensamma grundprinciper för integrationspolitik. Ett sådant mål behövs för att kunna skapa ett sammanhållet samhälle där alla, oavsett bakgrund eller

födelseland, har samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utredningen anser därför att jämlikhetsmålet bör kvarstå i det övergripande målet.

Det övergripande målet behöver vara tydligt och kunna följas upp över tid. Det nuvarande målet, som gäller alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, är för brett och rymmer mer än integrationspolitik. Det kan omfatta nationella minoriteter och personer med migrationsbakgrund sedan generationer tillbaka. Det saknas dessutom registerdata om etnisk och kulturell bakgrund.

Krav på utrikes födda att integreras i arbets- och samhällslivet måste också mötas av insatser från samhällets sida. Insatser från flera aktörer, på flera nivåer och inom flera samhällsområden behövs för att möjliggöra och bidra till den enskildes integration. Staten, myndigheter, kommuner, arbetsgivare, civilsamhället och lokalsamhället samt var och en som lever och bor i Sverige har alla en roll i detta. Det övergripande målet bör därför också uttrycka vad som krävs såväl av den enskilde som av samhället i stort för att åstadkomma jämlika livschanser.

Integrationskrav gäller för vuxna. Utredningen anser därför inte att flickor och pojkar bör lyftas fram särskilt i det övergripande målet för integrationspolitiken. Ett barnperspektiv bör dock beaktas vid utformningen av delmål (se nedan).

Behov av delmål som konkretiserar vad integrationspolitiken inriktas på

Det är avgörande för en framgångsrik integrationspolitik att insatser som vidtas bygger på ett solitt och evidensbaserat kunskapsunderlag och inte på allmänna föreställningar om tillståndet för integrationen av utrikes födda. För att kunna följa upp måluppfyllelsen på integrationsområdet behöver det övergripande målet konkretiseras i delmål på ett begränsat antal områden där det finns relevanta indikatorer som kan följas över tid och där det går att ange ett önskvärt utfall. Ett önskvärt utfall bör vara att utrikes födda kvinnor och män ska ha möjlighet att uppnå samma sociala och ekonomiska utfall som inrikes födda kvinnor och män. På så sätt kan hinder för integration identifieras samt relevanta och mer träffsäkra åtgärder vidtas. Delmålen bör vidare formuleras som konkreta, mätbara och realistiska

inriktningsmål. De bör också svara mot de normativa integrationskrav som kan ställas på utrikes födda (se ovan).

De integrationspolitiska delmålen bör även genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Vid utformningen av delmål och indikatorer bör, där så är relevant, dessutom ett barnperspektiv integreras som synliggör och stärker flickors och pojkars rättigheter och möjligheter att delta i samhället.

Förslag till delmål

Utredningen föreslår följande fem delmål.

1. Ekonomisk integration: Andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva ska öka.
2. Språklig integration: Kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund.
3. Utbildning och kvalificering: Fler utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund ska genomföra en utbildning på gymnasial nivå och ges möjlighet till kvalificering för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.
4. Demokratisk integration: Utrikes födda kvinnors och mäns deltagande i demokratiska processer ska öka.
5. Social integration: Fler utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund ska uppleva tillhörighet och delaktighet i samhället samt kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv.

Integration omfattar komplexa processer och gränserna mellan de olika dimensionerna är ofta flytande. Integrationen i en dimension hänger ofta samman med integrationen i en eller flera andra.

Delmål 1: Ekonomisk integration

Arbete spelar en viktig roll för integrationen av utrikes födda kvinnor och män. En egen inkomst stärker den enskilda individens egenmakt och möjliggör frihet att självständigt forma sitt liv. Arbete

kan också vara en källa till gemenskap och känsla av att höra till i samhället. Utrikes föddas integration har även stor betydelse för deras barns integration på arbetsmarknaden och i samhället. Att fler arbetar är också viktigt för utvecklingen av samhällets långsiktiga välbefinnande och för att trygga ett ekonomiskt hållbart välfärdssamhälle.

Försörjningskravet för att beviljas permanent uppehållstillstånd innebär att det ställs krav på den som har invandrat att kunna försörja sig själv genom eget arbete. Utrikes födda kvinnor och män ska alltså mötas av tydliga förväntningar och krav på att jobba, men också ges lika möjligheter att bidra med sin kompetens som den övriga befolkningen. För att möta kompetensförsörjningsbehoven på den svenska arbetsmarknaden behövs både en ökad sysselsättning bland utrikes födda, särskilt kvinnor, och en förbättrad matchning mot jobb som svarar mot individens kompetens.

Ekonomisk integration bör mätas och följas upp med hjälp av flera olika arbetsmarknadsmått. Några av de vanligaste måtten, som också ger möjlighet till internationella jämförelser, är arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och relativ arbetslöshet. Det är också viktigt med ett utfallsmått som beskriver förankringen på arbetsmarknaden, dvs. i vilken utsträckning utrikes födda kvinnor och män har en stabil inkomst som räcker för att varaktigt försörja sig själva. Försörjning behöver också följas upp på hushållsnivå, så att hänsyn kan tas både till hushållets sammansättning och hushållets samtliga inkomster.

Kompletterande indikatorer inom området ekonomisk integration kan även behövas för att beskriva matchningen mellan arbete och utbildning samt upplevd diskriminering i arbetslivet.

Delmål 2: Språklig integration

Svenska är huvudspråk i Sverige. Svenskan är samhällets gemensamma språk som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Språket är en grundläggande förutsättning för att utrikes födda fullt ut ska kunna delta och bidra i arbets- och samhällslivet. Goda språkkunskaper leder till såväl högre sysselsättning som högre lön för utrikes födda. Även i andra delar av samhället är kunskaper i svenska viktigt, till exempel för föräldrar att kunna kommunicera med förskola och

skola samt för enskilda att kunna hävda sina rättigheter, ta del av sina möjligheter och vara delaktiga i samhället i stort.

Krav på grundläggande kunskaper i svenska är på väg att införas för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap. Krav på enskilda att lära sig svenska ställer även krav på myndigheter och kommuner att ta ansvar för att nå ut och erbjuda nyanlända en väl fungerande och kvalitativ språkundervisning. Delmålet för språklig integration behöver också beakta att det finns utrikes födda som är svenska medborgare men som trots lång tid i landet fortfarande saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.

Språklig integration är svårt att mäta och följa upp. Ett sätt är att använda utbildningsstatistik om godkända betyg i kommunal vuxenutbildning (komvux) i svenska för invandrare (sfi) och svenska som andraspråk, samt betyg i svenska och svenska som andraspråk för elever inom grund- och gymnasieskolan. Språkkunskaper tillägnar man sig dock även utanför formell utbildning, i arbete och i sociala sammanhang, och kunskaper som inte används i vardagen minskar. Ett annat möjligt sätt att följa upp den språkliga integrationen är genom enkäter, bland annat sådana som mäter den självskattade kunskapsnivån i svenska språket. Språklig integration behöver också förstås i förhållande till hur språket används, om det är för arbete eller för andra sammanhang i samhället.

Delmål 3: Utbildning och kvalificering

Utbildning är en förutsättning för att utrikes födda på ett framgångsrikt sätt fullt ut ska kunna delta och bidra i samhället. Lika möjligheter och villkor i fråga om utbildning är centralt för att kvinnor och män ska kunna nå en ökad ekonomisk självständighet.

Utbildning är också centralt för att minska och förhindra långtidsarbetslöshet. För att varaktigt kunna etablera sig på arbetsmarknaden krävs generellt sett minst en utbildning på gymnasial nivå. En varaktig egen försörjning genom arbete är också ett krav för att försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd ska anses vara uppfyllt. För att underlätta kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden och effektivisera utbildningsinsatser behöver även utrikes födda kvinnors och mäns tidigare kunskaper och kompetenser tas tillvara.

Att tillägna sig kunskaper på gymnasienivå är särskilt viktigt för unga som har ett helt arbetsliv framför sig. För att säkerställa att flickor och pojkar som växer upp i Sverige har jämlika uppväxt- och levnadsvillkor bör delmålet även följa hur det går för flickor och pojkar med utländsk bakgrund inom utbildningsområdet. På så sätt kan integrationspolitiken bidra till att även synliggöra och stärka flickors och pojkars rättigheter och möjligheter att delta i samhället. Delmålet föreslås därför också inkludera flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Delmålet om utbildning och kvalificering kan följas upp med indikatorer om behörighet till gymnasieskolan och examen inom gymnasieskolan respektive genomförd utbildning på gymnasial nivå inom komvux. Indikatorer som beskriver tillgång till validering av icke-formellt kunnande, bedömning av utländsk utbildning och tillgång till kompletterande utbildning för att den som invandrar ska kunna utöva sitt yrke i Sverige är också önskvärt.

Delmål 4: Demokratisk integration

I Sverige liksom inom övriga EU är demokrati och mänskliga rättigheter grundläggande värderingar. Demokrati utgår från idén om politisk jämlikhet. Alla ska ha möjlighet att vara med och påverka. En förutsättning för demokrati är att människor engagerar sig, känner ansvar och ägarskap för den och står bakom dess principer. För att vår demokrati ska stå stark behöver den främjas, förankras och försvaras. Människor behöver vara delaktiga, ha kunskap om hur demokratin fungerar och gemensamt se till att demokratin är motståndskraftig.

Allt för många står i dag utanför demokratin. Många varken deltar eller känner sig delaktiga i den. För att kunna delta i de demokratiska processerna och känna tillit till samhällets institutioner behöver utrikes födda kvinnor och män, liksom var och en som bor och lever i Sverige, ha kunskap om och respektera det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar. Krav på grundläggande kunskaper om det svenska samhället är på väg att införas för att beviljas permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap. Samhället behöver således säkerställa att utrikes födda kvinnor och män erbjuds möjlighet att förvärva denna kunskap, bland annat

genom att alla utrikes födda får tillgång till samhällsorientering och svenskundervisning av god kvalitet.

Demokratisk integration kan följas upp genom indikatorer om naturalisering, valdeltagande och representation i politiska sammanhang. Aktivt deltagande i föreningsliv, samt tillit till det politiska systemet, myndigheterna och offentliga institutioner i Sverige är andra viktiga områden att följa.

Delmål 5: Social integration

För att nå det övergripande målet för integrationspolitiken och skapa ett sammanhållet samhälle behöver integrationspolitiken ha ett bredare fokus som kan bidra till att utrikes födda integreras, inte bara i arbetslivet, utan också socialt i samhället i övrigt. Social integration handlar om socioekonomiska förhållanden, om samhällets vilja och förmåga att inkludera nya invånare i formella och informella sammanhang, om att respektera människors olikhet samt om den enskildes ansträngningar för att anpassa och förhålla sig till samhällets grundläggande normer och värderingar.

Social inkludering handlar således om sammanhållning i samhället och om tillit mellan människor. Den sociala integrationen sker på olika arenor, i arbetslivet och i skolan, i närmiljön och i det organiserade och oorganiserade civilsamhället. Åtgärder inom delmålet bör utformas så att de främjar även barns och ungas möjlighet att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Delmålet föreslås därför inkludera även flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

För att kunna nå ett mål om social integration krävs att den enskilde känner till, accepterar och respekterar samhällets normer och värderingar och anstränger sig för att lära sig svenska och bli en del av samhället. Det ligger även i linje med de integrationskrav på grundläggande kunskaper i svenska och om det svenska samhället som avses införas för att beviljas permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap. Det krävs emellertid också ett välkomnande samhälle och att var och en som lever och bor i Sverige accepterar och respekterar varandra, oavsett bakgrund, födelseland eller trosuppfattning.

Social integration rymmer komplexa processer som är svåra att styra politiskt. Ytterst är det mellanmännsliga relationer som avgör

hur den sociala integrationen utvecklas. Politiken på olika nivåer kan dock påverka utvecklingen, bland annat genom att skapa förutsättningar för naturliga mötesplatser där människor med olika bakgrund kan mötas och säkerställa att hinder för utrikes föddas deltagande och inkludering i samhället undanröjs.

En framgångsrik social integration bygger på respekt för människors grundläggande mänskliga rättigheter. Det innebär att utanförskap och alla former av diskriminering måste motverkas. Det innebär också att alla oavsett bakgrund ska kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Negativ social kontroll som begränsar den enskildes självbestämmanderätt, liv och frihet måste därför motverkas. Hedersrelaterat våld och förtryck samt tvångsäktenskap är frågor som kräver insatser och åtgärder från samhällets sida.

Att minska utanförskap och förbättra människors levnadsvillkor har stor betydelse för integrationen av utrikes födda och för att skapa ett sammanhållet samhälle. En integrationspolitik som förhindrar att vissa grupper isoleras är också ett sätt att främja respekten för gemensamma normer och värderingar. Boendeförhållandena har stor betydelse för möjligheterna till sysselsättning och utbildning och för kontakterna mellan inrikes och utrikes födda. Hur det går för utrikes födda vad gäller levnadsförhållanden och levnadsvillkor, samt att uppmärksamma frågor om hälsa och hur social mobilitet, välfärd och levnadsvillkor utvecklas är därför viktigt.

Social integration är svårt att mäta, eftersom det i stor utsträckning handlar om mellanmänskliga relationer, värderingar och upplevd känsla av tillhörighet och samhörighet. Enkätundersökningar kan emellertid användas för indikatorer om hur den sociala integrationen utvecklas. Även attitydundersökningar som mäter befolkningens inställning till invandring och integration samt frågor om rasism och diskriminering kan användas för vissa indikatorer om social integration. När det gäller förekomst av negativ social kontroll och rätten att själv bestämma över sitt eget liv kan särskilda studier behövas. Uppföljningen av social integration bör även inkludera indikatorer som beskriver socioekonomiska förhållanden, bostadsförhållanden och hälsa.

Konsekvenser

Förslagen är utformade som inriktningsmål och är varken kvantifierade eller tidsatta. Förslagets samhällsekonomiska och andra konsekvenser kan därför inte kostnadsberäknas.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att de ska bidra till bättre förutsättningar för att skapa ett sammanhållet samhälle. Förslagen bedöms bland annat kunna bidra till

- att styrningen av den offentliga verksamheten blir mer kunskapsbaserad,
- ökad tydlighet och långsiktighet i regeringens styrning,
- bättre förutsättningar för uppföljning och utvärdering,
- positiva konsekvenser för jämställdheten och för barn.

Sammanfattningsvis bedöms förslagen ge förbättrade förutsättningar för en framgångsrik integration av utrikes födda i såväl arbets- som samhällslivet.

Summary

The Inquiry's remit is to propose a new objective for integration policy, in which society's efforts are based on the assumption that those who are in Sweden for long-term must take responsibility for becoming part of Swedish society (ToR 2023:101).

The Inquiry's remit also includes analysing and submitting proposals for how integration policy's objective can have a greater impact in public activities. The governance and monitoring of the achievement of the Swedish Government's objectives in the integration area must more clearly include multiple dimensions of integration – social, cultural, economic, linguistic and democratic integration and adaptation (ToR 2023:42). In addition, the Inquiry is to propose how the gender perspective can be made visible in integration policy (ToR 2022:42).

This interim report *Objectives and aim of integration* (SOU 2024:12), submits proposals and assessments regarding new objectives for integration policy. The report also addresses the issue of how the gender perspective can be made visible in integration policy. We will return to other parts of our remit, including proposals for indicators with which to monitor the objectives proposed in this interim report, in the final report to be presented by 31 May 2024.

The Inquiry's starting points

Fundamental prerequisites for integration

As in the rest of the EU, integration in Sweden is basically about creating a united and cohesive society for all, regardless of background. To strengthen cohesion, society needs to be based on legal rules which mean that people have equal rights, obligations and opportunities to shape their own lives. Furthermore, fundamental

norms and values as well as individual freedoms and rights in our Constitution must be respected. Support for democracy and its principles, as well as the fundamental norms and values of our society, must be firmly established in everyone who has settled and lives in Sweden.

Integration is a dynamic, long-term and two-way process that requires both those who immigrate and the rest of the population to be mutually obliging and accommodating. Successful integration requires a welcoming society that gives immigrants rights and opportunities to participate in working life and civic life, and it requires that immigrants acquire the knowledge and resources needed to become part of Swedish society.

Successful integration is about equal opportunities for everyone who has settled and lives in Sweden, so that it is not where you or your parents come from that determines your chances in life.

Target group for integration policy

The main target group for integration policy initiatives and measures is men and women born abroad, with the aim that the policy should contribute to neutralising differences in outcomes compared with women and men born in Sweden. The differences in outcomes between people born in Sweden and those born abroad forms the starting point for the Inquiry's analysis used to describe the degree of integration in different areas of society.

People born abroad is a large and very heterogeneous group. More than 20 per cent of the Swedish population in 2022 were born outside of Sweden. These 2.1 million people come from a variety of different countries, have immigrated to Sweden for a variety of reasons, and have been settled in Sweden for different periods of time. In general, the longer their stay, the fewer differences there are in outcomes between people born in Sweden and those born abroad, regardless of the dimension of integration concerned. Those who have recently immigrated are a particularly important target group for integration policy. But even among those who have been living in Sweden for a long time, there are people who are outside the labour market and who lack financial means to support themselves as

well as a basic knowledge of the Swedish language and of the basic norms and values of Swedish society.

Boys and girls born abroad and children born in Sweden with two parents who were born abroad (children with a foreign background) should also be included in the monitoring of integration. The barriers to integration in working life and civic life faced by many men and women born abroad should not also be obstacles for their children. If these problems are passed on to their children, it is a clear sign that integration has failed.

The Inquiry's proposals and assessments

A requirement-based integration policy

In the Inquiry's assessment, a requirement-based integration policy should take as its starting point the legal requirements on integration that can be imposed on men and women born abroad. Special integration requirements, such as requirements to support themselves, and for a basic knowledge of the Swedish language and about Swedish society, can be imposed on persons born abroad as conditions for granting them a permanent residence permit and Swedish citizenship, respectively. For those who settled in Sweden and have been living here for a long time and have already been granted citizenship, there are no legal possibilities to impose such requirements retrospectively.

There are also no legal possibilities to impose special requirements on a person who settled in Sweden in the past and has been living here for a long time solely because they were born abroad. On the other hand, special requirements may be imposed on those who are in need of financial assistance to support themselves, and those who are unemployed and participating in labour market programmes. However, such requirements are not mandatory for the individual. They are also general, meaning that they apply to everyone, regardless of their background or country of birth. Such requirements should therefore not be referred to as integration requirements.

It is assessed that stricter integration requirements would help to clarify what is required and expected of those who want to live and settle in Sweden. However, stricter integration requirements do not

address the shortcomings in integration into working life and civic life that exist today among men and women born abroad who settled in Sweden in the past and have been living here for a long time.

Strengthening the gender equality perspective in integration policy

In order to ensure that measures for the integration of men and women born abroad into both working life and civic life are designed so that they promote gender equality, a clear gender equality perspective should permeate integration policy objectives.

In many cases, analyses of gender differences also need to take region of birth into account to be able to show how gender and background interact. Such in-depth analyses are a prerequisite for providing equal and effective integration support to both men and women in all areas of society. The Inquiry therefore considers that other policy areas need to incorporate an integration perspective so that the causes of gender differences between men and women born in Sweden and those born abroad can be analysed and made visible.

A new overall objective for integration policy

The Inquiry proposes the following overall objective for integration policy.

Women and men born abroad are to have the same rights, obligations and opportunities as the rest of the population to live a free, dignified and independent life. This requires that those who stay in Sweden for a long time take responsibility for becoming part of Swedish society, and that society provides opportunities for them to fully participate and contribute in working life and civic life.

The overall objective of integration policy should express what the policy is striving to achieve. Integration policy is about creating a cohesive society where everyone has the same chances in life, regardless of their background or country of birth.

Integration policy should be requirement-based and emphasise the responsibility of the individual to become part of Swedish society. The integration requirements clarify society's expectations that those who immigrate to settle long-term in Sweden should also be

able to support themselves through their work, learn Swedish and understand the basic norms and values of Swedish society.

In the opinion of the Inquiry, a requirement-based integration policy should also have equal chances in life as an overall objective. The current objective of equal rights, obligations and opportunities for all has been part of Swedish migration and integration policy since 1968. This equality objective is based on our Constitution and is about human rights. It is also a fundamental condition for integration in accordance with the Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU. An objective of this kind is needed to be able to create a cohesive society where everyone, regardless of background or country of birth, has the same power to shape society and their own lives. The Inquiry therefore considers that the equality objective should remain in the overall objective.

The overall objective needs to be clear and it should be possible to monitor its achievement over time. The current objective, which applies to everyone – regardless of ethnic and cultural background – is too broad and encompasses more than integration policy. It can cover national minorities and people whose parents migrated to Sweden generations back in time. No register data on ethnic and cultural background exists either.

Initiatives from society's side must reciprocate to the requirements imposed on people born abroad to integrate into working life and civic life. Initiatives from multiple actors, at multiple levels and in multiple areas of society, are needed to enable and contribute to the individual's integration. Central government, government agencies, municipalities, employers, civil society and the local community as well as everyone who live in Sweden all have a role to play in this. The overall objective should therefore also express what is required of both the individual and society at large to achieve equal chances in life.

Integration requirements apply to adults. The Inquiry therefore does not consider that boys and girls should be especially highlighted in the overall objective for integration policy. However, the child's perspective should be taken into account in the design of targets (see below).

Need for targets that concretise what integration policy aims to achieve

For integration policy to be successful, it is crucial that initiatives are based on solid evidence and not on popular beliefs about the status of the integration of people born abroad. In order to monitor achievement of the overall objective in the integration area, it needs to be broken down into concrete targets in a limited number of areas in which there are relevant indicators that can be monitored over time, and where a desirable outcome can be specified. A desirable outcome should be that men and women born abroad are able to achieve the same social and economic outcomes as men and women born in Sweden. In this way, barriers to integration can be identified and relevant and better targeted measures taken. Furthermore, the targets should be formulated as concrete, measurable and realistic. They should also respond to the normative integration requirements that can be imposed on persons born abroad (see above).

A clear gender equality perspective should also permeate the integration policy targets. When designing targets and indicators, where relevant, a child's perspective that highlights and strengthens the rights and opportunities of boys and girls to participate in society should also be incorporated.

Proposed targets

The Inquiry proposes the following five targets.

1. Economic integration: The proportion of women and men born abroad who work and support themselves is to increase.
2. Linguistic integration: Knowledge of the Swedish language is to increase among women and men born abroad as well as girls and boys with a foreign background.
3. Education and qualification: More women and men born abroad, as well as girls and boys with a foreign background, are to complete a programme of study at upper secondary school level and be given the opportunity to gain a qualification in order to strengthen their position in the labour market.

4. Democratic integration: The participation of women and men born abroad in democratic processes is to increase.
5. Social integration: More women and men born abroad, as well as girls and boys with a foreign background, are to experience that they belong here and are part of Swedish society, and are able to live a free, dignified and independent life.

Integration involves complex processes and the boundaries between its different dimensions are often fluid. Integration in one dimension is often associated with integration in one or more other dimensions.

Target 1: Economic integration

Work plays an important role in the integration of men and women born abroad. An income of one's own empowers the individual and enables the freedom to independently shape one's own life. Work can also be a source of a sense of belonging in society. The integration of people born abroad is also of great importance for their children's integration into the labour market and Swedish society. More people in work is also important for the development of society's long-term prosperity, and for securing an economically sustainable welfare society.

The maintenance requirement for being granted a permanent residence permit means that a person who has immigrated must be able to support themselves from the work they do. Men and women born abroad should thus be faced with clear expectations and requirements to work, but also be given the equal opportunities to contribute to society with their skills and abilities as the rest of the population have. In order to meet the skills supply needs of the Swedish labour market, there is a need for increased employment among people born abroad, especially women, and better matching to jobs that correspond to the individual's skills.

Economic integration should be measured and monitored using a variety of labour market metrics. Some of the most common metrics, which also allow for international comparisons, are the rates of labour force participation, employment, and relative unemployment. It is also important to have an outcome metric that describes estab-

ishment in the labour market, i.e. the extent to which men and women born abroad have a stable income that is sufficient to support themselves on an ongoing basis. Immigrants' income also needs to be monitored at household level, so that both the household composition and all household income can be taken into account.

Supplementary indicators in the area of economic integration may also be needed to describe how well matching between jobs and education is working, and to monitor perceived discrimination in the workplace.

Target 2: Linguistic integration

Swedish is the main language of Sweden. Swedish is the common language of society that everyone settled in Sweden must have access to and must be able to use in all areas of society. The Swedish language is a fundamental prerequisite for people born abroad to be able to fully participate and contribute to working life and civic life. Good language skills lead to both higher employment and higher wages for people born abroad. Knowledge of Swedish is also important in other parts of society, for example for parents to be able to communicate with preschools and schools, and for individuals to be able to assert their rights, take up opportunities available to them, and participate in the community at large.

A basic knowledge of Swedish will soon be required before being granted a permanent residence permit and citizenship. The requirement for individuals to learn Swedish also places demands on government agencies and municipalities to take responsibility for reaching out and offering newly arrived immigrants well-functioning and high-quality language teaching. The linguistic integration target also needs to take into account that there are people born abroad who are Swedish citizens but who, despite having resided in the country for a long time, still lack a basic knowledge of the Swedish language.

Linguistic integration is difficult to measure and monitor. One way is to use education statistics on pass grades in municipal adult education (Komvux), in Swedish for immigrants (SFI) and Swedish as a second language, and the grades of students in compulsory school and upper secondary school in Swedish and Swedish as a second language. However, language skills are also acquired outside for-

mal education, at work and in social contexts, and language skills that is not used in everyday life fade. Another possible way to monitor linguistic integration is through surveys, including those that measure the individual's self-assessed level of knowledge in the Swedish language. Linguistic integration also needs to be understood in relation to how the language is used, whether it is for work or for other contexts in society.

Target 3: Education and qualifications

Education is a prerequisite for people born abroad to successfully participate in and contribute to society. Equal opportunities and a level playing field concerning education are key for men and women to be able to achieve greater financial independence.

Education is also key in reducing and preventing long-term unemployment. To be able to permanently establish themselves in the labour market, generally speaking the completion of at least a programme of study at upper secondary school level is required. Lasting work that is able to support the person is also a requirement for meeting the maintenance requirement for a permanent residence permit. In order to facilitate the supply of skills in the labour market and to make education and training initiatives more effective, the prior knowledge and skills of men and women born abroad need to be utilised.

Acquiring knowledge at upper secondary school level is particularly important for young people, who have a whole working life ahead of them. To ensure that boys and girls grow up and live in Sweden on equal terms, the target should also monitor how boys and girls with a foreign background fare in the area of education. Thus, integration policy can also help to highlight and strengthen boys' and girls' rights and opportunities to participate in society. It is therefore proposed that this target also includes boys and girls with a foreign background.

The education and qualifications target can be monitored by the following indicators: general entry requirements to upper secondary school and upper secondary school qualifications, as well as completed programmes of study at upper secondary school level in Komvux. Indicators that describe access to recognition of prior

learning, assessment of foreign qualifications, and access to bridging programmes so that the immigrant is able to practise their profession in Sweden are also desirable.

Target 4: Democratic integration

In Sweden, as in the rest of the EU, democracy and human rights are fundamental values. Democracy is based on the idea of political equality. Everyone is to have the opportunity to participate and have an influence. A prerequisite for democracy is that people get involved, feel a sense of responsibility and ownership for their democracy, and stand behind its principles. For our democracy to be strong, it needs to be promoted, firmly established among those who live here, and defended. People need to participate, have knowledge about how our democracy works, and together ensure that our democracy is resilient.

Too many people today are not engaged in our democracy. Many people neither participate nor feel that they are a part of it. In order to participate in democratic processes and to feel trust in society's institutions, men and women born abroad, as well as all those who have settled and live in Sweden, need to know about and respect the fundamental norms and values of Swedish society. Requirements for a basic knowledge of Swedish society before being granted a permanent residence permit and for citizenship are about to be introduced. Society thus needs to ensure that men and women born abroad are offered the opportunity to acquire this knowledge, for example by giving all people born abroad access to civic orientation courses and good quality Swedish language tuition.

Democratic integration can be monitored by the following indicators: naturalisation, election turnout, and representation in political contexts. Active participation in voluntary clubs and associations, as well as trust in the political system, government agencies and public institutions in Sweden, are other important areas to monitor.

Target 5: Social integration

In order to achieve the overall objective of integration policy and create a cohesive society, integration policy needs to have a broader focus that can help people born abroad to integrate not only in working life, but also socially in the community at large. Social integration is about socio-economic circumstances, about the will and capacity of society to include new inhabitants in formal and informal contexts, about respecting people's differences, and about the individual's efforts to adapt and relate to Swedish society's fundamental norms and values.

Social inclusion is therefore about cohesion in society and trust between people. Social integration is achieved in a variety of arenas – in the workplace and in schools, in the local neighbourhood, and in civil society in its organised as well as informal contexts. Measures within this target should be designed to also promote children's and young people's opportunities to live a free, dignified and independent life. It is therefore proposed that this target also includes boys and girls with a foreign background.

In order to achieve a social integration target, the individual must know, accept and respect society's norms and values, and make an effort to learn Swedish and become a part of Swedish society. This is also in line with the integration requirements for a basic knowledge of Swedish and Swedish society which are planned to be introduced as requirements for being granted a permanent residence permit and for citizenship. However, this also requires a welcoming society, and that everyone who lives in Sweden accepts and respects each other, regardless of background, country of birth or religion.

Social integration involves complex processes that are difficult to monitor with policy. Ultimately, it is interpersonal relationships that determine how social integration develops. However, policy at different levels can influence this development, for example by creating the conditions for natural gathering places where people from different backgrounds can meet, and ensuring that obstacles to participation and inclusion in society for people born abroad are removed.

Successful social integration is based on respect for people's fundamental human rights. This means that exclusion and all forms of discrimination must be countered. It also means that everyone, re-

ardless of background, should be able to live a free, dignified and independent life. Negative social control that limits the individual's rights to self-determination, life and freedom must therefore be countered. Honour-based violence and oppression, as well as forced marriage, are issues that require interventions and measures from society.

Reducing exclusion and improving people's living conditions is of great importance for the integration of people born abroad and for creating a cohesive society. An integration policy that prevents certain groups from becoming isolated is also a way of promoting respect for our common norms and values. Housing conditions are of great importance for employment and education opportunities, and for contacts between people born in Sweden and those born abroad. It is therefore important to highlight how people born abroad are faring in terms of their living conditions and circumstances, as well as questions that concern their health and how their social mobility, welfare and living conditions are developing.

Social integration is difficult to measure, as it is largely about interpersonal relationships, values and a perceived sense of affinity and belonging. However, questionnaire studies can be used for indicators on how social integration develops. Surveys measuring the attitudes of the population towards immigration and integration, as well as issues of racism and discrimination, can also be used for some indicators concerning social inclusion. Regarding the incidence of negative social control and the right to self-determination, special studies may be needed. The monitoring of social integration should also include indicators that describe socio-economic circumstances, housing circumstances and health.

Consequences

The proposals are designed as targets to be aimed for, and are neither quantified nor given a timeframe. Therefore, the economic and other consequences of the proposals cannot be calculated.

The starting point for the Inquiry's proposals is that they are to contribute to better conditions for creating a cohesive society. Among other things, it is assessed that the proposals could contribute to:

- the governance of public activities becoming more evidence-based;
- greater clarity and a longer term approach in governance;
- better conditions for monitoring and evaluation;
- positive consequences for gender equality and for children.

In summary, the proposals are assessed as being able to improve conditions for the successful integration of people born abroad in both working life and civic life.

1 Utredningens uppdrag och genomförande

1.1 Utredningens direktiv

Den 25 maj 2022 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle ta fram förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden (dir. 2022:42, se bilaga 1). I utredningens uppdrag ingick bland annat att föreslå om målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram bör utvidgas, hur ramtiden för etableringsprogrammet kan anpassas så att den inte begränsar möjligheten att ta del av insatser samt hur etableringsprogrammet kan bli mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden. Den 31 maj 2023 redovisades utredningens uppdrag i dessa delar i delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24).

Genom tilläggsdirektiv den 30 mars 2023 utvidgades utredningens uppdrag (dir. 2023:42, se bilaga 2). Utredaren ska nu också bland annat analysera och lämna förslag på hur integrationspolitikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten. Styrningen och uppföljningen av måluppfyllelsen på integrationsområdet behöver tydligare inkludera flera olika dimensioner av integration – social, kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration. Uppdraget enligt tilläggsdirektiven skulle, tillsammans med uppdraget från ursprungsdirektiven att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024.

Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 29 juni 2023 utvidgades uppdraget ytterligare (dir. 2023:101, se bilaga 3). Utredaren fick nu även i uppdrag att

- föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken där samhällets insatser utgår ifrån att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället,
- analysera om regelverket för etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen innehåller tillräckligt starka incitament för att den nyanlände ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid,
- utifrån analysen lämna förslag på hur regelverket för ersättningarna bör förändras,
- oavsett resultatet av analysen lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I samband med det ändrade uppdraget förlängdes utredningstiden till den 31 maj 2024. Den del av uppdraget som avser att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken skulle dock redovisas senast den 31 januari 2024. Detta delbetänkande, *Mål och mening med integration* (SOU 2024:12), omfattar därför huvudsakligen frågan om ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken och hur detta mål bör förhålla sig till uppföljningsbara delmål. I utredningens förslag och bedömningar om nya mål för integrationspolitiken behandlas också frågan om hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras inom integrationspolitiken. Övriga uppdrag, inklusive förslag till indikatorer för att följa upp de mål som föreslås i detta delbetänkande, återkommer vi till i slutbetänkandet.

1.2 Utredningens utgångspunkter

1.2.1 Vad avses med integration?

Integration uppfattas vanligen som en process som beskriver hur de som invandrar successivt etablerar sig i arbets- och samhällslivet och blir en del av det nya samhällets institutioner och sociala strukturer. Svenska Akademiens ordlista förklarar integration som ”sammanförande till en helhet”, medan Svenska Akademiens ordbok definierar begreppet integration som ”sammansmältning av olikartade delar till en helhet ofta med tonvikt på utjämning av skillnader”.

I såväl Sverige som i övriga EU betonas att integration är en dynamisk, långsiktig och dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan dem som invandrar och den övriga befolkningen. För en framgångsrik integration behövs både ett välkomnande samhälle som ger den som invandrar rättigheter och möjligheter att ta del av arbets- och samhällslivet, och att den som invandrar tillägnar sig de kunskaper och resurser som behövs för att bli en del av samhället.

Integration går inte enkelt att beskriva i termer av ett statistiskt resultat. Vi kan dock följa upp och mäta graden av integration, dvs. i vilken utsträckning utrikes födda kvinnor och män uppnår samma sociala och ekonomiska utfall som inrikes födda, givet individuella egenskaper och karakteristika. Inom vissa områden, till exempel vad gäller språklig integration och etableringen på arbetsmarknaden, kan vi även behöva beskriva hur snabbt eller långsamt processen går. I sådana uppföljningar blir fokus inte på skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda, utan i stället på i vilken grad de som invandrat har tillägnat sig de kunskaper och resurser som behövs för att kunna leva ett bra liv i det nya landet.

Integrationspolitiken är sektorsövergripande, eftersom integrationen påverkas av åtgärder och insatser som faller under en mängd olika politikområden. Som beskrivs i direktiven behöver integrationen även följas upp inom flera olika områden för att kunna belysa både framgångar och problem på integrationsområdet – integrationen på arbetsmarknaden går exempelvis ofta snabbare än den sociala integrationen. Integrationspolitiken behöver således vila på ett brett kunskapsunderlag.

Att beskriva graden av integration som likhet eller skillnad i utfall mellan inrikes och utrikes födda ger möjlighet att identifiera barriärer som hindrar en framgångsrik integration inom olika områden. För förståelsen av utvecklingen av integrationen är det dock ofta nödvändigt att göra fördjupade analyser för att kunna avgöra om det är invandrarskapet i sig som förklarar olikheter i utfall inom olika områden eller om det är andra skillnader mellan grupperna (utbildningsnivå, ålder etc.) som är de huvudsakliga förklaringarna.

Lyckad integration handlar om jämlika och jämställda möjligheter, att det inte är varifrån du eller dina föräldrar kommer som avgör dina livschanser. Kvinnor och män, flickor och pojkar – oavsett om de invandrat eller inte – ska ha samma chanser att skaffa sig

en utbildning av likvärdig kvalitet, få ett jobb som motsvarar kvalifikationerna, ha en jämbördig inkomst och jämlika förutsättningar att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv.

1.2.2 Målgrupp för integrationspolitiken

Skillnader i utfall mellan inrikes och utrikes födda inom olika områden är således utredningens analytiska utgångspunkt för att beskriva integrationen. Detta innebär att den huvudsakliga målgruppen för integrationspolitiska insatser och åtgärder är utrikes födda kvinnor och män, med inriktningen att insatserna ska bidra till att utjämna skillnaderna i utfall jämfört med inrikes födda.

Utrikes födda är en stor och mycket heterogen grupp. Drygt 20 procent av den svenska befolkningen 2022 var född utanför Sverige.¹ Dessa 2,1 miljoner kvinnor och män och flickor och pojkar kommer från en mängd olika länder, har invandrat av olika skäl och har varit bosatta i Sverige olika lång tid. Drygt 2 procent av befolkningen var exempelvis födda i ett annat nordiskt land, 6,6 procent i ett europeiskt land utanför Norden och 11,8 procent födda i ett utomeuropeiskt land. Nästan varannan utrikesfödd (45 procent) har varit bosatt i Sverige kortare tid än tio år. Generellt gäller att med längre vistelsetid så minskar skillnaderna i utfall mellan inrikes och utrikes födda, oavsett vilken dimension av integrationen som avses.

För genomförandet av integrationspolitiken har inriktningen länge varit att dess mål i huvudsak ska uppnås genom generella insatser som riktar sig till hela befolkningen och att säråtgärder som riktar sig till utrikes födda som grupp bör avgränsas till den första tiden i Sverige. Säråtgärder under de första åren i landet motiveras av att denna period är en viktig investeringsperiod. Ju tidigare grunden kan läggas eller förstärkas för ett hållbart deltagande i det nya landets arbets- och samhällsliv desto bättre kan avkastningen bli, både för den som invandrar och för samhället som helhet. Forskning indikerar också att nyanlända är mer öppna för förändring och för att tillägna sig nya kunskaper jämfört med dem som bott en längre tid i sitt nya land (Ferwerda m.fl. 2020; Hainmueller m.fl. 2017).

De individuella förutsättningarna och behoven bland dem som invandrar kan se mycket olika ut. Men för de flesta utrikes födda

¹ Statistiska centralbyrån, befolkningsstatistik.

personer innebär flytten till Sverige att deras befintliga humankapital minskar i värde. Flyttfaktorn, och därmed behovet av att initialt komplettera kunskaper, erfarenheter och nätverk, är ofta betydande vid invandring till länder som Sverige. Arbetsmarknaden utmärks av höga kompetenskrav och det svenska språket är det få personer som behärskar innan de invandrar. Även värderingsmässiga skillnader kan innebära att flyttfaktorn är större vid invandring till Sverige än vid migration till många andra länder (Puranen 2019).

Nyanlända är således en särskilt viktig målgrupp för integrationspolitiken. Under 2022 invandrade 102 400 personer till Sverige.² Det är en ökning med knappt 12 000 personer jämfört med 2021 och nära 20 000 fler jämfört med 2020, men en lägre nivå än under perioden 2012–2019. Jämfört med de höga nivåerna i mitten av 2010-talet har invandringen minskat kraftigt. Nedgången beror till största delen på en minskad invandring av personer som sökt skydd i Sverige och av deras anhöriga. År 2016 invandrade omkring 77 500 personer som flyktingar eller anhöriga till flyktingar.³ Motsvarande antal 2022 var knappt 10 500. De närmaste åren förväntas invandringen totalt sett minska till knappt 90 000 personer årligen (SCB 2023a).

För nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande och deras anhöriga har staten sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ansvar för etableringen i arbets- och samhällslivet. Flyktingars etablering på arbetsmarknaden tar ofta lång tid. Även på lång sikt har flyktingar och deras anhöriga genomsnittliga sysselsättningsnivåer och arbetsinkomster på en lägre nivå än den inrikes födda befolkningens (se t.ex. Ruist 2018; Andersson Joona 2020). Flyktingar och flyktinganhöriga som andel av den totala invandringen till Sverige har varierat kraftigt över tid. Flyktinginvandring har dock aldrig varit den dominerande formen av invandring till Sverige. Från att ha motsvarat mellan 10 och 20 procent av inflödet 2000–2011 kom andelen att stiga till närmare 50 procent av de som invandrade 2016 för att därefter minska snabbt (Engdahl och Liljeberg 2022).

Övriga nyanlända har inte i samma utsträckning tillgång till tidiga och samordnade insatser för att underlätta och snabba på integrationen. Särskilt för kvinnor som invandrat av familjescäl är dock

² Personer från Ukraina som får uppehållstillstånd genom massflyktsdirektivet ska inte folkbokföras, de ingår därför inte i uppgifter om antalet invandrade. Enligt Migrationsverkets statistik beviljades 47 556 personer, varav 31 937 vuxna och 15 629 barn, uppehållstillstånd med stöd av massflyktsdirektivet 2022.

³ Att toppen inföll 2016 beror på Migrationsverkets handläggningstider.

sysselsättningsutvecklingen långsam och liknar i hög grad utvecklingen för kvinnor som invandrat till Sverige av flyktingskäl. Utredningen har därför i delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) föreslagit att målgruppen för etableringsprogrammet för nyanlända flyktingar och deras anhöriga utvidgas till att också omfatta övriga nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd av familjeskäl.

Integration är ofta en långsiktig process. Utrikes födda är bland annat överrepresenterade bland långtidsarbetslösa och i hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd. Även bland dem som varit bosatta lång tid i Sverige finns personer som saknar grundläggande kunskaper i svenska och kännedom om sina rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället. Utrikes födda kvinnor är på flera sätt en särskilt utsatt grupp (SOU 2023:24). Särskilda åtgärder kan därför behövas även för utrikes födda kvinnor och män som inte längre är nyanlända för att Sverige ska komma till rätta med de utmaningar som samhället står inför när det gäller integration och ekonomisk jämställdhet.

Utredningen anser också att utrikes födda flickor och pojkar samt barn födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar (barn med utländsk bakgrund) i vissa delar bör omfattas av uppföljningen av integrationen. Hur det går för barn till utrikes födda i till exempel skolan och vid inträdet på arbetsmarknaden är på många sätt en bra indikation på hur väl integrationen fungerar (Jonsson m.fl. 2022). De barriärer som många utrikes födda kvinnor och män möter för integrationen i arbets- och samhällslivet ska inte också utgöra hinder för deras barn som föds i landet. Om problemen går i arv till barnen är detta ett tydligt tecken på att integrationen har misslyckats.

1.3 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits med stöd av en expertgrupp med medverkan av forskare, företrädare för myndigheter med ansvar och uppdrag inom viktiga områden för integrationspolitiken, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt sakkunniga från berörda departement inom Regeringskansliet. Expertgruppen har haft två möten sedan arbetet med detta delbetänkande påbörjades.

Under hösten 2023 har utredningen även genomfört ett stort antal övriga möten (se bilaga 4). En bred krets av *forskare och myndig-*

hetsexperter bjöds in till rundabordsamtal om mål och uppföljning av integrationen inriktat på de olika dimensionerna av integration – social, kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration.

Utformningen av integrationspolitikens mål berör också ett stort antal organisationer som kan spela viktiga roller för en väl fungerande integration. För att ge möjlighet för organisationer med intresse och kunskap inom integrationsområdet att lyfta olika perspektiv på hur integrationspolitikens mål bör utformas har utredningen bjudit in till möten med *arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, ideella organisationer, kvinnoorganisationer* samt *organisationer bildade på etnisk grund*. Utredningen har även fört diskussioner om integrationspolitikens mål med *nätverk av kommuner*. Vidare har utredningen samrått med utredningar med närliggande uppdrag i syfte att utbyta erfarenheter och preliminära resultat. Bland annat har vi haft kontakter med Utredningen om köns- och hedersrelaterat våld (A 2023:04), Utredningen om språkrav för personal i äldreomsorgen (S 2023:44) och Delegationen för migrationsstudier (Ju 2013:17).

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandets efterföljande kapitel är disponerade som följer.

I *kapitel 2* ges en historisk tillbakablick på mål och uppföljning av integrationspolitiken från 1970-talets invandrapolitik till dagens integrationspolitik. I kapitlet redovisas också hur integrationspolitiken följs upp i dag.

I *kapitel 3* redovisas EU:s gemensamma grundprinciper för medlemsstaternas integrationspolitik och grundläggande värderingar inom EU. I kapitlet beskrivs också hur mål och uppföljning av integrationen har utformats i några andra jämförbara länder, och en kort redovisning görs av hur Sveriges integrationspolitik står sig i internationell jämförelse.

I *kapitel 4* diskuteras integrationskrav för medborgarintegration, och olika slags krav som kan ställas på utrikes födda kvinnor och män redovisas. Kapitlet avslutas med utredningens bedömning om vad en kravbaserad integrationspolitik innebär.

I *kapitel 5* beskrivs mål och uppföljning av jämställdhetspolitiken samt i vilken utsträckning integrationsfrågorna fångas upp i detta

sammanhang. Kapitlet avslutas med utredningens bedömning av hur jämställdhetsperspektivet bör stärkas i integrationspolitiken.

I *kapitel 6* presenteras utredningens förslag till nytt övergripande mål för integrationspolitiken, utredningens bedömning om hur detta mål bör kompletteras med uppföljningsbara delmål som tydliggör inriktningen av integrationspolitiken, samt förslag till utformning av dessa delmål.

I *kapitel 7* redovisas konsekvenser av utredningens förslag.

1.5 Definitioner och förklaringar av vissa begrepp

Arbetskraftsdeltagande: Andelen av befolkningen i arbetsför ålder som antingen är sysselsatt eller som för tillfället befinner sig i arbetslöshet.

Arbetslöshet: Relativ arbetslöshet anger andelen arbetslösa av dem som deltar i arbetskraften.

Det finns två allmänt förekommande mått på arbetslöshet. Dels den officiella arbetslösheten som mäts av Statistiska centralbyråns Arbetskraftsundersökningar (AKU), dels Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik över inskrivna arbetslösa. I AKU definieras en arbetslös som en person som är utan arbete, kan ta ett arbete och aktivt sökt arbete under perioden. I Arbetsförmedlingens statistik över inskrivna arbetslösa kan även personer som har ett arbete ingå, exempelvis om arbetets omfattning är låg. I Arbetsförmedlingens statistik ingår också personer som deltar i program med aktivitetsstöd, där krav på att aktivt söka arbete inte är lika uttryckliga som för övriga arbetssökande.

Etableringsprogrammet: Det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandras etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet för etableringsprogrammet.

Flyktingmottagna: Personer som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar, andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen

först togs emot i en kommun. Flyktingmottagna i åldern 20–66 år utgör målgruppen för etableringsprogrammet.

Folkbokförd: Uppehållstillstånd eller registrerad uppehållsrätt (för EU-medborgare) på längre tid än ett år utgör grund för folkbokföring.

GERS: Den gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning. A1 och A2 motsvarar språkförmåga på en grundläggande nivå, B1 och B2 förmåga att använda språket mer självständigt och C1 och C2 en avancerad språkanvändning. Kurs D i sfi motsvarar ungefär B1-nivån i GERS.

Grund för bosättning: Beslutsgrunden (skälet) för uppehållstillstånd i samband med att en person första gången folkbokförs i Sverige. Fyra huvudkategorier är asyl/flykting, familjeband, arbete samt studier.

Invandrad: En utrikes född person som har för avsikt att bosätta sig i Sverige minst ett år och har folkbokfört sig i landet.

Naturalisation: En utlänning kan under vissa givna förutsättningar förvärva svenskt medborgarskap efter att en ansökan om medborgarskap beviljats. Migrationsverket prövar ansökan om medborgarskap.

Nyanländ utrikes född: En utrikes född person som har varit folkbokförd i Sverige kortare tid än tre år.

Sfi: Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. En grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna folkbokförda i Sverige som saknar grundkunskaper i svenska.

Sysselsättningsgrad: Sysselsatta som andel av det totala antalet personer i arbetsför ålder.

Tredjelandsmedborgare: En person som är medborgare i ett land utanför EU/EES eller Schweiz.

Uppehållstillstånd: En utländsk medborgare (inte EU/EES-medborgare) som vill stanna i Sverige mer än tre månader måste ha uppehållstillstånd. Beslut om uppehållstillstånd fattas av Migrationsverket och är som regel tidsbegränsade. Särskilda krav gäller för att få permanent uppehållstillstånd i Sverige (se avsnitt 4.3.1). Ett sådant tillstånd innebär en rätt att bo och arbeta i Sverige under en obegränsad tid.

Utländsk bakgrund: En person som är utrikes född eller som är född i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

2 Integrationspolitikens framväxt och utveckling

2.1 Inledning

Både invandringen till Sverige och samhällsutvecklingen har förändrats över tid och därmed påverkat politikens utformning. På relativt kort tid har Sverige gått från att vara ett land med en relativt homogen befolkning till ett i hög grad mångkulturellt land. År 2022 var drygt 20 procent av den svenska befolkningen, dvs. över två miljoner personer, födda i ett annat land än Sverige.

I detta kapitel ges inledningsvis i *avsnitt 2.2* en historisk tillbakablick på politikens utveckling, från framväxten av en invandrarpolitik i slutet av 1960-talet till utvecklingen av integrationspolitiken i mitten på 1990-talet.

I *avsnitt 2.3* beskrivs därefter de problem med uppföljning och regelstyrning som försvårat genomförandet av integrationspolitiken. Efter att integrationspolitiken infördes 1997 framförde såväl Riksrevisionen och Integrationsverket som regering och riksdag att en förstärkning och ett förtydligande av regeringens styrning av myndigheterna var nödvändig för att de integrationspolitiska målen skulle nås. Det fanns också en gemensam uppfattning om att systemet för uppföljning och analys behövde vidareutvecklas.

I *avsnitt 2.4* beskrivs hur integrationspolitiken från 2010 alltmer kom att avgränsas till frågan om arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar och deras anhöriga. Avsnittet beskriver också hur flyktingkrisen i mitten på 2010-talet ledde till åtstramning av migrationspolitiken.

I det avslutande *avsnitt 2.5* beskrivs den nuvarande regeringens inriktning av integrationspolitiken, samt nuvarande mål och uppföljning av utfall och resultat inom integrationspolitikens område.

2.2 En ny politik för ett förändrat samhälle

2.2.1 Ökad invandring förändrar Sveriges befolkningsammansättning

Sedan efterkrigstiden har invandringen till Sverige kraftigt överstigit utvandringen. Under åren 1944–1970 ökade Sveriges folkmängd med cirka 650 000 personer som en direkt följd av invandringen och indirekt genom de barn som invandrarna födde i Sverige. Detta motsvarade cirka 40 procent av befolkningsökningen under perioden.¹ Invandringen under dessa år utgjordes huvudsakligen av arbetskraft från Norden och övriga Europa. Från 1972 minskade den utomnordiska arbetskraftsinvandringen kraftigt. Samtidigt ökade flyktinginvandringen och anhöriginvandringen, som till stor del kom från länder utanför Europa.

På kort tid förändrade invandringen radikalt befolkningsammansättningen. Till följd av invandringen under efterkrigstiden blev Sverige ett land med etnisk och kulturell mångfald. Till den etniska och kulturella mångfalden bidrog också de minoriteter som hade funnits i Sverige under lång tid.²

En liknande utveckling skedde också i våra grannländer. Den ökade invandringen till industriländerna i Västeuropa under 1960-talet ledde till nya och till viss del svåra förhållanden på arbets- och bostadsmarknaden, inom utbildningssektorn och på det sociala området. Invandrarna stannade i invandringsländerna i större utsträckning än vad både invandrings- och utvandringsländerna ursprungligen hade räknat med. Frågan om invandrarnas anpassning till den nya omgivningen, deras sociala och kulturella rättigheter och deras barns framtid kom att tilldra sig ökad uppmärksamhet. Det stod klart för berörda länder att migrationen ställde krav på lösningar av långsiktig karaktär.

¹ Prop. 1975:26 s. 57.

² Prop. 1997/98:16 s. 9–10.

2.2.2 En invandrapolitik växer fram

Ett jämlikhetsmål beslutas av riksdagen 1968

Invandringen till Sverige hade varit av relativt stor omfattning i jämförelse med många andra länder i Europa. Efter hand som antalet invandrare i Sverige ökade kom också behovet av åtgärder för att underlätta invandrades anpassning och förbättra deras sociala och kulturella situation i blickpunkten.³

Det är mot denna bakgrund som de första åtgärderna för att underlätta invandrades anpassning till livet i Sverige initierades kring mitten av 1960-talet. I samband med att riksdagen 1968 fattade beslut om att reglera invandringen slogs det fast att invandrare ska ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen.⁴

Detta mål om jämlikhet innebar att invandrarna skulle få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Målet skulle i huvudsak förverkligas genom en generell välfärdsolitik. 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. Året därpå, den 1 januari 1969, inrättades Statens invandrarverk (Invandrarverket) som central förvaltningsmyndighet för invandrarfrågor.⁵

Riktlinjer för invandrapolitiken – jämlikhet, valfrihet och samverkan

Den allmänt utbredda uppfattningen kring mitten av 1960-talet var att det var bäst om de som invandrade, om de inte tänkte återvända till hemlandet, assimilerades, dvs. att de i princip skulle överge sin kultur och så snart som möjligt bli ”svenska”. Assimilationstanken började emellertid att ifrågasättas.

Strax efter beslutet om invandrapolitiken 1968 tillsattes *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. Utredningen lämnade flera betänkanden och förslagen ledde bland annat till införandet av en ny lag (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande

³ Prop. 1975:26 s. 57–58.

⁴ Prop. 1968:142, bet. 1968:StatsU196, rskr. 1968:405.

⁵ Förordningen (1969:137) med instruktion för Statens invandrarverk.

i svenskundervisning för invandrare. Invandrarutredningens förslag i slutbetänkandet *Invandrarna och minoriteterna* (SOU 1974:69) låg vidare till grund för 1975 års riksdagsbeslut om riktlinjer för en svensk invandrarpolitik (prop. 1975:26, bet. 1975:InU6, rskr. 1975:160). För första gången hade ett särskilt politikområde skapats som gav plats för säråtgärder för invandrare.

De nya riktlinjerna sammanfattades i tre övergripande mål om jämlikhet, valfrihet och samverkan:

- *Jämlikhetsmålet* var detsamma som beslutades 1968, det vill säga att invandrarna skulle få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Målet innebar vidare att alla grupper i samhället skulle ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och att utöva kulturverksamhet.
- *Valfrihetsmålet* innebar att invandrare och medlemmar av språkliga minoriteter skulle ges möjligheter att själva välja i vilken grad de ville uppgå i en svensk kulturell identitet och i vilken grad de ville behålla och utveckla den ursprungliga kulturella och språkliga identiteten.
- *Samverkansmålet* innebar att politiken skulle inriktas på att skapa samverkan mellan svenskar och invandrare för att öka solidariteten mellan dem liksom möjligheten för invandrarna och minoriteterna att påverka beslut som rörde deras egen situation.

Föredragande statsråd konstaterade i propositionen att det i den praktiska verksamheten krävs att målen bryts ned i delmål och etappmål och att eventuella målkonflikter uppmärksammas och analyseras i den praktiska tillämpningen (prop. 1975:26 s. 59–61).

I Invandrarutredningens uppdrag ingick inte att se över regelverket för invandring till Sverige. Utredningen framhöll dock sambandet mellan de bestämmelser som reglerar invandringen och invandrarernas situation här i landet. Bland annat menade utredningen att en förutsättning för att nå jämlikhetsmålet är att invandringen anpassas till samhällets möjligheter att ge invandrarna arbete, bostad, social omvårdnad och utbildning på samma villkor som befolkningen i övrigt. En utgångspunkt för invandrarpolitiken var därför enligt utredningen att invandringen inte skulle motverka den önskvärda utvecklingen på andra samhällsområden (prop. 1975:26 s. 15).

Assimilationspolitiken överges

Beslutet om invandrapolitiken 1975 hade sin utgångspunkt i tendenser till ökade klyftor i det svenska samhället till följd av invandringen. Det hade blivit alltmer uppenbart att det var nödvändigt att vidta särskilda åtgärder för att förbättra invandrarnas villkor i syfte att uppnå ökad jämlikhet. Med beslutet 1975 blev den statliga invandrapolitiska retoriken mångkulturell, vilket innebar en stor förändring jämfört med 1960-talet då retoriken utgick från en universalistisk utgångspunkt (Dahlström 2004). Beslutet innebar också ett klart avståndstagande från den tidigare assimilationspolitiken, och att kursen lades om mot en invandrapolitik med mångkulturalismen som ledstjärna. Invandrares kulturella och språkliga bakgrund skulle inte bara erkännas, den skulle också främjas.

Besluten 1975 ledde till att flera av de säråtgärder som införts på försök under senare hälften av 1960-talet permanentades. Initiativ togs också 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 invandrapolitiken. Stora satsningar gjordes också på information. Staten producerade information för invandrare på olika språk och på lätt svenska, medan svenskar fick information om invandrare.

Den generella politiken kompletterades således med säråtgärder för invandrare. Både 1975 och vid senare tillfällen fastslogs dock 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.

Principen om fackmyndigheternas ansvar utvecklades närmare av regeringen i förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m.fl. I förordningen angavs bland annat att invandrares behov av samhällsservice alltid ska ingå bland de omständigheter som inom ramen för tillgängliga resurser ska beaktas vid planeringen av myndighetens verksamhet. Under 1986 gjordes en översyn av förordningen för att förtydliga myndigheternas ansvar. Dessa bestämmelser finns numera i förordningen (1986:856) om statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Ett övergripande ansvar

att bevaka invandrades behov av åtgärder och att samordna samhällsinformation till och om invandrare lades på Invandrarverket.⁶

Den invandrarpolitik som antogs 1975 återspeglas även i den då nya regeringsformen.⁷ Där anges bland annat att ”etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas” (1 kap. 2 §). Vidare genomfördes en rösträttsreform 1976, som innebar att utländska medborgare som varit bosatta i Sverige i minst tre år fick rätt att rösta i kommunala val. De blev också valbara till de kommunala församlingarna.

De invandrarpolitiska målen preciseras

När invandrarpolitiken började växa fram under 1960- och 1970-talen 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. Som framkommit hade de flesta också kommit till Sverige som arbetskraftsinvandrare.

Genom fortsatt och till antalet alltmer omfattande invandring växte den invandrade befolkningen, samtidigt blev den grupp invandrare som bott länge i Sverige allt större. Under 1980-talet växte kritiken bland etablerade invandrare mot statens politik. Som etablerade i det svenska samhället önskade många bli kvitt invandrarstämpelein. 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.⁸

Sommaren 1980 tillsatte regeringen en kommitté, som antog namnet *Invandrarpolitiska kommittén*, med uppdrag att göra en översyn av frågor rörande invandringen och invandrarernas situation i Sverige. Kommitténs arbete redovisades i tre betänkanden (SOU 1982:49, SOU 1983:29 och SOU 1984:58) och resulterade bland annat i att regeringen införde ett nytt system för mottagande av asylsökande och flyktingar i Sverige.⁹ Reformen innebar bland annat att det an-

⁶ Prop. 1985/86:98 s. 21–22 och prop. 1997/98:16 s. 15–16.

⁷ Se kungörelsen (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

⁸ Prop. 1997/98:16 s. 17.

⁹ Prop. 1983/84:124, bet. 1983/84:SfU27, rskr. 1983/84:295.

svar som tidigare hade legat på Arbetsmarknadsverket fördes över till Invandrarverket och kommunerna.

Den 1 juli 1986 beslutade regeringen propositionen *Om invandrarpolitiken* (prop. 1985/86:98). I propositionen föreslog regeringen att de invandrarpolitiska målen, som antogs av riksdagen 1975, skulle ligga fast.

Vissa preciseringar gjordes dock av målen, särskilt i fråga om invandrades möjligheter till *kulturell valfrihet*. Skälen för det var bland annat att den Invandrarpolitiska kommittén hade ifrågasatt om begreppet valfrihet kunde behållas som ett övergripande mål. Kommittén hade framhållit att det finns grundläggande värderingar om vilka det råder politisk enighet i Sverige, t.ex. jämställdhet mellan kvinnor och män samt barns rättigheter. Kommittén underströk att sedvänjor som strider mot svensk lagstiftning inte kan accepteras. Kommittén ansåg att man inte heller bör acceptera sedvänjor eller normer som avviker från vad statsmakterna i andra sammanhang klart tagit ställning för, t.ex. i grundskolans läroplan.

Regeringen delade kommitténs synpunkter och ansåg att valfriheten inte fick tolkas så att den innebar att det svenska språket och den intressegemenskap som omfattar hela det svenska samhället valdes bort. Grundläggande värderingar som det är enighet om måste, enligt regeringen, hävdas i alla sammanhang.

Regeringen föreslog därför att begreppen *jämlikhet, valfrihet och samverkan* skulle ges en sådan tolkning att de syftade på

- lika rättigheter och möjligheter för invandrare i förhållande till den övriga befolkningen,
- respekt för den enskildes identitet och integritet,
- möjligheter att utveckla det egna kulturarvet inom ramen för de grundläggande normer som gäller för mänsklig samlevnad i vårt samhälle, samt
- ömsesidig tolerans, solidaritet och gemenskap mellan människor av olika ursprung.

Vidare framhöll regeringen vikten av att motverka alla uttryck för intolerans och etnisk diskriminering i vårt samhälle. På grundval av Diskrimineringsutredningens slutbetänkande (SOU 1984:55) föreslog regeringen i samma proposition även att en ny lag mot etnisk

diskriminering skulle införas samt att det skulle inrättas en ombudsman mot etnisk diskriminering.¹⁰ Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.¹¹ Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1986.¹²

I propositionen redovisades även regeringens bedömningar i fråga om invandrapolitikens genomförande. Principen att varje fackmyndighet inom sitt område hade samma ansvar för invandrare som för den övriga befolkningen skulle ligga fast. Några generella krav ansågs inte behöva ställas på myndigheterna att upprätta handlingsprogram för sitt arbete med invandrare eller lämna årliga redovisningar av vilka särskilda åtgärder som vidtagits för invandrare. Regeringen anförde dock att den avsåg att i förordning precisera kraven på de statliga myndigheterna.¹³

2.2.3 Från invandrapolitik till integrationspolitik

Nya förutsättningar för invandringspolitiken

Beslutet om de invandrapolitiska målen från 1986 hade grundats på utredningar som genomförts innan asylinvandringen började öka i mitten av 1980-talet. De invandrare som varit länge i Sverige hade svårt att identifiera sig med de problem och frågor som hörde till asylinvandringen och det hävdades att invandrapolitiken var bortglömd. Det började bli allt svårare för många att över huvud taget identifiera sig som ”invandrare”.

Även valfrihetsmålet ifrågasattes. Detta mål hade alltsedan det formulerades varit det mest omdebatterade av de invandrapolitiska målen. Det hade skapat förväntningar på en särskild politik för olika etniska grupper, men också setts som ett hot mot svenskheten. Debatten hade ofta förts som en fråga om ”valfrihetens gränser”.¹⁴ I propositionen *Aktiv flykting- och immigrationspolitik* (prop. 1990/91:195), som drogs tillbaka av den regering som tillträdde 1991, gjordes bedömningen att staten inte kunde lägga fast andra gränser för valfriheten än vad som regleras i olika författningar. Det ansågs vara en oframkomlig väg att ytterligare försöka

¹⁰ Prop. 1985/86:98 s. 18–21.

¹¹ Bet. 1985/86:SfU20, rskr. 1985/86:301.

¹² Lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering upphävdes genom lagen 1994:134. Bestämmelser för att motverka diskriminering bl.a. på grund av etnisk tillhörighet finns numera i diskrimineringslagen (2008:567).

¹³ Prop. 1985/86:98 s. 22.

¹⁴ Ds 1999:48 s. 35.

precisera valfrihetsmålet. I stället förespråkades ett mer jämlikt och generöst mångkulturellt samhälle. I propositionen föreslogs också en klarare skillnad mellan invandrapolitik med stödåtgärder för nyanlända och en allmän politik utformad efter olika gruppers behov.

Mot bakgrund av dramatiska förändringar i den nära omvärlden lades kursen om från 1989. Flyktinginvandringen stramades åt. De partipolitiska motsättningarna blev också tydligare och yttre händelser utanför Sveriges kontroll fick stora återverkningar i Sverige. Kriget i det sönderfallande Jugoslavien i början av 1990-talet ledde till en omfattande flyktingkris där Sverige tog emot många, framför allt bosniska, flyktingar. Sveriges inträde i EU 1995 medförde också ändrade regler för invandring från andra EU-länder genom att det blev fri rörlighet inom unionen även för människor.

En integrationspolitik för framtiden och mångfalden

I november 1994 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppgift att göra en bred och omfattande översyn av den svenska invandrapolitiken. I april 1996 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande (SOU 1996:55) där kommittén föreslog nya mål och riktlinjer för invandrapolitiken och för den generella samhällspolitiken. Därefter, i september 1997, beslutade regeringen den integrationspolitiska propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16). Följande mål föreslogs för den framtida integrationspolitiken:

- 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 ska vara delaktiga i och medansvariga för.

Det integrationspolitiska arbetet skulle enligt regeringen 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.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.¹⁵ När riksdagen antog målen för den nya integrationspolitiken underströks det av både regeringen och riksdagen att målen om allas lika möjligheter och rättigheter också innebär skyldigheter. Riksdagen ansåg senare att detta borde tydliggöras genom en komplettering av målen för integrationspolitiken vilket gavs regeringen tillkänna. I samband med behandlingen av budgetpropositionen 2001 beslutades att ordet skyldigheter skulle läggas till det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹⁶

Den generella politiken poängteras

Utgångspunkterna för den nya integrationspolitiken var att den generella politikens betydelse skulle betonas ännu starkare framöver. Den generella politiken skulle på ett annat sätt än tidigare utgå ifrån och spegla den etniska och kulturella mångfalden i det svenska samhället. Regeringen konstaterade att det i den generella politiken alltid har funnits åtgärder för individer och grupper med särskilda behov. Regeringen framhöll att behov som har sin grund i att en person inte har svenska som modersmål eller saknar svensk utbildningsbakgrund ska vara självklara att beakta när åtgärder för personer med särskilda behov utformas. Det borde således normalt vara behovet i sig, och inte invandrarskapet, som motiverar åtgärden. Framtida såråtgärder skulle därför riktas till invandrare som grupp endast när invandrarskapet är en mer relevant utgångspunkt för åtgärder än andra förhållanden. Detta ansågs vara fallet endast under den allra första tiden i Sverige. Även då, menade regeringen, ska dock hänsyn tas till individuella skillnader och behov (prop. 1997/98:16 s. 19–21).

I budgetpropositionen för 1998 redogjorde regeringen vidare för att olika utvärderingar hade visat på ökade svårigheter för flyktingar i Sverige att bli självförsörjande. Detta ansågs framför allt bero på

¹⁵ Bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68.

¹⁶ Prop. 2000/01:1 utgiftsområde 8, avsnitt 3.3, bet. 2001/02:SfU15 s. 10.

hög arbetslöshet på arbetsmarknaden över lag, men också på grund av att flyktingarnas språkkunskaper och yrkeskvalifikationer inte nådde upp till kraven på arbetsmarknaden. Regeringen menade att kunskaper i det svenska språket har en nyckelroll för en lyckad integration. Många av eleverna i svenska för invandrare avbröt dock undervisningen eller uppnådde inte ett godkänt betyg. Detta gällde framför allt elever med kort utbildningsbakgrund från hemlandet eller med krigsupplevelser eller handikapp. Regeringen konstaterade också att segregeringen och marginaliseringen i samhället hade ökat, och att detta behövde motverkas med kraft (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 8.2 s. 16–17).

Regeringen menade att en underklass riskerade att växa fram, med härkomst och etnisk tillhörighet som gemensam nämnare (prop. 1997/98:16 s. 99–100). Som lösningar på dessa problem och utmaningar ansåg regeringen att integrationspolitiken behövde formuleras som en politik som rör hela befolkningen och samhällsutvecklingen i stort. Samtidigt behövde politiken uppmärksamma att personer på grund av sin härkomst eller etniska och kulturella bakgrund riskerade att ges sämre förutsättningar än andra i befolkningen. Integrationspolitiken skulle uppmärksamma och åtgärda orsakerna till detta (prop. 1997/98:16 s. 21–22).

Säråtgärder för flyktingar under den första tiden

Beslutet om integrationspolitiken 1997 framhölls innebära och markera en viktig skillnad från den tidigare invandrapolitiken som ansågs befästa invandrarskap och särlösningar. Integrationspolitiken omfattade däremot hela befolkningen. Det var den enskildes behov som skulle motivera eventuella åtgärder och invandrare skulle inte ses som en homogen kategori.¹⁷

I riksdagens behandling av propositionen framhölls att det, förutom de åtgärder och insatser som står till buds för nyanlända inom ramen för den generella politiken, finns särskilda introduktionsinsatser för skyddsbehövande och vissa anhöriga till dessa. Säråtgärderna hade kommit till dels för att skyddsbehövande ofta har särskilda behov, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot skyddsbehövande. Samhällets samlade insatser under

¹⁷ Bet. 2002/02:SfU15 *Integrationspolitik för 2000-talet* s. 10.

den första tiden skulle 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 (bet. 1997/98:SfU6 s. 63).

Arbetsmarknadsutskottet anförde i sitt yttrande över propositionen att utskottet delade regeringens uppfattning att specifikt riktade insatser bör begränsas till det som kan behövas under den första tiden i Sverige. Utskottet framhöll dock att det på arbetsmarknaden är tydligt att invandrare i många fall måste få del av särskilda insatser även under en ganska lång tid därefter. Denna inställning delades av socialförsäkringsutskottet (bet. 1997/87:SfU6 s. 40 och 42).

Integrationen beskrivs som en process

I den integrationspolitiska propositionen beskrev regeringen att integration kan syfta på något som ska uppnås, dvs. ett mål, eller på en process eller en kombination av mål och process. Enligt regeringen borde staten inte fastställa övergripande mål för enskilda individers integration. På den individuella nivån borde integration betraktas som ett livsprojekt vars innehåll och mål endast kan bestämmas av individen själv. Däremot kunde staten sätta upp mål för vad som bör uppnås inom olika samhällsområden med hjälp av arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik osv. och stödja den individuella integrationsprocessen genom att föra en politik som ger individen möjligheter att förverkliga sina mål i livet (prop. 1997/98:16 s. 22).

Regeringen ansåg 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. 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 (prop. 1997/98:16 s. 23).

Regeringen anförde vidare att 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 ska frigöras och komma till användning. Segregation, självvald eller påtvingad, var därför lika lite önskvärd som påtvingad assimilation.

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

När det gällde begreppet invandrare konstaterade regeringen vidare bland annat att detta är grovt generaliserande och underförstår en grupp med gemensamma kännetecken och en samhörighet som är skild från svenskarnas. Regeringen ansåg att begreppet därför inte borde användas på ett sätt som förstärker ett "vi-och-dom"-tänkande och i synnerhet borde undvikas som benämning på personer som är födda i Sverige (prop. 1997/98:16 s. 26).

En ny myndighet med ansvar för integrationspolitiken inrättas

Regeringen bedömde också att de integrationspolitiska målen inte kan införlivas i den generella politiken utan aktivt förändringsarbete. En av de viktigaste uppgifterna för att nå de integrationspolitiska målen måste därför enligt regeringen vara att kontinuerligt följa upp vad som sker inom olika områden och nivåer i samhället. I denna uppföljning borde ingå 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 (prop. 1997/98:16 s. 27).

Utöver det uppföljningsansvar som åvilar varje fackmyndighet framhöll regeringen att det behövs en samlad överblick av vad som sker inom olika samhällsområden. Till följd av förslagen i den integrationspolitiska propositionen inrättades därför den 1 juni 1998

en ny myndighet, Integrationsverket. Regeringen menade att en ny myndighet inom det integrationspolitiska området skulle kunna följa utvecklingen på området på flera nivåer samt följa hur olika delar av samhället fullföljde sina uppgifter (prop. 1997/98:16 s. 27–28).

Myndigheten motiverades också av att det behövdes ett övergripande ansvar för frågor som handlade om samhällets etniska och kulturella mångfald för att de integrationspolitiska målen skulle kunna fullföljas (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 8.2, s. 17). Regeringen ansåg att en organisatorisk förändring på integrationsområdet behövdes för att legitimera politiken och bidra till att den förverkligades. De synsätt som låg bakom den nya integrationspolitiken behövde göras tydliga. Regeringen påtalade också att det inte fanns någon myndighet med ett samlat ansvar och samlad kompetens för frågor som handlade om samhällets etniska och kulturella mångfald, eller med ansvar för att följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv (prop. 1997/98:16, s. 99–100).

Integrationsverket fick ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt skulle få genomslag på olika samhällsområden och för att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Verket skulle särskilt 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. Verket fick också ansvar för att följa upp och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald samt stödja kommunernas insatser för nyanlända invandrare.¹⁸

2.3 Bristande uppföljning och svag regelstyrning

2.3.1 Regeringens styrning mot integrationspolitikens mål brister

I mars 2002 lämnade regeringen en skrivelse (skr. 2001/02:129) till riksdagen som redogjorde för hur integrationspolitiken hade utvecklats sedan den infördes 1997. Regeringen konstaterade att insatserna inte hade varit tillräckligt effektiva samt att avsedda resultat inte hade uppnåtts.

¹⁸ Prop. 1997/98:16 avsnitt 12.3 och förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket.

Enligt regeringens bedömning skulle integrationspolitiken även i fortsättningen inriktas på att skapa förutsättningar för egen försörjning och delaktighet, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter. Regeringen anförde att den avsåg utveckla och förbättra genomförandet av integrationspolitiken inom olika områden. Uppväxtvillkoren för barn och ungdomar med utländsk bakgrund och jämställdhet mellan kvinnor och män skulle också uppmärksammas mer.¹⁹ Regeringen bedömde också att Integrationsverkets framtida verksamhet i högre grad borde präglas av insatser som uppmärksammar den gemensamma värdegrunden om allas lika rättigheter samt de krav den ställer både på de som invandrat och de som redan bor i Sverige.²⁰

Även riksdagen ansåg att utvecklingen inom integrationsområdet fortfarande inte var tillfredsställande i förhållande till de mål som ställts upp. Enligt riksdagens mening var det mycket viktigt att noggrant följa utvecklingen och resultaten av det långsiktiga integrationsarbetet.²¹

Tre år senare visade en granskning av Riksrevisionen (2005) att regeringen till stora delar inte styrt myndigheterna utifrån integrationspolitikens mål och utgångspunkter. Riksrevisionen pekade på tre övergripande förklaringar:

- bristande beslutsunderlag för att förändra den generella politiken,
- svag kontroll av myndigheternas genomförande av integrationspolitiken, samt
- otydliga och ej verksamhetsanpassade krav på hur myndigheterna ska verka för integration.

Riksrevisionen konstaterade bland annat att Integrationsverkets uppföljning av samhällsutvecklingen utifrån de integrationspolitiska målen var begränsad till ett fåtal samhällsområden. Dessutom framkom att Integrationsverkets uppföljningsrapporter inte gav myndigheter tillräckligt underlag för stöd och vägledning vid implementering av regeringsuppdrag. Den beställning som regeringen gjorde genom krav till andra myndigheter än Integrationsverket gav inte heller en samlad bild av samhällsutvecklingen utifrån de integra-

¹⁹ Skr. 2001/02:129 s. 119–120.

²⁰ Skr. 2001/02:129 s. 126.

²¹ Bet. 2001/02:SfU15 s. 14–15, rskr. 2001/02:287.

tionspolitiska målen. Vidare utgjordes åiterrapporteringen från myndigheter oftast av verksamhetens utfall redovisat på personer med svensk respektive utländsk bakgrund. Det underlag som regeringen beställde från olika myndigheter gav alltså inte kunskap om huruvida ett problem hade sin utgångspunkt i individernas invandrarskap eller i någon annan aspekt.

Riksrevisionens genomgång av regleringsbrev och myndigheters årsredovisningar visade även att flera insatser riktades utifrån invandrarskap snarare än utifrån individuella behov. Det integrationspolitiska målet om lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter hade, enligt Riksrevisionen, i den praktiska verkligheten handlat om att utjämna skillnaderna mellan gruppen utländsk bakgrund och det övriga samhället. Politiken fokuserade därmed fortfarande på gruppen invandrare som helhet snarare än på enskilda individers behov och förutsättningar.

Granskningen visade också att regeringen inte ställde krav för att följa upp om myndigheterna verkade utifrån målen i förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Regeringens styrning upplevdes som otydlig av myndigheterna, som efterfrågade förtydliganden av de övergripande integrationspolitiska målen och vägledning för att implementera de mål och uppdrag som angavs i förordningen och i regleringsbreven.

Riksrevisionen rekommenderade bland annat regeringen att precisera och förtydliga innebörden av de integrationspolitiska målen inom olika samhällsområden och nivåer. Vidare ansåg Riksrevisionen att regeringen borde begränsa förekomsten av generellt formulerade uppdrag i regleringsbreven, och tydligare följa upp den integrationspolitiska utvecklingen inom hela samhället. Riksrevisionen efterfrågade även en förstärkt uppföljning av myndigheternas genomförande av integrationspolitiken.²²

²² Riksrevisionen (2005) avsnitt 6.

2.3.2 En översyn av integrationspolitiken initieras

I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1) bekräftade regeringen Riksrevisionens slutsatser att en förstärkning och ett förtydligande av regeringens styrning av myndigheterna var nödvändig för att de integrationspolitiska målen skulle nås. I propositionen redovisade regeringen 24 mätbara mål inom elva områden och anvisade 69 indikatorer för uppföljning av målpuppfyllelsen av integrationspolitiken. Berörda myndigheter fick ansvar för att målen följdes upp, och Integrationsverket fick i uppdrag att genomföra en samlad analys av utvecklingen.²³

Regeringen beslutade även att tillsätta en parlamentarisk kommitté (dir. 2005:94) med uppdrag att göra en översyn av integrationspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet.²⁴ En del i kommitténs uppdrag var att överväga hur de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitikens genomförande på nationell och regional nivå kunde bli tydligare samt att analysera Integrationsverkets roll och uppgift.

I direktiven beskrev regeringen att integrationspolitiken fortfarande betraktades som en sidoordnad verksamhet av de flesta myndigheter, som genomfördes om ett uppdrag gavs i regleringsbrevet eller på annat sätt. Den kunskap om samhällsutvecklingen som Integrationsverket förmedlat hade inte fått genomslag i myndigheternas verksamhet. Även om vissa enskilda myndigheter kommit en bit på väg saknades en gemensam bild och problemanalys av integrationspolitiken som kunde vara till stöd för myndigheterna när de skulle utveckla sin verksamhet. Regeringen framhöll att styrningen av integrationspolitiken därmed blev svårhanterlig och att samordningen mellan olika sektorer och ansvariga myndigheter blev bristfällig. I direktiven konstaterades att det fanns otydligheter i ansvars- och uppgiftsfördelning inom integrationspolitiken som kunde vara direkt hindrande för politikens genomslag.

²³ Det var 16 myndigheter som fick uppdrag i regleringsbrevet för 2006 att följa upp integrationsindikatorerna: Arbetsgivarverket, Arbetsmarknadsverket, Boverket, Domstolsverket, Försäkringskassan, Integrationsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Kriminalvårdsverket, Verket för näringslivsutveckling, Rikspolisstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Verket för förvaltningsutveckling samt Åklagarmyndigheten (Integrationsverket 2007).

²⁴ Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 8 s. 34.

2.3.3 Integrationsverket avvecklas

När den nya alliansregeringen tillträdde hösten 2006 avvecklades den tidigare nämnda parlamentariska kommittén som skulle se över integrationspolitikens mål, inriktning och organisation. I budgetpropositionen för 2007 aviserade regeringen också flera organisationsförändringar inom den statliga förvaltningen. En av de myndigheter som skulle avvecklas var Integrationsverket. Som syfte med avvecklingen angavs att effektivisera den statliga administrationen och att arbetet skulle bedrivas effektivare och kraftfullare genom sammanslagningar av flera myndigheter (prop. 2006/07:1 utgiftsområde 13 s. 36).

Den 30 juni 2007 avvecklades Integrationsverket. Myndighetens uppgifter flyttades till Migrationsverket, länsstyrelserna, Statistiska Centralbyrån, Ungdomsstyrelsen och Svenska ESF-rådet. Analysverksamheten och det internationella arbetet avvecklades dock helt.²⁵

Integrationsverkets sista rapport var en övergripande analys av integrationspolitikens resultat som utgick från det nya uppföljningssystemet. I rapporten beskriver myndigheten att indikatorerna generellt visar att personer födda i icke-västliga länder är mer sjuka, i högre grad sysslösa, bor sämre, är fattigare och har barn med sämre skolresultat. Integrationsverket framhöll att om integrationspolitiken ska göra framsteg behövs det insatser på en mängd olika områden där hänsyn tas till att insatser på ett område även kan ha effekter på andra områden (Integrationsverket 2007 s. 10). Integrationsverket bedömde att arbetet med det samlade systemet för uppföljning och analys borde fortsätta, men att systemet behövde vidareutvecklas och göras mer enhetligt, konsekvent och stringent.

2.4 Integrationspolitik med fokus på arbetsmarknadsetablering

2.4.1 Ett nytt övergripande mål och en ny strategi för integration

Den nya alliansregeringen ansåg i likhet med den föregående socialdemokratiska regeringen att integrationspolitiken inte hade lett till de resultat man hade hoppats på. I stället hade klyftorna ökat, många

²⁵ Riksrevisionen (2008) s. 29–30.

hade fortfarande svårt att ta sig in på arbetsmarknaden och i samhällslivet, tiden för etableringen i utbildning, boende och samhällsliv var för lång och i områden i storstäderna var arbetslösheten hög och utanförskapet stort. Arbetslösheten var högre bland invandrade kvinnor än bland invandrade män. Man såg också att undervisningen i svenska för invandrare inte uppnådde de önskvärda resultaten och att många inte deltog i utbildningen. Även den vanliga skolan hade misslyckats med att stödja elever i behov av stöd, varav många hade invandrarbakgrund. Särskilt utsatta för risken att hamna i ett utanförskap var de invandrare som kommit till Sverige i vuxen ålder och som hade utomeuropeisk bakgrund och låg utbildningsbakgrund (prop. 2006/07:1 utgiftsområde 13 s. 32).

Vidare hade flertalet uppföljningar av integrationspolitiken mellan åren 1997 och 2006 visat på endast blygsamma resultat. Orsakerna till utvecklingen, eller till avsaknaden av densamma, hade analyserats vid flera tillfällen av bland annat Integrationsverket och Riksrevisionen. Analyserna visade att måluppfyllelsen för politiken kunde förbättras betydligt genom förbättrad samordning, ökad samsyn och större konkretisering av politiken.

Regeringens styrning av den statliga förvaltningen i allmänhet hade samtidigt varit föremål för en omfattande och bitvis stark kritik.²⁶ I samband med en större översyn av regeringens styrning av den statliga förvaltningen föreslog regeringen därför i budgetpropositionen för 2009 att de tidigare målen för integrationspolitiken skulle ersättas av ett övergripande mål. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Målet, som står fast än i dag, är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.²⁷

Kort efter överlämnandet av budgetpropositionen presenterade regeringen en ny strategi för integration. I skrivelsen *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration* (skr. 2008/09:24) anförde regeringen bland annat att de övergripande, långsiktiga inriktningarna för integrationspolitiken bör avgränsas till mätbara, realistiska delmål och konkretiseras i genomförbara uppdrag. Samtidigt bör det vara tydligt hur de konkreta insatserna bidrar till en samlad, långsiktig måluppfyllelse. Enligt regeringen skulle integrations-

²⁶ Prop. 2008/09:1 volym 1, avsnitt 10.4.1.

²⁷ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155.

politiken under mandatperioden fokusera på sju strategiska områden:

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

Enligt regeringen skulle dessa inriktningar i huvudsak förverkligas inom ramen för de generella insatserna för bland annat ökat utbud och efterfrågan på arbetskraft samt bättre kvalitet i utbildningssystemet. Särskilda integrationsinsatser föreslogs vid behov som komplement.

Några år senare, i december 2012, presenterade regeringen ett fördjupat kunskapsunderlag om integration där tillståndet och utvecklingen av integrationen redovisades och analyserades med utgångspunkt från de strategiska områden som hade identifierats i integrationsstrategin fyra år tidigare (prop. 2012/13:63 avsnitt 8). Regeringen ansåg att en av de största samhällsutmaningarna var att bekämpa det utanförskap som många utrikes födda fastnat i. För att minska utanförskapet avsåg regeringen att genomföra satsningar främst inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet. Regeringen konstaterade därvid bland annat att kompetensen hos utrikes födda behövde tas till vara snabbare och bättre så att fler kommer i arbete. Fler utrikes födda skulle också ha möjlighet att starta och driva eget företag. Olika regionala förutsättningar framhölls som viktiga utgångspunkter i arbetet med att främja integration i alla delar av landet. Även utbildningsområdet och insatser för att förbättra och effektivisera valideringsprocessen betonades för att öka sysselsättningsgraden.

2.4.2 Arbetsmarknadsetablering och utbildningsinsatser för nyanlända flyktingar

Etableringsreformen 2010

En av de viktigaste insatserna i 2008 års integrationsstrategi var att åstadkomma ett stabilt och flexibelt system för mottagande och introduktion för nyanlända flyktingar som leder till snabbare etablering i arbete. I mars 2010 beslutade riksdagen om propositionen *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.²⁸ De nya lagförslagen trädde i kraft den 1 december 2010. Denna så kallade etableringsreform innebar att staten genom Arbetsförmedlingen tog över det samordnande ansvaret från kommunerna för introduktionen av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Genom reformen tog staten också över ansvaret för de nyanländas försörjning under introduktionstiden.

Integrationsministern avskaffas

Även under de efterföljande åren med socialdemokratiska regeringar kom integrationspolitiken att ha arbete och utbildning som främsta fokus. Den nyttillträdda statsministern deklarerade i 2014 års regeringsförklaring att idén att bedriva en integrationspolitik som är skild från jobb-, utbildnings- och välfärdspolitik var föråldrad. Integrationsministern avskaffades och regeringen anförde att vägen in i Sverige – och rätten till jobb och välfärd – är en angelägenhet för hela regeringen. Arbetsmarknadsministern hade dock ett samordnande ansvar för integrationsfrågorna, med särskilt fokus på arbetsmarknads-, utbildnings- och välfärdspolitik.

I budgetpropositionen för 2015 anförde regeringen att den övergripande politiska prioriteringen var full sysselsättning. Fler utrikes födda kvinnor och män måste ges förutsättningar att snabbt komma in i arbete. Alla steg i mottagandet av nyanlända invandrare skulle syfta till att hitta ett jobb. Detta var regeringens främsta prioritet på integrationsområdet.²⁹

För att bättre stämma överens med regeringens nya politik inom integrationsområdet bytte regeringen även namn på utgiftsområde 13

²⁸ Prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208.

²⁹ Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 13 avsnitt 3.6.

till Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering i stället för Integration och jämställdhet.³⁰ Det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken ändrades dock inte.

Statens insatser för etablering av nyanlända flyktingar är inte tillräckligt effektiva

Under perioden 2011–2015 bedrev Riksrevisionen granskningsprogrammet *Etablering och integration* som undersökte om statens insatser för att främja etableringen av nyanlända flyktingar och deras anhöriga var effektiva. I slutrapporten (Riksrevisionen 2015) framhölls att den demografiska utvecklingen i Sverige kommer att ställa betydande krav på ett ökat arbetskraftsutbud om nuvarande ekonomiska standard ska upprätthållas. Arbetsförmedlingens prognoser visade att utrikes födda utgör ett nödvändigt tillskott på arbetsmarknaden för att Sverige ska klara sin framtida försörjning. Samtidigt noterade Riksrevisionen att den kraftigt ökande flyktinginvandringen under senare år hade inneburit stora utmaningar på befintliga system för mottagande och etablering. Denna utveckling tillsammans med brister i arbetsmarknadsetableringen hade rest frågor om effektiviteten i statens insatser samt olika aktörers ansvarstagande.

Sammanfattningsvis konstaterade Riksrevisionen att statens insatser för etablering och integration är dubbelt viktiga. Om insatserna fungerar väl kan de utgöra en viktig pusselbit för att hantera den demografiska utmaning som Sverige står inför. Om de däremot inte fungerar riskeras en utveckling med lägre tillväxt och ett ökat utanförskap med de sociala påfrestningar som detta för med sig. Riksrevisionens övergripande slutsats var att statens insatser inte var tillräckligt effektiva och att det krävdes förändringar inom såväl integrationsområdet som angränsande politikområden (Riksrevisionen 2015).

Regeringen delade i huvudsak Riksrevisionens övergripande slutsatser och bedömningar och inledde därefter ett utvecklingsarbete för ett hållbart mottagande av nyanlända i hela landet och snabbare etablering i arbets- och samhällslivet (skr. 2015/16:58).

³⁰ Prop. 2014/15:100 avsnitt 12.2.

Flyktingkrisen 2015

Till följd av bland annat flera allvarliga konflikter i omvärlden var över 60 miljoner människor på flykt under 2015, det största antalet sedan andra världskriget. Antalet asylsökande som sökte sig till Sverige var rekordhögt och utmaningarna för det svenska asylsystemet blev mycket stora. Av de totalt 163 000 asylsökande i Sverige under 2015 anlände drygt 114 000 personer, varav mer än 26 000 var ensamkommande barn, under perioden september–december.

För att skapa ett andrum för svenskt flyktingmottagande vidtog regeringen i november 2015 åtgärder i syfte att kraftigt minska antalet asylsökande. Tillfälliga gränskontroller infördes, liksom ID-kontroller vid resor med buss och tåg från Danmark till Sverige och vid vissa båtresor till Sverige. Det infördes även tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och en huvudregel om tidsbegränsade uppehållstillstånd även för flyktingar och skyddsbehövande.³¹

Utvecklingen därefter har medfört att migrationspolitiken utvecklats i en stramare riktning. De tillfälliga åtgärder som vidtogs till följd av 2015 års flyktingvåg, som bland annat innebar att de svenska reglerna om uppehållstillstånd anpassades till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner, permanentades 2021.³²

2.5 Dagens integrationspolitik

2.5.1 Paradigmskifte i svensk migrationspolitik

I regeringsförklaringen 2022 anförde den nytillträdde regeringen att vårt enskilt största svenska ekonomiska och sociala problem beror på stor invandring i kombination med misslyckad integration. Integrationsproblemen påverkar numera hela samhället i form av bostadssegregation och trångboddhet, arbetslöshet och bidragsberoende, hälsoproblem och dåliga skolresultat, brottslighet och utsatthet för brottslighet, hedersförtryck, otrygghet och kränkningar av ungdomars rättigheter. Det har, menar regeringen, aldrig funnits en genomtänkt syn på hur många som kan komma, och på vilka villkor. Inte heller på vilka spelregler som krävs för att integrera människor

³¹ Prop. 2015/16:174 s. 21.

³² Prop. 2020/21:191.

in i gemenskapen, när de kommer från länder med helt andra lagar, regler och kulturer.

Regeringens besked i regeringsförklaringen var att så här kan det inte få fortsätta. Enligt regeringen sker nu därför ett paradigmskifte inom svensk migrationspolitik. Det innebär att asylrätten kommer att upprätthållas genom de bindande internationella regler som Sverige åtagit sig att följa. Utgångspunkten ska dock vara att skydd för den som flyr en konflikt eller kris ska erbjudas tillfälligt och för den som flyr Sveriges närområde. Sveriges lagstiftning för asylmottagande ska anpassas för att inte vara mer generöst än vad som är en skyldighet för en medlemsstat enligt EU-rätten. Regeringen konstaterade vidare att alla som kommer till Sverige naturligtvis också ska bli en del av det svenska samhället.³³

2.5.2 Integrationspolitikens inriktning

För integrationspolitiken ligger fokus liksom tidigare på arbete och utbildning. Nytt är emellertid att integrationspolitiken ska vara kravbaserad och det betonas särskilt att individen har ett eget ansvar för att integreras och bli en del av samhället.

I budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1) anför regeringen att integrationspolitiken i högre grad behöver bidra till att alla som kan ska stå till arbetsmarknadens förfogande och anstränga sig för att bli självförsörjande, lära sig svenska och bli en del av den svenska gemenskapen. Den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av samhället.

Enligt regeringen ska integrationspolitiken tydligt utgå från arbetslinjen, inte bidragslinjen. Utanförskap och bidragsförsörjning ska inte gå i arv. Alldeles för många utrikes födda står långt ifrån arbetsmarknaden. Integrationspolitiken behöver genomsyras av tydliga krav och förväntningar på att människor ska bli självförsörjande. Att andelen arbetslösa är särskilt hög bland utrikes födda kvinnor jämfört med andra grupper är ett stort integrations- och jämställdhetsproblem. En egen inkomst möjliggör frihet att självständigt forma sitt liv och delta i samhället. Det påverkar inte enbart den enskilda kvinnan utan även hennes eventuella barn och i förlängningen

³³ Regeringsförklaringen 18 oktober 2022 s. 2, 7 och 8.

hela samhället. Det behövs tydligare incitament att arbeta, inte minst för utrikes födda kvinnor.

Regeringen anför vidare att bristande kunskaper i svenska språket försvårar integrationen för både barn och vuxna. Stöd för bättre språkutveckling i svenska och stöd utifrån individens behov kan bidra till bättre kunskapsresultat i skolan. Regeringen gör satsningar inom förskolan och skolan för att stärka barns och elevers språk-, läs- och skrivutveckling samt matematiska färdigheter med syfte att förbättra kunskapsresultaten. Även inom vuxenutbildningen behöver både kvaliteten i undervisningen och individers studieresultat förbättras för att individer ska få de kunskaper som arbetsmarknaden kräver. Därför vill regeringen stärka undervisningen i sfi med inriktning mot högre krav och högre kvalitet.

Personer som är nya i Sverige måste få tydlig information om lagar och regler samt de grundläggande normer och värderingar som gäller i det svenska samhället. Det kan, menar regeringen, exempelvis handla om förståelse för myndigheternas roll i samhället, rättsstatens principer, möjligheter till demokratisk delaktighet, jämställdhet samt vikten av yttrande- och religionsfrihet. Samhällsorienteringen spelar en viktig roll i detta.³⁴

2.5.3 Nuvarande mål för integrationspolitiken

Det integrationspolitiska målet som beslutades av riksdagen 2008 gäller än i dag. Målet är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.³⁵

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

³⁴ Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 13 avsnitt 3.5.

³⁵ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

Även dagens integrationspolitik präglas av dessa två utgångspunkter. Enligt nuvarande regering nås målet för integrationspolitiken främst genom generella åtgärder inom områden som arbetsmarknad, utbildning, folkhälsa, hälso- och sjukvård samt bostäder. För att skapa bättre förutsättningar för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet görs även riktade satsningar inom till exempel språk, arbetsmarknad och utbildning. Bland annat har vissa nyanlända flyktingar och deras anhöriga möjlighet att delta i Arbetsförmedlingens etableringsprogram.

För att bättre stämma överens med regeringens nya politik inom integrationsområdet har regeringen ändrat namn på utgiftsområde 13 till det tidigare namnet Integration och jämställdhet i stället för Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.³⁶

2.5.4 Uppföljning av integrationspolitiken

Tillståndet och utvecklingen på integrationsområdet ska följas upp inom ramen för respektive ansvarig myndighets löpande verksamhet. Regeringen kompletterar detta vid behov med särskilda uppföljningar och utvärderingar. I budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utgiftsområde 13) redovisar regeringen följande indikatorer som centrala för att följa upp utfallet av integrationen:

- *Arbetsmarknad*: arbetskraftsdeltagande, sysselsättning, arbetslöshet, tidsbegränsade anställningar, inkomst från arbete, mottagare av långvarigt ekonomiskt bistånd, samt etableringsgrad för nyanlända flyktingar och deras anhöriga.
- *Utbildning*: deltagande i förskola, kunskapsresultat i grundskolan, genomströmning i gymnasieskolan och deltagande i kommunal vuxenutbildning.
- *Hälsa*: det allmänna hälsotillståndet.
- *Boende*: trångboddhet.

Utöver de centrala indikatorerna finns kompletterande indikatorer för att följa upp måluppfyllelsen. I vissa delar baseras regeringens redovisning av resultat kopplat till målet för integrationspolitiken

³⁶ Prop. 2022/23:100 s. 149, bet. 2022/23:KU33, rskr. 2022/23:231.

även på åiterrapporteringar och andra underlag från myndigheter, främst Statens skolverk, Boverket, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna och Migrationsverket.

Registret för integrationsstudier (Stativ)

Registret för integrationsstudier (Stativ) är en longitudinell individdatabas som innehåller uppgifter om den folkbokförda befolkningen per den 31 december för referensåren 1997 och senare. Stativ är ett individregister som ursprungligen skapades av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av Integrationsverket. Innehållet utformades för att passa Integrationsverkets syften utifrån verkets uppgift att följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur integrationssynpunkt. I samband med nedläggningen av Integrationsverket 2007 fördes ansvaret för att underhålla och vidareutveckla Stativ över till SCB. Utifrån användares behov har årgångarna successivt kompletterats med ytterligare uppgifter. Från 2018 används registret för att producera officiell statistik inom integrationsområdet.

I Stativ ingår uppgifter från olika register hos SCB, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skolverket och Socialstyrelsen.

Analys inom integrationsområdet

Sedan 2008 har SCB haft i uppdrag att genomföra och publicera analyser inom integrationsområdet, främst med utgångspunkt från databasen Stativ. Analysrapporterna ges ut i serien *Integration*. Rapporterna har olika teman. Vissa år har rapporterna syftat till att ge en bred bild av läget för integrationen genom att belysa flera områden såsom utbildning, arbetsmarknad och demokrati. En sådan lägesbeskrivning presenterades senast 2019. Den senaste rapporten i serien var en tematisk studie som följde upp boende, utbildning och sysselsättning under 2022 för de ensamkommande barn som ansökte om asyl under 2015 (SCB 2023a).

Registerdata om integration

SCB fick under 2009 i uppdrag att bygga upp ett system för att redovisa registerstatistik om integration i form av ett antal specificerade variabler på nationell, regional och lokal nivå för tidsperioden 1997–2008. SCB har därefter fått årliga regeringsuppdrag om att utveckla och uppdatera dessa indikatorer. Databasen omfattar statistik inom områdena arbetsmarknad, boende, demografi, demokrati, ekonomi, hälsa och utbildning. Statistiken baserar sig i första hand på uppgifter från Stativ.

3 Integrationspolitik i europeisk belysning

3.1 Inledning

I Sverige liksom i övriga EU spelar utrikes födda kvinnors och mäns deltagande i arbets- och samhällslivet en stor roll för såväl ekonomi som samhälle. Inom EU finns sedan många år tillbaka ett pågående arbete med att förbättra integrationen av utrikes födda samt med att stärka uppföljningen och utvärderingen av integrationen.

Hur integrationspolitiken ska utformas för att främja etableringen av utrikes födda är således en utmaning som inte är unik för Sverige. I detta kapitel har vi valt att studera integrationspolitiken ur ett huvudsakligen europeiskt perspektiv.

I *avsnitt 3.2* redovisas samarbetet inom EU på integrationsområdet. Integrationspolitik är i första hand en nationell angelägenhet. För utredningens uppdrag att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken är det emellertid nödvändigt att beakta normgivning inom EU som påverkar integrationspolitiken samt gemensamma principer och handlingsplaner för integrationspolitiken som antagits inom EU. Även inom ramen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter finns övergripande mål på EU-nivå som påverkar integrationspolitiken.

Enligt utredningens direktiv ska den som långvarigt befinner sig i Sverige ta ansvar för att bli en del av samhället. Utgångspunkten är att alla ska lära sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar. Även inom EU finns vissa grundläggande värderingar som är gemensamma för medlemsstaterna. I *avsnitt 3.3* ges en beskrivning av de regelverk och system som ska säkerställa efterlevnaden av grundläggande värderingar inom EU.

Därefter, i *avsnitt 3.4*, beskrivs hur Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna har uttryckt sina integrationspolitiska mål samt även i viss utsträckning hur måluppfyllelsen följs upp i respektive

land. Dessa länder har i likhet med Sverige utbyggda välfärdssystem och en relativt reglerad arbetsmarknad. I samtliga länder utgör också utomeuropeiskt födda en betydande andel av befolkningen. Ländernas integrationspolitik skiljer sig dock relativt mycket, bland annat var Danmark och Nederländerna två av de första länderna i EU som införde integrationskrav för medborgarskap.

Avslutningsvis, i *avsnitt 3.5*, visas att Sverige står sig väl vid en jämförelse av olika länders integrationspolitik, med utgångspunkt i utformningen av ländernas regelverk och aktiva insatser för integration. I avsnittet beskrivs också hur integrationspolitikens utfall och resultat följs upp inom EU, bland annat genom de EU-gemensamma indikatorerna för uppföljning av medlemsstaternas integration. OECD har i samarbete med EU-kommissionen presenterat den senaste uppföljningen av utfallen på integrationsområdet (OECD 2023a). I rapporten framhålls att det behövs en mer välinformerad offentlig debatt om integrationens utfall i olika dimensioner. Uppföljningar av integrationen – och att kommunicera resultaten – är viktigt både för att motverka stereotypa uppfattningar om hur det går för utrikes födda och för att ge en mer kunskapsbaserad grund för att åtgärda de faktiska integrationsproblemen.

3.2 EU-samarbete på integrationsområdet

Integrationspolitik är ett nationellt kompetensområde inom den Europeiska unionen (EU).¹ Under de senaste decennierna har dock de nationella regeringarna gjort åtaganden för att öka EU-institutionernas befogenheter och för att vidareutveckla medlemsstaternas insatser i fråga om integration av tredjelandsmedborgare som uppehåller sig lagligt i EU. Det handlar till viss del om normgivning, men framför allt om gemensamma ställningstaganden om inriktningen av ländernas integrationspolitik och om prioriteringar av åtgärder på EU-nivå för att stimulera och stödja medlemsstaternas insatser för att främja integration.

Därutöver finns tekniskt samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna, vilket samordnas och administreras av Europeiska kommissionen, i det följande kallad kommissionen. Två viktiga plattformar för detta samarbete är dels EU:s integrations-

¹ Artikel 79.4 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF).

nätverk, där företrädare för nationella myndigheter och ministerier träffas, dels den europeiska webbplatsen om integration.²

3.2.1 Normgivning på migrations- och diskrimineringsområdet påverkar

Genom Amsterdamfördraget 1997 utökades EU:s rättsliga befogenheter inom områdena frihet, säkerhet och rättvisa. När fördraget trädde i kraft 1999 konstaterade medlemsstaterna särskilt att EU bör säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i ett EU-land och att en mer kraftfull integrationspolitik bör syfta till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med unionsmedborgarnas. Detta skedde genom slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999.³ Behovet att uppnå dessa mål bekräftades i Stockholmsprogrammet, som antogs av Europeiska rådet vid dess möte den 10 och 11 december 2009.

Det finns också viss EU-lagstiftning inom migrationsområdet och vad gäller diskriminering som påverkar medlemsstaternas integrationspolitik. På diskrimineringsområdet kan nämnas direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung och direktivet om likabehandling i arbetslivet.⁴ På migrationsområdet finns bland annat familjeåterföreningsdirektivet, direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, samt direktivet om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, det s.k. blåkortsdirektivet.⁵ Ett nytt blåkortsdirektiv fastställdes 2021 som innebär anpassningar i syfte att förbättra möjligheterna att attrahera och behålla högkvalificerade arbetstagare och underlätta dessa personers rörlighet inom EU.⁶ Vidare är ett av två huvudsyften i direktivet om ett kombinerat tillstånd för att vistas

² European Website on Integration (EWSI).

³ Tampere Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs, Fact Sheet no. 3.1 August 2002, DG Justice and Home Affairs of the European Commission.

⁴ Direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 respektive direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000.

⁵ Direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003, direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 respektive direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG (det nya blåkortsdirektivet).

och arbeta i en medlemsstat att säkerställa likabehandling mellan arbetstagare från tredjeländer och bosättningslandets medborgare.⁷

3.2.2 Gemensamma grundprinciper för integrationspolitik

En hörnsten för de nationella regeringarnas gemensamma prioriteringar inom integrationsområdet är de elva grundprinciper för en integrationspolitik för invandrare inom EU som medlemsstaterna enades om 2004.⁸ Dessa principer har legat till grund för de gemensamma europeiska initiativ som genomförts under de senaste två decennierna (se vidare avsnitt 3.2.3).

Grundprinciperna ska också vara vägledande för medlemsstaterna vid utformningen av policy och program inom integrationsområdet. De syftar bland annat till att bistå medlemsstaterna vid utformningen av deras integrationspolitik genom att ge dem icke bindande men vägledande grundprinciper enligt vilka de kan bedöma och utvärdera sina egna insatser. De kan även användas till att fastställa prioriteringar och ytterligare utveckla medlemsstaternas egna mätbara mål.

I överenskommelsen om gemensamma grundprinciper konstateras bland annat att en enskild medlemsstats misslyckande med att utveckla och genomföra en framgångsrik integrationspolitik kan få negativa konsekvenser för andra medlemsstater och för EU. Det kan exempelvis få konsekvenser för ekonomin och deltagandet på arbetsmarknaden, det kan undergräva respekten för mänskliga rättigheter och Europas åtagande att fullgöra sina internationella skyldigheter gentemot flyktingar och andra personer i behov av internationellt skydd. Det kan också skapa en känsla av utanförskap samt spänningar inom samhället. Enligt överenskommelsen bör valet av vilka integrationsåtgärder som ett samhälle ska genomföra göras av de enskilda medlemsstaterna. Det konstateras dock att det ligger i samtliga medlemsstaters intresse att varje enskild medlemsstat för en effektiv integrationspolitik.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeländ som vistas lagligen i en medlemsstat.

⁸ Se pressmeddelande från Europeiska unionens råd, Rättsliga och inrikes frågor, av den 19 november 2004, C/04/321.

EU:s gemensamma grundprinciper

1. Integration är en dynamisk *dubbelriktad process* med ömsesidigt tillmötesgående mellan alla invandrare och invånare i medlemsstaterna.
2. Integration innebär *respekt för Europeiska unionens grundläggande värderingar*.
3. *Sysselsättning* är en väsentlig del av integrationsprocessen och är avgörande för invandrarnas delaktighet, för invandrarnas bidrag till värdsamhället och för att synliggöra dessa bidrag.
4. Grundläggande *kunskap om värdsamhällets språk, historia och institutioner* är absolut nödvändig för integrationen. Att ge invandrarna möjlighet att förvärva denna grundläggande kunskap är viktigt för en framgångsrik integration.
5. *Utbildningsinsatser* har avgörande betydelse för att göra invandrarna, och i synnerhet deras barn, beredda att bli mer framgångsrika och aktiva deltagare i samhällslivet.
6. Invandrades *tillträde till institutionerna samt till offentliga och privata varor och tjänster* på samma grund som inhemska medborgare och utan diskriminering har grundläggande betydelse för en bättre integration.
7. *Samspel* mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare är en grundläggande mekanism för integration.
8. Utövändet av *olika kulturer och religioner* garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna och måste tryggas, om utövändet inte strider mot andra okränkbara europeiska rättigheter eller den nationella lagstiftningen.
9. Uppmuntra invandrarnas *medverkan i den demokratiska processen* och i utformningen av integrationspolitik och integrationsåtgärder, särskilt på lokal nivå, som stöder deras integration.
10. Integrera integrationspolitiken och integrationsåtgärderna *i alla relevanta politikområden* och myndighetsnivåer och offentliga tjänster.
11. Utarbeta *tydliga mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer* för att anpassa politiken, utvärdera framstegen när det gäller integrationen och göra informationsutbytet effektivare.

Källa: Europeiska unionens råd, Rättsliga och inrikes frågor, den 19 november 2004, C/04/321.

De gemensamma grundprinciperna för integrationspolitik för invandrare inom EU kan indelas i principer som beskriver grundläggande förutsättningar för integration, vilka integrationsinsatser som bör prioriteras, vikten av likabehandling, sociala kontakter och interkulturell dialog, samt hur politiken bör genomföras och följas upp. I en bilaga till beslutet om grundprinciperna finns förklaringar som är avsedda att vara vägledande vid tillämpningen av principerna. Den följande beskrivningen baseras på dessa förklaringar.

Grundläggande förutsättningar för integration

Integration är en dynamisk, långsiktig, kontinuerlig och *dubbelriktad process* med ömsesidigt tillmötesgående, och inte något statiskt resultat (princip 1). Integration kräver deltagande inte bara av invandrarna och deras barn utan av alla invånare. Integrationsprocessen inbegriper anpassning från invandrarnas sida, såväl män som kvinnor har rättigheter och skyldigheter i förhållande till sina nya bosättningsländer. Den inbegriper även det mottagande samhället, som bör skapa möjligheter till ett fullständigt ekonomiskt, socialt, kulturellt och politiskt deltagande av invandrarna. Medlemsstaterna uppmanas således att beakta och inbegripa såväl invandrare som egna medborgare i sin integrationspolitik samt att tydligt informera dem om deras ömsesidiga rättigheter och skyldigheter.

Integration innebär också *respekt för EU:s grundläggande värderingar* (princip 2). Varje invånare i EU måste anpassa och nära ansluta sig till Europeiska unionens grundläggande värderingar samt medlemsstaternas lagar. Bestämmelserna och värderingarna i de europeiska fördragen tjänar både som utgångspunkt och riktlinjer, eftersom de är gemensamma för medlemsstaterna. De inbegriper respekt för principerna om frihet och demokrati samt respekt för de mänskliga rättigheterna, de grundläggande friheterna och rättsstatsprincipen. De inbegriper dessutom respekt för bestämmelserna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vilka omfattar begreppen värdighet, frihet, jämlikhet och icke-diskriminering, jämställdhet, solidaritet, medborgarnas rättigheter samt rättskipning.

Medlemsstaterna är ansvariga för att aktivt säkerställa att alla invånare förstår, respekterar, åtnjuter och på jämlik nivå skyddas av

samtliga värderingar, rättigheter, skyldigheter och privilegier som fastställts genom EU:s och medlemsstaternas lagar. Uppfattningar och åsikter som inte är förenliga med sådana grundläggande värderingar skulle kunna utgöra ett hinder för en framgångsrik integration av invandrare i deras nya värdland och ha en skadlig inverkan på samhället i stort. En framgångsrik politik och praktik för integration som förhindrar att vissa grupper isoleras, är följaktligen ett sätt för att ytterligare främja respekten för gemensamma värderingar på europeisk och nationell nivå.

Insatser för arbete, språkinläring och kännedom om samhället ska prioriteras

Sysselsättning är ett viktigt sätt för invandrarna att ge ett synligt bidrag till samhället i medlemsstaterna och vara delaktiga i värdsamhället (princip 3). På arbetsplatsen kan integrationen främjas genom att kvalifikationer som har förvärvats i andra länder erkänns och genom utbildningsmöjligheter som ger kompetens som krävs på arbetsplatsen.

Det är också viktigt att det finns tillräckliga incitament och möjligheter för invandrarna, särskilt för dem med utsikten att stanna, att söka och få anställning. Insatser och åtgärder som underlättar tillgången till arbete och övergången till arbetslivet är prioriterade. Det framhålls även att medlemsstaterna i samarbete med arbetsmarknadens parter bör ägna särskild uppmärksamhet åt, och vidta effektiva åtgärder mot, diskriminering i arbetsgivares rekrytering med anledning av de sökandes etniska bakgrund.

Betydelsen av *grundläggande kunskap i språk, historia och samhällskunskap* (princip 4) återspeglas i att de flesta medlemsstater satsar på introduktionsprogram som ska ge invandrare redskap för att påbörja integrationsprocessen. Att följa sådana program gör det möjligt för invandrarna att integreras vad gäller arbete, bostad, utbildning och hälsa och gör det lättare att inleda den mer långsiktiga processen med anpassning till det nya samhällets normer. Sådana program utgör strategiska investeringar i hela samhällets ekonomiska och sociala välfärd. Att tillägna sig värdsamhällets språk och kultur bör vara ett viktigt mål. Samtidigt bör fullständig respekt för invandrarnas och deras barns språk och kultur vara en viktig komponent i integrationspolitiken.

Utbildning har stor betydelse för att göra människor beredda att delta i samhällslivet (princip 5). Detta gäller särskilt nyanlända. Med utbildning överförs också kunskap om samhällsinstitutionernas och lagstiftningens roll och funktion, och de normer och värderingar som utgör kittet i samhällsmaskineriet förmedlas. Utbildning ger människor förutsättningar att på ett bättre sätt medverka på alla områden av det dagliga livet och att samspela med andra. Utbildning har därför positiv inverkan på såväl individen som samhället som helhet.

Brister i utbildningen överförs lätt från en generation till nästa. Det är därför viktigt att vara särskilt uppmärksam på utbildningsresultaten för dem som har svårigheter inom skolsystemet. Med tanke på den avgörande roll som utbildningen spelar för integrationen av dem som är nya i ett samhälle bör bland annat svaga skolprestationer och tidigt avbruten skolgång undvikas och göras till prioriterade områden för politiska åtgärder.

Likabehandling, sociala kontakter och interkulturell dialog är viktigt för integrationen

Om invandrare ska kunna delta fullt ut i värdsamhället måste de *behandlas lika och rättvist och skyddas från diskriminering* (princip 6). I EU:s lagstiftning förbjuds diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung när det gäller anställning, utbildning, social trygghet, hälsovård, tillgång till varor och tjänster och bostäder.

Följaktligen är öppna regler, klart uttalade förväntningar och förutsebara förmåner för laglydiga invandrare förutsättningar för en bättre invandrings- och integrationspolitik. Alla lagstadgade undantag från tillgång till varor och tjänster måste vara välgrundade och öppna.

Tillträde innebär också att vidta aktiva åtgärder för att se till att offentliga institutioner, utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser, bostäder och tjänster där så är möjligt är öppna för invandrare. Åtgärderna måste överensstämma med bland annat genomförandet av rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning. Det är viktigt att övervaka och utvärdera hur offentliga institutioner lyckas hjälpa invandrare och att göra fortlöpande anpassningar.

Omvänt är osäkerhet och ojämlig behandling en grogrund för förakt för reglerna och kan marginalisera invandrarna och deras familjer socialt och ekonomiskt. De negativa verkningarna av en

sådan marginalisering fortsätter att märkas över flera generationer. Inskränkningar i icke-medborgares rättigheter och privilegier bör vara öppna och göras först sedan integrationskonsekvenserna har övervägts, särskilt för invandrarnas barn.

Integration är en process som först och främst äger rum på lokal nivå. Viktiga inslag i en ökad integration är ofta förekommande och *kvantitativt samspel och utbyte* mellan invandrare och andra invånare (princip 7). Det finns många sätt att uppmuntra samspelet. En viktig aspekt är en ökad inriktning på att främja användningen av gemensamma forum, en interkulturell dialog, mötesplatser och verksamheter där invandrare samspekar med andra människor i värdsamhället, samt på fortlöpande utbildning i värdsamhället om invandrare och invandrarkulturer. I detta avseende är också en aktiv politik mot diskriminering och verksamhet för att öka medvetenheten viktiga i syfte att främja de positiva aspekterna av ett mångkulturellt samhälle.

I många medlemsstater är invandrabefolkningen ofta koncentrerad till fattiga stadsområden. Detta bidrar inte till en positiv integrationsprocess. Graden av ekonomisk välfärd i bostadsområdena, känslan av säkerhet, de offentliga lokalernas och platsernas tillstånd och stimulerande träffpunkter för invandrabarn och invandrarungdomar samt övriga levnadsförhållanden är samtliga aspekter som påverkar bilden av de människor som lever i dessa områden. Att förbättra livsmiljön vad beträffar lämpliga bostäder, god hälsovård, trygga bostadsområden och tillgång till utbildningsmöjligheter och ideellt arbete är därför nödvändigt.

De *kulturer och religioner* som invandrarna tar med sig kan bidra till ökad förståelse mellan olika folkslag, underlätta invandrarnas övergång till det nya samhället och berika samhällen. Friheten att utöva sin religion och kultur garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna (princip 8). Medlemsstaterna är skyldiga att trygga dessa rättigheter. I EU:s lagstiftning förbjuds dessutom diskriminering på grund av religion eller övertygelse när det gäller anställning eller sysselsättning.

Medlemsstaterna har dock även ansvar för att se till att kulturella och religiösa sedvanor inte hindrar enskilda invandrare från att utöva andra grundläggande rättigheter eller från att delta i värdsamhället. Detta är särskilt viktigt när det gäller kvinnors rättigheter och jämställdhet, barns rättigheter och intressen samt friheten att utöva eller inte utöva en viss religion. En konstruktiv social dialog mellan olika

kulturer och religioner, utbildning, en tankeväckande offentlig dialog och andra icke tvingande åtgärder är det bästa sättet att ta itu med frågor om oacceptabla kulturella och religiösa sedvanor som är oförenliga med de grundläggande rättigheterna. Vid behov kan dock även rättsliga tvångsåtgärder vara nödvändiga i överensstämmelse med lagstiftningen.

Utformning, genomförande och uppföljning av integrationspolitiken

Att låta *invandrarna yttra sig vid utformningen* av den politik som direkt påverkar dem kan leda till en politik som bättre passar invandrarna och stärker deras känsla av tillhörighet. När det är möjligt bör invandrare därför bli delaktiga i alla delar av den demokratiska processen (princip 9). Genom en strukturerad dialog mellan invandrargrupper och myndigheter kan man uppnå sätt att stimulera denna medverkan och skapa ömsesidig förståelse. När det är möjligt kan invandrare även delta i val, ha rösträtt och gå med i politiska partier. När ojämlika medlemskapstyper och nivåer av delaktighet varar längre än vad som är rimligt eller nödvändigt kan uppdelning och skillnader bli djupt rotade. Detta bör omgående uppmärksammas av alla medlemsstater.

Integrationspolitiken bör *integreras i alla relevanta politikområden* (princip 10). Integrationen av invandrare påverkas starkt av ett brett urval politikområden som skär igenom den institutionella behörigheten och de olika myndighetsnivåerna. Invandringens inverkan på offentliga tjänster som utbildning, socialtjänster och andra tjänster, särskilt inom regionala och lokala förvaltningar, bör särskilt beaktas för att undvika att kvaliteten på dessa tjänster försämras. Följaktligen behövs det, inte bara inom medlemsstaterna utan också på europeisk nivå, åtgärder för att säkerställa att inriktningen på integration är en naturlig tanke vid utformningen och genomförandet av politiken samtidigt som särskilt riktad politik för integration av invandrare utarbetas.

Myndigheter och offentliga institutioner på alla nivåer är betydelsefulla aktörer, men inte de enda. Ett antal icke-statliga aktörer påverkar invandrarnas integrationsprocess och har ett mervärde. Exempel på detta är fackföreningar, företag, arbetsgivarorganisationer, politiska partier, medier, idrottsklubbar och kulturella, sociala

och religiösa organisationer. Samarbete, samordning och kommunikation mellan alla dessa aktörer är viktigt för en effektiv integrationspolitik.

Det behövs *tydliga mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer* (princip 11). Oavsett nivån på de integrationspolitiska insatserna är det viktigt att veta om dessa är effektiva och går framåt. Även om integration snarare rör sig om en process än ett resultat kan integrationen mätas och politiken utvärderas. Uppsättningar av integrationsindikatorer, mål, utvärderingsmekanismer och jämförelser kan vara till nytta för att mäta och jämföra framstegen, övervaka tendenser och händelseutveckling.

3.2.3 Handlingsplan för integration och inkludering

Kommissionen har återkommande presenterat prioriteringar av åtgärder på EU-nivå för att främja och stödja medlemsstaternas insatser på integrationsområdet. För perioden 2005–2010 fanns *Gemensam agenda för integration*, vilken var EU:s strategi för att utarbeta en samordnad ram för integration.⁹ Grunden för detta ramverk utgjordes av praktiska tillämpningar av de gemensamma grundprinciperna och ett antal EU-instrument för medfinansiering av medlemsstaternas integrationsinsatser. Den gemensamma agendan följdes av *Europeisk agenda för integration av tredjelandsmedborgare*, som antogs i juli 2011 och omfattade insatser under perioden 2011–2015.¹⁰ Agendan fokuserade på att öka invandrades ekonomiska, sociala, kulturella och politiska deltagande och att motverka diskriminering. Fler möjligheter till medfinansiering från EU för medlemsstaternas insatser var en viktig del i denna strategi.

I juni 2016 presenterade kommissionen den första heltäckande handlingsplanen för integration av tredjelandsmedborgare.¹¹ I handlingsplanen framhölls åter att integration är en dynamisk dubbelriktad process. Det innebär inte bara att man *förväntar sig* att tredje-

⁹ KOM(2005) 389 Meddelande från kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om *Gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen*.

¹⁰ KOM(2011) 455 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska och sociala kommittén och Regionkommittén om *Europeisk agenda för integration av tredjelandsmedborgare*.

¹¹ COM(2016) 377 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om *Handlingsplan för integration av tredjelandsmedborgare*.

landsmedborgare ska anamma EU:s grundläggande värderingar och lära sig värdlandets språk, utan även att de *erbjuds* meningsfulla möjligheter att delta i ekonomin och samhället i den medlemsstat där de bosätter sig. Handlingsplanen hade ett tydligt fokus mot att möta det senaste inflödet av migranter och flyktingar från tredjeländer för att uppfylla deras omedelbara behov samt möjliggöra deras integration på arbetsmarknaden och i samhället.

Den 24 november 2020 presenterade kommissionen en ny handlingsplan för integration och inkludering som gäller perioden 2021–2027.¹² Den bygger vidare på den tidigare handlingsplanen men är bredare och omfattar inte bara tredjelandsmedborgare utan även EU-medborgare med invandrarbakgrund. I handlingsplanen identifieras

- att stöd behövs i integrationsprocessens alla faser, dvs. att framgångsrik integration både kräver åtgärder i ett tidigt skede och långsiktiga investeringar,
- att större fokus behöver riktas mot att integrera utrikes födda kvinnor,
- att värdsamhället i större utsträckning behöver involveras i integrationsprocessen, och
- att uppföljning och utvärdering av integrationen inom EU behöver stärkas.

Handlingsplanen vilar på ett antal principer som ska vägleda medlemsstaterna när handlingsplanen implementeras. Dessa är att alla ska inkluderas, att riktat stöd ska ges där det behövs, jämställdhetsintegrering och prioritet för antidiskriminering, stöd i integrationsprocessens alla faser, samt EU-mervärde med flerpartspartnerskap.

Handlingsplanen fokuserar på åtgärder inom fem huvudområden: utbildning, sysselsättning och kompetens, hälsa, bostäder och sektorsövergripande initiativ. Den täcker in alla stadier och faser i integrationsprocessen – åtgärder före avresan, mottagande och tidig integration, långsiktig integration och uppbyggande av inkluderande och sammanhållna samhällen.

¹² COM(2020) 758 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om *Handlingsplan för integration och inkludering för 2021–2027*. Se även Regeringskansliet Faktapromemoria 2020/21FPM54.

Social sammanhållning och ett samhälle för alla

Enligt handlingsplanen för integration och inkludering för 2021–2027 ska social sammanhållning främjas och ett samhälle för alla byggas. Det innebär att möjligheter ska ges till dem som är missgynnade samtidigt som det ska säkerställas att våra samhällen är enade och sammanhållna. Det innebär också att alla ska ges lika möjligheter att tillvarata sina rättigheter och delta i gemenskapen och det sociala livet, oavsett bakgrund och i linje med den europeiska pelaren för sociala rättigheter. De europeiska värden som fastställs i EU-fördragen och i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna ska respekteras, däribland demokratin, rättsstaten, yttrande- och religionsfriheten samt rätten till jämlikhet och icke-diskriminering. Dessa grundläggande värden är enligt kommissionen en nödvändig del av att leva och delta i det europeiska samhället.

Att säkerställa att migranter på ett effektivt sätt integreras och inkluderas i EU är enligt kommissionen en social och ekonomisk investering som ökar sammanhållningen i det europeiska samhället och gör det mer motståndskraftigt. För att lyckas med integrationen anser kommissionen att värdlandet bör skapa möjligheter för invandrarna att fullt ut delta i ekonomin, men att det också kräver att migranterna, som har alla rättigheter och skyldigheter i sitt nya boplatningsland, anpassar sig.

Att alla ska inkluderas handlar om att säkerställa att all politik är tillgänglig och fungerar för alla, inklusive migranter och EU-medborgare med invandrarbakgrund. Detta betyder att den generella politiken ska anpassas och omformas så att den tillgodoser behoven hos människor i ett samhälle med mångfald, och att hänsyn ska tas till olika gruppers särskilda utmaningar och behov. Åtgärder för att hjälpa migranter att integrera sig behöver inte, och bör inte, ske på bekostnad av åtgärder till förmån för andra utsatta eller missgynnade grupper eller minoriteter. Tvärtom bidrar de till att göra politiken mer inkluderande totalt sett.

Utbildning

Utbildning, från förskoleverksamhet till högre utbildning, vuxenutbildning och icke-formell utbildning, är en förutsättning för att människor på ett framgångsrikt sätt ska kunna delta i samhället. Ut-

bildning är enligt handlingsplanen ett av de mest kraftfulla verktygen för att bygga mer inkluderande samhällen. Vidare betonas att lärare måste vara väl rustade för att lära ut så att samtliga elever gynnas. Kommissionen framhåller också att alla måste kunna tala värdlandets språk för att kunna integreras, samt vikten av att migranter så tidigt som möjligt förstår värdsamhällets lagar, kultur och värderingar för att fullt ut kunna delta i samhället.

För att uppnå målen uppmanas medlemsstaterna bland annat att öka antalet utrikes födda barn och barn med utrikes födda föräldrar som deltar i högkvalitativ och inkluderande barnomsorg och förskola, och att säkerställa att förfaranden för att erkänna kvalifikationer som erhållits utanför EU är snabba, rättvisa och transparenta.

Sysselsättning och kompetens

För att migranter och EU-medborgare med utländsk bakgrund ska kunna integreras på arbetsmarknaden krävs att ett stort antal olika aktörer samarbetar. Detta inkluderar såväl myndigheter på lokal, regional, nationell och europeisk nivå som organisationer i det civila samhället och arbetsmarknadens parter. Enligt kommissionen kan bland annat grundläggande yrkesutbildning av god kvalitet med ett stort inslag av arbetsbaserat lärande vara ett särskilt kraftfullt sätt att hjälpa migranter att träda in på arbetsmarknaden. Två av kommissionens mål på området är att fler utrikes födda kvinnor ska delta på arbetsmarknaden och att kartläggning och bedömning av migranternas kompetenser ska ske effektivare och snabbare.

För att uppnå målen föreslås bland annat åtgärder för att stärka valideringen av icke-formellt kunnande samt att öka medvetenheten om, och motverka, diskriminering i rekryteringsprocessen och på arbetsplatser.

Hälsa

Otillräcklig tillgång till hälso- och sjukvård kan utgöra ett hinder för integration och inkludering. Kommissionen har som mål att migranter och EU-medborgare med utländsk bakgrund ska informeras om sina rättigheter och ha lika tillgång till allmänna hälso- och sjukvårds-

tjänster. De särskilda utmaningar som utrikes födda kvinnor möter ska beaktas när tillgången till hälso- och sjukvården underlättas.

För att uppnå målen föreslås bland annat att medlemsstaterna utbildar anställda inom hälso- och sjukvården i hantering av mångfald och av olika migrantgruppers behov.

Bostäder

Boendeförhållandena har stor betydelse för möjligheterna till sysselsättning och utbildning och för kontakterna med värdsamhället. Även om ansvaret för bostadspolitiken ligger på medlemsstaterna har kommissionen som mål att medlemsstaterna och lokala och regionala myndigheter har tillgång till ett brett urval av verktyg för att bekämpa diskriminering på bostadsmarknaden. Ett annat mål är att migranter och EU-medborgare med utländsk bakgrund har tillgång till lämpligt boende till en rimlig kostnad. Kommissionen vill också att innovativa boendelösningar som främjar inkludering och bekämpar segregation används i stor utsträckning över hela EU.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att bland annat säkerställa att det finns ett integrerat tillvägagångssätt att samordna bostadspolitiken med politiken för tillgång till sysselsättning, utbildning, hälso- och sjukvård samt sociala tjänster.

Sektorsövergripande initiativ

För att integrationen ska vara effektiv och inkluderande på alla områden föreslås även sektorsövergripande initiativ som till exempel förstärkning av det europeiska integrationsnätverket, ökade möjligheter till EU-finansiering under den fleråriga budgetramen för 2021–2027, åtgärder för ökad användning av digitala verktyg, samt initiativ för att övervaka och följa upp resultaten.

Av handlingsplanen framgår att medlemsstaterna kan ges stöd att genomföra åtgärderna i handlingsplanen. Medlemsstaterna uppmanas att utnyttja de möjligheter till medfinansiering som finns genom olika EU-fonder för att bidra till social och ekonomisk sammanhållning, framför allt Asyl- och migrationsfonden, Europeiska socialfonden+ (ESF+) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf).¹³

¹³ Regeringskansliet Faktapromemoria 2020/21:FPM54.

3.2.4 Mål på det sociala området till 2030

Inom ramen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter har tre kvantitativa övergripande mål på EU-nivå fastställts som ska uppnås senast 2030.¹⁴ Målen ska bidra till att vägleda nationell politik och nationella reformer inom tre områden: sysselsättning, utbildning och fattigdomsminskning eller social utestängning. Målen på det sociala området påverkar även integrationspolitiken.

Sveriges nationella mål för att bidra till de övergripande europeiska målsättningarna redovisades till riksdagen 2022. Regeringen anförde bland annat att de nationella målen ska vara ambitiösa, realistiska, konsistenta och förenliga med hållbar och inkluderande tillväxt samt sunda offentliga finanser, samt att målen ska integrera ett jämställdhetsperspektiv (prop. 2022/23:100 s. 155–157). Måluppfyllelsen redovisas till kommissionen i de nationella reformprogram som regeringen överlämnar i slutet av april varje år.

Sysselsättning

På EU-nivå har målet för sysselsättning formulerats som att minst 78 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska vara sysselsatta 2030. För att uppnå detta mål ska EU enligt handlingsplanen sträva efter att minst halvera skillnaden i sysselsättning mellan kvinnor och män jämfört med 2019, öka utbudet av formell förskoleverksamhet och barnomsorg till 96 procent av alla barn från tre års ålder, samt minska andelen unga som varken arbetar eller studerar (NEET) i åldern 15–29 år från 12,6 procent (2019) till 9 procent 2030.

Sveriges nationella mål för sysselsättning är att minst 82 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska vara sysselsatta 2030 och att sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män ska minska väsentligt genom en ökning av kvinnors sysselsättningsgrad, särskilt i gruppen utrikes födda kvinnor.

Regeringen anför att det är nödvändigt att varaktigt öka arbetskraftsutbudet och sysselsättningen för att trygga välfärden. Sysselsättningsgraden är hög i Sverige jämfört med i andra EU-länder. År 2021 uppgick sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20–64 år

¹⁴ Stats- och regeringscheferna ställde sig bakom kommissionens förslag till mål vid det informella mötet i Porto i maj 2021, vilket sedan bekräftades av Europeiska rådet den 24–25 juni samma år.

till 80,7 procent, varav 78,0 procent för kvinnor och 83,3 procent för män, vilket är betydligt högre nivåer än genomsnittet i EU. Därtill har nyanlända etablerat sig på arbetsmarknaden i allt snabbare takt under det senaste decenniet. Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda respektive mellan könen är dock alltför stora. Utrikes födda kvinnor har en betydligt lägre sysselsättningsgrad än befolkningen i genomsnitt.

Utbildning

EU:s övergripande mål för utbildning är att minst 60 procent av alla vuxna ska delta i utbildning varje år.

Sverige har satt samma nationella mål för utbildning. Av de deltagande bör minst 40 procent vara män och minst 40 procent kvinnor.

Regeringen framhåller att utbildningspolitiken ska skapa goda förutsättningar för att ta till vara allas kompetens, möjliggöra för alla kvinnor och män att skaffa sig ny kompetens och möta arbetsmarknadens behov. Genom fortsatta investeringar i utbildning säkerställer regeringen kompetensförsörjningen i Sverige och ger människor möjlighet till utveckling och livslångt lärande, vilket stärker svensk välfärd och konkurrenskraft. Utbildning innefattar i detta sammanhang både formell och informell utbildning. Formell utbildning avser organiserad utbildning inom ramen för det reguljära utbildningsväsendet, medan informell utbildning avser såväl personalutbildning på arbetstid, arbetsmarknadsåtgärder och kortare kurser, seminarier och studiecirkel på fritiden.

Fattigdom eller social utestängning

Det övergripande målet för fattigdom eller social utestängning är att minska antalet personer som lever i risk för fattigdom eller social utestängning inom EU med minst 15 miljoner (i förhållande till 2019 års nivå) innan 2030.

Sveriges nationella mål för minskad risk för fattigdom eller social utestängning är att antalet kvinnor och män, flickor och pojkar som lever i risk för fattigdom eller social utestängning innan 2030 ska minska med minst 15 000 i förhållande till 2019 års nivå. Av dessa bör minst en tredjedel vara barn.

Regeringen anför att social inkludering och minskad fattigdom är avgörande för människors välmående och självständighet. Inkluderande samhällen med starka och välfungerande nationella system för socialt skydd bidrar till ökad jämlikhet, jämställdhet och ekonomisk tillväxt och verkar stabiliserande i kristider. Under en längre tid har andelen som lever i risk för fattigdom eller social utestängning i Sverige legat relativt stabilt omkring 18 procent, mätt med EU:s indikator Risk för fattigdom eller social utestängning (AROPE). Det är en lägre andel än genomsnittet för EU som 2019 uppgick till cirka 21 procent. Målet är formulerat med hänsyn till analyser och bedömningar av den förväntade befolkningsutvecklingen i Sverige fram till 2030, och innebär en minskning av andelen i risk för fattigdom och social utestängning från 18,4 procent 2019 till 16,8 procent 2030.

3.3 Grundläggande värderingar

Såväl ekonomisk som social och medborgerlig integration inom Europeiska unionen (EU) bygger på likvärdiga möjligheter för alla, dvs. att invandrare ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter som övriga befolkningen att leva ett värdigt, självständigt och aktivt liv. Att skapa lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla är en central målsättning för integrationspolitik inom EU, och utgör således också en utgångspunkt för integrationspolitiken i Sverige. Målsättningen bygger på de grundläggande värderingarna inom EU, däribland mänskliga rättigheter. I det följande beskrivs de regelverk och system som ska säkerställa efterlevnaden av dessa grundläggande värderingar.

3.3.1 EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna

Av fördraget om Europeiska unionen framgår att unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, jämställdhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans,

rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.¹⁵

De grundläggande mänskliga rättigheterna har tagits in i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, den så kallade rättighetsstadgan.¹⁶ *Rättighetsstadgan* omfattar alla de personliga, medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter som människor i EU har:

- alla rättigheter som fastställts i EU-domstolens rättspraxis,
- rättigheterna och friheterna i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, samt
- andra rättigheter och principer som följer av EU-ländernas gemensamma konstitutionella traditioner och andra internationella instrument.

Rättighetsstadgan, som tillkännagavs 2000 och blev rättsligt bindande 2009, är tillämplig på alla åtgärder som EU-institutionerna vidtar. Medlemsstaterna ska följa stadgan när de tillämpar unionsrätten. Stadgan har till syfte att stärka skyddet av de mänskliga rättigheterna mot bakgrund av samhällsutvecklingen, de sociala framstegen och den vetenskapliga och tekniska utvecklingen. Rättigheterna kan delas in efter sex särskilt viktiga principer: mänsklig värdighet, grundläggande friheter, jämlikhet mellan människor, solidaritet, medborgerliga rättigheter och rättskipning. Stadgan syftar också till att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken så att de kan dela en framtid på grundval av gemensamma värden.

3.3.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, kallad Europakonventionen, gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag.¹⁷ Den bygger på innehållet i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter som antogs av FN:s generalförsamling 1948 och upptar i allt

¹⁵ Artikel 2 fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version), EUT C 326/01, 26.10.2012.

¹⁶ EUT C 326/02, 26.10.2012.

¹⁷ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

väsentligt de fri- och rättigheter som brukar betecknas som de medborgerliga och politiska rättigheterna.

Konventionen innehöll ursprungligen drygt tjugo konventionskyddade rättigheter, såsom rätten till liv, förbud mot tortyr, yttrandefrihet och rätten till rättvis rättegång. Rättighetskatalogen har dock successivt utökats genom åren, bland annat med tilläggsprotokoll till konventionen om skydd för äganderätten, förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar, förbud mot dödsstraff, förbud mot dubbel lagföring och rätten att överklaga domar i brottmål.

Samtliga medlemsländer i Europarådet¹⁸ är anslutna till Europakonventionen och är skyldiga att efterleva den. Syftet med rådet är att skydda och värna de mänskliga rättigheterna i Europa. De länder som anslutit sig till Europarådet, däribland Sverige, godtar att omfattas av oberoende granskningsfunktioner som utvärderar landets hantering av mänskliga rättigheter och demokratiska principer.

3.3.3 Den europeiska sociala stadgan

Den europeiska sociala stadgan är tillsammans med Europakonventionen Europarådets viktigaste instrument. Stadgan, som trädde i kraft i februari 1965, är en internationell överenskommelse som utarbetades inom Europarådet och öppnades för undertecknande i Turin den 18 oktober 1961. Sverige ratificerade överenskommelsen året därpå.¹⁹ Stadgan innehåller bestämmelser om arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring och andra sociala trygghetsanordningar samt familjepolitik. Den innehåller också bestämmelser till skydd för migrerande arbetstagare. Syftet är att garantera sociala rättigheter samt höja levnadsstandarden och öka den sociala välfärden.²⁰

Stadgan övervakas av ett antal oberoende experter från Europarådets medlemsländer i den Europeiska kommittén för sociala rättigheter. Kommittén har till uppgift att kontrollera att de rättigheter till bostad, hälsa, utbildning, anställning och rörelsefrihet som garanteras i stadgan tillämpas av de berörda länderna.

¹⁸ Europarådet bildades 1949 och är en europeisk sammanslutning av 46 stater.

¹⁹ Prop. 1962:175, 2 LU 38, rskr. 365, SÖ 1962:57.

²⁰ Prop. 1997/98:82.

3.3.4 Europarådets och Europaparlamentets arbete för att främja EU:s grundläggande värderingar

Enligt Europarådet hänger vår gemensamma framtid på vår förmåga att kunna skydda och utveckla dels de mänskliga rättigheterna, som finns inskrivna i Europakonventionen, dels demokratin och rättsstatens principer för att främja ömsesidig förståelse. I syfte att bygga ett mer humant och socialt inkluderande Europa, där man på bästa sätt tar till vara mångfalden, har Europarådet tagit fram en s.k. vitbok om *interkulturell dialog* (Europarådet 2008). Vitboken har legat till grund för Europarådets arbete och är även avsedd att stödja beslutsfattare och praktiker på nationell, regional och lokal nivå som arbetar med interkulturell dialog.

Europarådet har infört flera program för utbildning av lärare, skydd av minoriteter och social sammanhållning. Bland annat hålls det en årligen återkommande dialog med såväl religiösa samfund som talespersoner för icke-religiösa trosföreställningar. För att främja sammanhållningen i samhället hjälper ett nätverk av interkulturella städer sina medlemmar att hantera kulturell mångfald och att främja blandning och interaktion mellan heterogena grupper på offentliga platser. I syfte att utveckla den interkulturella förståelsen tar Europarådet även fram program och verktyg för att förbättra språkundervisningen.

Interkulturell dialog har också lyfts fram som verktyg för social sammanhållning inom EU. Den 19 januari 2016 antog Europaparlamentet en resolution om rollen för interkulturell dialog, kulturell mångfald och utbildning när det gäller att främja EU:s grundläggande värderingar.²¹ I resolutionen betonas att Europa utmärks av en stor kulturell, social, språklig och religiös mångfald. I ljuset av detta är de gemensamma värderingar som binder samman våra samhällen – frihet, social rättvisa, jämställdhet och icke-diskriminering, demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstaten, tolerans och solidaritet – nödvändiga för Europas framtid.

Interkulturell dialog är inget rättsområde och regleras inte av nationell, unionell eller internationell lag, utan bygger på internationella ramar som syftar till att skydda mänskliga rättigheter och kulturell mångfald. Försök till definition av interkulturell dialog gjordes

²¹ Europaparlamentets resolution av den 19 januari 2016 om rollen för interkulturell dialog, kulturell mångfald och utbildning när det gäller att främja EU:s grundläggande värderingar (2015/2139(INI)), EUT C 11, 12.1.2018.

i olika studier och slutsatser under Europaåret för interkulturell dialog 2008. Dessa beskriver interkulturell dialog som ett öppet och respektfullt utbyte eller samspel mellan individer, grupper och organisationer med olika kulturell bakgrund eller världsåskådning. Bland dess syften återfinns att utveckla djupare förståelse för olika synsätt och vanor, att öka deltagandet samt friheten och förmågan att göra val, att främja jämställdhet samt att stärka kreativa processer.

Europaparlamentet konstaterade bland annat att interkulturell dialog är ett verktyg för inkluderande demokratiskt deltagande och ökad egenmakt för medborgarna, särskilt i förhållande till kollektiva nyttigheter och allmänna platser. Parlamentet framhöll att interkulturell dialog avsevärt kan bidra till en förstärkt demokrati och utvecklingen av större och djupare delaktighet och känslan av tillhörighet.²²

3.4 Mål för integrationspolitiken i några andra länder

I det följande beskrivs hur Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna har uttryckt sina integrationspolitiska mål, och även i viss utsträckning hur måluppfyllelsen följs upp. Samtliga dessa länder har i likhet med Sverige utbyggda välfärdssystem och en relativt reglerad arbetsmarknad (Joyce 2017). Alla länderna deltar även i EU-samarbetet på integrationsområdet och har ställt sig bakom de gemensamma grundprinciperna för integrationspolitik (se avsnitt 3.2.2).

Det finns också likheter mellan länderna vad gäller sammansättningen av den utrikes födda befolkningen. I Sverige, Norge och Danmark utgör flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga från utomeuropeiska länder en stor andel av de utrikes födda. De skandinaviska länderna har också många relativt nyanlända invandrare, närmare hälften av de utrikes födda har varit bosatta i landet kortare tid än tio år. Tyskland och Nederländerna liknar Sverige så till vida att utomeuropeiskt födda utgör den dominerande gruppen av ländernas invandrade befolkning. Även Tyskland har tagit emot ett stort antal flyktingar sedan 2015. I Nederländerna utgör dock nyanlända invandrare endast en mindre andel, och cirka 75 procent av den utrikes födda befolkningen har varit bosatta i landet längre tid än tio år (OECD 2023a).

²² EUT C 11, 12.1.2018 s. 17–19.

3.4.1 Norge

Utgångspunkten för norsk integrationspolitik är att människor vill bidra och att integrationspolitiken ska främja detta genom att skapa incitament för deltagande i arbets- och samhällslivet. I en skrivelse 2016 uttalade regeringen att målet är att alla som ska leva och bo i Norge kommer i jobb, blir skattebetalare och delaktiga samhällsmedborgare.²³ Regeringen konstaterade att integration är viktigt för den långsiktiga utvecklingen, inte minst för att upprätthålla ett tryggt och ekonomiskt hållbart välfärdssamhälle. Enligt regeringen ska därför alla som huvudregel kunna försörja sig och de sina.

Regeringen konstaterade vidare att den norska grundlagen säkrar demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna och att det är norsk lag som sätter ramarna för alla som bor i Norge. Alla som bor i Norge ska därför känna till sina skyldigheter och rättigheter samt de värderingar som är centrala i det norska samhället. De som kommer ska enligt regeringen själva ta ansvar för att skapa sig ett liv. Samtidigt har stat, kommun, fylkeskommun, näringsliv och frivilligorganisationer ett ansvar för att bidra till integrationen.²⁴

Mål och delmål för integrationspolitiken

Till följd av kritik som hade framförts i olika utredningar och utvärderingar mot hur integrationspolitiken fungerade i praktiken beslutade regeringen en integrationsstrategi för 2019–2022,²⁵ där mål för inriktningen av integrationspolitiken slogs fast. Det övergripande målet enligt strategin var ökat deltagande i arbets- och samhällslivet. I strategin konstaterades bland annat att kunskap, utbildning och kunskaper i norska språket utgör de viktigaste grunderna för att kunna delta i arbets- och samhällslivet. Kunskap ger insikt och förståelse för samhället och möjliggör självständighet, arbete och egen försörjning. Strategin hade ett särskilt fokus på kvinnor och på personer med flyktingbakgrund som är de grupper som har lägst deltagande i arbetslivet. Syftet med strategin var att bidra till att barn, unga och vuxna får den utbildning och kompetens som de själva

²³ Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk (2015–2016), Meld.St.30 Justis- og beredskapsdepartementet 2016.

²⁴ Meld.St.30 s. 10.

²⁵ Integrering gjennom kunnskap, Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022, Kunnskapsdepartementet 2018.

och samhället behöver, så att de aktivt kan delta i och bidra till samhället.

I strategin angavs även fyra delmål:

- *Utbildning och kvalificering.* Ge barn och unga med utländsk bakgrund goda kunskaper i norska språket, grundläggande färdigheter och yrkeskompetens genom likvärdig utbildning från förskola till och med gymnasiet.
- *Arbete.* Fler invandrare ska ha en varaktig förankring på arbetsmarknaden.
- *Vardagsintegrering.* Invandrare ska uppleva ökad tillhörighet och delaktighet i samhällslivet.
- *Rätten att leva ett fritt liv.* Förebygga negativ social kontroll och riva barriärer för den enskildes frihet.

Det övergripande målet om ökat deltagande i arbets- och samhällslivet bland invandrare ska enligt strategin framför allt nås genom bättre utbildning och kvalificering. Fokus ska bland annat ligga på tidiga insatser för barn, unga och nyanlända invandrare. Fler nyanlända ska få formella kvalifikationer genom utbildning och i introduktionsprogrammet för flyktingar och deras anhöriga.

Delmålet om arbete ska nås bland annat genom att öka arbetsgivares kunskap om mångfald som en resurs och genom att förbättra och stärka kvalificerings- och arbetsmarknadsåtgärder.

Delmålet om vardagsintegrering handlar om att skapa tillit, tillhörighet, nätverk och delaktighet. Det ska bland annat nås genom att motverka segregation, främja gemensamma mötesplatser och öka förståelsen för grundläggande värderingar och normer i det norska samhället. Civilsamhället, däribland frivilligorganisationer, lyfts fram som en viktig arena för att främja integrationen av invandrare. Regeringen understryker att det ska finnas utrymme för mångfald och för att tro, tänka och leva på olika sätt. Samtidigt måste samhället bygga på gemensamma grundläggande värderingar. Demokrati, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter framhålls som grundläggande värderingar i Norge.

Delmålet om rätten att leva ett fritt liv handlar bland annat om att förebygga negativ social kontroll samt att minska våld, kontroll och tvång i nära relationer. I detta arbete lyfter regeringen särskilt

fram den handlingsplan mot negativ social kontroll, tvångsåktenskap och könsstympling som har tagits fram. Enligt regeringen är upp- slutningen kring grundläggande värderingar och normer såsom mänskliga rättigheter och jämställdhet avgörande för att lyckas med att förebygga negativ social kontroll.

I strategin lyfts även åtgärder inom bostadspolitiken fram, bland annat ska ägandet av en egen bostad främjas eftersom det enligt regeringen skapar trygghet och tillhörighet och bidrar till att människor tar vara på boendemiljön. Även god hälsa ska främjas genom likvärdiga hälso- och omsorgstjänster, eftersom god hälsa är viktig för deltagandet i arbets- och samhällslivet.

Nuvarande integrationspolitik fokuserar på arbete

När den nuvarande regeringen tillträdde hösten 2021 ersattes den tidigare regeringens integrationsstrategi med ett tydligare fokus på arbete. Målen för regeringens integrationspolitik kommer till uttryck i den så kallade *Hurdalsplattformen 2021–2025*. Där uttalas att det huvudsakliga målet för integrationsarbetet är att få fler i arbete, bygga starka gemenskaper och goda gemensamma arenor, främja jämlikhet och bekämpa negativ social kontroll. Bostad och arbete eller utbildning är avgörande för att komma in i det norska samhället så fort som möjligt, lära sig språket och delta på samma villkor som alla andra. Invandrare bör också uppleva att de möts av samma förväntningar och får samma möjligheter som alla andra.²⁶ Regeringen avser att överlämna en skrivelse på integrationsområdet till Stortinget under våren 2024, där den huvudsakliga målsättningen är att få fler invandrare i arbete.²⁷

Även om den nuvarande regeringen anger ett ökat fokus inom integrationspolitiken på arbete fortsätter arbetet inom integrationsområdet i stor utsträckning som tidigare. Den nya integrationslagen som infördes den 1 januari 2021 gäller alltså och det är fortsatt stort fokus på varaktig anknytning till arbetsmarknaden genom formell kvalificering.²⁸

²⁶ Hurdalsplattformen, For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021–2025, s. 73–74.

²⁷ Norska regeringens webbplats, www.regjeringen.no, Ønsker innspill til ny integreringsmelding.

²⁸ En mer utförlig beskrivning av den nya lagen och dess innehåll finns i SOU 2023:24 avsnitt 6.3.1.

Integrationen följs upp med indikatorer

Samma år som den förra regeringens integrationsstrategi beslutades, 2019, fick *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet* (IMDi), i uppdrag att utveckla enhetliga indikatorer för att mäta och beskriva hur det går på integrationsområdet. IMDi har sedan dess inhämtat och sammanställt kunskap om integration som publiceras i årliga rapporter. I rapporterna redovisas kunskap som baseras på ett antal olika källor däribland officiell statistik från *Statistisk sentralbyrå* (SSB), inhämtad statistik från myndigheter och andra aktörer på integrationsområdet, samt senaste forskningen på området.

Indikatorerna delas in i fem tematiska områden (IMDi 2023). Indelningen baseras på rekommendationer och gällande ramverk för målsättning av integration både i Norge och internationellt. Som bakgrund till genomgången av status och utveckling inom de fem områdena presenteras grundläggande fakta och nyckeltal om invandrare och personer födda i Norge med utrikes födda föräldrar. Sammansättningen av befolkningen med invandrarbakgrund uppdelat på bland annat kön, grund för invandring, vistelsetid och utbildningsnivå anges som viktiga bakgrundsfaktorer för att bättre förstå utfallet av de olika indikatorerna.

- *Utbildning och kvalificering.* Här finns indikatorer som deltagande i förskola, resultat från grundskola, hur många som går vidare till gymnasieutbildning, deltagande i och avklarad högre utbildning, kvalificering av vuxna invandrare (deltagande i introduktionsprogram) och resultat från språktest.
- *Arbete.* Här finns indikatorer som sysselsättning, arbetstid, arbetsmiljö, arbetslöshet och unga som varken arbetar eller studerar.
- *Ekonomi och levnadsvillkor.* Här finns indikatorer som inkomster, bestående låga inkomster, antal barn som växer upp i familjer med bestående låga inkomster, andel som hyr respektive äger sin bostad, bostadsförhållanden, hälsa och livskvalitet.
- *Politisk integration.* Här finns indikatorer som valdeltagande, politisk aktivitet, medborgarskap, medievanor och tillit till institutioner.

- *Social integration.* Här finns indikatorer som tillit till medmänniskor, sociala nätverk och personlig kontakt mellan invandrare och infödda, deltagande i frivilligorganisationer, barns deltagande i fritidsaktiviteter, befolkningens inställning till invandring och integration samt rasism och diskriminering. Här beskrivs även socialt självbestämmande, dvs. rätten att leva ett fritt liv utan negativ social kontroll, hedersrelaterat våld och förtryck samt tvångs-äktenskap. Negativ social kontroll är dock svårt att mäta, och i stället för indikatorer redovisas resultat från studier på området.

3.4.2 Danmark

Mål om egen försörjning och återvändande

Integrationspolitiken i Danmark har ändrat inriktning till följd av åtstramningar inom migrationspolitiken. För att bättre avspegla ramarna för integrationspolitiken och för att säkerställa att nyanlända har rätt förväntningar gjordes 2019 vissa ändringar i den danska integrationslagen, *lov om integration af udlendinge i Danmark* (i det följande kallad integrationslagen).²⁹ Av integrationslagens inledande bestämmelser följer numera att ramen för nyanlända invandrades vistelse i Danmark bestäms av individens grund för uppehållstillstånd. Detta innebär att utgångspunkten för personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd är att de ska återvända till sitt hemland när skyddsbehovet inte längre kvarstår eller om uppehållstillståndet inte förlängs.³⁰

Syftet med integrationslagen är att säkerställa att nyanlända utlänningar har möjlighet att använda sina förmågor och resurser för att kunna försörja sig själva. De ska aktivt delta i och bidra till det danska samhället på lika villkor som andra medborgare i enlighet med grundläggande värderingar och normer i det danska samhället. Detta ska ske genom åtgärder som

²⁹ Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019.

³⁰ Se integrationsloven § 1 och Orienteringsskrivelse om ændringer af integrationsloven, repatrieringsloven og lov om aktiv socialpolitik som følge af vedtagelse af lovforslag nr. L 140 i Folketinget den 21 februar 2019.

Värt att notera är att UNHCR i sina rekommendationer 2021 har varnat Danmark för att den nya lagstiftningens tonvikt på tidsbegränsade uppehållstillstånd och återvändande är skadlig för integrationen av flyktingar och råder landet att fullgöra internationella och europeiska skyldigheter gentemot flyktingar och andra skyddsbehövande.

1. grundar sig på utlänningens ansvar för sin egen integration,
2. bidrar till att nyanlända utlänningar garanteras möjlighet att delta på samma villkor som andra medborgare i samhällets politiska, ekonomiska, arbetsmässiga, sociala, religiösa och kulturella liv,
3. bidrar till att nyanlända utlänningar så snart som möjligt kan försörja sig själva genom arbete, och
4. ger den enskilde utlänningen en förståelse för det danska samhällets grundläggande värderingar och normer.

Slutligen syftar lagen till att främja möjligheten för samhällets medborgare, företag, myndigheter, institutioner, organisationer och föreningar m.fl. att bidra till integrationsarbetet.³¹

Mål, delmål och indikatorer för uppföljning

Enligt danska regeringen ligger fokus för integrationspolitiken på att stärka integrationsprocessen för nyanlända och utlänningar som, trots att de har levt i Danmark under många år, inte är självförsörjande. Mer specifikt har regeringen som mål att minska tendenser till social segregation samt att öka utrikes föddas deltagande i arbets- och samhällslivet.³² På danska uttrycks detta som *indvandring må ikke udfordre sammenhængskraften*.

Därutöver finns nio delmål, som regeringen följer upp med ett antal indikatorer på varje område. Dessa framgår av den så kallade Integrationsbarometern, som publiceras på *Udlændinge- og integrationsministeriets* webbplats.³³

- *Arbete*. Fler invandrare och deras barn med icke-västligt ursprung ska arbeta. Här finns indikatorer som sysselsättningsgap och sysselsättningsgrad.
- *Utbildning*. Fler invandrare och deras barn med icke-västligt ursprung ska genomföra en ungdomsutbildning och en gymnasieutbildning. Här finns indikatorer som resultat från grundskola, deltagande och fullgörande av högre utbildning.

³¹ Integrationsloven § 1.

³² Denmark report to OECD november 2022.

³³ Integrationsbarometern 2023, Udlændinge- og integrationsministeriet.

- *Danskkunskaper*. Fler invandrare med icke-västligt ursprung ska lära sig danska. Här finns indikatorer som resultat från slutprov i danska från årskurs 9 och antal kursdeltagare som genomför danskt språkprov enligt integreringslagen.
- *Medborgarskap*. Fler invandrare och deras barn med icke-västligt ursprung ska känna sig inkluderade i det danska samhället och delta i samhällslivet. Här finns indikatorer som upplevt utanförskap, medlemskap i förening och politisk aktivitet.
- *Likabehandling*. Färre invandrare och deras barn med icke-västligt ursprung ska uppleva diskriminering. Här finns en indikator om upplevd diskriminering.
- *Självbestämmanderätt*. Färre unga invandrare och barn med icke-västligt ursprung ska uppleva begränsningar i rätten att bestämma över sitt eget liv. Här finns indikatorer som frihet att själv välja utbildning och vem man är vän med, frihet att välja partner, make eller maka och om jämställdhet.
- *Försörjning*. Färre invandrare och deras barn med icke-västligt ursprung ska vara bidragsberoende. Här finns indikatorer som självförsörjning och bidragsberoende.
- *Utsatta bostadsområden*. Färre utsatta bostadsområden. Här finns indikatorer som parallellsamhällen och utsatta områden.
- *Kriminalitet*. Färre invandrare och deras barn med icke-västligt ursprung ska begå brott. Här finns en indikator om strafflagsöverträdelser.

3.4.3 Tyskland

Mål för integrationspolitiken

I Tyskland har den federala staten ett övergripande ansvar för integrationen. Det överordnade målet för integrationspolitiken på nationell nivå är att alla människor som har rätt att leva i Tyskland, oavsett om de är födda i landet eller inte, ska använda sin egen potential och bidra till samhället. För att stärka sammanhållningen måste samhället bygga på grundlagens rättigheter och skyldigheter. Vidare måste

grundläggande normer och värderingar beaktas och individuella friheter och rättigheter i grundlagen måste respekteras.³⁴

För att nå dessa mål följer integrationspolitiken principen om *främjande och krävande*.³⁵ Det innebär att politiken bygger dels på att människor ska garanteras lika rättigheter och möjligheter, dels på förväntningar på människor som invandrar och på samhället i stort. Principen innebär bland annat att staten och samhället förväntar sig att den som invandrar anstränger sig för att integrera sig och använder sig av de integrationsinsatser som erbjuds. Därutöver förväntas invandrare, i likhet med alla andra som lever i Tyskland, lära sig tyska, gå i skola, utbilda sig eller på annat sätt aktivt anstränga sig för att kunna försörja sig själv och sin familj.

För sammanhållningen i samhället lyfts betydelsen av alla människors lika rättigheter och skyldigheter fram, samt faktiska möjligheter att på lika villkor delta i samhället. Regeringen kräver därför förståelse och acceptans för samhällets mångfald och tar ställning mot alla former av diskriminering och rasism.³⁶

Nationella handlingsplaner och indikatorer för uppföljning

Den tyska regeringen har sedan 2007 aktivt arbetat med nationella handlingsplaner för att främja integrationen av invandrare. Den första nationella integrationsplanen var inriktad på utbildning, sysselsättning och kulturell integration. Fem år senare, 2012, antogs nästa nationella handlingsplan för integration där det bland annat redovisades instrument för att göra resultaten av integrationspolitiken mätbara. Den innehöll mål, tidsramar samt indikatorer för att säkerställa måluppfyllelsen.

Sedan 2014 har regeringen vidtagit ett antal åtgärder på migrations- och integrationsområdet, bland annat för att möta den ökade invandringen av flyktingar och skyddsbehövande. De flesta åtgärderna har syftat till att underlätta integrationen på arbetsmarknaden. I maj 2016 antogs en ny handlingsplan för integration genom den så kallade *Meseberger-deklarationen*. I deklarationen anförde regeringen bland annat följande.

³⁴ Tyska inrikesministeriet, Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), 2020:3, *Leitfaden der Bundesressorts für die Koordinierung der Integrationsarbeit der Bundesregierung*.

³⁵ På tyska *Forderns und Förderns*.

³⁶ BMI 2020:3.

En snabb inlärnin g av det tyska språket, en snabb integrering i utbildning, studier och på arbetsmarknaden, förståelse för och iakttagande av grunderna för social samexistens samt efterlevnad av våra lagar är oumbärliga för en framgångsrik integration. De nyanlända ska bli goda grannar och medborgare. På så sätt lyckas vi stärka den sociala sammanhållningen och förhindra parallella samhällen i vårt land.

Kärnan i våra integrationspolitiska åtgärder är principen om främjande och krävande. Integration är ett erbjudande, men också en skyldighet att göra egna ansträngningar. Integration kan bara lyckas som en tvåvägsprocess. Det förutsätter den infödda befolkningens öppenhet, men också invandrarnas vilja att respektera värdlandets folk, samhälle och regler och att aktivt sträva efter sin egen integration.

Integration är en uppgift för hela samhället. Lyckad integration avgörs av varje enskild person på plats, i en viss miljö och i personliga kontakter. Därför är allas vårt engagemang och alla sociala aktörers engagemang viktigt. Staten måste säkerställa en rimlig ram för integration. I detta sammanhang vill vi också ta hänsyn till de möjligheter som landsbygdsområdena erbjuder när det gäller integration. Kulturell integration hjälper också invandrare att förstå sin nya miljö och att bli förstådda här.³⁷

Ny nationell lagstiftning på integrationsområdet

Samma år som *Meseberger-deklarationen* antogs, i augusti 2016, infördes en ny federal integrationslagstiftning. Enligt den tyska utlännings- och integrationslagen³⁸ får utlänningar som är bosatta i landet stöd med att integreras i det ekonomiska, kulturella och sociala livet i landet. Enligt lagen förväntas utlänningarna i sin tur anstränga sig för att integreras i samhället. Till stöd för utlänningars integration finns en integrationskurs. Syftet med kursen är att ge utlänningar kunskaper i tyska språket och kännedom om landets rättssystem, kultur och historia. På detta sätt förväntas utlänningar

³⁷ *Meseberger Erklärung zur Integration*, pressmeddelande 168 den 25 maj 2016, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA).

³⁸ Engelska titeln är Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory, här kallad utlännings- och integrationslagen.

bli bekanta med sättet att leva i landet i sådan utsträckning att de kan leva ett självständigt liv.³⁹

Den strategiska inriktningen för den nuvarande integrationspolitiken slås fast i 2018 års nationella handlingsplan för integration, som bygger vidare på tidigare handlingsplaner. Handlingsplanen omfattar flera områden, bland annat språkutbildning, arbetsmarknadsetablering, utbildning och kunskaper om samhället (bland annat integrationskursen). Enligt handlingsplanen ska integrationsarbetet omfatta följande faser:

- *Fasen före invandringen.* Hantera förväntningar – ge vägledning.
- *Inledande integrationsfas.* Underlätta ankomst – kommunicera värderingar.
- *Integrationsfasen.* Möjliggöra delaktighet – krävande och främjande av resultat.
- *Fas av att växa tillsammans.* Forma mångfald – säkra enhet.
- *Sammanhållningsfasen.* Stärka sammanhållningen – att forma framtiden.

Handlingsplanen beskriver integrationen som en process som involverar hela samhället. Insatserna i planen utvecklas gemensamt av den federala regeringen, delstaterna, lokala myndigheter och icke-statliga aktörer, särskilt invandrarorganisationer. Genomförandet av åtgärderna i de olika faserna utvärderas och följs upp löpande.⁴⁰

3.4.4 Nederländerna

Den nederländska regeringen vill att alla som bor i Nederländerna ska kunna delta i det nederländska samhället. Det innebär att känna till den nederländska kulturen, tala det nederländska språket och kunna arbeta eller studera självständigt. Personer som flyttar till Nederländerna permanent eller för en längre tid förväntas delta i integrationsprocessen. Ibland är detta ett krav, det beror bland annat på vilket medborgarskap den nyanlända har.⁴¹

³⁹ 3 kap. 43 § utlännings- och integrationslagen.

⁴⁰ Se t.ex. Nationaler Aktionsplan Integration Bericht Phase IV – Zusammenwachsen: Vielfalt gestalten – Einheit sichern, Die Bundesregierung, 2021-03-09.

⁴¹ Holländska regeringens webbplats, www.government.nl.

Lag med krav på medborgarintegration

Nederländerna har länge haft en kravbaserad integrationspolitik (se vidare kapitel 4) med fokus på att öka nyanlända invandrades självförsörjning och integration i samhället. År 1998 antogs den första lagen om integration av nyanlända (*Wet Inburgering Nieuwkomers*). Lagen ställde krav på alla vuxna invandrare som hade bott mindre än ett år i landet att delta i ett integrationsprogram. Programmet omfattade utbildning i det nederländska språket, utbildning om samhället och yrkesinriktad utbildning.

År 2007 ersattes lagen av en ny integrationslag (*Wet Inburgering*). Den nya lagen medförde en skyldighet för invandrare att integreras. Målgruppen utvidgades också, och omfattade inte bara nyanlända utan även invandrare som hade bott i landet några år, men som inte helt hade integrerats eller deltagit i det nederländska samhället på grund av otillräckliga kunskaper i det nederländska språket och om samhället. Alla personer som omfattades av den nya lagen var skyldiga att genomföra en integrationsexamen, där deltagarnas kunskaper i det nederländska språket och om det nederländska samhället prövades.

Den nu gällande integrationslagen trädde i kraft den 1 januari 2022 och bygger vidare på den tidigare lagstiftningen om medborgarintegration. Lagen syftar till att invandrare så snabbt som möjligt ska kunna delta i arbets- och samhällslivet. Den ställer krav på dem som omfattas av lagens målgrupp att delta i ett integrationsprogram som innehåller obligatorisk språkundervisning och samhällsorientering. Undantagna från målgruppen är bland annat barn under 18 år och invandrare från EU/EES och Schweiz.⁴²

Invandrare ska klara en integrationsexamen inom tre år

En viktig förändring som infördes 2022 är att integrationslagen nu även anger hur samhället ska bidra till integrationen. I lagen specificeras tre alternativa integrationsprogram som nyanlända kan delta i, beroende på individens förutsättningar och ambitioner. Den första vägen innebär studier i nederländska för att uppnå B1-nivå på språkkunskaperna som kan kombineras med arbete (frivilligt). Den andra

⁴² Högkvalificerade invandrare, studenter och migranter som kommer till Nederländerna för en begränsad tidsperiod omfattas inte av kraven att delta i integrationsprogram.

utbildningsvägen är avsedd för unga nyanlända som siktar mot att gå vidare till högre utbildning eller yrkesutbildning. Även i detta fall ska deltagaren uppnå B1-nivå på kunskaperna i nederländska. Den tredje vägen riktar sig till invandrare med större utmaningar att tillägna sig språket och är inriktad på grundläggande språkkunskaper (A1-nivå). Kommunerna åläggs ansvaret för att genomföra och övervaka de tre utbildningsvägarna. De ska bland annat genomföra bedömningar för att fastställa vilken utbildningsväg som individen ska delta i och erbjuda vägledning om lämpliga utbildningsinstitutioner (OECD 2023b).

Enligt lagen har nyanlända tre år på sig att integreras. Den som inte avlagt en godkänd integrationsexamen inom denna tid får böter och det kan också påverka möjligheterna att få fortsatt uppehållstillstånd. Godkänd integrationsexamen är som regel ett villkor för att få permanent uppehållstillstånd och medborgarskap i Nederländerna.

Sedan 2017 ingår även som en obligatorisk del av integrationsexamen att den enskilde ska avlägga en deklARATION om att respektera samhällets grundläggande värderingar, däribland frihet, jämlikhet, solidaritet och delaktighet. Genom detta samhällskontrakt förklarar man att man har tagit del av det nederländska samhällets värderingar och spelregler, att man respekterar dem och att man aktivt vill bidra till samhället.⁴³

3.5 Internationella jämförelser av regelverk och utfall

3.5.1 Sverige har gynnsamma regelverk för integration

Regelverkens utformning är inte de enda faktorer som påverkar hur framgångsrik integrationen är i ett land, men de sätter de formella ramarna för många av integrationens olika processer. *Migrant Integration Policy Index* (Mipex) är ett verktyg för jämförelser av olika länders integrationspolitik som fokuserar på länders regelverk och aktiva insatser för integration. Indexet har utvecklats av *Migration Policy Group*⁴⁴ i samarbete med forskare, myndigheter och idéburna organisationer. Mipex syftar till att ge en mångsidig bild av invand-

⁴³ Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), www.inburgeren.nl.

⁴⁴ Migration Policy Group (MPG) är en oberoende och icke-vinstdrivande Bryssel-baserad tankesmedja.

rars möjligheter att delta i samhället och kan användas för att utvärdera och jämföra vad olika länder gör för att främja integrationen av invandrare.

Den första Mipex-studien presenterades 2004, och omfattade EU:s dåvarande 15 medlemsstater.⁴⁵ Studien har därefter upprepats fyra gånger (2007, 2011, 2015 och 2020), och har successivt inkluderat fler länder. I den senaste versionen, Mipex 2020, jämförs 56 länder, däribland samtliga EU- och OECD-medlemsstater.

Integrationspolitiken bidrar till både hinder och möjligheter

I Mipex 2020 jämförs ländernas regelverk 2019 med hjälp av ett stort antal indikatorer inom åtta olika områden, bland annat arbetsmarknad, utbildning, icke-diskriminering och politiskt deltagande. För att underlätta jämförelsen av länders övergripande inställning till integration grupperas beskrivningen utifrån tre dimensioner:

1. *Grundläggande rättigheter*: Har invandrare likvärdiga rättigheter som inrikes födda? Denna dimension avser t.ex. tillträde till och rörlighet på arbetsmarknaden, rätt till utbildning och kompetensutveckling, tillgång till hälso- och sjukvård och lagstiftning om icke-diskriminering.
2. *Lika möjligheter*: Kan invandrare ta del av stöd som ger dem likvärdiga möjligheter som inrikes födda? Denna dimension fångar bland annat upp tillgång till riktat stöd i skolan, inom hälsoområdet och för politiskt deltagande.
3. *En trygg framtid*: Kan invandrare bosätta sig långvarigt och känna en säkerhet om sin framtid i landet? Inom denna dimension finns regelverk vad gäller bland annat familjeåterförening, permanent uppehållstillstånd och möjlighet att bli medborgare i landet.

Ett högt värde i Mipex innebär att landets regelverk och insatser bedöms vara gynnsamma för integrationen. Baserat på 130 fristående forskarrapporter som använt sig av indexet framhåller författarna till den senaste Mipex-studien att integrationspolitiken i ett land är en

⁴⁵ Den första studien kallades för *European Civic Citizenship and Inclusion Index* och genomfördes av Migration Policy Group i samarbete med British Council, Foreign Policy Centre och University of Sheffield.

av de starkaste faktorerna för att forma såväl allmänhetens vilja att acceptera och interagera med invandrare, som invandrarnas egen inställning till sitt nya land, och deras känsla av tillhörighet, delaktighet och hälsa (Solano och Huddleston 2020).

Genomsnittet för de 56 länderna som omfattades i den senaste Mipex-studien var ett sammanvägt indexvärde på 49 av 100. Detta innebär att integrationspolitiken i genomsnitt bedöms skapa ungefär lika många hinder som möjligheter. Utrikes födda har i många länder grundläggande rättigheter (genomsnittligt indexvärde 62 av 100), men de åtnjuter mer sällan likvärdiga möjligheter att delta fullt ut inom alla områden i sitt nya hemland (41 av 100). De flesta av länderna ger viss trygghet för invandrare och deras familjer att bosätta sig långvarigt i landet (56 av 100). Ett antal västeuropeiska länder utgör dock tydliga undantag – Danmark, Frankrike, Italien, Nederländerna, Schweiz, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Medan politiken i vissa länder uppmuntrar allmänheten att se och bemöta invandrare som sina jämlingar, sänder andra länder dubbla budskap om att invandrare både är grannar och främlingar, både utlänningar och potentiella medborgare (Solano och Huddleston 2020).

Sverige är högst rankat

I samtliga årgångar av Mipex har Sverige hört till de högst rankade länderna. I den senaste studien, som avser 2019, låg Sverige i topp följt av Finland, Kanada, Portugal och Nya Zeeland. Detta innebär att Sverige bedöms vara det land som har mest gynnsamma förutsättningar för integration vad gäller landets regelverk och riktade insatser för att ge utrikes födda tillträde till arbets- och samhällslivet på lika villkor som inrikes födda.

Solano och Huddleston (2020) framhåller bland annat att utrikes födda och deras barn investerar i utbildning i högre utsträckning i Sverige än i övriga Europa. Detta menar författarna bidrar till att minska sysselsättningsgapet jämfört med inrikes födda över tid och mellan generationer. De pekar också på att i Sverige har nästan alla som är födda i ett land utanför EU samma rättigheter som svenska medborgare ekonomiskt, socialt och demokratiskt. Sammantaget bedöms Sveriges integrationspolitik vara en bidragande förklaring till Sveriges internationellt sett positiva värden för såväl allmänhe-

tens inställning till invandring och medvetenhet om diskriminering som utrikes föddas höga politiska deltagande, naturaliseringsgrad, och att de känner en hög grad av tillhörighet och tillit.

I tabell 3.1 jämförs Sveriges indexvärden inom de åtta områden som ingår i Mipex 2020 med värdena för Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna. Av de jämförda länderna har Danmark de minst gynnsamma regelverken för integration inom alla områden, med undantag för politiskt deltagande där Tyskland och Nederländerna ligger lägre. Samtliga länder finns dock tydligt på den positiva sidan vad gäller invandrares tillträde till arbetsmarknaden. Det är inom dimensionen att ge utrikes födda förutsättningar för en trygg framtid i landet som skillnaderna mellan Sverige och övriga länder är störst. Detta gäller i synnerhet regelverken runt familjeåterförening.

Tabell 3.1 Regelverk som främjar integration, indexvärden för 2019

Index 100 innebär fullt ut gynnsamma förutsättningar för integration

Politikområde	Sverige	Norge	Danmark	Tyskland	Nederländerna
Tillträde till arbetsmarknaden	91	85	65	81	65
Utbildning	93	71	45	55	57
Tillgång till hälso- och sjukvård	83	75	56	63	65
Anti-diskriminering	100	65	51	70	85
Politiskt deltagande	80	80	70	60	50
Familjeåterförening	71	58	25	42	31
Möjlighet till permanent uppehållstillstånd	90	71	42	54	52
Möjlighet till medborgarskap	83	50	41	42	55
Sammanvägt index	86	69	49	58	57

Källa: Migrant Integration Policy Index 2020, Solano och Huddleston (2020).

3.5.2 Förbättrade resultat och fortsatta utmaningar

Gemensamma indikatorer för uppföljning inom EU

Inom EU finns regelbunden uppföljning av integrationen i medlemsstaterna genom ett antal gemensamma indikatorer som mäter integrationsutfallen inom olika områden. Indikatorerna utvecklades som ett led i genomförandet av EU:s gemensamma grundprinciper för medlemsstaternas integrationspolitik, där utveckling av tydliga

mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer framhålls som nödvändigt för att anpassa politiken, utvärdera framstegen och göra informationsutbytet effektivare (se avsnitt 3.2.2).

Arbetet med gemensamma indikatorer inleddes 2009, då den tyska regeringen bjöd in till en konferens i Berlin med syftet att inventera nationella erfarenheter av uppföljning och styrning inom integrationsområdet. Under det svenska ordförandeskapet i EU samma år togs en första lista fram med ett begränsat antal indikatorer som täckte fyra kärnområden för integration – sysselsättning, utbildning, social inkludering och aktivt medborgarskap. Utgångspunkten var att indikatorerna skulle vara enkla att förstå, lätta att kommunicera, jämförbara över tid och avse områden där det går att ange önskvärda utfall. Tillgången till jämförbar statistik av tillräcklig kvalitet var en ytterligare aspekt som påverkade urvalet av indikatorer (Huddleston m.fl. 2013).

I det så kallade Stockholmsprogrammet⁴⁶ angavs att kommissionen och medlemsstaterna skulle ta fram centrala indikatorer för uppföljning av integrationen. Detta skedde genom *Zaragozadeklarationen*, där EU-ländernas integrationsministrar enades om en uppställning gemensamma indikatorer för att följa upp integrationen av utrikes födda och resultatet av ländernas integrationspolitik.⁴⁷

Indikatorernas relevans bekräftades senare av en forskargrupp, som på uppdrag av kommissionen analyserade faktorer som påverkar integrationen av utrikes födda och som även är viktiga för utformning och styrning av politiken på olika nivåer (Huddleston m.fl. 2013). De gemensamma indikatorerna för integration, *Zaragoza-indikatorerna*, redovisas numera i årliga sammanställningar från EU:s statistikkontor Eurostat. I samarbete med EU-kommissionen publicerar också OECD återkommande uppföljningar av indikatorerna i rapporten *Indicators of Immigrant Integration: Settling In*.

⁴⁶ Stockholmsprogrammet fastställde en färdplan för EU:s arbete inom rättvisa, frihet och säkerhet under perioden 2010–2014, Europeiska unionens officiella tidning C 115 av den 4.5.2010.

⁴⁷ Deklarationen presenterades i april 2010 vid den europeiska ministerkonferensen om integration i Zaragoza och antogs av rådet för justitie- och inrikes frågor 3–4 juni 2010.

Tabell 3.2 EU:s gemensamma indikatorer för uppföljning av medlemsstaternas integration (Zaragoza-indikatorerna)

Sysselsättning	Utbildning	Social inkludering	Aktivt medborgarskap
Arbetskraftsdeltagande	Högsta utbildningsnivå	Ekonomisk standard	Naturaliseringsgrad
Sysselsättningsgrad	Unga som lämnar skolan i förtid	Risk att drabbas av fattigdom eller social exkludering (AROE)	Icke-EU-medborgare som är varaktigt bosatta
Relativt arbetslöshetstal	Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)	Hushåll med låg ekonomisk standard	
Företagare bland de sysselsatta	Deltagande i livslångt lärande	Låg ekonomisk standard bland sysselsatta	
Tidsbegränsat anställda		Allvarlig materiell fattigdom	
Deltidsarbetande		Hushåll med mycket låg arbetsintensitet	
Långtidsarbetslösa		Barnfattigdom	
		Äger sin bostad	
		Trångboddhet	
		Bostadskostnader större än 40 procent av disponibel inkomst	
		Självskattat hälsotillstånd	
		Självskattat otillfredsställt behov av sjukvård	

Anm.: För indikatorerna används huvudsakligen data från EU:s arbetskraftsundersökningar (EU-LFS) och EU:s undersökning av inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC). Eurostats migrationsstatistik används för bakgrundsinformation om migration och invandrarbefolkning samt för indikatorerna om aktivt medborgarskap.

Källa: Eurostat (2021).

Förbättrade integrationsutfall – både i Sverige och i övriga EU

Den senaste sammanställningen av indikatorer för utrikes föddas integration avser huvudsakligen utfallen 2021 samt förändringen jämfört med 2011 (OECD 2023a). Redovisningen omfattar 83 olika indikatorer som täcker utfall inom arbetsmarknad, utbildning, lev-

nadsvillkor och social integration. Samtliga EU- och OECD-länder omfattas, och analysen fokuserar genomgående på skillnader i utfall mellan den inrikes och den utrikes födda befolkningen.⁴⁸

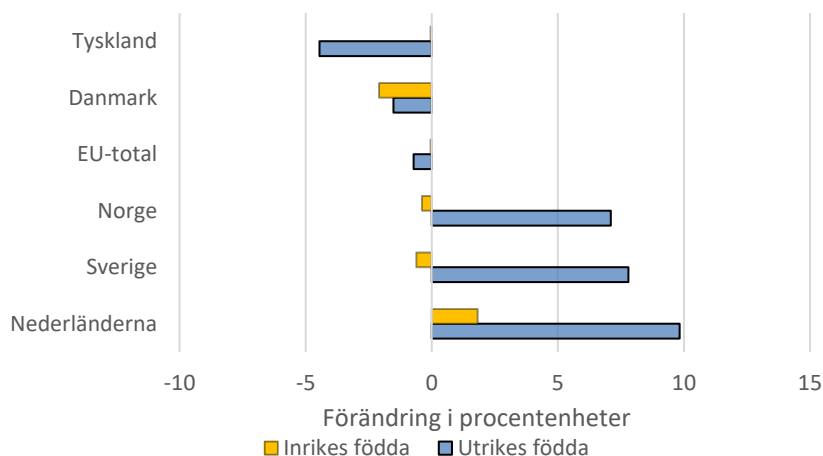
I rapporten visas att det i majoriteten av länderna finns tydliga skillnader i utfall mellan invandrare, särskilt de som är födda utanför EU, och inrikes födda. För de flesta indikatorerna släpar resultaten för utrikes födda efter resultaten för inrikes födda. Skillnaderna har dock minskat betydligt det senaste decenniet. Denna förbättring av integrationen förklarar OECD med en blandning av faktorer, såsom en bättre integrationspolitik, en mer gynnsam arbetsmarknad och en högre utbildningsnivå bland de som invandrat under det senaste decenniet. Förbättrade arbetsmarknadsutfall och högre utbildningsnivå är resultat som även gäller utrikes födda i Sverige.

Motsvarande förbättringar syns dock inte vad gäller utrikes föddas levnadsvillkor, varken i EU eller i Sverige. Bland annat visar indikatorn som mäter risken för ekonomisk utsatthet (relativ fattigdom) att skillnaderna har ökat mellan inrikes och utrikes födda. Även vad gäller trångboddhet har utvecklingen det senaste decenniet gått mot ökade skillnader. Dessa negativa trender är särskilt tydliga i Sverige (se figur 3.1 för utvecklingen av andelen i befolkningen med låg ekonomisk standard).

⁴⁸ För vissa indikatorer redovisas också utfall för barn till utrikes födda (barn med utländsk bakgrund) jämfört med inrikes födda barn. För EU-länderna redovisas även Zaragoza-indikatorerna specifikt för icke-EU-medborgare i EU jämfört med EU-medborgare.

Figur 3.1 Förändring av andelen personer som bor i hushåll med låg ekonomisk standard 2010–2020. Procentenheter

Personer 16 år eller äldre



Anm.: EU-totalen är baserad på uppgifter för 23 EU-länder.

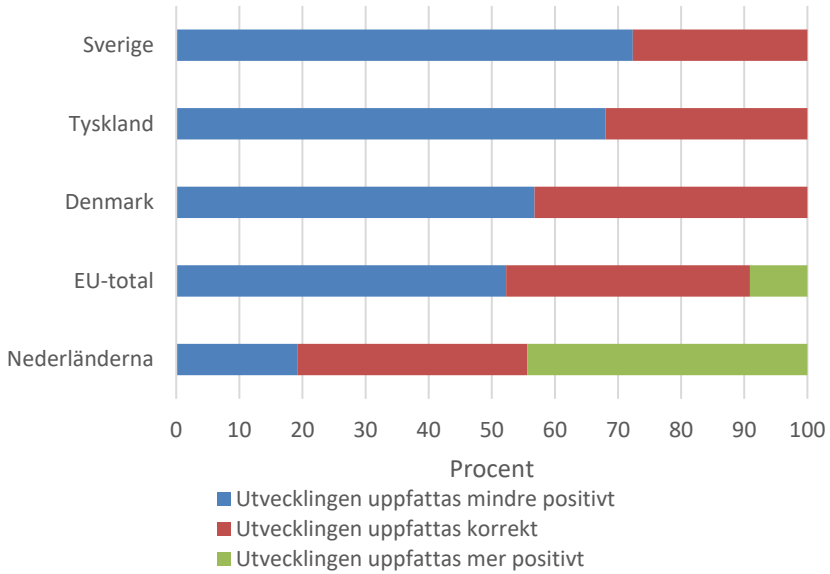
Källa: OECD 2023a s. 105.

Bristande kunskap om faktiska integrationsutfall

OECD påvisar också betydande skillnader mellan allmänhetens uppfattning om integrationen i landet och den faktiska utvecklingen. Både vad gäller utrikes föddas sysselsättning och utbildningsnivå uppfattade en majoritet av befolkningen i EU-länderna utvecklingen som mindre positiv än den verkliga förändringen. Det omvända gällde förändringen i andelen som riskerar fattigdom. Där uppfattade befolkningen utvecklingen för utrikes födda som mer positiv än vad som motsvarar det senaste decenniets faktiska förändring i levnadsvillkor bland utrikes födda. Dessa gap mellan allmänhetens uppfattning om integrationen och de faktiska utfallen är särskilt stora i Sverige (OECD 2023a).

Figur 3.2 Hur utvecklingen av sysselsättningsgraden bland invandrare från länder utanför EU uppfattas

EU-medborgare 15 år och äldre. Avser uppfattningen under 2021 jämfört med den faktiska utvecklingen under de senaste tio åren



Anm.: EU-totalen är baserad på uppgifter för 25 EU-länder.

Källa: OECD 2023a s. 145.

En slutsats som dras i rapporten är att det finns ett uppenbart behov att kommunicera både framgångarna på integrationsområdet och de utmaningar som finns på ett bättre sätt, och att det behövs en mer välinformerad offentlig debatt om integrationens utfall i olika dimensioner. Uppföljningar av integrationen – och att kommunicera resultaten – är viktigt både för att motverka stereotypa uppfattningar om hur det går för utrikes födda och för att ge en mer kunskapsbaserad grund för att åtgärda de faktiska integrationsproblemen.

4 En kravbaserad integrationspolitik

4.1 Inledning

Regeringen har i utredningens direktiv (dir. 2023:101, se bilaga 3) angett att integrationspolitiken ska läggas om för att bli mer kravbaserad och betona individens eget ansvar. Politiken behöver i högre grad bidra till att alla som kan ska stå till arbetsmarknadens förfogande och anstränga sig för att bli självförsörjande, lära sig svenska och bli en del av den svenska gemenskapen. Den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället.

Vad innebär då en kravbaserad integrationspolitik? I *avsnitt 4.2* sammanfattas inledningsvis forskningen om det som i internationella sammanhang brukar benämnas *civic integration requirements*, dvs. *integrationskrav* som kopplas till bland annat rätt till permanent uppehållstillstånd och medborgarskap.

Därefter redovisas de krav som enligt nuvarande lagstiftning kan ställas på utrikes födda kvinnor och män som långvarigt är bosatta i Sverige, samt vilka krav som regeringen anser bör införas och som för närvarande ingår i olika utredningars uppdrag att lämna förslag om. Dessa krav är av olika karaktär. I *avsnitt 4.3* beskrivs *integrationskrav* i den svenska lagstiftningen. *Avsnitt 4.4* behandlar de *generella krav* som ställs på den som är arbetslös och uppbär ersättning, samt krav som kan riktas till den som inte kan försörja sig själv och är i behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning.

I *avsnitt 4.5* finns slutligen utredningens överväganden om innebörden av en kravbaserad integrationspolitik.

4.2 Krav för medborgarintegration

4.2.1 Sverige är ett av få europeiska länder som inte har infört kunskapskrav

Det finns stora skillnader i reglerna för att förvärva medborgarskap mellan olika länder. I de flesta västerländska demokratier finns dock en uppsättning övergripande grundprinciper (se SOU 1999:34; Rooth och Strömblad 2008). För det första finns ett åldersvillkor som innebär att den som självständigt ansöker om medborgarskap ska vara myndig. Vidare kan i normalfallet en invandrad person inte beviljas medborgarskap förrän efter en så kallad vistelsetid, dvs. efter att ha varit bosatt i landet under en viss tid. Kravet på vistelsetid varierar stort mellan olika länder, men det vanligaste är fem år som i Sverige.¹ Ett annat grundkrav är att individen måste kunna styrka sin identitet. Därutöver specificeras vanligen också ett så kallat vandelsvillkor, som innebär att kriminalitet utgör ett hinder för att få medborgarskap i landet.

Flertalet EU-länder har under de senaste decennierna även infört krav på en rimligt tryggad försörjning. Oftast avser sådana försörjningskrav att för att beviljas medborgarskap ska sökanden inte vara beroende av bidrag, såsom arbetslöshetsersättning och försörjningsstöd. Trenden sedan början av 2000-talet har också varit att allt fler länder har infört krav på kunskaper i värdlandets språk och om till exempel landets normer, kultur och historia. Dessa kunskapskrav har också successivt höjts och blivit alltmer restriktiva (Koopmans m.fl. 2012).

I många länder har försörjningskrav och kunskapskrav om landets språk och samhällsförhållanden även införts som villkor för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Ett mindre antal länder har dessutom infört krav på grundläggande språkkunskaper för att få invandra.² En kartläggning av vilka kunskapskrav som olika europeiska länder har infört genomfördes 2018 på uppdrag av Europarådet. Av Europarådets 47 medlemsstater svarade 41 på enkäten. Resultaten visar bland annat att 32 länder tillämpade språktest för medborgarskap och 20 medlemsstater tillämpade språktest även för permanent

¹ Kravet på vistelsetid varierar mellan två och 40 år i de 190 undersökta länderna. Tidsgränsen fem år gäller i 77 av dessa länder (Baaren och Vink 2021).

² År 2018 fanns språkkrav för temporära uppehållstillstånd i tio av de 41 medlemsstater i Europarådet som besvarade enkäten, däribland i Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

uppehållstillstånd. Sverige var ett av få länder som inte hade infört krav på kunskaper i språk och om samhälleliga förhållanden vare sig för permanent uppehållstillstånd eller för medborgarskap (Forsberg Lundell 2022; Rocca m.fl. 2020).³

Naturaliseringsgraden (med naturalisering avses förvärv av medborgarskap efter ansökan, se vidare avsnitt 4.3.2) varierar stort mellan olika länder, vilket delvis hör samman med vilka integrationskrav som olika länder ställer. Vink m.fl. (2021) följer åtta års invandringskohorter (1994–2001) i Sverige, Danmark och Nederländerna i upp till 21 år efter invandringen. Forskarna visar att efter 20 år i landet hade över 80 procent av invandrarna i Sverige blivit svenska medborgare. I Nederländerna hade två tredjedelar förvärvat medborgarskap efter 20 år, medan enbart ungefär var tredje hade blivit medborgare i Danmark. Den stora skillnaden mellan Sverige och Nederländerna å ena sidan och Danmark å den andra förklarar forskarna med att Danmark inte accepterar dubbelt medborgarskap, vilket särskilt påverkar benägenheten att bli medborgare bland invandrare från andra EU-länder och från övriga länder med hög utvecklingsnivå.

Danmark och Nederländerna var bland de första EU-länderna som började tillämpa integrationskrav, språk- och kunskapsprov för medborgarskap infördes redan i början på 00-talet. Kraven ledde till ökade skillnader jämfört med Sverige för de senare kohorterna i studien. I både Danmark och Nederländerna kunde forskarna observera en tydligt långsammare och lägre naturaliseringsgrad efter införandet av integrationskrav. I Danmark minskade den ackumulerade naturaliseringsgraden från den redan låga nivån 35 procent för kohorten som invandrade 1994 till den mycket låga nivån 15 procent efter 14 år i landet för 2001 års invandringskohort. I Nederländerna minskade naturaliseringen från 71 procent (invandrade 1994) till 50 procent eller lägre för dem som invandrade 1999–2001. I båda länderna var minskningen störst för invandrare med lägre utbildningsnivå (Vink m.fl. 2021).

³ Övriga länder som inte hade infört kunskapskrav var Irland, Bulgarien, Monaco, San Marino, Andorra och Serbien.

4.2.2 Finns det samband mellan medborgarskap, integrationskrav och integration?

Medborgarskap förknippas med bättre integration

Som en del i förändringen i restriktiv riktning för att förvärva medborgarskap i de västeuropeiska länderna har också den politiska diskussionen om medborgarskapets betydelse för integrationen förändrats. Under 1970- och 1980-talen var det vanligt att se medborgarskap som ett medel för integration. Denna syn har också stöd i forskningen. I en sammanställning av egen och andras forskning om medborgarskap och integration drar Gathman och Garbers (2023) slutsatsen att möjlighet att bli medborgare ökar naturaliseringsgraden, vilket i sin tur förbättrar den ekonomiska, utbildningsmässiga, politiska och sociala integrationen.

Förvärv av medborgarskap innebär en säkerhet om rätten att långvarigt bo och verka i landet, vilket kan förbättra den sociala integrationen, såsom upplevd hälsa och sociala relationer med andra (Bloemraad 2017). Naturalisering är också förknippat med bättre arbetsmarknadsutfall vad gäller sysselsättningschanser, inkomster och yrkesstatus och beskrivs som en katalysator för integrationen på arbetsmarknaden, i synnerhet för svagare grupper (Liebig och Van Haaren 2011; Hainmueller m.fl. 2019). Forskning har även påvisat positiva samband mellan medborgarskap och den demokratiska integrationen, både i form av högre valdeltagande (Bevelander och Pendakur 2011) och mätt som kunskap om och engagemang i politiska sammanhang (Hainmueller m.fl. 2015).

Integrationskrav ger tydliga signaler om samhällets förväntningar

Under de senaste årtiondena har den politiska diskussionen alltmer kretsat kring medborgarskapet som kronan på verket i individens integrationsprocess (Joppke 2010; Hainmueller m.fl. 2017). Med denna utgångspunkt förväntas integrationskrav i sig ge incitament för utrikes födda att tillägna sig de kunskaper och resurser som behövs för att integreras i det nya landet. Denna syn innebär också att när en utländsk medborgare har uppnått de olika krav som ställs för medborgarskap i landet vad gäller till exempel egen försörjning, språkkun-

skaper och kunskaper om samhället så betraktas integrationsprocessen som klar.

Civic integration policyindex (Civix) har använts i flera studier som försökt belysa integrationskravens inverkan på integrationen. I studierna används enkätdata för att mäta graden av integration,⁴ och dessa mått relateras till landets Civix-värde. I Civix ingår krav som olika länder ställer som villkor för invandring, för permanent uppehållstillstånd och för att erhålla medborgarskap. Indexet omfattar bland annat språktest, samhällskunskapstest, obligatoriska kurser, eventuella kursavgifter och deltagande i medborgarceremoni. I Civix summeras de olika kraven, ju högre värde desto strängare krav. År 2013 låg Danmark högst (8,25) och Sverige lägst (0) av de 15 EU-länder som ingick i studien (Goodman och Wright 2015).

Forskningen ger dock inget starkt stöd för att integrationskrav fyller någon större integrerande funktion. Goodman och Wright (2015) identifierar en positiv korrelation mellan integrationskrav (språktest och samhällskunskapstest) och politiskt intresse och förmåga att förstå politiska frågor, men finner inget signifikant samband mellan vare sig social eller ekonomisk integration och integrationskrav. Forskarna drar slutsatsen att integrationskraven snarare utgör ett verktyg för att reglera migrationen än ett verktyg för integration. Neureiter (2019) använder liknande indikatorer som Goodman och Wright för att mäta integration och visar på positiva korrelationer mellan ett högt Civix-värde och invandrares ekonomiska integration. Däremot finner han inga samband mellan integrationskrav och social eller politisk integration. I studien framkommer exempelvis inga tecken på att invandrare i länder med striktare integrationskrav utvecklar tillit till samhället, förtroende för politiska institutioner eller anpassar sig till västerländska värderingar i högre grad än invandrare i länder med lägre krav.

Goodman och Wright (2015) framhåller samtidigt att kraven kan ha ett viktigt symboliskt värde i förhållande till den som invandrar genom att statens förväntningar blir tydliga. De pekar också på att obligatoriska åtgärder, som exempelvis krav på att delta i språkkurser eller kurser om samhället, kan fylla en funktion som kontaktyta till

⁴ Enkätdata från European Social Survey (ESS) har använts i dessa studier. ESS är en attityd- och beteendeundersökning som genomförs vartannat år i mer än 30 europeiska länder, bland annat Sverige, där 2 000–3 000 individer per land intervjuas.

myndigheter och olika samhällsinstitutioner, vilket i sin tur kan underlätta integrationen.

Att krav på att delta i olika insatser främjar den långsiktiga integrationen stöds också av den senaste utvärderingen av den svenska etableringsreformen 2010 (Bratu m.fl. 2023; Ottosson 2022). Forskarna finner att den individualiserade ersättningen som infördes med reformen, som innebar krav på att såväl kvinnan som mannen i en familj skulle delta i etableringsinsatser för att familjen skulle få full etableringsersättning, ledde till en bestående ökning av kvinnors sannolikhet att registrera sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och att delta i insatser. Den tidiga kontakten med Arbetsförmedlingen ledde således till en förändring av hur kvinnor interagerar med myndigheten även efter att de avslutat etableringsprogrammet. Studien visar också på tydliga positiva effekter fem till sex år efter programstart på kvinnors löneinkomst och sannolikhet att arbeta. Även dessa effekter kvarstår de efterföljande åren (Bratu m.fl. 2023).

4.2.3 Samsyn om rimliga integrationskrav för medborgarskap

Medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det nya hemlandet och kan innebära flera fördelar (se vidare avsnitt 4.3.2). Med medborgarskapet får man en laglig grund att leva och bo i landet, vilket innebär en ökad trygghet, inte minst för dem som kommer från länder med juridisk, ekonomisk och politisk otrygghet.

Solidaritet och en känsla av ”ett gemensamt vi” mellan medborgare i ett samhälle som präglas av mångfald förutsätter enligt Banting och Kymlicka (2017) att alla involverade anstränger sig för att bli en del av det gemensamma samhället. Integrationskrav för medborgarskap kan med denna utgångspunkt ses som ett uttryck för vad det formella medlemskapet i den nationella gemenskapen representerar i termer av en gemensam identitet. När såväl medlemmarna (medborgarna) som invandrare som berörs av integrationskraven uppfattar kraven som rimliga kan detta ses som ett uttryck för att de delar en gemensam bild av vilka värden som är viktiga för känslan av att höra till samhällsgemenskapen (Midtbøen m.fl. 2020).

I en intervjuundersökning som genomfördes 2018 tillfrågades 7 500 unga vuxna (20–36 år) i Sverige, Norge och Danmark med såväl inrikes som utländsk bakgrund om vad som kan anses som

rimliga krav för att bli medborgare (Erdal m.fl. 2019). Trots stora skillnader mellan de tre ländernas regler för medborgarskap visade svaren på få markanta skillnader. Det fanns heller inga stora skillnader mellan inrikes födda, invandrare och inrikes födda med utrikes födda föräldrar.

Den gängse uppfattningen bland de intervjuade i de tre länderna var att det är legitimt att ställa tydliga krav på nya samhällsmedlemmar som vill bli medborgare. Men kraven ska vara rimliga och möjliga att uppnå. I stort menade intervjupersonerna att det bör krävas fem års vistelse i landet, ett godkänt prov på grundläggande språkfärdighet och en enkel examen om samhällslivet. De menade också att det bör ställas krav på att avlägga en ed samt att man deltar i arbetslivet. En tydlig majoritet av både inrikes och utrikes födda i samtliga tre länder ansåg dessutom att det bör vara möjligt att behålla det ursprungliga medborgarskapet.⁵

De norska intervjuresultaten har även kombinerats med registerdata för möjlighet till mer fördjupade analyser. Resultaten visar på mycket små skillnader mellan grupper, även om både invandrare och inrikes födda med utrikes födda föräldrar var något mer liberalt inställda till integrationskrav jämfört med övriga inrikes födda. Forskarna fann också att utrikes födda var signifikant mer positiva till Norges nuvarande integrationskrav jämfört med inrikes födda, men även i detta fall var skillnaderna små. Resultaten indikerar att det finns en stor samsyn om att de integrationskrav som finns i Norge är både legitima och rimliga, och att de därmed är bra för sammanhållningen i landet (Midtbøen m.fl. 2020).

4.3 Integrationskrav för utrikes födda kvinnor och män som är bosatta i Sverige

4.3.1 Särskilda krav för att få permanent uppehållstillstånd

Föreskrifter om bland annat uppehålls- och arbetstillstånd finns i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL. Att få uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige betyder att man har rätt att leva, bo och arbeta här. Upphållstillståndet kan antingen vara permanent eller tidsbegränsat. Ett permanent uppehållstillstånd gäller så länge

⁵ Erdal m.fl. (2019), se även Pieter Bevelander m.fl.: *Infödda och invandrade ense om krav för medborgarskap*, DN-debatt 2019-12-03.

personen bor kvar i Sverige⁶ och kan bara återkallas i särskilda fall, till exempel om personen har begått ett allvarligt brott eller har bosatt sig i ett annat land. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller under en bestämd tid, men kan ofta förlängas om grunden för uppehållstillståndet kvarstår.

Sedan den 20 juli 2021 gäller som huvudregel tidsbegränsade uppehållstillstånd.⁷ Det innebär bland annat att också flyktingar och alternativt skyddsbehövande numera beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd som gäller i tre år respektive tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas gäller i två år (5 kap. 1 a § UtL). Endast kvotflyktingar, dvs. utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), beviljas permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 § UtL).

Särskilda krav gäller för att få permanent uppehållstillstånd i Sverige. Dessa krav är gemensamma för alla som ansöker om permanent uppehållstillstånd, oavsett vilken typ av uppehållstillstånd som utlänningen har. För att få permanent uppehållstillstånd krävs att utlänningen

- uppfyller kraven för fortsatt uppehållstillstånd,
- har bott en viss tid med uppehållstillstånd i Sverige,
- kan försörja sig själv (försörjningskrav),
- lever ett skötsamt liv (vandelskrav).⁸

De första två kraven skiljer sig åt beroende på vilken typ av uppehållstillstånd utlänningen har, medan de sista två kraven gäller för alla som vill ha permanent uppehållstillstånd. För den som har uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå eller för att söka arbete efter slutförda studier på gymnasial nivå gäller särskilda regler för permanent uppehållstillstånd.⁹

⁶ Den som har permanent uppehållstillstånd kan vara borta från Sverige i upp till ett år och behålla sitt uppehållstillstånd. Om personen är borta längre än ett år kan Migrationsverket återkalla uppehållstillståndet. Om personen gör en anmälan om att få behålla sitt permanenta uppehållstillstånd kan han eller hon vara borta från Sverige i upp till två år utan att det återkallas.

⁷ Prop. 2020/21:191, bet. 2020/21:SfU28, rskr. 2020/21:412.

⁸ Försörjnings- och vandelskravet regleras i 5 kap. 7 § UtL.

⁹ Den så kallade gymnasielagen (SFS 2017:353) är en tillfällig lag och möjligheten att ansöka om permanent uppehållstillstånd enligt dessa regler upphör att gälla den 20 januari 2025.

Vistelsetid – har varit bosatt i Sverige i minst tre år

Huvudregeln är att en utlänning ska ha haft uppehållstillstånd i tre år innan han eller hon kan få permanent uppehållstillstånd. Denna regel gäller bland annat för att en flykting eller alternativt skyddsbehövande ska få permanent uppehållstillstånd (5 kap. 1 a § UtlL). Kvotflyktingar får dock permanent uppehållstillstånd vid sin första ansökan och omfattas därmed inte av kravet på vistelsetid i Sverige. Undantag finns också för den som har haft uppehållstillstånd som egen företagare. I detta fall kan permanent uppehållstillstånd beviljas efter två år. Arbetstagare och doktorander kan få permanent uppehållstillstånd i Sverige tidigast efter fyra års uppehållstillstånd under de senaste sju åren.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan som huvudregel endast beviljas i samband med en ansökan om förlängt uppehållstillstånd. Det innebär att de flesta kan ansöka om permanent uppehållstillstånd tidigast efter fyra år, eftersom de flesta tidsbegränsade uppehållstillstånd gäller i två år.

Försörjningskrav – en varaktig inkomst från eget arbete

Ett av kraven för att få permanent uppehållstillstånd är att utlänningen kan försörja sig själv (5 kap. 7 § 1 UtlL). För att försörjningskravet ska vara uppfyllt krävs att utlänningen har en lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till det så kallade förbehållsbeloppet vid utmätning av lön (4 kap. 4 e § utlänningsförordningen [2006:97], UtlF). Förbehållsbeloppet, även kallat existensminimum, är en schablonberäkning av vanliga levnadsomkostnader och det belopp som en person får behålla vid en utmätning hos Kronofogden. I förbehållsbeloppet ingår den faktiska boendekostnaden och ett normalbelopp. Normalbeloppet ska täcka vanliga levnadsomkostnader såsom kostnader för mat, kläder, telefon och hushållsel. Kronofogdemyndigheten fastställer ett nytt normalbelopp varje år. För 2024 är beloppet 6 090 kronor per månad för en ensamstående vuxen person.

Det finns således inte någon fast minimilön, och det krävs inte heller att lönen och andra villkor är i nivå med kollektivavtal i branschen. I stället görs en individuell bedömning av om utlänningen kan leva på sin inkomst. Om inkomsten per månad från anställ-

ning eller företagande täcker utlänningens boendekostnader och normalbeloppet för en ensamstående vuxen anses försörjningskravet vara uppfyllt. Beräkningen görs med beaktande av vad som behövs för försörjning av utlänningen själv och inte eventuella familjemedlemmar.

Arbetsrelaterad ersättning som utgår tillfälligt under pågående anställning jämförs med lön. Inkomst från subventionerad anställning, ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller aktivitetsstöd får dock inte beaktas. Inte heller andra ersättningar med anledning av arbetslöshet får beaktas. Kravet är också uppfyllt om utlänningen har inkomster från näringsverksamhet som han eller hon kan försörja sig på (4 kap. 4 e § UtfF).

Försörjningsförmågan måste också ha en viss varaktighet (4 kap. 4 e § UtfF). I prövningen av om försörjningsförmågan har viss varaktighet ska ingå en bedömning av arbetsgivarens seriositet och förmåga att kunna betala ut lön med en viss varaktighet (se MIG 2023:4). Migrationsöverdomstolen har uttalat att kravet på varaktighet kan uppfyllas om personen vid prövningstillfället antingen har en tillräckligt stor arbetsrelaterad inkomst under minst ett år framöver eller om det vid en prognos framstår som sannolikt att han eller hon kommer att ha en sådan inkomst i vart fall ett år framöver.

Vid tillsvidareanställningar finns det en presumtion för att en sådan anställning uppfyller kravet på viss varaktighet. Även en tidsbegränsad anställning som löper under ett år eller kortare från prövningstillfället kan, efter en sammantagen bedömning och där det har beaktats att utlänningen har haft en tillräcklig och kontinuerlig försörjningsförmåga under en längre tid, uppfylla kravet på viss varaktighet. Tillämpningen måste enligt domstolen inrymma viss flexibilitet och det får inte handla om en slentrianmässig fast tidsgräns. I stället måste en sammantagen bedömning av de konkreta och individuella omständigheterna göras (se MIG 2019:12 och MIG 2023:18).

Migrationsverket bedömer att en provanställning i vissa fall kan godkännas. En bedömning görs från fall till fall, eftersom en provanställning kan avbrytas med kort varsel, även om de flesta provanställningar övergår i fasta anställningar. Den som försörjer sig som egen företagare måste visa att företaget har realistiska företagsplaner och en stabil ekonomi, så att utlänningen kan förväntas försörja sig på vinsten under ett år eller kortare från prövningstillfället.¹⁰

¹⁰ Se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande: Särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd, RS/084/2021.

Barn, pensionärer och personer med nedsatt arbetsförmåga är undantagna från försörjningskravet

Kravet på egen försörjning för att beviljas permanent uppehållstillstånd gäller inte om utlänningen är ett barn eller har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken eller om det finns särskilda skäl (5 kap. 8 § första stycket UtlL). Särskilda skäl kan exempelvis vara att en person inte har möjlighet att uppfylla kravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet. En person med långvarig nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan kan till exempel ha svårt att uppfylla försörjningskravet. Det samma kan gälla en person som är nära pensionsålder och som därför har svårt att få en anställning (prop. 2020/21:191 s. 170).

Vandelskrav – lever ett skötsamt liv i Sverige

För att undvika att personer som kan antas begå brott i framtiden ska få permanent rätt att bo i Sverige ställs krav på att den som beviljas permanent uppehållstillstånd lever ett skötsamt liv. Detta så kallade vandelskrav innebär att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte ska råda någon tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (5 kap. 7 § UtlL). Endast barn under 15 år är undantagna från detta krav (5 kap. 8 § andra stycket UtlL).

Bedömningen är framåtsyftande. Detta innebär att utlänningen ska förväntas leva ett skötsamt liv i framtiden för att få permanent uppehållstillstånd. Omständigheter som kan beaktas är utlänningens tidigare levnadssätt, till exempel om han eller hon är dömd eller misstänkt för något brott i Sverige. Även brott begångna utomlands kan vägas in i beslutet.

Det finns inga detaljerade regler om vilka typer av brott, eller vilka strafftider, som ska utgöra ett hinder för att få permanent uppehållstillstånd. Det är dock inte bara grov och allvarlig brottslighet som ska hindra någon från att få permanent uppehållstillstånd. Det kan även vara mindre grov brottslighet, som i kombination med annan allvarlig misskötsamhet väcker tveksamhet till att en person ska beviljas permanent uppehållstillstånd. Det bör dock inte vara tillräckligt med mer bagatellartade förseelser för att neka uppehållstill-

stånd på grund av vandel. Hänsyn ska tas till karaktären av misskötsamheten och till hur långt bakåt i tiden som händelsen eller händelserna ligger. Det ska alltid göras en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, där skälen för uppehållstillstånd ska vägas mot omständigheterna som väcker tveksamhet kring den framtida vandeln (prop. 2020/21:191 s. 69–70).¹¹

Krav på grundläggande kunskaper i svenska och om det svenska samhället är på väg att införas

I betänkandet *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd* (SOU 2023:25) föreslås att det ska införas ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Kunskapskravet föreslås, i likhet med det gällande försörjningskravet, omfatta den som har fyllt 18 år men som inte har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken. Enligt förslaget ska kunskaperna visas genom ett godkänt digitalt kunskapsprov. Provet ska bestå av ett delprov i det svenska språket och ett delprov om det svenska samhället. Enligt förslaget ska delprovet i det svenska språket pröva hörförståelse på en nivå som motsvarar A2-nivån i GERS.¹² När det gäller delprovet om det svenska samhället föreslås tyngdpunkten i det vara att testa sådana grundläggande kunskaper som man behöver ha för att kunna vara en del av det svenska samhället.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2027. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.3.2 Krav för att få svenskt medborgarskap

Det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige. Medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för

¹¹ Se till exempel MIG 2010:19 och MIG 2023:1.

¹² Den gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS).

folkstyrelsen (1 § lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap, förkortad MedbL).

Svenskt medborgarskap kan innebära flera fördelar:

- Bara svenska medborgare har en absolut rätt att bo och arbeta här i landet.
- Bara svenska medborgare har rösträtt till riksdagsvalen.
- Bara svenska medborgare kan bli invalda i riksdagen.
- Bara svenska medborgare kan bli poliser eller yrkesmilitärer. Det finns även andra yrkesgrupper som bara får tillsättas med svenska medborgare.
- Som svensk medborgare blir det enklare för den som invandrat från ett land utanför EU att arbeta i andra EU-länder.

Utöver detta har utländska medborgare som har uppehållstillstånd och är folkbokförda i Sverige i princip samma rättigheter och skyldigheter som svenska medborgare. Det råder till exempel inga skillnader med avseende på religionsfrihet och yttrandefrihet, och inte heller i fråga om skyldigheter som skolplikt eller totalförsvarsplikt.

Krav kan kopplas till medborgarskap som förvärvas genom naturalisation

Den svenska medborgarskapslagstiftningen grundar sig på härstamningsprincipen (*jus sanguinis*). Detta innebär att medborgarskap förvärvas automatiskt vid födseln om någon av föräldrarna är svensk medborgare. Detsamma gäller vid adoption av ett barn som är fött utomlands. Motsatsen till härstamningsprincipen är territorialprincipen (*jus soli*) vilket innebär att barnet får sin nationalitet av landet det föds i, oavsett vilken nationalitet som föräldrarna bär.

Om en person väljer att bosätta sig i Sverige kan han eller hon välja att ansöka om medborgarskap.¹³ När en sådan ansökan beviljas förvärvas medborgarskapet genom så kallad naturalisation. Naturalisation innebär således att en utlänning under vissa givna förutsätt-

¹³ Medborgarskap kan också i vissa fall förvärvas genom anmälan. Anmälningsförfarandet är ett förenklat förfarande som gäller statslösa barn födda i Sverige, barn under 18 år, unga vuxna i åldern 18–21 år, nordiska medborgare samt vissa personer som vill återfå svenskt medborgarskap.

ningar beviljas svenskt medborgarskap. För naturalisation krävs i regel att sökanden

- styrkt sin identitet,
- fyllt 18 år,
- har permanent uppehållstillstånd i Sverige,
- har hemvist här i landet sedan en viss tid, och
- har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Om kraven är uppfyllda får ansökan beviljas (11 § MedbL). Även om kraven inte är uppfyllda får ansökan beviljas om sökanden tidigare har varit svensk medborgare, sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare, eller det annars finns särskilda skäl till det (12 § MedbL).

Att bli svensk medborgare genom naturalisation är ingen rättighet (prop. 1975/76:136 s. 34). Prövningen av medborgarskap innebär en exklusiv rätt för staten att, efter en diskretionär prövning inom ramen för en rimlig tolkning av medborgarskapslagstiftningen, avgöra om en person bör tas upp till svensk medborgare eller inte (prop. 1997/98:178 s. 15).

I dag är utgångspunkten att en person, för att kunna bli svensk medborgare, ska *känna till svenska förhållanden* och *vara en del av det svenska samhället*. En förutsättning för att förvärva medborgarskap genom naturalisation är därför att sökanden har haft sin hemvist i Sverige sedan fem år. För medborgare från Danmark, Finland, Island eller Norge är kravet på hemvist dock två år och för den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) är kravet fyra år (11 § MedbL).¹⁴

Ytterligare en förutsättning för medborgarskap genom naturalisation är att sökanden har haft och kan förväntas komma att ha *ett hederligt levnadssätt* (11 § 5 MedbL). I förarbetena till den nuvarande medborgarskapslagen ansågs det då gällande begreppet ”hederlig vandel” vara otidsenligt men någon ändring i sak var inte avsedd (prop. 1999/2000:147 s. 46). Tyngdpunkten i prövningen av levnadssättet ska enligt tidigare förarbeten ligga på en bedömning av sökandens framtida levnadssätt. Bedömningen ska göras mot bakgrund av

¹⁴ För anmälningsärenden är kravet på hemvist beroende av bland annat sökandens ålder och om sökanden är statslös eller medborgare i ett annat land (6–9 och 18–19 §§ MedbL).

sökandens tidigare levnadssätt (prop. 1994/95:179 s. 57). Utöver brott kan skulder till det allmänna eller till enskilda innebära att kravet på hederligt levnadssätt inte kan anses uppfyllt enligt nuvarande praxis.

I tidigare förarbeten anges riktlinjer för hur lång tid som ska ha förflutit efter att en sökande gjort sig skyldig till ett brott eller fått en vandelsanmärkning innan han eller hon kan anses uppfylla kravet på hederligt levnadssätt. En individuell prövning av samtliga omständigheter i ärendet ska dock alltid göras (prop. 1994/95:179 s. 58–60). Även brott som sökanden har begått utomlands beaktas enligt nuvarande praxis vid prövningen av sökandens levnadssätt.

Kraven för att förvärva svenskt medborgarskap ska skärpas

Regeringen anser att kraven för att förvärva svenskt medborgarskap ska skärpas. I början av 2021 lämnade en utredning förslag om att det ska införas krav på *kunskaper i svenska och samhällskunskap* för förvärv av svenskt medborgarskap (SOU 2021:2). Kravet på att visa kunskaper för svenskt medborgarskap föreslås omfatta den som har fyllt 16 men inte 67 år, dock inte statslösa personer födda i Sverige som är under 21 år och inte heller nordiska medborgare som förvärvat medborgarskap genom anmälan. Enligt förslaget ska kunskaperna kunna visas genom godkänt resultat på ett särskilt framtaget prov i svenska och samhällskunskap, ett så kallat medborgarskapsprov. Provet ska genomföras digitalt och bestå av två delar, ett delprov i svenska och ett delprov i grundläggande samhällskunskap. Provet i svenska ska pröva läs- och hörförståelse på en nivå som motsvarar B1-nivån i GERS¹⁵ samt muntlig och skriftlig färdighet som ska utformas på A2-nivån.

Enligt förslaget ska det även vara möjligt att visa sina kunskaper på andra sätt. Kunskaper i svenska ska kunna styrkas genom bland annat godkänt betyg från kurs D i sfi, godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9 eller en kurs i någon av dessa ämnen från gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande eller gymnasial nivå.

¹⁵ Gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS).

När det gäller andra sätt att visa kunskaper om det svenska samhället föreslog utredningen bland annat att godkänt betyg i samhällskunskap från grundskolans årskurs 9 eller en kurs i samhällskunskap från gymnasiet eller komvux på grundläggande eller gymnasial nivå ska godtas som bevis på sådana kunskaper. Detta gäller även godkänt betyg från en kurs i samhällsorienterande ämnen från komvux på grundläggande nivå. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I september 2023 tillsattes ytterligare en utredning om dessa frågor (dir. 2023:129). En särskild utredare ska senast den 30 september 2024 lämna förslag på skärpta krav för svenskt medborgarskap. Syftet är enligt direktivet att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Utredaren ska bland annat

- föreslå ett krav på längre hemvist i Sverige för att förvärva medborgarskap,
- föreslå vilka ytterligare kunskaper om det svenska samhället och svensk kultur som ska krävas för att förvärva medborgarskap,
- föreslå ett krav på egenförsörjning för att förvärva medborgarskap,
- föreslå ett skärpt krav på hederligt levnadsätt för att förvärva medborgarskap,
- ta ställning till om det bör införas ett krav på medborgarskapsamtal, avläggande av lojalitetsförklaring eller liknande ceremoniellt inslag som ska utgöra slutpunkt i processen att förvärva medborgarskap.

4.4 Generella krav för rätt till ersättning vid arbetslöshet

I det föregående avsnittet redovisades de särskilda krav som gäller för att utrikes födda kvinnor och män ska beviljas permanent uppehållstillstånd respektive svenskt medborgarskap. Förutom dessa integrationskrav finns det också möjligheter för samhället att ställa vissa krav på den som (oavsett födelseland) är bosatt i Sverige och är i behov av ekonomiskt stöd för sin försörjning i samband med arbetslöshet.

4.4.1 Villkor för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen

Krav att stå till arbetsmarknadens förfogande

Arbetslöshetsförsäkringen syftar till att ge ekonomisk trygghet till den som förlorar sitt arbete och behöver ställa om mellan jobb. För att ha rätt till arbetslöshetsersättning ska den arbetssökande uppfylla ett arbetsvillkor som innebär att den arbetssökande under en ramtid av tolv månader före arbetslösheten har utfört förvärvsarbete i viss omfattning.¹⁶ Det krävs också att den sökande har varit arbetslös ett visst antal dagar för att ersättning ska få betalas ut.¹⁷ Därutöver krävs att sökanden

- är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
- är inskriven och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, samt
- även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.¹⁸

Krav att vidta åtgärder för att få ett jobb

Den som får ersättning måste vidta alla rimliga åtgärder för att ta sig ur arbetslösheten. Den som missköter sitt arbetssökande kan varnas och ytterst stängas av från rätten till ersättning. En sökande ska varnas om han eller hon utan godtagbart skäl

- inte har medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan hos Arbetsförmedlingen,
- inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
- inte har besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen, eller en leverantör som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, vid en bestämd tidpunkt, eller
- inte har sökt lämpligt arbete som har anvisats av Arbetsförmedlingen.

¹⁶ Arbetsvillkoret regleras i 12 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och vad som ska anses som eller jämföras med tid med förvärvsarbete regleras i 13–13 b §§.

¹⁷ Detta s.k. karensvillkor regleras i 21 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁸ 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

En sökande ska också varnas om han eller hon inte aktivt har sökt lämpliga arbeten. Om sökanden missköter arbetssökandet vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning.¹⁹ En sökande ska även stängas av från rätt till ersättning i fem ersättningsdagar, om han eller hon

- utan godtagbart skäl avvisat ett erbjudet lämpligt arbete,
- genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller
- avvisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.²⁰

Det finns också sanktioner, i form av avstängning från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar, om han eller hon

- utan giltig anledning lämnat sitt arbete, eller på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete,
- utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas, eller
- uppträtt på ett sådant sätt att Arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.²¹

4.4.2 Krav på den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och insatser

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av bland annat platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program och arbetsplatsintroduktion. När en person skrivs in hos Arbetsförmedlingen ska en individuell handlingsplan upprättas tillsammans med den arbetssökande. I handlingsplanen ska anges en bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter, den arbetssökandes skyldigheter, och den arbetssökandes inriktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geografiskt sök område.²²

¹⁹ Se 43 § lagen om arbetslöshetsersättning.

²⁰ 43 a § lagen om arbetslöshetsersättning.

²¹ 43 b § lagen om arbetslöshetsersättning.

²² Se 5, 5 a och 6 §§ förordningen (2000:268) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa

Det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) är det program som långtidsarbetslösa under vissa förutsättningar kan anvisas till. En anvisning till JOB får bland annat göras för en person som inte har kvalificerat sig till arbetslöshetsersättning, men som under 14 sammanhängande månader varit arbetslös och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen eller som har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program. Även en nyanländ som är arbetslös och inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och som har deltagit i etableringsinsatser under maximal tid enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare får anvisas till JOB.²³

Om den enskilde missköter sig eller stör verksamheten ska Arbetsförmedlingen återkalla en anvisning till programmet. För den som inte har rätt till arbetslöshetsersättning och som förbrukat sina maximalt 450 dagar med aktivitetsstöd, ska anvisningen dessutom återkallas om han eller hon

- avvisar någon insats inom programmet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd,
- utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete,
- inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter, eller
- inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare.²⁴

Krav på att delta i etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

När det gäller nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga så kan de anvisas att delta i det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet). Enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har Arbetsförmedlingen ansvar för att nyanlända erbjuds etableringsinsatser. Syftet med insatserna är att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet.

²³ Se 5 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

²⁴ Se 15 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin.

Etableringsinsatserna ska i normalfallet omfatta heltidsaktiviteter under upp till 24 månader och pågå som längst till och med 36 månader från det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun. Insatserna omfattar normalt samhällsorientering, som ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället. Målet med samhällsorienteringen är att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat, samt praktiskt vardagsliv.²⁵ Etableringsinsatserna omfattar normalt även sfi. Vidare ska deltagare i etableringsprogrammet som huvudregel erbjudas insatser som kan underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden. Sådana insatser kan till exempel vara förberedande eller orienterande utbildning, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik, arbetsförberedande och sociala aktiviteter. Om den nyanlände missköter sig eller stör verksamheten ska Arbetsförmedlingen återkalla en anvisning till programmet.²⁶

För nyanlända som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska etableringsinsatserna i huvudsak bestå av reguljära studier på heltid.²⁷ Denna så kallade *utbildningsplikt* innebär att nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att få ett arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning. Etableringsprogrammet består i sådana fall huvudsakligen av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering samt utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskola.

Kommunernas ansvar att erbjuda nyanlända samhällsorientering avser dels nyanlända som kan anvisas till etableringsprogrammet, dels andra anhöriginvandrare som är tredjelandsmedborgare.²⁸ Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av samhällsorienteringen (dir. 2023:169). Syftet med översynen är att göra samhällsorienteringen obligatorisk och koppla den till relevanta ersättningsystem samt att stärka kunskaperna om det svenska samhället

²⁵ 2 § förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

²⁶ Se förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁷ 14 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁸ Se 1 a och 2 §§ lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

hos, och tydliggöra vilka förväntningar samhället har på, personer som bor i Sverige. Uppdraget ska redovisas senast den 21 februari 2025.

Med ersättning följer krav på deltagande

Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Om man uppfyller villkoren för att få arbetslöshetsersättning eller är över 25 år får man aktivitetsstöd. Om man inte har fyllt 25 år och heller inte uppfyller villkoren för att få arbetslöshetsersättning får man som regel utvecklingsersättning i stället.²⁹ Till den som deltar i etableringsprogrammet lämnas etableringsersättning. Den som har hemmavarande barn kan dessutom få etableringstillägg, dock för högst tre barn. Den som är ensamstående utan hemmavarande barn kan få bostadsersättning.³⁰

Med ersättning för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program följer också tydliga krav på den som deltar. Arbetsförmedlingen kan besluta om sanktioner i form av varning och avstängning från rätten till ersättning. Rätten till ersättning kan stängas av om den enskilde missköter sig, till exempel om han eller hon utan godtagbart skäl inte medverkar till att upprätta en individuell handlingsplan eller inte deltar i insatser eller aktiviteter inom programmet. Den enskilde kan också stängas av från rätten till ersättning om han eller hon under programtiden utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete eller en utbildning som han eller hon har anvisats att söka och är antagen till.³¹

4.4.3 Krav som kan ställas på den som är i behov av ekonomiskt bistånd

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörj-

²⁹ Se 2 kap. 1 och 2 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

³⁰ Se 2 kap. 12 § och 3 kap. 10–16 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

³¹ Se 6 kap. 2 och 3 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

ning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Rätten till bistånd bygger på en individuell behovsbedömning relaterad till den enskildes situation.

Den som kan arbeta ska stå till arbetsmarknadens förfogande

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. I kravet om att stå till arbetsmarknadens förfogande ingår också att vid behov delta i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, så kallad *språkeplikt*.

Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande (4 kap. 1 § andra stycket SoL). Ett exempel på en situation när en enskild vid bedömningen av rätten till försörjningsstöd inte kan anses ha ett behov av att delta i sfi för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande är om den enskilde är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Kravet på deltagande i sfi har alltså inte företräde framför deltagande i de arbetsmarknadspolitiska insatser som erbjuds av Arbetsförmedlingen.³²

Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär vidare att den som är i behov av ekonomiskt bistånd ska vara anmäld som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen, finnas tillgänglig för att söka arbete och söka arbete, i regel heltidsarbete. Krav kan också ställas på deltagande i arbetssökarverksamhet som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen, under förutsättning att verksamheten i det särskilda fallet kan bedömas främja den enskildes möjligheter att få arbete. Att godta anvisat lämpligt arbete samt acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, dvs. deltagande i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, till exempel arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder, är också krav som kan ställas på den som ansöker om ekonomiskt bistånd.

³² Prop. 2020/21:55 s. 26.

Krav på att delta i anvisade insatser

Om det inte är möjligt att ge en arbetslös person insatser via Arbetsförmedlingen kan kommunala arbetsmarknadsinsatser, till exempel kartläggning, vägledning och arbetspraktik, vara aktuella. Innan socialnämnden erbjuder en kompetenshöjande insats ska samråd ske med Arbetsförmedlingen (4 kap. 4 § SoL). Socialnämndens insatser får inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Syftet med insatsen från socialnämnden är att stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. En kompetenshöjande insats ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Aktivitetsplikt utreds för närvarande

Enligt gällande lagstiftning kan inte socialtjänsten kräva att den enskilde deltar i oavlönad sysselsättning som inte är att betrakta som arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd (Regeringsrättens dom den 26 oktober 1995, mål nr 648–1994). Regeringen har därför gett en utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om en s.k. aktivitetsplikt kan införas i socialtjänstlagen.

Utredaren ska bland annat lämna förslag på hur en sådan aktivitetsplikt bör vara konstruerad, både vad gäller skyldighet för den enskilde att delta och skyldighet för kommunen att tillhandahålla insatser. Aktivitetsplikten ska riktas till arbetslösa vuxna kvinnor och män som står till arbetsmarknadens förfogande och uppbär försörjningsstöd. Aktiviteterna ska inte ersätta befintliga utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser, utan vara ett komplement som medverkar till att individen får en meningsfull heltidssysselsättning. Syftet är att ge individen ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom aktiviteter som bland annat bidrar till att bryta isolering, förbättra hälsa samt främja integration för utrikes födda kvinnor och män.³³ Uppdraget ska redovisas senast den 5 april 2024.

³³ Regeringsbeslut 2022-04-28, S2022/02323.

4.4.4 Kvalificering till välfärden

Försörjningsstödet av ett yttersta skyddsnät innebär även att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står henne eller honom till buds. Innan en person har rätt till ekonomiskt bistånd är han eller hon i regel skyldig att söka andra former av bidrag och ersättningar som finns, som bostadsbidrag, studiehjälp och arbetslöshetsersättning.³⁴

Regeringen har gett en kommitté i uppdrag att se över kvalificeringen till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända och icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig (dir. 2023:149). Syftet är dels att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd kan fungera som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende.

Kommittén ska även lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024.

4.5 Innebörden av en kravbaserad integrationspolitik

Bedömning: En kravbaserad integrationspolitik bör utgå från de rättsliga krav på integration som kan ställas på utrikes födda kvinnor och män. Med integrationskrav avses försörjningskrav, språkrav och samhällskunskapskrav som ställs som villkor för permanent uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap.

Skärpta integrationskrav bedöms bidra till att göra det tydligt vad som krävs och förväntas av den som vill leva och bo i Sverige. Skärpta integrationskrav löser dock inte de brister i integrationen i arbets- och samhällslivet som finns i dag bland utrikes födda kvinnor och män som sedan länge lever och bor i Sverige.

³⁴ Prop. 2015/16:136 s. 16 och prop. 2020/21:55 s. 7–10.

Integrationskrav avser rättsliga krav som ställs på utrikes födda som villkor för permanent uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap

Regeringen har påbörjat ett omfattande reformarbete inom såväl migrations- som integrationspolitiken (se avsnitt 2.5). I regeringsförklaringen den 12 september 2023 uttalade regeringen att de viktigaste beståndsdelarna i vår samhällsgemenskap är svenska språket, medborgarskapets rättigheter och skyldigheter och respekt för grundläggande svenska värderingar. Enligt regeringen måste förväntningarna och kraven för att bli en del av det svenska samhället bli tydligare.³⁵ Utredningen instämmer i detta.

Krav från det allmännas sida som innebär skyldigheter för enskilda behöver emellertid ha stöd i lag (se 8 kap. 2 § regeringsformen). En kravbaserad integrationspolitik behöver därför utgå från de rättsliga krav på att integreras i arbets- och samhällslivet som faktiskt kan ställas på utrikes födda kvinnor och män.

Som utredningen visat kan det ställas vissa krav på utrikes födda som villkor för att bevilja permanent uppehållstillstånd respektive svenskt medborgarskap (se avsnitt 4.3). De rättsliga krav som kan ställas på utrikes födda att integrera sig i arbets- och samhällslivet är således försörjningskrav, språkkrav och samhällskunskapskrav som kan ställas som villkor för att bevilja permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap. På den som sedan länge lever och bor i Sverige och har beviljats medborgarskap finns inga rättsliga möjligheter att i efterhand ställa sådana integrationskrav.

Införandet av skärpta krav för asyl- och arbetskraftsinvandring, försörjningskrav för anhörginvandring, de nya reglerna om tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel, krav på bland annat egen försörjning från arbete för permanent uppehållstillstånd samt ytterligare skärpta krav för permanent uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap är åtgärder som sannolikt kommer att påverka invandringen till Sverige framöver, både vad gäller omfattning och sammansättning. De kan också på sikt förväntas ha betydelse för integrationen av utrikes födda kvinnor och män. Språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap som regeringen avser införa, är åtgärder som ställer krav på den som invandrar och som kan bidra till att göra det tydligt vad som förväntas av den som vill leva och bo i Sverige. Som utredningen redo-

³⁵ Regeringsförklaringen 2023-09-12 s. 12.

visar i avsnitt 4.2 är integrationskrav av detta slag något som också har införts i flertalet andra europeiska länder. I samma avsnitt beskrivs också studier som indikerar att det finns en samsyn mellan inrikes och utrikes födda i såväl Sverige som Norge och Danmark om att integrationskrav på en rimlig nivå uppfattas som legitima och kan gynna sammanhållningen i landet.

På sikt kan integrationskraven bidra till att fler utrikes födda varaktigt etablerar sig på arbetsmarknaden, samt att fler har grundläggande kunskaper i svenska språket och om vårt samhälles normer och värderingar. Utredningen anser därför att integrationspolitikens mål bör vara framåtsyftande och utformas på ett sådant sätt att de tydliggör förväntningarna på utrikes födda kvinnor och män som långvarigt bosätter sig i landet att uppfylla dessa integrationskrav (se vidare kapitel 6).

Krav på den som inte har förmåga att försörja sig själv är inte integrationskrav

Enligt utredningens bedömning finns det inga rättsliga möjligheter att i övrigt ställa särskilda krav på den som redan lever och bor i Sverige enbart på grund av att han eller hon är utrikes född. Däremot kan det ställas särskilda krav på den som är i behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning och på den som är arbetslös och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program (se avsnitt 4.4). Till skillnad från nämnda integrationskrav är krav som ställs på den som är arbetslös och i behov av samhällets stöd för sin försörjning inte tvingande för enskilda.³⁶ Den som erbjuds att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan välja att inte ta del av insatserna. Om den enskilde väljer att inte delta, eller deltar men missköter sig, påverkas emellertid rätten till ersättning. Möjligheten att ta del av insatser kan också gå förlorad. I vissa fall kan utbetald ersättning också återkrävas. De krav som ställs på den som är arbetslös och i behov av samhällets stöd för sin försörjning är dessutom generella, dvs. de gäller alla personer oavsett bakgrund eller födelseland. Sådana krav bör därför inte benämnas integrationskrav.

Krav på den som är arbetslös att stå till arbetsmarknadens förfogande och på att delta i insatser som kan öka chansen till arbete

³⁶ Ur ett normgivningsperspektiv är detta inte betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter, utan en gynnande reglering som inte kräver lagreglering, jfr 8 kap. 2 § 2 regeringsformen.

kan och bör anpassas utifrån den enskilda individens situation och förutsättningar. För en person som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket kan detta exempelvis innebära att det ställs krav på att han eller hon ska delta i sfi som ett villkor för att få ekonomiskt stöd. De krav som sedan 2010 finns på nyanlända flyktingar och skyddsbehövande och deras anhöriga på att delta i etableringsinsatser för att få ersättning har också bidragit till en ökad och snabbare arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor och män (Andersson Joona m.fl. 2017; Qi m.fl. 2021; Ottosson 2022; Bratu m.fl. 2023).

Enbart skärpta integrationskrav löser inte dagens integrationsutmaningar

Som utredningen konstaterar i delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) står alltför många utrikes födda, särskilt kvinnor, långt från arbetsmarknaden. Utrikes födda kvinnor har en särskilt svag förankring på arbetsmarknaden. Kvinnor och män ska mötas av samma förväntningar och krav på att jobba, men också ges lika möjligheter till stöd från samhällets sida. Som konstateras i betänkandet finns det en stor grupp anhäng- invandrare, ofta kvinnor, som helt lämnats utanför det samordnade stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet som finns eftersom de inte omfattas av etableringslagen.³⁷ Trots att de redan i dag har rätt att delta i sfi och samhällsorientering nås de inte av information och erbjudande om att delta i sådan utbildning, eftersom kommunerna brister i sitt ansvar för detta.

Naturaliseringsgraden är hög i Sverige, och efter 20 år i landet har närmare 80 procent av de som invandrat blivit svenska medborgare (se avsnitt 4.2.1). I december 2021 fanns det drygt 1,6 miljoner utrikes födda kvinnor och män i åldern 18–66 år i den svenska befolkningen. Ungefär hälften av dessa personer har invandrat under de senaste 12 åren, och bland dem har 30 procent fått svenskt medborgarskap.³⁸ Det finns således både en stor grupp utrikes födda som har varit bosatta i Sverige relativt kort tid, och en stor grupp utrikes födda som sedan lång tid tillbaka är bosatta i landet. Många av dessa kvinnor och män jobbar, betalar skatt och bidrar till det svenska samhället. Men det finns också de som trots lång bosättnings tid i landet

³⁷ Lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³⁸ SCB Stativ, utredningens beräkningar.

står utanför arbetsmarknaden och som saknar såväl egen försörjning som grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.

Det finns således ett flertal utmaningar för integrationspolitiken, däribland behov av att minska skillnader i sysselsättning och arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda, och att åtgärda bristande kunskaper i svenska språket samt om vår demokrati och vårt samhälles grundläggande normer och värderingar. Dessa problem kan man enligt utredningens bedömning inte komma till rätta med enbart genom de integrationskrav som nyligen införts och som planeras införas i utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Som konstaterats är det endast för icke-medborgare som integrationskrav medför en ökad tydlighet om samhällets förväntningar på den som långvarigt är bosatt i landet. För att nå ut till de utrikes födda som är svenska medborgare men som trots lång tid i landet fortfarande saknar de kunskaper och resurser som behövs för att fullt ut delta och bidra i det svenska samhället krävs andra insatser.

Utredningens förslag till mål för integrationspolitiken behöver ta sin utgångspunkt i de normativa integrationskrav som ställs på den som invandrar. De behöver emellertid också bidra till bättre förutsättningar för styrning och uppföljning av den offentliga verksamheten så att samhällets insatser för att förbättra integrationen i arbets- och samhällslivet är effektiva och når fram till alla de utrikes födda som långvarigt befinner sig i Sverige och som behöver stöd för sin integration. Målen för integrationspolitiken bör utformas så att de ger förutsättningar för ett långsiktigt arbete för att komma till rätta med de utmaningar som finns vad gäller integrationen av utrikes födda kvinnor och män i arbets- och samhällslivet (se vidare kapitel 6).

5 Ett stärkt jämställdhetsperspektiv i integrationspolitiken

5.1 Mål om jämställdhet och integration påverkar varandra

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag på hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken (dir. 2022:42, se bilaga 1). Bakgrunden till denna del i uppdraget är att riksdagen sommaren 2019 tillkännagav för regeringen att det bör införas ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål om integration.¹ Syftet var att synliggöra jämställdhet i integrationen som en prioriterad uppgift inom jämställdhetspolitiken. Riksdagen ansåg att ett sådant mål förslagsvis kan uttryckas på följande vis:

Kvinnor och män, flickor och pojkar som invandrar ska mötas av samma förväntningar på alla områden i det svenska samhället och ha samma rättigheter och möjligheter att skapa sig ett självständigt liv i Sverige.

Bet. 2018/19:AU14 s. 8.

Tillkännagivandet beslutades vid riksdagens behandling av Riksrevisionens granskning av jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken (Riksrevisionen 2018). Granskningen var inriktad på arbetsmarknadsetableringen och visade att utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande är väsentligt lägre än både inrikes födda kvinnors och utrikes samt inrikes födda mäns, och att nyanlända kvinnor har ett lägre deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser och även sämre resultat av insatserna än nyanlända män. Vidare konstaterade Riksrevisionen att det inte någon gång under den granskade perioden gick att i budgetpropositionens resultatredovisning utläsa något om deltagande i insatser eller dess utfall för utrikes födda kvinnor re-

¹ Bet. 2018/19:AU14, rskr. 2018/19:300.

spektive män som inte är nyanlända flyktingar eller flyktinganhöriga. Riksrevisionen ansåg därför att regeringens redovisning i budgetpropositionen inte ger en tillräckligt god bild av vad den generella arbetsmarknadspolitikens innebär för utrikes födda kvinnor och män.

Riksrevisionen rekommenderade regeringen att fortsätta utveckla jämställdhetsintegreringen på integrations- och arbetsmarknadsområdet. Fokus i ett första steg bör vara att analysera orsaker till könsskillnader, så att förutsättningar för likvärdigt och effektivt stöd för integration kan lämnas för utrikes födda kvinnor och män. Arbetsmarknadspolitikens resultat bör därför redovisas och analyseras så att det är möjligt att följa hur politiken faller ut för samtliga utrikes födda kvinnor och män (Riksrevisionen 2018).

Arbetsmarknadsutskottets slutats vid behandlingen av rapporten var bland annat att de vill se ett tydligare fokus på att snabbare få in fler nyanlända kvinnor på arbetsmarknaden.

Av utredningens direktiv framgår att det är angeläget med ett starkt jämställdhetsperspektiv inom integrationspolitiken, men att det inte är givet hur det bäst uppnås. Principen om jämställdhetsintegrering innebär att för att få avsedd effekt behöver åtgärder för ökad jämställdhet genomföras inom det aktuella politikområdet, i det här fallet integrationspolitiken. Samtidigt är även integrationspolitiken ett tvärsektorielt politikområde.

Direktiven uttrycker även att det är oklart om ett nytt integrationspolitiskt delmål för att stärka jämställdhetsperspektivet i integrationspolitiken i sig skulle medföra ett tydligare fokus på att snabbare få in fler utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden. För att detta ska uppnås kan det behöva göras justeringar av målen inom andra politikområden, exempelvis arbetsmarknadspolitikens.

Utredaren fick därför i uppdrag att analysera inom vilket politikområde jämställdhet i frågor relaterade till integration bäst uppnås, till exempel genom modifiering i målen för integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken, arbetsmarknadspolitikens eller andra politikområden. Utifrån denna analys ska utredaren lämna förslag på nya eller ändrade målformuleringar och analysera och lämna förslag på hur eventuellt föreslagna nya målformuleringar kan följas upp, till exempel genom indikatorer, och redogöra för hur denna uppföljning bör förhålla sig till uppföljningen av befintliga mål.

5.2 Jämställdhetspolitikens målstruktur

5.2.1 Mål för jämställdhetspolitiken

Det övergripande jämställdhetspolitiska målet är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.² Därutöver finns sex delmål för genomförandet av politiken. I budgetpropositionen för 2009 föreslogs en förändring av målstrukturen (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 2). Förändringen innebar bland annat att målen för jämställdhetspolitiken skulle ersättas av *ett* mål, identiskt med det övergripande målet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.³ Detta innebär att delmålen inte längre är riksdagsbundna. De finns dock kvar som inriktningar som styr regeringens genomförande av politiken (skr. 2016/17:10 s. 68).

Jämställdhetspolitikens sex delmål

1. *En jämn fördelning av makt och inflytande.* Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
2. *Ekonomisk jämställdhet.* Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
3. *Jämställd utbildning.* Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
4. *Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.* Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
5. *Jämställd hälsa.* Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
6. *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra.* Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

² Målet fastställdes av riksdagen vid behandlingen av propositionen *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken* (prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257).

³ Bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:46.

Det övergripande målet ger stadga och effektivitet

Av förarbetena till de nuvarande jämställdhetspolitiska målen framgår bland annat att jämställdhetspolitiken vilar på en förståelse av att kön och makt skapas och upprätthålls strukturellt i alla delar av samhället. I grunden har varje politikområde och verksamhet därför ett ansvar för att verka för jämställdhet inom det egna ansvarsområdet. De mål som formuleras för jämställdhetspolitiken bör vara uttryck för en prioritering och därmed ta sikte på de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället. Dessa problem har ofta sin grund i komplicerade företeelser och samband som ömsesidigt påverkar varandra. En förutsättning för att nå de mål som formuleras inom jämställdhetspolitiken, är att verksamheter inom relevanta politik- och verksamhetsområden bidrar till att uppfylla målen. Det är inte möjligt att formulera mål som direkt relaterar till eller tar sikte på varje enskilt politik- och verksamhetsområde (prop. 2005/06:155 s. 42–43).

I den senaste jämställdhetspolitiska skrivelsen (skr. 2016/17:10) anför regeringen att det har gynnat utvecklingen att de jämställdhetspolitiska målen har hållits på en övergripande nivå. Regeringen framhöll att den nuvarande utformningen av målen ger större stadga och effektivitet åt jämställdhetspolitiken än om mer specifika mål skulle fastställas. Tid och resurser behöver inte ägnas åt att arbeta fram och etablera nya mål vid varje regeringsskifte.

Den primära anledningen till att behålla den huvudsakliga målkonstruktionen är dock att regeringen har bedömt att de jämställdhetspolitiska målen inte är uppnådda och att de är fortsatt relevanta och angelägna. Regeringen har därför valt att enbart göra mindre justeringar och kompletteringar av de jämställdhetspolitiska delmålen.

I stället för att göra återkommande förändringar av mål och delmål har handlingsplaner och strategier utarbetats för att konkretisera insatser och prioriteringar inom ramen för de olika delmålen. Ett exempel är den tioåriga nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, och de åtgärdsprogram som har utvecklats inom ramen för strategin (skr. 2016/17:10). Ett annat är handlingsplanen mot prostitution och människohandel (skr. 2007/08:167). Strategier och handlingsplaner ger också möjligheter att prioritera insatser riktade till vissa målgrupper.

5.2.2 Jämställdhetsintegrering som strategi för att nå målen

Jämställdhetsintegrering har sedan mitten av 1990-talet varit regeringens huvudsakliga strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen (prop. 1993/94:147). Därutöver finns även vissa särskilda åtgärder för att nå målen. För närvarande finns statliga medel avsatta för till exempel åtgärder för ökad upptäckt av våld, åtgärder mot sexuell exploatering av barn, prostitution och människohandel samt åtgärder för att höja kunskapen om hur våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck påverkar arbetslivet.⁴

Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i all politik som påverkar människors rättigheter, villkor och möjligheter. Detta sker genom att ojämlika maktförhållanden som råder mellan kvinnor och män, flickor och pojkar synliggörs. Syftet med jämställdhetsintegrering är att alla oavsett kön ska få leva jämställda liv, genom att insatser och åtgärder utformas så att de främjar jämställdhet.

Sedan 2013 pågår utvecklingsprogrammet *Jämställdhetsintegrering i myndigheter* (JiM). Syftet med JiM är att stärka och vidareutveckla statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering. När utvecklingsprogrammet startade deltog 18 myndigheter. Successivt har sedan fler myndigheter inkluderats i programmet. Arbetsförmedlingen ingår i programmet sedan 2015.

En ny femårig programperiod för JiM inleddes 2020. Under denna period ingår 54 myndigheter samt Folkbildningsrådet i programmet. Myndigheterna som deltar i JiM har nu även i uppdrag att tillsammans med relevanta samhällsaktörer arbeta för att öka jämställdheten i samhället.⁵

Sedan Jämställdhetsmyndigheten inrättades 2018 har myndigheten haft i uppgift att stödja andra myndigheters, inklusive statliga universitet och högskolor, arbete med jämställdhetsintegrering. Länsstyrelserna ska stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna ska också ta fram länsstrategier för 2024–2027 i syfte att bidra till de jämställdhetspolitiska målen. I uppdraget anges att strategierna särskilt bör fokusera på ekonomisk jämställdhet, utrikes födda kvinnors etabler-

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Kammarkollegiet, ändringsbeslut 2023-06-15.

⁵ Regeringsbeslut 2020-10-01 dnr. A2020/02041.

ing på arbetsmarknaden och jämställdhetsintegrering inom civil beredskap.⁶

Även Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är en aktör som arbetar för att stödja och stärka arbetet med jämställdhetsintegrering lokalt och regionalt. SKR har bland annat tagit fram en vägledning med tio moment som är centrala för att framgångsrikt jämställdhetsintegrera en organisation. Vägledningen riktar sig till olika nivåer i organisationen, dels övergripande styrning och ledning, dels nämnd och förvaltning. Den består av tre centrala delar som är relevanta för jämställdhetsintegrering i kommuner och regioners verksamheter – vikten av styrning och ledning, vikten av statistik och analyser, samt vikten av förbättringsarbete. Vägledningen finns tillgänglig på SKR:s webbplats.

5.2.3 Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är ett prioriterat område

Hedersrelaterat våld och förtryck påverkar möjligheten att delta i arbets- och samhällslivet

Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. De kan även motivera våld och förtryck av unga män och pojkar, särskilt hbtqi-personer. För de individer som försöker trotsa kontrollen kan följderna bli allvariga. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig våldsbrottslighet (prop.2021/22:138 s. 6–7).

Hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas vidare av att det finns ett starkt kollektivistiskt inslag, ofta i en familj och släktrelation, som bland annat innebär att individens intresse och handlingar anses vara underordnade familjens intresse, och att individens sexualitet och intima relationer är hela familjens angelägenhet som kan

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna uppdrag.

påverka familjens anseende. Hedersnormerna grundar sig i en föreställning om heder som inte delas av övriga samhället och som strider mot principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (prop. 2021/22:138 s. 7).

Mäns våld mot kvinnor samt utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck ger konsekvenser som försvårar etableringen i arbetslivet (Jämställdhetsmyndigheten 2022). Denna slutsats stöds också av en studie som undersökt omfattningen och karaktären av det hedersrelaterade våldet och förtrycket i Stockholm, Göteborg och Malmö (Baianstovu m.fl. 2019). Studien baseras på intervjuer med professionella och med personer som har erfarenhet av att leva inom en hederskontext, samt på en enkät till drygt 6 000 elever i årskurs 9. Forskarna framhåller att graden av ekonomisk, politisk, religiös, social och kulturell slutenhet respektive öppenhet mellan familjer och sociala grupper och andra sociala grupper har avgörande betydelse för förekomsten av våld i allmänhet och för hedersrelaterat våld och förtryck i synnerhet. De utsatta har olika etniska och religiösa tillhörigheter och har bott olika lång tid i Sverige. Av enkäten framgår att mammans deltagande på arbetsmarknaden hör samman med lägre frekvens av rapporterat våld. Detta förklaras med att beroendet av det närmast omgivande samhället blir större vid obefintlig eller liten tillgång till offentligt organiserad välfärd och rättsskipning (Baianstovu m.fl. 2019).

Även *Riksorganisationen Glöm Aldrig Pela och Fadime (GAPF)* har i sitt remissvar om *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) framfört att hedersförtryck har stor påverkan på möjligheten för deltagande både i arbets- och samhällslivet. De framhåller att de har en bred erfarenhet av att möta nyanlända kvinnor som kommer från länder där hedersnormer har ett starkt fäste, som även i Sverige utsätts för hedersrelaterade begränsningar, våld och förtryck av anknytningspersonen eller andra familje- och släktmedlemmar. GAPF menar att flertalet av dessa kvinnor lever med begränsningar rörande utbildning och arbete och förväntas ta ett stort ansvar för hemmet och barnuppfostran. Det behöver nödvändigtvis inte innebära att kvinnan inte får studera eller arbeta, men den utsatta begränsas avseende vilken ort hon får studera eller arbeta på, så att maken eller andra familje- och släktmedlemmar kan ha fortsatt kontroll över vad den utsatta gör och befinner sig.

Pågående arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck

Länsstyrelsen Östergötland har sedan 2005 haft ett flertal regeringsuppdrag för att samordna arbetet för att förhindra och förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Den 1 oktober 2022 blev uppdraget permanent i och med att *Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck* inrättades vid länsstyrelsen. Centrumet ska stödja och bidra till ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck på nationell, regional och lokal nivå. I budgetpropositionen för 2023 förstärktes det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck med 50 miljoner kronor per år.⁷ Regeringen har också föreslagit att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska förstärkas inom ramen för en treårig satsning på 50 miljoner kronor per år under 2024–2026.⁸ Vidare har Jämställdhetsmyndigheten fått i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige. Uppdraget ska redovisas i februari 2025.⁹

De jämställdhetspolitiska målen ses nu över i syfte att uppnå en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat våld och hedersrelaterat våld och förtryck. En särskild utredare har fått i uppdrag att bland annat bedöma om det bör införas ett särskilt jämställdhetspolitiskt delmål för att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck (dir. 2023:117). I utredarens uppdrag ingår också att analysera och föreslå en ny lydelse av det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Utredaren ska också ta fram förslag till en eller två långsiktiga strategier på området för att utveckla och stärka arbetet med att förebygga och motverka fysiskt, psykiskt, sexuellt, ekonomiskt och materiellt våld samt hot om våld. De delar av utredningsuppdraget som avser att föreslå ett särskilt delmål om att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och en ny målformulering för det sjätte delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra ska delredovisas senast den 1 mars 2024. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2025.

⁷ Prop. 2022/23:1 utgiftsområde 13 s. 67.

⁸ Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 13 s. 59.

⁹ Regeringsbeslut A2023/01238.

5.3 Uppföljning av jämställdhetspolitiken

5.3.1 Indikatorer för uppföljning på nationell, regional och lokal nivå

I syfte att förbättra uppföljningen av de jämställdhetspolitiska målen har Statistiska centralbyrån (SCB) haft i särskilt uppdrag att utveckla jämställdhetsstatistiken och indikatorer för uppföljning av jämställdhetspolitiken. Det första regeringsuppdraget gavs 2008, och 2012 fanns en ny webbportal för jämställdhetsstatistik och indikatorer på plats.

Målen följs i dag upp med ett stort antal könsuppdelade indikatorer, som huvudsakligen redovisas i form av tabeller. Indikatorerna beskriver centrala utfall kopplade till de jämställdhetspolitiska målen. Indikatorerna avser nationell nivå och är i huvudsak resultatindikatorer. SCB har också en webbportal som omfattar jämställdhetsstatistik inom olika tematiska områden. På SCB:s webbplats finns även statistik om jämställdhet uppdelat på län och kommunnivå. Statistiken uppdateras två gånger per år.

Indikatorerna utgör tillsammans med den utvecklade jämställdhetsstatistiken en viktig grund för att följa upp jämställdhetspolitiken. Vartannat år publicerar SCB också en redovisning av utvecklingen på jämställdhetsområdet i skriften *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet*. Den senaste upplagan utkom 2022.

Vissa av indikatorerna som används för uppföljningen av jämställdhetspolitiken redovisas inte bara efter kön utan även uppdelat på inrikes respektive utrikes födda, födelseregion, svensk respektive utländsk bakgrund, utbildningsnivå samt andra relevanta variabler. Genom en uppdelning efter fler variabler än kön kan hänsyn tas till fler perspektiv i analyserna (SCB 2023c).

5.3.2 Analyser av könsuppdelad individbaserad statistik

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag anges att en myndighets resultatredovisning ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling (3 kap. 1 § första stycket). Där framgår också att den individbaserade statistik som ingår i resul-

tatredovisningen ska vara uppdelad efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot detta (3 kap. 1 § tredje stycket).

Myndigheterna som deltar i utvecklingsprogrammet Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) uppfyller enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) i stor utsträckning de jämställdhetsrelaterade kraven för årsredovisningar. Nästan två tredjedelar av myndigheterna relaterar till de jämställdhetspolitiska målen, och nästan alla delar upp sin individbaserade statistik efter kön (Ekonomistyrningsverket 2023).

Behov av fördjupade analyser som tar hänsyn till både kön och födelseregion

ESV visar samtidigt att det ofta saknas analys av den könsuppdelade statistiken. Resultatredovisningen ska innehålla analyser, men det finns inget uttalat krav på att all statistik ska analyseras på ett sådant sätt att skillnader eller likheter mellan könen kan förklaras. ESV menar dels att myndigheten behöver ha tillräcklig kunskap, förståelse och data för att analysen ska bli rimlig, dels behöver analysen tillföra något som regeringen behöver veta. Om dessa förutsättningar saknas menar ESV att det är korrekt att medvetet avstå från analysen (Ekonomistyrningsverket 2023).

Kommissionen för jämställda livsinkomster konstaterar i sitt betänkande *Minska gapet – åtgärder för jämställda livsinkomster* (SOU 2022:4) att det finns behov av fler analyser som kompletterar dagens för att ge en mer sammansatt bild av hur utvecklingen av löneskillnader ser ut mellan kvinnor och män samt för andra grupper i befolkningen efter exempelvis ålder, födelseregion, vistelsetid i Sverige samt för personer med funktionsnedsättning. Kommissionen granskade olika myndigheters redovisning av sin verksamhet, bland annat Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket, och påvisade brister i myndigheternas analyser. Kommissionen framhöll att det inte alltid räcker att endast redovisa och analysera könsskillnader. Myndigheterna behöver också där det är relevant för deras uppdrag och målgrupper studera variationer inom olika grupper. Avsaknaden av en sådan analys innebär bland annat att det saknas en rättvisande bild av vilka som tar del av myndighetens verksamhet och stöd, vilket i sin tur skapar svårigheter att upptäcka och åtgärda brister (SOU 2022:4 s. 311 och bilaga 3).

I syfte att utveckla arbetet med fördjupade jämställdhetsanalyser har Statistiska centralbyrån (SCB) genomfört en förstudie om förutsättningarna för att tillhandahålla könsuppdelad statistik till myndigheter. SCB har även publicerat en handledning med stöd för myndigheternas arbete med könsuppdelad statistik inom jämställdhetsintegrering med ett särskilt fokus på hur kön kan samvariera med andra variabler (SCB 2023c).

Kommissionen för jämställda livsinkomster föreslog även att en jämställdhetsanalys av skillnader i löneinkomster och andra inkomster bör göras, och att denna analys bör redovisas utifrån fler diskrimineringsgrunder än bara kön. Medlingsinstitutet har på uppdrag av regeringen genomfört en sådan studie, som bland annat visar att inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män skiljer sig åt mellan inrikes och utrikes födda. Bland utrikes födda var kvinnors andel av mäns disponibla inkomst 84,6 procent, jämfört med 78,6 procent bland inrikes födda (Medlingsinstitutet 2023).

Analysen av samspelet mellan kön och födelseregion behöver förstärkas hos Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten ska arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och därmed bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.¹⁰ Myndigheten ska bland annat följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen.¹¹ I arbetet använder sig myndigheten av egna uppföljningar och analyser, tillgänglig statistik, studier, aktuell forskning och andra myndigheters uppföljningar som har relevans för området.

I Jämställdhetsmyndighetens uppdrag ingår att med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen årligen redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer vidtagit.¹² Den senaste uppföljningsrapporten (Jämställdhetsmyndigheten 2023a) beskriver i avsnittet om ekonomisk jämställdhet utrikes födda kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande jämfört inrikes födda kvinnors och utrikes och inrikes födda mäns. Däremot saknas

¹⁰ 2 § förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

¹¹ 3 § 1 förordningen med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

¹² 8 § förordningen med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

både redovisning och analys av skillnader i resultat mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och män i avsnitten om makt och inflytande, utbildning, fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och hälsa. Inte heller i avsnittet om mäns våld mot kvinnor uppmärksammas eventuella skillnader mellan inrikes och utrikes födda. I detta avsnitt diskuteras dock hedersproblematik.

I föregående års resultatrapport (Jämställdhetsmyndigheten 2022) återfinns något fler redovisningar av skillnader i utfall som beaktar både kön och födelseregion. Även i denna rapport beskrivs skillnader mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och män när det gäller situationen på arbetsmarknaden. Därutöver redovisas också vissa resultat om utrikes födda kvinnors hälsosituation samt företagande.

De årliga resultatrapporterna är uppföljningar av den statliga styrningen på jämställdhetsområdet och fokuserar primärt på genomförda åtgärder för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering har de senaste åren stått i fokus för flera särskilda uppdrag till olika myndigheter, bland annat Arbetsförmedlingen och Jämställdhetsmyndigheten. Avsaknad av särskilda uppdrag med koppling till integration som berör de andra jämställdhetspolitiska delmålen kan alltså vara en bidragande förklaring till varför analyser av hur kön samspelar med födelseregion sällan förekommer i resultatrapporterna för övriga områden.

Vid sidan av det instruktionsenliga uppdraget att följa och analysera utvecklingen mot de jämställdhetspolitiska målen har Jämställdhetsmyndigheten även lämnat fördjupade uppföljningar av olika delmål utifrån särskilda uppdrag i regleringsbrevet. I fördjupningen om delmålet kring jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet (Jämställdhetsmyndigheten 2023b) finns exempel på bredare analyser där skillnader mellan inrikes och utrikes födda belyses som undergrupper till kön.

5.4 Jämställdhetsperspektivet behöver tydliggöras i de integrationspolitiska målen

Bedömning: För att säkerställa att insatser och åtgärder för integration av utrikes födda kvinnor och män, i såväl arbets- som samhällslivet, utformas så att de främjar jämställdhet bör de integrationspolitiska målen genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv.

Andra politikområden behöver integrera ett integrationsperspektiv så att orsaker till könsskillnader mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och män kan analyseras och synliggöras.

Jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken

Som redovisas ovan har riksdagen tillkännagett för regeringen att det bör införas ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål om integration. Enligt riksdagen måste den svenska integrationspolitiken genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv och konstaterar att den granskning som Riksrevisionen gjort visar att detta inte kan sägas gälla i dag (se avsnitt 5.1).

Utredningen delar denna bedömning. Som redovisas i delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) brister den nuvarande integrationspolitiken i flera avseenden när det gäller att ge kvinnor och män jämställda möjligheter att integreras i det svenska arbets- och samhällslivet. Bland annat framgår att kvinnor i lägre grad tar del av insatser som kan främja etablering. Detta beror bland annat på att en majoritet av de nyanlända utomeuropeiska kvinnorna lämnas utanför det samordnade stöd som vissa nyanlända kan få för etablering på arbetsmarknaden. Kvinnor som deltar i etableringsprogrammet möts inte heller av samma förväntningar som män och de får inte ta del av relevanta insatser som kan leda vidare till arbete och självförsörjning i samma utsträckning som män.

Denna brist på ett jämställdhetsperspektiv inom integrationspolitiken är inte unikt för Sverige utan uppmärksammas också i EU:s handlingsplan för integration och inkludering 2021–2027 (se avsnitt 3.2.3). Även OECD konstaterar att könsperspektivet måste få större uppmärksamhet i migrations- och integrationspolitiken (OECD 2023b). Trots att kvinnor under lång tid har utgjort en

majoritet av dem som invandrat, särskilt som anhöriginvandrare, får de inte ta del av integrationsinsatser. Det har i de flesta OECD-länder resulterat i att könsgapet på arbetsmarknaden är dubbelt så stort för utrikes födda jämfört med för inrikes födda. Utmaningarna på grund av invandring och på grund av kön samspelar och förstärker varandra, vilket medför att utrikes födda kvinnor tenderar att mötas av dubbla hinder på arbetsmarknaden.

Regeringens huvudsakliga strategi för genomförandet av jämställdhetspolitiken är jämställdhetsintegrering. Strategin innebär att åtgärder för ökad jämställdhet behöver genomföras inom aktuellt politikområde för att få avsedd effekt. Jämställdhetsperspektivet ska finnas med i politikens utformning på bred front, så att politiken på alla områden bidrar till att alla oavsett kön ska få leva jämställda liv, genom att insatser och åtgärder utformas så att de främjar jämställdhet (se avsnitt 5.2.2).

Även integrationspolitiken är tvärsektoriell. Detta innebär att också integrationsperspektivet behöver uppmärksammas i insatser och åtgärder som genomförs inom flera olika områden för att politikens mål ska kunna uppnås. Både i Riksrevisionens granskning av jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken (Riksrevisionen 2018) och riksdagens behandling av Riksrevisionens rekommendationer framhålls att det som eftersträvas är mer jämställda arbetsmarknadsutfall vad gäller arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet, liksom en likvärdig tillgång till stöd för arbetsmarknadsinträdet för utrikes födda kvinnor som för övriga grupper.

Mot denna bakgrund och för att säkerställa att insatser och åtgärder för integration av utrikes födda kvinnor och män, i såväl arbets- som samhällslivet, utformas så att de främjar jämställdhet anser utredningen att de integrationspolitiska målen behöver genomlysas av ett tydligt jämställdhetsperspektiv. På så sätt kan integrationspolitiken på alla områden bidra till att kvinnor och män ska få samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Ett integrationsperspektiv behöver integreras inom andra politikområden

Utredningen anser, i likhet med vad som uttrycks av riksdagen i tillkännagivandet, att kvinnor och män samt flickor och pojkar som invandrar ska mötas av samma förväntningar på alla områden i det

svenska samhället och ha samma rättigheter och möjligheter att skapa sig ett självständigt liv i Sverige. Utredningen kan också konstatera att det finns ett behov av att i ökad utsträckning analysera orsaker till könsskillnader inom jämställdhetspolitiken för att synliggöra om skillnaderna samvarierar med födelseland. Ett sådant behov finns dock inte enbart inom jämställdhetspolitiken. Det finns också inom andra politikområden, däribland arbetsmarknads-, utbildnings-, social-, demokrati-, och hälso- och sjukvårdspolitiken.

Analys av könsskillnader behöver i många fall också beakta födelseregion för att kunna synliggöra hur kön och bakgrund samspelar. Sådana fördjupade analyser är en förutsättning för att kunna ge ett jämlikt, jämställt och effektivt stöd för integration till såväl kvinnor som män inom alla samhällsområden. Utredningen anser därför att ett integrationsperspektiv behöver integreras inom alla politikområden, inte bara inom jämställdhetspolitiken. Det innebär att varje politikområde och verksamhet har ett ansvar att verka för att utrikes födda kvinnor och män får jämlika och jämställda möjligheter till stöd och insatser inom det egna ansvarsområdet.

Av förarbetena till de nuvarande jämställdhetspolitiska målen framgår att målen bör ge uttryck för en prioritering av de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället. En förutsättning för att nå de mål som formuleras inom jämställdhetspolitiken, är att verksamheter inom relevanta politik- och verksamhetsområden bidrar till att uppfylla målen. Det är inte möjligt att formulera mål som direkt relaterar till eller tar sikte på varje enskilt politik- och verksamhetsområde. Även om det inte explicit uttrycks i det övergripande målets formulering bör det ingå i uppföljningen av delmålen att granska hur jämställdheten ser ut för olika grupper i samhället (prop. 2005/06:155 s. 42–45).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att jämställdhet i frågor relaterade till integration bäst uppnås genom att tas in i det övergripande målet för integrationspolitiken och genom att de centrala jämställdhetsproblemen inom integrationspolitiken synliggörs och lyfts fram inom respektive delmål som utredningen föreslår (se avsnitt 6.3 och 6.4). En förutsättning för att nå de mål som formuleras inom integrationspolitiken är emellertid att verksamheter inom relevanta politik- och verksamhetsområden bidrar till att uppfylla målen. Ett integrationsperspektiv behöver därmed integreras inom såväl jämställdhetspolitiken som andra politikområden.

6 Mål för integrationspolitiken

6.1 Nuvarande integrationspolitiskt mål

Det nuvarande riksdagsbundna målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹ Målet innebär bland annat att Sverige ska främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Det innebär också att alla som bor och lever i Sverige, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, har lika skyldigheter. Det är emellertid inte endast formella rättigheter och skyldigheter som avses utan även reella möjligheter och det faktiska resultatet.

Det nuvarande målet är ett jämlikhetsmål som tar sin utgångspunkt i mänskliga rättigheter och har funnits i svensk integrationspolitik sedan 1968 (se avsnitt 2.2.2). Det är således väl förankrat i den svenska demokratiska traditionen. Målet ligger också i linje med de gemensamma grundprinciperna för integrationspolitik inom EU. Enligt dessa bör medlemsstaterna bland annat skapa möjligheter för invandrare till ett fullständigt ekonomiskt, socialt, kulturellt och politiskt deltagande. Medlemsstaterna ansvarar också för att aktivt säkerställa att alla invånare förstår, respekterar, åtnjuter och på jämlik nivå skyddas av samtliga värderingar, rättigheter, skyldigheter och privilegier som har fastställts genom EU:s och medlemsstaternas lagar (se avsnitt 3.2.2).

I budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utgiftsområde 13) konstaterar regeringen bland annat att utrikes födda, särskilt utomeuropeiskt födda, har en svagare förankring på arbetsmarknaden än inrikes födda. Det gäller i synnerhet utomeuropeiskt födda kvinnor. Regeringen anser att det är särskilt viktigt att fler utrikes födda kvinnor

¹ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

kommer in på arbetsmarknaden. Regeringen anser vidare att tidigare åtgärder på flera områden inte varit tillräckliga för att möta integrationsproblemen och förbättra och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Enligt regeringen har arbetslinjen inte förstärkts eller förtydligats i den utsträckning som behövs.

I utredningens uppdrag ingår att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken där samhällets insatser utgår ifrån att den som långsiktigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället (dir. 2023:101, se bilaga 3). I direktiven beskrivs att dagens mål har legat fast i sin nuvarande lydelse sedan 2008 och har varit utgångspunkten för olika regeringars styrning av integrationspolitiken. Där konstateras samtidigt att Sverige har betydande integrationsproblem och att det integrationspolitiska målet behöver formuleras om för att skapa en ändamålsenlig styrning av integrationspolitiken. Styrningen ska främja mätbarhet och syfta till att utvecklingen på det integrationspolitiska området kan följas över tid.

6.2 Integrationens olika dimensioner

Enligt utredningens direktiv behöver styrningen av integrationspolitiken tydligare inkludera social, kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration och anpassning. Integrationens flerdimensionella karaktär bör därmed enligt utredningens bedömning återspeglas i det övergripande målet, och de olika dimensionerna bör även så långt möjligt konkretiseras i delmål (se vidare avsnitt 6.3 och 6.4). I det följande redovisas hur forskningen beskriver de olika dimensionerna samt i korthet i vilken utsträckning det är möjligt att mäta och följa upp integrationsutfall inom respektive område.

6.2.1 Komplexa och sammanlänkade integrationsprocesser

Integration är inte en enskild företeelse utan omfattar komplexa processer i flera olika dimensioner. Gränserna mellan de olika områdena är dessutom ofta flytande – integrationen i en dimension hänger ofta samman med integrationen i en eller flera andra. Definitioner och indelning i olika dimensioner skiljer sig också mellan olika forskare. Vissa skiljer till exempel inte på social och språklig integration utan väljer att benämna dessa dimensioner samlat under

begreppet kulturell integration (se t.ex. Caselli 2015). Exempelvis Harder m.fl. (2018) försöker däremot särskilja ett flertal olika dimensioner av integration och mäta varje dimension separat för att sedan väga samman indikatorerna till ett flerdimensionellt index.²

Integrationen förbättras med längre tid i landet

Tid i landet är en viktig faktor vid uppföljning av integration och för att förstå olika integrationsutfall. Detta gäller oavsett vilken dimension av integrationen som avses (Harder m.fl. 2018; Kunwar 2021). Med längre vistelsetid minskar skillnaderna i utfall mellan inrikes och utrikes födda inom alla områden.

Integrationen inom de olika dimensionerna tar dock olika lång tid. En person kan således vara väl integrerad i vissa avseenden och mindre i andra. Exempelvis kan en person ha ett jobb och en bostad och klara sin egen försörjning utan att vara varken språkligt, demokratiskt eller socialt integrerad.

Ett tydligt uttryck för detta är resultaten som visas i en studie av integrationen bland unga (Jonsson m.fl. 2022). Den stiliserade bilden av läget i Sverige för gruppen unga (födda 1996) beskriver forskarna som att den strukturella integrationen (utbildning, jobb, inkomst m.m.) ligger överraskande nära, medan den sociala integrationen ligger långt bort, den kulturella integrationen ligger fjärran och den politiska (demokratiska) integrationen är avlägsen.

Ett annat exempel som belyser vistelsetidens betydelse för integrationen är att sysselsättningen för personer som har invandrat till Sverige generellt sett ökar med tid i landet (se SOU 2023:24). För personer som har invandrat som flyktingar och skyddsbehövande eller som anhöriga till dessa tar etableringen på arbetsmarknaden ofta längre tid än för andra grupper. Etableringstakten varierar också med konjunkurläget, men de mer långsiktiga mönstren är påfallande stabila över tid, trots stora variationer i invandringens omfattning och sammansättning (Liljeberg och Åslund 2019).

² I Harder m.fl. (2018) beskrivs det forskningssamarbete som bedrivs inom *Immigration Policy Lab (IPL)*, *Integration Index*, vid universitetet i Stanford, USA. Inom ramen för IPL mäts sex olika dimensioner av integration: psykologisk, ekonomisk, politisk, social, språklig och vardagsintegration ('navigational' integration). Utfall inom respektive dimension mäts med hjälp av ett begränsat antal enkätfrågor som testats i flera olika länder.

Ramverk för integrationens processer och arenor

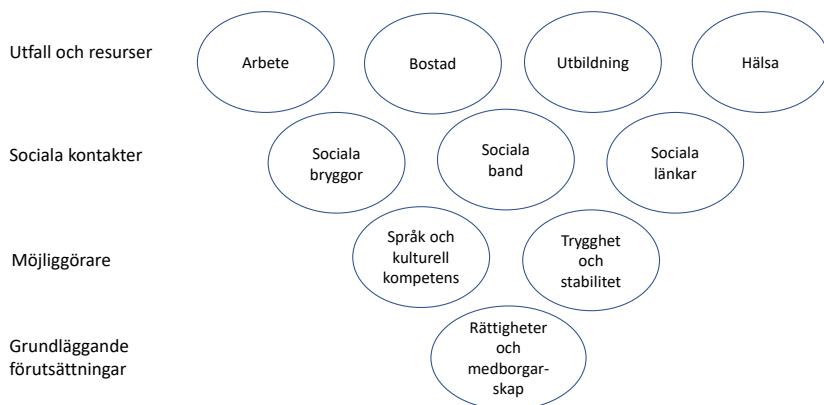
Ett konceptuellt ramverk som definierar kärnområden för integration har utarbetats av Ager och Strang (2008) och presenteras i figur 6.1 nedan. Här synliggörs de många dimensioner som integrationspolitiken både behöver adressera och förhålla sig till.

Arbete, bostad, utbildning och hälsa är områden som ofta följs upp för att beskriva hur framgångsrik eller problematisk integrationen är (se avsnitt 3.5.2). Integrationen på arbetsmarknaden är det område som i Sverige, och även i många andra länder, har studerats mest och som även politiska åtgärder i stor utsträckning har inriktats mot. Huvudsyftet med den så kallade etableringsreformen 2010 var till exempel att snabba på nyanlända flyktingars och deras anhörigas etablering på arbetsmarknaden.

Även de strukturella utfallen i den översta nivån i figur 6.1 är länkade och beroende av varandra. De är indikatorer på integrationen i samhället, samtidigt som de utgör resurser för integration inom de andra områdena.

Medborgarskap och de *rättigheter och skyldigheter* som är förknippade med individens rättsliga status i mottagarlandet utgör basen i det konceptuella ramverket. Förvärv av medborgarskap innebär en säkerhet om rätten att långvarigt bo och verka i det nya landet. Som beskrivs i avsnitt 4.2 visar forskningen att naturalisering (förvärv av medborgarskap) är förknippat med såväl bättre arbetsmarknads- och utbildningsutfall som ökad social och demokratisk integration.

Figur 6.1 Integrationsprocessens kärnområden – ett konceptuellt ramverk



Källa: Ager och Strang (2008). Utredningens översättning.

I nivån under de strukturella utfallen (och resurserna) i figur 6.1 återfinns områden som beskriver sociala kontakter – den sociala integrationen. *Sociala bryggor*, dvs. nätverk och kontakter mellan inrikes och utrikes födda personer, är av stor betydelse för känslan av tillhörighet i det nya landet. Samtidigt är nätverk viktiga också för att komma in på till exempel arbets- och bostadsmarknaden. *Sociala band* avser kontakter och nätverk inom den egna gruppen, som kan bidra med en ökad känsla av trygghet och som även, i likhet med de sociala bryggorna, kan underlätta inträdet på bland annat arbets- och bostadsmarknaden. Samtidigt finns studier som indikerar att nyanlända kvinnors familjenätverk snarare hämmar än främjar arbetsmarknadsinträdet (Weber 2020). *Sociala länkar* handlar om kontakter med samhällets olika institutioner, som skola och förskola, vårdcentral, arbetsförmedling och utbildningsaktörer. Dessa institutioner är viktiga som arenor för integration, för att etablera kontakt och länka vidare in i samhället. Att samhällets institutioner når ut till och etablerar kontakt med utrikes födda kvinnor och män är en grundläggande förutsättning för en framgångsrik integration.

Integrationsprocesserna som sker inom det sociokulturella området påverkar således också de strukturella utfallen som arbete, bostad, utbildning och hälsa. Darvishpour och Månsson beskriver bland annat hur individens motivation tillsammans med socioekonomisk och kulturell bakgrund kan ha betydelse för förutsättningarna för och viljan till att bli en del av samhället. Exempelvis medför språkbrister i svenska och okunskap om det svenska samhället risk för social distansering. Författarna pekar också på att sociala band som familjenätverk och etniska nätverk kan påverka integrationen. I många fall kan sådana nätverk bidra till ökad delaktighet och trygghet, men de kan också leda till parallella samhällen och motverka framför allt kvinnors integration i samhället (Darvishpour och Månsson 2022).

Svaga kunskaper i svenska och om samhället kan därmed utgöra hinder för integrationen. Omvänt kan insatser som underlättar språkinlärning och tillför kunskaper om hur samhället fungerar öppna vägar in på såväl arbetsmarknaden som i sociala sammanhang. *Språk och kulturell kompetens* och *trygghet och stabilitet* kallas för möjliggörare i det konceptuella ramverket i figur 6.1. Att nyanlända så snabbt som möjligt tillägnar sig grundläggande kunskaper i svenska och kunskaper om det svenska samhällets normer och värderingar

underlättar både den sociala och den ekonomiska integrationen. Likaså utgör tryggheten att inte utsättas för diskriminering, hot eller hat en förutsättning för att bygga tillit och för att utrikes födda ska se möjligheter att komma in i arbets- och samhällslivet och kunna delta och bidra på samma villkor som andra.

6.2.2 Ekonomisk integration

Att ha ett arbete är en grundläggande förutsättning för att bli integrerad i samhället. Arbete och egen inkomst förknippas med såväl ekonomisk frihet, självbestämmande som möjlighet att göra egna livsval. Att ha ett arbete ger i många fall även möjlighet att utöka sitt sociala nätverk och förbättra kunskaperna i det svenska språket. Det är därför av stor betydelse att både nyanlända och de utrikes födda, särskilt kvinnor, som står utanför arbetsmarknaden även efter många år i landet kommer i arbete. Samtidigt råder det brist på personer i arbetsför ålder och brist på rätt kompetens, vilket innebär en stor utmaning för välfärden och hela arbetsmarknaden (SKR 2022). Även av denna anledning är det av stor vikt att fler utrikes födda kommer i arbete.

Ekonomisk integration handlar således i hög grad om i vilken utsträckning utrikes födda kvinnor och män arbetar och försörjer sig själva. I Sverige är det framför allt den ekonomiska integrationen (etableringen på arbetsmarknaden) som har följts upp och studerats. Detta kan förklaras av att självförsörjning genom arbete sedan länge varit ett uttalat politiskt mål. Dessutom är tillgången till registerdata med individuppgifter om sysselsättning och inkomster mycket god.

Skälet till invandringen (grund för bosättning) har stor betydelse för den ekonomiska integrationen. OECD (2023a) pekar på att flyktingar och deras anhöriga samt övriga familjeinvandrare från länder utanför EU generellt har svårigheter på EU-ländernas arbetsmarknader, med lägre ekonomiska utfall än inrikes födda. Svenska studier har i stor utsträckning varit inriktade på flyktingars arbetsmarknads-etablering och visar genomgående att etableringen ofta tar lång tid, och att flyktingar och deras anhöriga även på lång sikt har genomsnittliga sysselsättningsnivåer och arbetsinkomster på en lägre nivå än den inrikes födda befolkningens (se t.ex. Ruist 2018; Andersson Joonas 2020). I utredningens delbetänkande visades att sysselsätt-

ningsutvecklingen är långsam även för många övriga anhöriginvandrare, och att etableringen, särskilt för kvinnor, i hög grad liknar utvecklingen för kvinnor som invandrat till Sverige av flyktingskäl (SOU 2023:24).

Det finns även många studier som undersökt orsaker till att den ekonomiska integrationen ofta tar lång tid. Forskning visar exempelvis att språkfärdigheter är viktigt för att kunna få ett arbete, liksom relevant utbildning. Begränsade kontaktnät och att sakna relevant arbetslivserfarenhet gör det också svårt finna och få ett arbete (se t.ex. Dahlberg m.fl. 2023; SOU 2023:24). Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas dessutom av höga kompetenskrav inom många yrkesområden och har en låg andel lågkvalificerade jobb (Calmfors och Sánchez Gassen 2019).

Ekonomisk integration kan mätas genom en rad olika arbetsmarknadsmått. Arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad, relativt arbetslöshetstal, andel företagare bland de sysselsatta, andel tidsbegränsat anställda, andel deltidsarbetande och andel långtidsarbetslösa används som indikatorer för att följa upp arbetsmarknadsintegrationen på EU-nivå (se avsnitt 3.5.2). Det är också viktigt att kunna följa upp utrikes födda kvinnors och mäns förankring på arbetsmarknaden, att de har en stabil inkomst som räcker för att varaktigt försörja sig själv.

6.2.3 Språklig integration

Språket är en grundläggande förutsättning för att aktivt och fullt ut kunna delta och bidra i arbets- och samhällslivet. Forskning visar att goda kunskaper i värdlandets språk förbättrar utrikes föddas utfall på arbetsmarknaden. Ek m.fl. (2020) gör en genomgång av studier som analyserar språkutbildning och språkkunskapers betydelse för integrationen. Forskningen på området är förknippad med flera metodproblem, men de flesta studier visar att goda kunskaper i värdlandets språk leder till såväl högre sysselsättning som högre lön för utrikes födda. Bland annat visar en svensk studie att de utrikes födda som har god läsförmåga på svenska och talar språket bra har omkring 10 procentenheters högre sannolikhet att vara sysselsatta jämfört med dem som inte har motsvarande färdigheter (Rooth och Åslund 2006). Forskarna fann också att för invandrade akademiker ökar

lönen med 30 procent om personen har goda kunskaper i svenska språket.

Arbetsgivare ställer höga krav på svenskkunskaper för att betrakta jobbsökande som anställningsbara enligt en enkätundersökning som besvarades av drygt 800 svenska rekryterare. Detta gällde i alla yrken, såväl hög- som lågkvalificerade. På frågan ”Hur viktiga är goda kunskaper i det svenska språket på din arbetsplats?” svarade fyra av fem rekryterare något av de tre högsta svarsalternativen på en sju-gradig skala. En stor majoritet, 87 procent, ansåg att bristande kunskaper i svenska var en utmaning vid anställning av personer födda utanför Norden. Övriga faktorer var betydligt mindre viktiga (Eriksson och Rooth 2022).

I en undersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde under 2021 bland utrikes födda i åldern 20–64 år angav 14 procent av kvinnorna och 11 procent av männen att bristande språkkunskaper var ett hinder för att få ett lämpligt arbete. Andelen utrikes födda som upplever bristande språkkunskaper som ett hinder var större i Sverige än EU-genomsnittet (SCB 2023d).

Behovet att tillägna sig kunskaper i svenska betonas också starkt av de nyanlända själva. Dahlstedt och Fejes (2021) har undersökt asylsökandes och nyanländas berättelser om sina livsvillkor och förhoppningar inför framtiden. Språkinläringen har en stor betydelse i berättelserna – språket förväntas öppna dörrar till samhället och arbetsmarknaden. Men forskarna lyfter fram att förutsättningarna för att få tillgång till nyckeln ofta har att göra med faktorer som ligger utanför de nyanländas möjligheter att påverka. Många av dessa faktorer finns också utanför utbildningens sammanhang. Dahlstedt och Fejes menar att när det talas om språket som nyckel till samhället framhävs ofta krav på individer och språkets betydelse, samtidigt som de villkor och förutsättningar som påverkar språkinläringen osynliggörs.

Det är fler kvinnor än män som deltar i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Det är också vanligare att kvinnor avslutar en kurs i sfi med godkänt betyg än att män gör det, 2022 gällde det 55 procent av kvinnorna jämfört med 42 procent av männen. Dock varierar andelen kraftigt beroende på vilken sfi-kurs det är. Lägst genomströmning är det för både kvinnor och män på kurs 1C (35 respektive 31 procent), och högst genomströmning är det för kurs 3D, där 71 procent av kvinnorna och 59 procent av männen 2022

avslutade kursen med godkänt betyg. Avhopp från sfi är mycket vanligt, och män avbryter sina studier i högre grad än kvinnor, 54 procent jämfört med 41 procent (Skolverket 2023a).

Utrikes föddas språkliga integration kan följas upp genom bland annat utbildningsstatistik om godkända betyg i sfi och i svenska som andraspråk. Enkäter som mäter till exempel den självskattade kunskapsnivån i svenska språket eller arbetsgivares bedömning av arbetsökandes kunskaper i svenska är andra vägar som används i olika studier.

6.2.4 Demokratisk integration

Demokratisk integration, eller politisk integration, handlar om människors möjligheter att delta i det politiska livet, att göra sin röst hörd och delta i opinionsbildning, att aktivt främja intressen och att påverka beslut och lagstiftning (Bevelander och Spång 2017; Koopmans m.fl. 2012). Definitioner i olika forskningsartiklar sträcker sig från en känsla att höra till i det nya landet (nationell identitet) till mer handfasta uttryck för demokratisk integration såsom benägenheten att bli medborgare och att rösta i allmänna val, representation i politiska sammanhang och viljan att engagera sig politiskt i sitt nya hemland. De sistnämnda faktorerna är exempel på egna val som indikerar en vilja att vara delaktig i den demokratiska processen att forma samhället.

Även frågor om tillit till samhällets institutioner och upplevd diskriminering hör samman med graden av demokratisk integration. I jämförelse med många andra länder har både inrikes och utrikes födda i Sverige högt förtroende både människor emellan och för gemensamma institutioner (OECD 2023a). Den höga graden av generell tillit som karaktäriserar det svenska samhället verkar dessutom ha ökat under samma period som andelen utrikes födda i befolkningen har ökat. Forskarna pekar samtidigt på studier från exempelvis Danmark som argumenterar för att även om den generella tilliten ökar på nationell nivå så kan den sjunka lokalt i områden som präglas av mångfald (Trägårdh m.fl. 2013).

Breidahl och Gustavsson (2021) har med data från en dansk enkät undersökt hur olika aspekter av nationell identitet bland invandrare och deras barn relaterar till deras allmänna förtroende för främlingar, både förtroendet för infödda danskar och för andra invandrare, och

deras tillit till offentliga institutioner. Studien indikerar att känslan av nationell samhörighet är positivt kopplat till social och institutionell tillit. Gemensamma värderingar verkar däremot inte vara korrelerat med en högre grad av tillit.

Jämfört med andra europeiska länder är det relativt få krav som ställs i dag för att beviljas svenskt medborgarskap (se avsnitt 4.2.1). Naturaliseringsgraden (dvs. andelen icke-medborgare som förvärvat medborgarskap) är också hög i Sverige, efter 20 år i landet har 80 procent blivit svenska medborgare (Vink m.fl. 2021). Som redovisas i kapitel 4 har dock regeringen aviserat att kraven för att förvärva ett svenskt medborgarskap ska skärpas. Bland annat ska krav på kunskaper i det svenska språket och kunskaper om det svenska samhället införas.

Studier av valdeltagande bland röstberättigade invandrare i Sverige visar att utrikes födda röstar i betydligt lägre utsträckning än inrikes födda. Samtidigt har inrikes födda med utrikes födda föräldrar ett högre valdeltagande än sina utrikes födda föräldrar. Kvinnor är mer benägna att rösta än män, vilket även gäller för inrikes födda. Sannolikheten att rösta är lägst hos personer födda i Afrika och Asien. Hög utbildning, hög inkomst och lång bosättningsstid ökar sannolikheten att rösta. Dessutom gynnar medborgarskap det politiska deltagandet. Forskning visar också att invandrades representation i politiska församlingar i Sverige har ökat över tid, men att utrikes födda fortfarande är en underrepresenterad grupp (Bevelander och Spång 2017).

Demokratisk integration kan följas upp genom både registerdata och enkäter. Vanligt förekommande indikatorer på detta område är naturaliseringsgrad, valdeltagande och representation. I vissa studier används även enkätfrågor där respondenterna besvarar frågor som exempelvis mäter kunskaper om politik, känsla av tillhörighet och identifikation, samt tillit och förtroende för politiker och för samhällets institutioner såsom polis och domstolsväsendet.

6.2.5 Social integration

Social integration handlar om socioekonomiska förhållanden, om samhällets vilja och förmåga att inkludera nya invånare i formella och informella sammanhang samt om den enskildes ansträngningar för att integrera sig i samhället. Den sociala integrationen sker på olika

arenor i arbetslivet och i skolan, i närmiljön och i det organiserade och oorganiserade civilsamhället. Social integration kan också handla om sammanhållning och tillit mellan människor (se även demokratisk integration). Ibland avser social integration den samhälleliga nivån i bredare bemärkelse. Europarådet (2008) definierar exempelvis social integration (*social inclusion*) som förmågan att delta i värdlandets sociala, kulturella, ekonomiska och politiska liv. I detta sammanhang används alltså uttrycket som ett samlingsbegrepp för en mängd olika förhållanden.

I vissa studier avgränsas social integration till att avse kontakter, relationer och nätverk mellan inrikes och utrikes födda personer. Denna beskrivning används bland annat av Harder m.fl. (2018) som med enkätfrågor mäter omfattningen av sociala nätverk och kontakter mellan inrikes och utrikes födda. Även i studien *Integration bland unga: En mångkulturell generation växer upp* (Jonsson m.fl. 2022) definieras social integration som interaktion och nätverk mellan inrikes och utrikes födda. I studien följs över 5 000 unga genom tonårsperioden till det tidiga vuxenlivet, och enkätsvar om bland annat sociala relationer, partnerval, familj och socialt kapital används för att mäta den sociala integrationen.

För unga utgör skolan ofta en naturlig arena för social integration. I studien om integration bland unga framhåller forskarna att det inte finns någon social klyfta mellan barn till inrikes födda och barn till utrikes födda i grundskolan. Många unga med svensk respektive utländsk bakgrund umgås med varandra i skolan och en hel del (men betydligt färre) har också vänner över denna gräns. Vänskap mellan unga med svensk och utländsk bakgrund är betydligt vanligare när den etniska koncentrationen i skolan är måttlig. Vad gäller partnerval framkommer dock att det är mycket ovanligt bland unga som har sitt ursprung i Mellanöstern eller Afrika att ha en partner med svensk bakgrund. Denna svaga mellanetniska partnerbildning menar författarna kommer att ha konsekvenser även för integrationen i nästa generation och kan till exempel påverka barnens språkinlärning och nätverk (Jonsson m.fl. 2022).

Med hjälp av en enkät till nyanlända som deltar i språkundervisning inom sfi, övrig kommunal vuxenutbildning eller gymnasiets språkintröduktion har Thalberg och Liljeberg (2022) studerat självupplevd integration. Resultaten som gäller social integration bekräftar bilden av att det är svårt att få vänner i Sverige. Ungefär hälften

av alla svarande hade inte ätit middag med en svensk som inte tillhör familjen någon gång under det gångna året. Närmare 40 procent svarade att de inte hade haft någon kontakt via telefon, sms, chatt eller e-post med en svenskfödd vän eller bekant under den senaste månaden. Män verkar ha något fler kontakter med svenskar jämfört med kvinnor, både vad gäller middagar och ”digital kontakt”. Att ha många svenska kontakter var också vanligare bland män, 22 procent av männen och 13 procent av kvinnorna svarade att de haft kontakt med sju svenskar eller fler den senaste månaden.

I en utvärdering av de långsiktiga effekterna av en arbetsmarknadspolitisk insats som riktade sig till nyanlända flyktingar i Göteborg med kort formell utbildning inkluderade forskarna även enkätfrågor för att studera den självupplevda integrationen i bredare bemärkelse, bland annat social integration (Dahlberg m.fl. 2023). Forskarna finner att den arbetsmarknadspolitiska insatsen lyckades väl med att få deltagarna etablerade på arbetsmarknaden. Först efter cirka fyra år kom jämförelsegruppen i kapp dem som erbjöds att delta i insatsen vad gäller sysselsättning och inkomster. Det verkar dock inte som att den snabbare etableringen på arbetsmarknaden ledde till att man upplever sig mer integrerad i andra dimensioner. Av svaren som mäter social integration framgår att de svarande i båda grupperna efter cirka fem år i landet har mycket lite kontakt med svenskar, både vad gäller kontakt via telefon, via deltagande i aktiviteter och via kontakt med grannar. De känner däremot en stor tillhörighet till Sverige som land och känner sig i liten utsträckning som främlingar i landet samt upplever att de har en mycket god känsla för samhällelig navigering (Dahlberg m.fl. 2023).

Uppföljning av den sociala integrationen i betydelsen sociala kontakter och nätverk mellan inrikes och utrikes födda personer och känslan av tillhörighet är svårt. De studier som finns att tillgå har som redovisats baserats på olika enkätundersökningar med begränsade möjligheter att följa utvecklingen över tid. Social integration i den bredare, samhälleliga, betydelsen kan dock följas upp genom registerdata om socioekonomiska förhållanden, bostadsförhållanden och hälsa. Bland EU:s indikatorer för uppföljning av integration återfinns indikatorer som mäter såväl ekonomisk utsatthet och barnfattigdom som bostadssituation och hälsa under rubriken social inkludering (se tabell 3.2 i avsnitt 3.5.2).

6.2.6 Kulturell integration

Att komma från ett annat land är också att komma från en annan kultur, med andra normer och värderingar. Dessa värderingar kan i sin tur påverka individens möjlighet till integration i det nya samhället. Kulturell integration avser hur individers attityder och värderingar förändras över tid när de etablerar sig i ett nytt land. Inom forskningen innefattar kulturell integration komponenter som etnisk identifiering, religion och religiositet, och värderingar och attityder till exempelvis familj, sexualitet och jämställdhet, men även vilket språk man använder som hemspråk (se t.ex. Jonsson m.fl. 2022).

I ett pågående projekt om den subjektiva, självupplevda, integrationen, *Migrant World Values Survey*, har data samlats in om attityder och värderingar hos ett stort urval av utomeuropeiska migranter i Sverige. Preliminära resultat visar att kvinnor och män födda utanför Europa befinner sig värderingsmässigt någonstans mitt emellan de rådande värderingarna i deras ursprungsländer och i Sverige, men också att deras värderingar närmar sig de värderingar som svenskfödda har ju längre tid de vistas i Sverige (Puranen 2019).

Liknande slutsatser kan också dras från studier om hur utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande påverkas av normer kring könsroller och kvinnors förvärvsarbete. I dessa studier används kvinnlig förvärvsfrekvens i födelselandet som ett indirekt mått för värderingar om kvinnors yrkesarbete (se Antecol 2000; Blau 2015; Khoudja och Fleischmann 2018; Neuman 2018). Studierna visar på starka korrelationer mellan kvinnors arbetskraftsdeltagande i ursprungslandet och gruppens sysselsättning i mottagarlandet. Att kvinnors sysselsättning ökar över tid, tolkas i dessa studier som att det sker en successiv anpassning till normerna i det nya landet.

Hur snabbt utrikes föddas värderingar förändras varierar mellan olika typer av värderingar. Hammar (2021) visar att utrikes födda efter cirka tio år i Sverige har samma syn på hur viktigt det är med familj, fritid och politik i livet som svenskfödda i genomsnitt. För religion, självbestämmande och tillit har värderingsgapet ungefär halverats under migranternas första tio år i Sverige. Även den tidigare nämnda studien av integration bland unga visar att det är inom området religion och religiositet som unga med utländsk bakgrund skiljer sig mest från unga med svensk bakgrund. I denna studie framkommer också tydliga skillnader på gruppnivå vad gäller vär-

deringar och attityder i frågor om abort och homosexualitet och synen på jämställdhet. Vidare visas att unga med utländsk bakgrund identifierar sig mindre med Sverige än unga med svensk bakgrund, men att benägenheten att identifiera sig med Sverige ökar mellan generationer och med högre ålder (Jonsson m.fl. 2022).

Att mäta kulturell integration är av naturliga skäl svårt. De flesta studier som har genomförts på området avser självuppskattningar, dvs. de använder sig av individernas egna svar i enkätundersökningar med frågor om attityder och värderingar. Frågorna är många gånger av känslig karaktär, vilket kan innebära både ökade problem med bortfall och svårigheter att tolka resultaten.

6.3 Ett nytt övergripande mål för integrationspolitiken

Förslag: Det övergripande målet för integrationspolitiken är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter som övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige tar ansvar för att bli en del av det svenska samhället och att samhället ger möjligheter att fullt ut delta och bidra i arbets- och samhällslivet.

Vad handlar integrationspolitik om och vad vill man uppnå?

Det övergripande målet för integrationspolitiken bör uttrycka vad politiken ska sträva efter att uppnå. Integrationspolitik i Sverige liksom i övriga EU handlar i grunden om att skapa ett gott samhälle för alla oavsett bakgrund. Politiken handlar också om att skapa ett samhälle som håller samman. För att stärka sammanhållningen behöver samhället bygga på rättsliga regler som innebär att människor har lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter att forma sina egna liv. Vidare måste grundläggande normer och värderingar samt individuella friheter och rättigheter i vår grundlag respekteras. Demokratin och dess principer samt samhällets grundläggande normer och värderingar måste förankras hos var och en som lever och bor i Sverige.

Ett samhälle där alla som kan deltar aktivt i arbets- och samhällslivet bidrar till ett samhälle med hög tillit och god social sammanhållning. Att ha ett arbete och en egen försörjning ger den enskilde frihet och självständighet. Även detta kan bidra till att skapa en känsla av samhörighet. Att fler arbetar är också viktigt för utvecklingen av samhällets långsiktiga välbefinnande, och för att trygga ett ekonomiskt hållbart välfärdssamhälle. En framgångsrik integration innebär således positiva konsekvenser för såväl den enskilde som för samhället i stort.

Om integrationen misslyckas kan de negativa konsekvenserna bli stora på flera områden, bland annat på ekonomin och deltagandet på arbetsmarknaden. Det kan också skapa känslor av utanförskap och exkludering och ökade spänningar inom det svenska samhället. En misslyckad integration kan också undergräva respekten för mänskliga rättigheter och demokratin samt medföra minskad vilja att leva upp till det nationella åtagandet att fullgöra internationella skyldigheter gentemot flyktingar och andra personer i behov av internationellt skydd.

Integrationspolitik kan inte innebära att människor påtvingas "svenskheter". Sverige är sedan många år tillbaka ett mångkulturellt land. År 2022 var drygt 20 procent av den svenska befolkningen, dvs. över två miljoner personer, födda i ett annat land än Sverige. Här lever, bor och arbetar människor med olika nationellt och etniskt ursprung, religion och livsåskådning.

Var och en som bor i Sverige måste dock anpassa och förhålla sig till samhällets grundläggande normer och värderingar. Det innebär respekt för principerna om frihet och demokrati samt respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet och rättsstatsprincipen. Det innebär dessutom respekt för bestämmelserna i vår grundlag om de grundläggande fri- och rättigheterna som bland annat omfattar respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet, icke-diskriminering, solidaritet, religions- och yttrandefrihet, samt rättskipning. Handlingar som bryter mot dessa grundläggande normer och värderingar eller mot andra delar av svensk lag kan aldrig accepteras, oavsett vem man är, varifrån man kommer eller vilken religion man har.

Regeringsformen föreskriver att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekono-

miska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa (1 kap. 2 §). Bestämmelsen ger uttryck för grundläggande värderingar som är avsedda att vara styrande för all offentlig verksamhet.³ Med denna utgångspunkt anser utredningen att integrationspolitiken bör sträva efter att uppnå lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett bakgrund eller födelseland.

Det övergripande syftet med integrationspolitiken är enligt utredningens mening således att säkerställa att var och en som lever och bor i Sverige, oavsett bakgrund eller födelseland, ska ha lika möjligheter att delta och bidra i samhället och att kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Politiken bör därmed inriktas på att säkerställa att var och en har kunskap, förmåga och möjlighet att fatta fria och självständiga beslut om sitt liv. Politiken behöver också grundas på respekt för enskildas handlingsfrihet, såvitt något inte är förbjudet, samt bidra till att skapa goda levnadsförhållanden för alla. Det är en politik som bidrar till att minska sociala och ekonomiska skillnader mellan människor. Det är en politik som är inkluderande, skapar delaktighet och respekterar människors olikhet. Det är en politik som ger grunden för ett samhälle som håller samman och där var och en är fri att forma sitt eget liv.

En integrationspolitik som ställer krav och ger möjligheter

Den svenska integrationspolitiken ska vara kravbaserad och betona individens eget ansvar för att bli en del av det svenska samhället. I avsnitt 4.3 beskrivs de normativa integrationskrav som kan ställas som särskilda villkor på utrikes födda för att få permanent uppehållstillstånd och som regeringen har aviserat ska införas också för att få svenskt medborgarskap. Dessa integrationskrav tydliggör samhällets förväntningar på att den som invandrar för att långvarigt bosätta sig i Sverige också ska kunna försörja sig själv genom eget arbete, lära

³ Paragrafen ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten. Den ger däremot inte upphov till några rättigheter för medborgarna. De rättsligt bindande rättighetsreglerna, däribland yttrande- och religionsfriheten, har samlats i 2 kap. regeringsformen, se prop. 1975/76:209 s. 128 och prop. 2009/10:80 s. 188.

sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar.

Även en kravbaserad integrationspolitik bör enligt utredningens mening ha jämlikhet i livschanser som övergripande mål. Målet för integrationspolitiken bör dock även uttrycka vad som krävs av individ och samhälle för att åstadkomma jämlika livschanser.

Integration är en dynamisk, långsiktig och dubbelriktad process som bygger på ett ömsesidigt tillmötesgående. Synen på integration som en tvåvägsprocess har ett starkt stöd i det svenska samhället. Detta har framkommit i utredningens många möten med civilsamhällets organisationer, kommuner, arbetsmarknadens parter, forskare och experter (se bilaga 4). Samma bild visar den särskilda Eurobarometer om integration som genomfördes hösten 2021. Av de 1 070 svenskar som intervjuades ansåg 80 procent att både den som invandrar och det svenska samhället har ett ansvar för en lyckad integration, 13 procent svarade att invandrarna själva har det största ansvaret medan 7 procent svarade att det svenska samhället har det största ansvaret (EU-kommissionen 2022).

Den som invandrar behöver således ta ett eget ansvar för att använda sin potential och bidra till det svenska samhället. Samtidigt behöver myndigheter, organisationer, arbetsgivare och den övriga befolkningen bidra till integrationen genom att överbrygga hindren för etablering i arbets- och samhällslivet och ge den som invandrar tillträde till samhällets olika arenor. För en framgångsrik integration behövs både att den som invandrar tillägnar sig de kunskaper och resurser som behövs för att bli en del av samhället och ett välkomnande samhälle som ger den som invandrar rättigheter och möjligheter att delta och bidra i arbets- och samhällslivet.

Den som invandrar behöver också få kunskap om hur vårt samhälle och vår demokrati fungerar samt om vilka normer och värderingar som gäller här. Ansvariga myndigheter behöver därmed säkerställa att den som invandrar erbjuds och tar del av insatser som bidrar till att förankra detta. Som utredningen konstaterar i delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) behöver samhället ta ansvar för att den som invandrar till Sverige nås av information, dels om samhällets förväntningar och krav på kvinnors och mäns deltagande i arbets- och samhällslivet, dels om vilka insatser som kan erbjudas för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Myndigheter och kommuner behöver

också nå ut med information om vilket stöd som finns för att enskilda ska kunna nå upp till samhällets förväntningar.

Utredningen anser därför att det övergripande målet också bör uttrycka vad som krävs såväl av den som invandrar som av samhället för att integrationen ska bli framgångsrik.

Integrationskraven gäller för vuxna

För genomförandet av den nuvarande integrationspolitiken har inriktningen länge varit att dess mål i huvudsak ska uppnås genom generella insatser som riktar sig till hela befolkningen (se kapitel 2). Dagens integrationspolitik omfattar således såväl vuxna som barn. Integrationskraven riktar sig emellertid mot vuxna i arbetsför ålder. Barn och unga under 18 år träffas inte av de integrationskrav som finns och som avses införas. Utredningen anser därför inte att flickor och pojkar bör lyftas fram särskilt i det övergripande målet för integrationspolitiken.

Utredningen anser emellertid att ett barnperspektiv, som synliggör och stärker flickors och pojkars rättigheter och möjligheter att delta i samhället, bör beaktas vid utformningen av delmål och vid framtagandet av indikatorer för uppföljning av integrationen (se vidare avsnitt 6.4).

Jämlikhetsmålet bör kvarstå i det övergripande målet

De mänskliga rättigheterna slår fast att alla människor är lika mycket värda. De innehåller regler som tillsammans ger ett grundskydd för mänsklig värdighet och syftar bland annat till att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Reglerna gäller för alla oavsett bakgrund och således även för personer som inte är födda i Sverige men som har en laglig rätt att leva och bo här. Som redovisats ovan utgör dessa regler en grundläggande förutsättning för att kunna åstadkomma en framgångsrik integrationspolitik som kan bidra till att skapa ett samhälle som håller samman.

De mänskliga rättigheterna är av formell natur, vilket inte nödvändigtvis innebär att alla människor i praktiken har lika förutsättningar att tillvarata de rättigheter som erbjuds och att därmed fungera som medlemmar av samhällets gemenskap på lika villkor.

Politikens uppgift är dock att identifiera och vidta åtgärder där så behövs för att säkerställa att alla kan uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, oavsett bakgrund eller födelseland.

En viktig förutsättning för att utrikes födda ska kunna delta och bidra i samhället är att alla former av diskriminering motverkas. Diskriminering är ett utbrett och komplext samhällsproblem. Diskriminering förekommer inom alla områden i samhället, till exempel i arbetslivet, i skolan, vid besök i butiker eller restauranger och vid kontakt med hälso- och sjukvården. Av de anmälningar som inkommer till Diskrimineringsombudsmannen (DO) är diskriminering inom arbetslivet och utbildningsområdet vanligast. Enligt enkätundersökningar är det vanligast med diskriminering som har samband med kön, etnisk tillhörighet eller ålder. I rapporten visas också att diskriminering som har samband med religion eller annan trosuppfattning är ett allvarligt problem inom arbetslivet (DO 2023).

Det ska inte föreligga systematiska skillnader i villkor mellan inrikes och utrikes födda kvinnor och män vad gäller möjligheterna att forma samhället och sina egna liv. Rätten och möjligheten för enskilda att delta i formandet av samhället och att göra självständiga livsval fritt från diskriminering är en grundläggande demokratisk fråga som naturligtvis förutsätter att andra människors motsvarande rättigheter och möjligheter inte ska kränkas. Att utrikes födda kvinnor och män har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter på livets alla områden som övriga befolkningen är därmed en förutsättning för ett jämlikt och jämställt samhälle där alla, oavsett bakgrund, har samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Att människor behandlas lika har stor betydelse för statens legitimitet. I en studie om viljan att försvara vårt land och vår demokrati framhåller Widmalm och Persson (2023) att det krävs att en stat uppfattas som legitim för att uppbåda militär försvarsvilja och motståndskraft, liksom för att en demokratisk stat ska kunna hantera olikheter och intressekonflikter. Enligt forskarna är då en förutsättning att staten genomgående behandlar medborgarna lika. En stat som agerar opartiskt gentemot medborgarna skapar det förtroende som krävs för att uppbåda viljan att försvara den.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det övergripande målet för integrationspolitiken även fortsättningsvis bör ha sin grund i mänskliga rättigheter samt utgå från de gemensamma grundprinciperna för integrationspolitik inom EU som Sverige har anslutit

sig till. Utredningen föreslår därför att det nuvarande jämlikhetsmålet, som innebär att alla oavsett bakgrund ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, ska kvarstå i det övergripande nationella målet för integrationspolitiken. Utredningen ser dock behov av att målet i denna del formuleras tydligare och mer avgränsat än nuvarande mål.

Det nya målet behöver vara tydligt och uppföljningsbart

Den nuvarande utformningen av det övergripande målet innebär svårigheter när det gäller styrning och uppföljning. Det gäller särskilt då målet gäller alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund, vilket är brett och rymmer mer än integrationspolitik. Det övergripande målet behöver därför konkretiseras med utgångspunkt i vad som faktiskt är möjligt att följa upp.

Som Riksrevisionen (2005) konstaterar har integrationspolitiken i praktiken handlat om att utjämna skillnaderna mellan gruppen med utländsk bakgrund och den övriga befolkningen. Uppföljningen av integrationspolitikens resultat och utfall inom olika områden bygger framför allt på registerdata där jämförelser kan göras mellan grupper utifrån födelseland eller svensk respektive utländsk bakgrund.

Etnisk och kulturell bakgrund är ett betydligt vidare begrepp än utländsk bakgrund och kan omfatta såväl nationella minoriteter som personer vars migrationsbakgrund ligger flera generationer bak i tiden. Individens etnicitet och kulturella bakgrund är heller inte en uppgift som registreras i Sverige, vilket i praktiken gör det nuvarande målet omöjligt att följa upp. En möjlighet som har utretts av DO är att använda jämlikhetsdata, som bygger på enkätfrågor och självidentifikation (DO 2012; 2023). Metoden är omdiskuterad och för närvarande finns inget pågående arbete i Sverige för att utveckla jämlikhetsdata.⁴ Utredningen anser därför inte att jämlikhetsdata är en framkomlig väg för att inom överskådlig framtid åstadkomma bättre möjligheter till styrning och uppföljning av integrationspolitiken.

En framgångsrik integration innebär att alla som lever och bor i Sverige oavsett bakgrund eller födelseland har jämlika möjligheter att delta och bidra i samhället och att leva ett fritt, värdigt och själv-

⁴ År 2021 tog EU-kommissionens Högnivågrupp för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald fram en vägledning om insamling och användning av jämlikhetsdata baserade på ras eller etniskt ursprung.

ständigt liv. Detta utgör också grunden för ett samhälle som håller samman. Av målet bör det därför framgå att integrationspolitik handlar om att minska skillnader mellan gruppen utrikes födda och den övriga befolkningen.

För att skapa en mer ändamålsenlig styrning, bättre förutsättningar för uppföljning av resultaten samt en tydligare koppling mellan mål, inriktning och verksamhet bör det övergripande målet kompletteras med delmål som närmare preciserar och förtydligar det övergripande målets inriktning inom olika områden. Utredningens bedömning avseende hur en sådan målstruktur bör utformas beskrivs i avsnitt 6.4.

Jämställdhetsperspektivet behöver synliggöras och stärkas

Som redovisas i avsnitt 5.4 anser utredningen att de integrationspolitiska målen bör genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv. För att synliggöra och stärka jämställdhetsperspektivet inom integrationspolitiken föreslår utredningen därför att det av det nya övergripande målet för integrationspolitiken ska framgå att såväl kvinnor som män ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter att delta och bidra i samhället och att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv.

Ett jämställdhetsperspektiv ska integreras även när det gäller insatser och åtgärder inom integrationsområdet som riktar sig mot barn.

Det nya målet för integrationspolitiken

Mot denna bakgrund föreslår utredningen sammanfattningsvis att det övergripande målet för integrationspolitiken ska vara att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter som övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige tar ansvar för att bli en del av det svenska samhället och att samhället ger möjligheter att fullt ut delta och bidra i arbets- och samhällslivet.

6.4 Behov av delmål som konkretiserar vad integrationspolitiken inriktas mot

Bedömning: För att kunna följa upp måluppfyllelsen på integrationsområdet behöver det övergripande målet konkretiseras i delmål på ett begränsat antal områden där det finns relevanta indikatorer som kan följas över tid och där det går att ange ett önskvärt utfall. Delmålen bör formuleras som konkreta, mätbara och realistiska inriktningsmål. De bör också svara mot de normativa integrationskrav som kan ställas på utrikes födda för att få permanent uppehållstillstånd och medborgarskap.

De integrationspolitiska delmålen bör genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv.

Vid utformningen av delmål och indikatorer bör, där så är relevant, ett barnperspektiv integreras som synliggör och stärker flickors och pojkars rättigheter och möjligheter att delta i samhället.

Behov av delmål som konkretiserar de olika dimensionerna av integration

Integration omfattar komplexa processer i flera olika dimensioner (se avsnitt 6.2). Integrationspolitiken är tvärsektoriell, det vill säga ett politikområde som kräver insatser och åtgärder inom flera politikområden, bland annat inom arbetsmarknads-, utbildnings-, bostads-, social-, hälso- och sjukvårds-, demokrati-, och jämställdhetspolitiken. Det finns också ett tydligt samband mellan integrations- och migrationspolitiken, eftersom migrationspolitiken sätter ramarna för vilka grupper som invandrar till Sverige och anger vad som krävs för att få bosätta sig långvarigt i Sverige.

Det är emellertid inte möjligt att formulera mål som direkt relaterar till eller tar sikte på varje enskilt politik- och verksamhetsområde. Målen bör i stället ge uttryck för en prioritering av de områden som är mest centrala för integrationen av utrikes födda. En förutsättning för att nå de mål som formuleras inom integrationspolitiken är att verksamheter inom relevanta politik- och verksamhetsområden bidrar till att uppfylla målen.

Som konstaterats är integration en dynamisk, långsiktig och dubbelriktad process som bygger på ett ömsesidigt tillmötesgående.

För att kunna skapa ett samhälle som håller samman krävs att den som invandrar anstränger sig för att integreras i arbets- och samhällslivet. Det krävs emellertid också ett välkomnande samhälle där myndigheter, organisationer, arbetsgivare och den övriga befolkningen bidrar till att överbygga hindren för etablering i arbets- och samhällslivet (se avsnitt 3.2.2 och 6.3).

Utredningen anser således att det övergripande målet för integrationspolitiken behöver konkretiseras i delmål som närmare preciserar och förtydligar innebörden av det övergripande målet inom olika samhällsområden. En konkretisering i delmål behövs också för att ta fram relevanta indikatorer som gör det möjligt att följa upp måluppfyllelsen. På så sätt skapas förutsättningar för en kunskapsbaserad styrning av den offentliga verksamheten samt effektivare prioritering av insatser och åtgärder inom respektive politikområde. Det är avgörande för en framgångsrik integrationspolitik att insatser och åtgärder som vidtas bygger på ett solitt och evidensbaserat kunskapsunderlag och inte på allmänna föreställningar om tillståndet för integrationen av utrikes födda. Genom att ställa upp tydliga, relevanta och konkreta mål som kan mätas och följas upp över tid kan hinder för integration identifieras samt relevanta och mer träffsäkra åtgärder vidtas.

Delmål och indikatorer för att kunna mäta och följa upp måluppfyllelsen bör därför utformas så att integrationspolitiken kan bidra till jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. Delmålen bör tydliggöra det offentligas ansvar att skapa möjligheter för den som invandrar att tillägna sig de resurser och färdigheter som krävs. De bör också tydliggöra individens ansvar att aktivt engagera sig för att fullt ut kunna delta i arbets- och samhällslivet. Det innebär att delmål behövs inom de områden där det är särskilt angeläget att integrationsresultaten förbättras. Det innebär också att delmålen behöver svara mot de normativa integrationskrav som kan ställas på utrikes födda för att få permanent uppehållstillstånd och medborgarskap, såsom krav på egen arbetsinkomst samt krav på grundläggande kunskaper i svenska språket och om samhällets institutioner, regelverk, normer och värderingar (se avsnitt 4.5). På så sätt tydliggörs också kopplingen mellan migrations- och integrationspolitiken.

Delmålen behöver också formuleras så att de kan göras gällande över en längre tidsperiod. De bör även vid behov kunna komplet-

teras med etappmål som anger vad som ska uppnås på kortare sikt, exempelvis inom ramen för strategier, handlingsplaner och liknande. Utredningens förslag och bedömningar som avser eventuella behov av strategier, handlingsplaner, särskilda myndighetsuppdrag och andra styrmedel som behövs för genomförande av integrationspolitiken återkommer vi till i slutbetänkandet.

Delmålen bör formuleras så att de är konkreta, mätbara och realistiska

För en bättre målstyrning och för att kunna följa upp resultat och utfall inom olika samhällsområden bör delmålen inriktas mot områden där det finns relevanta indikatorer som kan följas över tid och där det går att ange ett önskvärt utfall. Ett önskvärt utfall bör vara att utrikes födda kvinnor och män ska ha möjlighet att uppnå samma sociala och ekonomiska utfall som inrikes födda kvinnor och män.⁵ Detta synsätt har också stöd i forskningen. Enligt Harder m.fl. (2018) handlar integration om i vilken grad invandrare har den kunskap och de resurser som behövs för att kunna leva ett framgångsrikt och tillfredställande liv i det nya landet. Politiken bör således fokusera på att den som invandrar för att långvarigt bosätta sig i Sverige har möjligheter och incitament att lyckas i samhället. Det innebär att vikt bör läggas på orsakerna till olika utfall mellan inrikes och utrikes födda snarare än på olikheterna i sig.

Eftersom uppföljning av målpuppfyllelsen görs på gruppnivå behöver delmålen, och indikatorerna för att följa upp utfallen, utformas med beaktande av att utrikes födda är en stor och mycket heterogen grupp. Som beskrivs i avsnitt 6.2 förbättras integrationen med längre tid i landet, oavsett vilken dimension av integrationen som avses. Vad gäller den ekonomiska integrationen finns det också stora skillnader i etableringstakt beroende på grund för bosättning. Kön, ålder, utbildningsbakgrund och födelse-region är andra individuella egenskaper som påverkar förutsättningarna för integration. Detta innebär att sammansättningen i gruppen utrikes födda kommer att påverka integrationsutfallen för gruppen som helhet. För att delmålen ska vara realistiska bör de därför formuleras som en önskad riktning mot minskade skillnader i utfall mellan inrikes födda och

⁵ Jämför OECD:s syn på integration ”... the ability of immigrants to achieve the same social and economic outcomes as the native-born, while taking account of their characteristics” (OECD 2023a s. 17).

utrikes födda. Utfallen behöver dock även i många fall redovisas fördelat efter bland annat vistelsetid, grund för bosättning och födelseregion. För vissa indikatorer kan det även vara relevant att synliggöra skillnader utifrån ålder.

För att kunna följa måluppfyllelsen över tid bör delmålen också formuleras utifrån en långsiktig inriktning av integrationspolitiken inom respektive samhällsområde, snarare än att formuleras som kvantitativa mål som kan behöva ändras när samhällsutvecklingen inom ett visst område förändras. På så sätt kan målen också bidra till att göra det tydligt för myndigheter, kommuner och andra aktörer, som har eller får uppdrag inom politikområdet, vilken långsiktig inriktning politiken har inom olika samhällsområden. Det i sin tur kan även vara till stöd för berörda myndigheter när de ska utveckla sina verksamheter.

Vid behov bör delmålen dock kunna brytas ned i kvantitativa (siffersatta) mål. När Calmfors (2020) diskuterar för- och nackdelar med kvantitativa sysselsättningsmål framhåller han att kvantitativa mål skapar tydliga riktmärken att utvärdera politiken mot. Samtidigt kan de riskera att styra politiken mot just de mål (mått) som valts – oberoende av hur väl de senare är relaterade till de överordnade mål som man egentligen vill uppnå. Han framhåller dock att fördelarna med kvantitativa mål kan överväga nackdelarna, förutsatt att ett antal kriterier är uppfylla. Enligt Calmfors bör kvantitativa mål vara enkla, verifierbara, adekvata och ha legitimitet. För att vara meningsfulla ska de också gå att verkställa, dvs. de bör vara realistiska, och det är viktigt att tydligt ange när de ska uppnås.

Kvantitativa mål bör därmed vara tidsatta. Enligt utredningens mening lämpar sig kvantitativa målformuleringar inom integrationspolitiken bäst inom ramen för strategier, särskilda myndighetsuppdrag och liknande styrmedel där regeringen samtidigt kan presentera insatser som kan bidra till måluppfyllelsen.

Sammanfattningsvis bör delmålen därför formuleras som konkreta, mätbara och realistiska inriktningsmål.

Det bör inte införas ett särskilt delmål om kulturell integration

Utredningen har haft rundabordsamtal med forskare och myndighetsexperter om målstyrning och uppföljning av integrationspolitiken med fokus bland annat på social, kulturell och demokratisk integration. Utredningens bedömning, bland annat mot bakgrund av vad som framkom vid detta möte, är att det varken är möjligt eller lämpligt att införa ett delmål om kulturell integration.

Hur människor väljer att identifiera sig själva etniskt och kulturellt, vilken religion samt vilka värderingar och attityder enskilda personer har kan inte målsättas utan en uppenbar risk att inkräkta på grundläggande rättigheter och friheter, däribland religions- och yttrandefriheten, som finns i vår grundlag. Det är enligt utredningens bedömning därför inte heller möjligt att formulera ett delmål om kulturell integration som anger en önskad riktning mot minskade skillnader i utfall mellan inrikes och utrikes födda.

Frågor som nationell identifikation, religion och religiositet, samt olika typer av värderingar är dock intressanta att studera och följa, eftersom de är av betydelse för att människor ska känna tillhörighet och delaktighet i samhället. En grundläggande förutsättning för en framgångsrik integration är att alla som lever och bor i Sverige, oavsett bakgrund och födelseland, känner till, förstår och anpassar sig till det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar. Det kan därför vara relevant att inkludera indikatorer som mäter inställning och attityder till kulturella och värderingsgrundade frågor om exempelvis familj, sexualitet och jämställdhet i uppföljningen av andra delmål, särskilt vad gäller demokratisk och social integration (se vidare avsnitt 6.4.4 och 6.4.5).

Jämställdhetsperspektivet bör synliggöras i samtliga delmål

Som redovisas i avsnitt 5.4 anser utredningen att integrationspolitiken bör genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Som framgår av delbetänkandet (SOU 2023:24) har nuvarande regelverk lämnat majoriteten av de nyanlända utomeuropeiskt födda kvinnorna utanför det samordnade stöd som vissa nyanlända kan få för etablering på arbetsmarknaden. Den stora gruppen anhöriginvandrare, bland vilka kvinnor är överrepresenterade, är tänkt att få stöd för arbetsmarknadsetableringen inom ramen för de generella insatser

som erbjuds alla arbetssökande. De ska också erbjudas att delta i sfi och samhällsorientering. Dessa grupper tar dock i låg utsträckning del av dessa insatser i dag. Vidare visas att nyanlända kvinnor som deltar i etableringsprogrammet inte erbjuds ett likvärdigt stöd från Arbetsförmedlingen som män och att de i lägre grad än män erbjuds arbetsmarknadsinsatser.⁶

Normer, värderingar och attityder påverkar kvinnors arbetsmarknadsutfall. Invandringen sammanfaller ofta i tiden med familjebildning och barnafödande. Kvinnor som har barn i förskoleåldern har en tydligt högre risk att varken arbeta eller studera jämfört med kvinnor som inte har barn under sex år. För män är sambandet omvänt. Normer och värderingar som betonar traditionella familjroller, där kvinnor ansvarar för omsorgen om hem och barn medan mannen är försörjaren, kan vara en bidragande förklaring till utrikes födda kvinnors långsamma etablering på arbetsmarknaden.⁷ Kvinnor och män möts inte heller av samma förväntningar och krav från handläggare på Arbetsförmedlingen. Män bedöms i högre utsträckning än kvinnor med samma utbildningsnivå som matchningsbara och får därmed i större utsträckning möjlighet att ta del i arbetsnära insatser.⁸

Utbildning och kunskaper i svenska är två faktorer som underlättar integrationen i arbets- och i samhällslivet (se avsnitt 6.2). För kvinnor är utbildningsnivå en av de viktigaste framgångsfaktorerna för att komma in på arbetsmarknaden. Kvinnor med utbildning på gymnasial nivå har mer än dubbelt så hög chans att vara sysselsatta fyra år efter invandringen jämfört med kvinnor som har högst en utbildning på grundskolenivå. Högre formell utbildning är positivt också för mäns chanser, men verkar ha betydligt större betydelse för kvinnors möjligheter att få ett arbete än för mäns. Även sambandet mellan att påbörja sfi under det första året i landet och chansen att vara sysselsatt fyra år senare är starkare för kvinnor än för män (Landell 2021).

För att säkerställa att insatser och åtgärder för integration av utrikes födda kvinnor och män inom respektive delmål utformas så att de främjar jämställdhet anser utredningen därför att även de integrationspolitiska delmålen bör genomsyras av ett tydligt jäm-

⁶ SOU 2023:24 s. 17, 165–170.

⁷ SOU 2023:24 s. 169.

⁸ SOU 2023:24 s. 166.

ställdhetsperspektiv. Vidare behöver uppföljningen av resultaten inom samtliga delmål inkludera könsuppdelad statistik och analys av de könsskillnader som finns så att åtgärder kan vidtas för att minska skillnaderna i utfall mellan kvinnor och män.

Vid utformningen av delmål och indikatorer bör ett barnperspektiv beaktas

I utredningens förslag till övergripande mål för integrationspolitiken talas om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för utrikes födda kvinnor och män som för den övriga befolkningen. Flickor och pojkar nämns således inte i det föreslagna målet. Detta eftersom politikens inriktning och krav, som innebär att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället, riktar sig mot vuxnas etablering i arbets- och samhällslivet (se avsnitt 6.3). Integrationspolitikens utformning och inriktning inom olika områden kan emellertid ha stor betydelse även för barn med utländsk bakgrund. Hur det går för nästa generation är också en indikation på hur väl integrationspolitiken fungerar. Barn som växer upp i Sverige ska ha jämlika livschanser, som inte beror på vare sig kön, bakgrund eller födelseland.

Sverige ska följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är svensk lag sedan den 1 januari 2020.⁹ Barnkonventionen gäller för alla barn som befinner sig i ett land som har ratificerat den. Inget barn får diskrimineras. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra alla barn de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt (artikel 2.1). Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro (artikel 2.2).

Det sagda innebär att integrationspolitiken behöver säkerställa att utrikes födda barn och barn födda i Sverige med utrikes födda föräldrar har samma chanser att lyckas i livet som barn med inrikes

⁹ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

födda föräldrar. När de växer upp ska de alltså ha samma möjligheter att delta och bidra i samhället och rätt att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Flickors och pojkars bakgrund eller födelse-land ska helt enkelt inte ha någon betydelse för deras möjligheter att forma sina egna liv och sin framtid.¹⁰ Där så är relevant behöver de integrationspolitiska delmålen därför också beakta och integrera ett barnperspektiv som synliggör och stärker flickors och pojkars rättigheter och möjligheter att fullt ut delta i samhället.

I det följande redovisas utredningens förslag till integrationspolitiska delmål.

6.4.1 Delmål 1: Ekonomisk integration

Förslag: Det första delmålet är ekonomisk integration. Andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva ska öka.

Ökad arbetsmarknadsetablering är viktigt för såväl individ som samhälle

Arbete spelar en viktig roll för integrationen av utrikes födda kvinnor och män. En egen inkomst stärker den enskilda individens egenmakt och möjliggör frihet att självständigt forma sitt liv. Arbete kan också vara en källa till gemenskap och känsla av att höra till i samhället. Det finns även ett tydligt stöd för att utrikes föddas arbetsmarknadsintegration har stor betydelse för deras barns förutsättningar att lyckas i skola och arbetsliv. Ett aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet minskar risken för att ett utanförskap hos föräldrarna går i arv till barnen.

Som utredningen konstaterar i delbetänkandet (SOU 2023:24) har invandringen bidragit med ett stort och potentiellt viktigt till-

¹⁰ Målet för ungdomspolitikerna är att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen. Målet rör alla statliga beslut och insatser som berör ungdomar mellan 13 och 25 år (prop. 2013/14:191, bet. 2013/14:KrU9, rskr. 2013/14:354). Med makt att forma sina liv menas att alla ungdomar ska kunna bli delaktiga och inkluderas utifrån sina olika förutsättningar, önskemål och behov. Det ingår också att alla ungdomar oberoende av kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder ska ha samma möjligheter att kunna vara självständiga, göra självständiga val och kunna ta ansvar för sina handlingar (skr. 2020/21:105).

skott till den svenska arbetskraften. Utrikes födda spelar en viktig roll för kompetensförsörjningen och därmed för Sveriges tillväxt och konkurrenskraft. För att ta till vara denna potential behöver de som invandrar så snabbt som möjligt komma in på arbetsmarknaden. En väl fungerande arbetsmarknadsetablering är därmed av avgörande betydelse för att mildra konsekvenserna av en åldrande befolkning och skapa förutsättningar för en hållbar ekonomisk tillväxt.

En av de största integrationsutmaningarna är emellertid att många utrikes födda, särskilt kvinnor, står utanför arbetsmarknaden även efter många år i landet. Som utredningen redovisar i delbetänkandet (SOU 2023:24) är arbetslösheten generellt högre och sysselsättningsgraden lägre bland utomeuropeiskt födda än bland personer födda i Sverige och personer födda i Europa. Det finns också betydande skillnader mellan kvinnor och män från samma födelseregion och sysselsättningsgapet mellan utrikes födda kvinnor och utrikes födda män har ökat under senare år. En stor andel av de utomeuropeiskt födda som har ett arbete har vidare en svag ställning på arbetsmarknaden. Tidsbegränsade anställningar är vanligt förekommande och utrikes födda är också överrepresenterade i jobb med låga kvalifikationskrav.

Ökad sysselsättning och en varaktig förankring på arbetsmarknaden för utrikes födda kvinnor och män är således avgörande för att komma till rätta med de utmaningar som samhället står inför när det gäller integration och kompetensförsörjning. Som konstateras ovan finns det också stora sociala och ekonomiska vinster för såväl individen som samhället att fler utrikes födda kvinnor och män deltar i arbets- och samhällslivet. Utredningen anser därför att det bör införas ett integrationspolitiskt delmål om ekonomisk integration.

Krav på försörjning genom eget arbete

Den svenska välfärdsmodellen bygger på att alla som kan arbeta också gör det. Att utrikes födda kvinnor och män kommer in på arbetsmarknaden är en grundläggande del av integrationsprocessen, som både ökar den enskildes delaktighet och synlighet hur de som har invandrat bidrar till det svenska samhället. För den enskilde innebär också en egen arbetsinkomst ökad egenmakt och möjlighet att självständigt forma sitt liv. Att fler utrikes födda erbjuds möjlighet att

delta i etableringsprogrammet och därmed får ett samordnat stöd som kan påskynda arbetsmarknadsetableringen är således angeläget (se SOU 2023:24).

Sedan 2021 är en varaktig arbetsinkomst också ett uttalat integrationskrav. Försörjningskravet för att beviljas permanent uppehållstillstånd innebär att det ställs krav på den som har invandrat att kunna försörja sig själv genom arbete. Som redovisas i avsnitt 4.3.1 görs en individuell bedömning av om sökanden kan leva på sin inkomst. Beräkningen görs med beaktande av vad som behövs för försörjning av den sökande själv och inte eventuella familjemedlemmar. Även försörjningskravet som för närvarande utreds för att förvärva medborgarskap ställer krav på egenförsörjning, alltså utan hänsyn till eventuella familjeförhållanden (se avsnitt 4.3.2).

Delmålet måste ha ett tydligt jämställdhetsperspektiv

Som utredningen tidigare konstaterat är de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för etablering på arbetsmarknaden i dag inte jämställt fördelade. Bland dem som invandrat av familjeskäl var det 2020 mellan 30 och 40 procent av kvinnorna som hade bott i Sverige i upp till tre år som varken arbetade, studerade eller deltog i insatser. Många saknade helt inkomst, från såväl förvärvsarbete som andra försörjningskällor. En stor grupp kvinnor kommer således inte uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd och riskerar därmed fastna i en mångårig ekonomisk och social beroendeställning till den partner som de har invandrat till (SOU 2023:24). Att det tar längre tid för kvinnor än för män att etablera sig på arbetsmarknaden påverkar också arbetsinkomstgapet mellan utrikes födda kvinnor och män. Kvinnor riskerar därmed även att hamna i långvarigt ekonomiskt utanförskap i högre utsträckning än män.¹¹

För att politiken ska bidra till att arbetsmarknadspolitiska insatser och åtgärder utformas så att de främjar ekonomisk jämställdhet behöver därför ett delmål om ekonomisk integration ha ett tydligt jämställdhetsperspektiv. På så sätt kan olika utfall som har sin grund i kön synliggöras och insatser och åtgärder som vidtas inom området ta hänsyn till och beakta såväl kvinnors som mäns förutsättningar för en varaktig etablering i arbetslivet.

¹¹ Prop. 2023/24:1 bilaga 3, avsnitt 2.6.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs ett delmål om ekonomisk integration som innebär att andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva ska öka.

Utrikes födda kvinnors och mäns kompetens behövs tas till vara

Kompetensförsörjningen har blivit en långvarig utmaning på den svenska arbetsmarknaden. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har länge larmat om de stora rekryteringsbehoven som finns inom välfärden, och kompetensbristen i den privata sektorn har återkommande lyfts i Svenskt Näringslivs rekryteringsenkäter (Svenskt Näringsliv 2022). SKR beräknar att kommuner och regioner kommer att behöva rekrytera cirka 410 000 personer fram till 2031 (SKR 2022).

Utbildningsnivån har stigit hos dem som invandrat under de senaste 15 åren. Andelen med en eftergymnasial utbildning och andelen högutbildade (som har en eftergymnasial utbildning som är minst tre år) är lika stor bland utrikes födda som invandrat 2008–2019 som i den inrikes födda befolkningen. Knappt hälften av dem i åldern 25–64 år hade en eftergymnasial utbildning 2020 och tre av tio är högutbildade (SCB 2023e). Detta gäller också många av dem som invandrat av familjeskäl (utanför flyktingmottagandet), särskilt bland kvinnor, där närmare hälften har en eftergymnasial utbildning (SOU 2023:24). Ökad sysselsättning bland utrikes födda, särskilt kvinnor, och matchning mot jobb som svarar mot individens kompetens är nödvändiga förutsättningar för att möta kompetensförsörjningsbehoven.

Högre utbildning är förknippat både med ökad sysselsättning och högre inkomster. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda ökar dock med högre utbildningsnivå, vilket tyder på att avkastningen på utbildning är lägre för utrikes födda (Grubanov-Boskovic 2020). Detta kan dels bero på att kunskaper och färdigheter som individen tillägnat sig i hemlandet förlorar i värde när de ska användas i nya sammanhang, dels kan arbetsgivare vara osäkra på vad en utbildning som förvärvats i ett annat land motsvarar i den egna utbildningskontexten.

Risken att vara överutbildad för sitt arbete är högre bland utrikes födda än bland inrikes födda, och risken är högst för dem som har invandrat från Afrika, Asien och Latinamerika (Andersson Joonä

m.fl. 2014). Detta framkommer också i Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning av arbetsmarknaden för högutbildade utrikes födda.¹² Bland utrikes födda uppgav omkring 55 procent att de hade ett arbete som överensstämde med utbildningen jämfört med nära 80 procent bland inrikes födda. Var fjärde utrikes född hade ett arbete där man bedömde att det inte krävdes högskoleutbildning (SCB 2019). Överkvalificeringen på den svenska arbetsmarknaden har dock minskat 2011–2021, en minskning med 11 procentenheter bland utrikes födda jämfört med 7,5 procentenheter bland inrikes födda (OECD 2023a).

Utrikes födda kvinnors och mäns kompetens, erfarenhet och potential måste tas tillvara. För den som är arbetslös har Arbetsförmedlingen en central roll. Arbetsförmedlingen ansvarar för att tillsammans med den arbetssökande upprätta en individuell handlingsplan där hans eller hennes kompetens och erfarenhet ska kartläggas. Planen ska bland annat innehålla en bedömning av den arbetssökandes stödbehov samt vilka insatser och aktiviteter, utifrån en arbetsmarknadspolitisk bedömning, som behövs för att stärka den enskildes möjligheter att få ett arbete.¹³ Betydande brister i Arbetsförmedlingens arbete med de individuella handlingsplanerna har dock påtalats under flera år (se SOU 2023:24).

Studier som Universitets- och högskolerådet har gjort visar vidare att utlåtanden över utländska utbildningar som rådet utfärdar bidrar till integrationen på den svenska arbetsmarknaden, till individens känsla av tillhörighet och till den framtida kompetensförsörjningen. Resultaten tyder på att utlåtanden är en fördel både vid etablering på arbetsmarknaden och för att personer med utländsk utbildning ska vara kvalifikationsmatchade, dvs. att kraven som ställs i yrket överensstämmer med personens utbildningsnivå och utbildningsinriktning. Det framkommer även att kvinnor har större chans än män att få både ett jobb och att det är ”rätt” jobb om de har ett utlåtande (Universitets- och högskolerådet 2023).

Utrikes födda kvinnor och män ska mötas av tydliga förväntningar och krav på att jobba, men också ges lika möjligheter att bidra med sin kompetens som den övriga befolkningen. Som redovisas i

¹² Undersökningen omfattade ett urval av utrikes födda personer i åldern 25–64 år med minst en treårig eftergymnasial utbildning som invandrat till Sverige mellan åren 2006 och 2017. Dessutom ingick ett mindre urval av inrikes födda personer med motsvarande utbildning och ålder.

¹³ Se 5 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

avsnitt 6.3 är diskriminering som har samband med religion eller annan trosuppfattning ett problem inom arbetslivet. Diskriminering förekommer i samband med rekryteringar men också i form av trakasserier på arbetsplatsen eller genom att arbetsgivaren missgynnar individer vid ledning och fördelning av arbetet. Muslimer och personer som förmodas vara muslimer är särskilt utsatta för diskriminering i arbetslivet (DO 2023). Förekomsten av diskriminering har också belagts i ett flertal forskningsstudier som använt fältexperiment med identiska jobbansökningar. Studierna visar genomgående på stora effekter, där personer med svenskklingande namn får betydligt fler svar än personer med arabiskklingande namn. Män verkar diskrimineras i högre grad än kvinnor (Bursell 2014; Arai m.fl. 2016).

Arbetsgivare har ett ansvar för att arbetstagare och arbetssökande inte blir utsatta för diskriminering. Staten bör också, i samarbete med arbetsmarknadens parter, vidta effektiva åtgärder mot diskriminering i arbetslivet.

Ekonomisk integration bör mätas och följas upp med hjälp av olika arbetsmarknadsmått

Ekonomisk integration kan och bör mätas och följas upp med hjälp av flera olika arbetsmarknadsmått. Några av de vanligaste indikatorerna är arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och relativ arbetslöshet. För dessa mått går det också att göra internationella jämförelser och de ingår bland de gemensamma EU-indikatorerna för uppföljning av integration (se avsnitt 3.5.2).

På sysselsättningsområdet finns kvantitativa nationella mål som ska nås senast 2030, kopplade till de övergripande EU-målen inom det sociala området (se avsnitt 3.2.4). Dessa mål har en direkt bäring på uppföljningen av ekonomisk integration. Det nationella målet anger att minst 82 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska vara sysselsatta 2030 och att sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män ska minska väsentligt genom en ökning av kvinnors sysselsättningsgrad, särskilt i gruppen utrikes födda kvinnor. För att uppnå det övergripande EU-målet om minst 78 procents sysselsättningsgrad pekar EU:s handlingsplan bland annat på vikten att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar (NEET). Även denna indikator är viktig för uppföljning av delmålet om ekonomisk integration. En indikator som fångar upp matchningen mellan arbete och

den utbildning personen har, samt upplevd diskriminering i arbetslivet är andra exempel på möjliga indikatorer för att följa upp delmålet.

Av utredningens direktiv framgår också att frågan om självförsörjning behöver belysas i högre grad och komplettera arbetsmarknadsstatistiken över sysselsättning (dir. 2023:42, se bilaga 2). För uppföljningen av ekonomisk integration är det enligt utredningens bedömning viktigt med ett utfallsmått som beskriver förankringen på arbetsmarknaden, dvs. i vilken utsträckning utrikes födda kvinnor och män har en stabil inkomst som räcker för att varaktigt försörja sig själva. Ett väl utformat inkomstmått skulle därför på ett bra sätt kunna komplettera indikatorerna på arbetsmarknadsområdet.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1) aviserat att den avser att återkomma med ett förslag på hur självförsörjning ska mätas och följas upp. Samtidigt beskrivs att det är komplext att mäta graden av självförsörjning i den arbetsföra befolkningen, och att ett flertal avvägningar behöver göras. Att försörja sig själv är inte nödvändigtvis samma sak som att vara etablerad på arbetsmarknaden. Till exempel kan en person vara etablerad på arbetsmarknaden utan att ha tillräcklig försörjning. Omvänt kan en person ha tillräcklig försörjning utan att arbeta. Ett mått på självförsörjning behöver därför ta hänsyn till att fler inkomster än inkomst från arbete kan bidra till den egna försörjningen, till exempel kapitalinkomst och pension, men även vissa arbetsrelaterade ersättningar, främst sjukförsäkringen och den inkomstrelaterade delen av föräldraförsäkringen. Vidare behöver en lägsta inkomstnivå definieras för när en individ kan antas vara självförsörjande.¹⁴

Försörjning behöver även följas upp på hushållsnivå, så att hänsyn kan tas både till hushållets sammansättning och hushållets samtliga inkomster. Bland de gemensamma EU-indikatorerna finns flera mått som beskriver de ekonomiska villkoren i familjer som karaktäriseras av en svag förankring på arbetsmarknaden, exempelvis låg ekonomisk standard bland sysselsatta respektive måttet hushåll med mycket låg arbetsintensitet.

Som tidigare nämnts återkommer vi i slutbetänkandet med förslag till indikatorer för uppföljning av delmålen.

¹⁴ Prop. 2023/24:1 avsnitt 1.5, s. 36–37.

6.4.2 Delmål 2: Språklig integration

Förslag: Det andra delmålet är språklig integration. Kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Kunskaper i svenska krävs för att kunna delta i arbets- och samhällslivet

Svenska är huvudspråk i Sverige och svenskan är samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Detta uttrycks i språklagen (2009:600) som även framhåller att var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska.¹⁵

Av förarbetena till språklagen framgår att språket är av grundläggande betydelse för den enskilda individens möjligheter till social gemenskap, och att tillgången till språk också är en förutsättning för den enskildes möjligheter att utbilda sig och skaffa sig kunskap. För att fullt ut kunna delta i samhällslivet krävs tillgång till ett språk som är gemensamt och som de som är bosatta i landet förstår och kan använda. Det framgår vidare att språket även är en förutsättning för den enskildes deltagande i den demokratiska processen.¹⁶

Goda kunskaper i värdlandets språk leder till såväl högre sysselsättning som högre lön för utrikes födda. Både svensk och internationell forskning visar att utrikes födda som behärskar mottagarlandets språk får bättre jobberbjudanden och att språkinläring därför sannolikt underlättar arbetsmarknadsetableringen (Ek m.fl. 2020). Att kunna uttrycka sig väl såväl muntligt som skriftligt har också blivit allt viktigare, inte bara för högkvalificerade jobb utan även för många vanliga mindre kvalificerade arbeten (Eriksson och Rooth 2022). Detta är inte minst viktigt i kontaktyrken. Av detta skäl har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på hur krav på kunskaper i svenska språket för personal i

¹⁵ Sverige har också fem nationella minoritetsspråk: finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. I egenskap av huvudspråk har svenska emellertid en särställning. För främjande av integrationen av utrikes födda saknas tillräckliga skäl för att lyfta fram de nationella minoritetsspråken i detta sammanhang.

¹⁶ Prop. 2008/09:153 s. 7.

äldreomsorgen kan regleras (dir. 2023:44). Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2024.

Även i andra delar av samhället är kunskaper i svenska viktigt. Föräldrar behöver till exempel kunna kommunicera med förskola och skola för att kunna stötta sina barn. Språkkunskaper kan med fog hävdas vara av stor betydelse på de flesta områden för utrikes föddas möjligheter att hävda sina rättigheter, förstå sina skyldigheter, ta del av sina möjligheter och vara delaktiga i samhället i stort.

Språket är således en viktig nyckel till integration och en grundläggande förutsättning för att utrikes födda kvinnor och män aktivt och fullt ut ska kunna delta och bidra i samhällslivet. Att utrikes födda som planerar att varaktigt stanna i Sverige lär sig svenska är således viktigt såväl för individen som för samhället. Utredningen föreslår därför att det ska införas ett delmål om språklig integration.

Delmålet behöver förhålla sig till framtida integrationskrav på kunskaper i svenska språket

Som tidigare konstaterats behöver delmålen bland annat tydliggöra individens ansvar och svara mot de integrationskrav som ställs på den som invandrar. Krav på grundläggande kunskaper i svenska är på väg att införas för att permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap ska kunna beviljas (se avsnitt 4.3). I betänkandet *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd* (SOU 2023:25) föreslås kravet för godkända kunskaper i det svenska språket vara kunskaper som motsvarar A2-nivån enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS). Betygskriterierna i sfi kan för närvarande inte kopplas till GERS. A2-nivån motsvarar dock ungefär godkänt betyg på C-kursen i sfi. För medborgarskap har ett medborgarskapsprov föreslagits som ska pröva läs- och hörförståelse på en nivå som motsvarar B1-nivån i GERS samt muntlig och skriftlig färdighet på A2-nivå (SOU 2021:2). B1-nivån i GERS motsvarar ungefär godkänt betyg på D-kursen i sfi.

Som tidigare konstaterats gäller integrationskraven endast för icke-medborgare (se avsnitt 4.5). Delmålet för språklig integration behöver dock beakta att det finns utrikes födda som är svenska medborgare men som trots lång tid i landet fortfarande saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Målet behöver därför vara mer

allmänt utformat och ange att kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män.

Språklig integration förutsätter högt deltagande, god genomströmning och likvärdig och hög kvalitet i undervisningen

En kravbaserad integrationspolitik måste enligt utredningens mening bygga på ömsesidighet (se avsnitt 6.3). Det innebär att krav på enskilda att lära sig svenska även ställer krav på myndigheter och kommuner att ta ansvar för att nå ut och erbjuda en väl fungerande och kvalitativ språkundervisning som ger den enskilde möjligheter att tillägna sig de kunskaper som krävs.

Sfi är en språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket.¹⁷ En person har rätt att delta i sfi från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet och saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.¹⁸ Sfi är en av de insatser som nyanlända flyktingar och skyddsbehövande samt deras anhöriga ska delta i inom ramen för etableringsprogrammet (se avsnitt 4.4.2). Krav på att delta i sfi kan också ställas på den som är i behov av ekonomiskt bistånd (se avsnitt 4.4.3). Kommunerna har en skyldighet att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi.¹⁹ Som utredningen tidigare har visat brister emellertid kommunerna i detta ansvar, och många som har rätt till utbildningen nås därför inte av information om möjligheten att delta i sådan utbildning (SOU 2023:24).

Forskningen om effekterna av sfi är begränsad. Nyanlända själva beskriver sfi som betydelsefullt både för att utveckla språkkunskaper och för kunskap om utbildning och arbetsliv i Sverige (Colliander m.fl. 2021). Det finns också både svenska och danska studier som visar att även om deltagande i språkundervisning fördröjer inträdet på arbetsmarknaden, så bidrar det också till ökad sysselsättning och högre inkomster på längre sikt (Foged m.fl. 2022; Kennerberg och Åslund 2010; Clausen m.fl. 2009).

¹⁷ Inom ramen för utbildningen ska en elev med ett annat modersmål än svenska få lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Utbildningen ska ge språkliga redskap för att kommunicera och delta aktivt i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier. Utbildningen ska, med utgångspunkt från individens behov, kunna kombineras med förvärvsarbete eller andra aktiviteter, till exempel arbetslivs- och samhällsorientering, validering, praktik eller annan utbildning, Kursplan för sfi, Skolverket.

¹⁸ Se 20 kap. 31 § första stycket skollagen (2010:800).

¹⁹ Se 20 kap. 28 och 29 §§ skollagen (2010:800).

Engdahl m.fl. (2022) framhåller dock att för att utbildningen ska vara effektiv bör dels deltagandet i sfi vara högt, dels bör utbildningen ge deltagarna goda språkfärdigheter. Forskarna menar att det har funnits brister i båda dessa delar, historiskt sett. Även KLIVA-utredningen (SOU 2020:66) och Skolinspektionen (2023) pekar på en rad kvalitetsbrister. Skolinspektionen visar också att kvaliteten i utbildningen varierar stort mellan de 30 sfi-verksamheter som granskats, och drar slutsatsen att alla elever inte ges tillräckligt goda möjligheter att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Det sagda pekar sammantaget på vikten att följa upp och säkerställa kvaliteten i sfi-undervisningen.

Även andra arenor kan vara viktiga för språkinlärning. Som utredningen redovisar i delbetänkandet (SOU 2023:24) finns goda erfarenheter av att erbjuda utrikes födda kvinnor som är föräldralediga språkinlärning och studie- och yrkesvägledning i anslutning till öppna förskolan, familjecentraler och andra kommunala verksamheter med ”låga trösklar” för hemmavarande kvinnor. Även civilsamhällets erfarenheter av sådan verksamhet bör tillvaratas.²⁰

Språklig integration är av central betydelse även för barns uppväxt- och levnadsvillkor

Kunskaper i svenska språket är av central betydelse också för integrationen av flickor och pojkar med utländsk bakgrund. För barn har tidiga insatser för språkinlärning och utbildning betydelse för hur det går för dem senare i livet som vuxna. Insatser inom såväl förskolan som grund- och gymnasieskolan har således stor betydelse för integrationen av flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Sedan den 1 juli 2023 är det bland annat därför obligatoriskt för hemkommunen att erbjuda förskola till barn som har bott i Sverige kort tid eller som har vårdnadshavare som har bott i Sverige kort tid.²¹ I förarbetena hänvisas till forskning som visar att barn som har gått i förskola bland annat har bättre språkliga och matematiska färdigheter och bättre psykisk hälsa jämfört med barn som inte har gått i förskola. Det konstateras vidare att barn från en svag socioekonomisk bakgrund och barn med utländsk bakgrund är överrepresenterade bland de barn som inte går i förskolan. Ett ökat deltagande i förskola

²⁰ Se bland annat Svenska kyrkans yttrande över SOU 2023:24.

²¹ Se 8 kap. 14 a § skollagen (2010:800).

för dessa barn kan ge dem bättre förutsättningar inför skolstarten och därmed ökade möjligheter att påverka sin framtid. Det medför positiva effekter för hela samhället genom bland annat minskad segregation och fler som ges bättre förutsättningar för självförsörjning senare i livet (prop. 2021/22:132 s. 14).

För nyanlända ungdomar som inte är behöriga till gymnasieskolans nationella program finns möjlighet till utbildning med särskilt fokus på svenska språket inom ramen för introduktionsprogrammet språkin introduktion. Syftet med programmet är att ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, vilken möjliggör för dem att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning (17 kap. 2 och 3 §§ skollagen [2010:800]). Språkin introduktion ska innehålla undervisning i grundskoleämnena svenska eller svenska som andraspråk och får kombineras med sfi och motsvarande utbildning vid folkhögskola (6 kap. 8 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Introduktionsprogrammen ska ge en individuellt anpassad utbildning, som tillgodoser elevernas olika utbildningsbehov och erbjuder tydliga utbildningsvägar. Introduktionsprogrammen ska leda till etablering på arbetsmarknaden och en så god grund för fortsatt utbildning som möjligt (prop. 2017/18:183 s. 85).

Enligt utredningens mening behöver därför ett barnperspektiv integreras i ett delmål om språklig integration och vid framtagandet av indikatorer på området. Utredningen föreslår därför att delmålet om språklig integration, som innebär att kunskaperna i svenska språket hos utrikes födda ska öka, också ska inkludera flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Språklig integration är svårt att mäta och följa upp

Utvecklingen av den språkliga integrationen behöver kunna följas upp över tid. En väg som används i Danmark och Norge, där det finns formella krav på vilken grundläggande nivå på språkkunskaperna som ska uppnås för att beviljas permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap, är att följa andelen som klarar dessa prov.

I Sverige finns för närvarande statistik att tillgå om påbörjade och genomförda studier i svenska, och uppgifter om godkända betyg i kurser i sfi och i svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning (komvux), samt betyg i svenska och svenska som andraspråk för elever inom grund- och gymnasieskolan. Kunskaper i

svenska kan man dock tillägna sig också på andra sätt än genom en formell utbildning. Ett annat problem med kursbetyg som indikator för språklig integration är att språkkunskaper är en färskvara – kunskaper som inte används försvinner. Indikatorer baserade på betygsstatistik skulle därför behöva kompletteras med andra mätningar av kunskaperna i svenska. Detta är möjligt exempelvis genom prov liknande den internationella PIAAC-undersökningen²² av vuxnas funktionella läsförmåga, eller genom enkäter där individen själv uppskattar nivån på sina kunskaper i svenska.

Det vore också önskvärt om uppföljningen av den språkliga integrationen kunde fånga upp olika sammanhang där språket används, eftersom behoven av kunskaper i svenska varierar mellan olika yrkes- och samhällsområden. Som tidigare framhållits är det också angeläget att följa upp kvaliteten i sfi-undervisningen. Vi återkommer i slutbetänkandet med utredningens förslag till indikatorer för att följa upp den språkliga integrationen.

6.4.3 Delmål 3: Utbildning och kvalificering

Förslag: Det tredje delmålet är utbildning och kvalificering. Fler utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund ska genomföra en utbildning på gymnasial nivå och ges möjlighet till kvalificering för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

Utbildning är viktigt för integrationen av utrikes födda i såväl arbets- som samhällslivet

Tillgång till utbildning, från förskoleverksamhet till högre utbildning, är en förutsättning för att människor på ett framgångsrikt sätt ska kunna delta och bidra i samhället. Enligt den europeiska handlingsplanen för integration är utbildning ett av de mest kraftfulla verktygen för att bygga mer inkluderande samhällen. Utbildning ger

²² PIAAC (*Programme for International Assessment of Adult Competencies*) beskriver hur vuxna med olika utbildning och erfarenheter använder sina läs- och räknerekunskaper och sin problemlösningsförmåga i sin vardag, hemma och på arbetet. Läsfärdigheten definieras i PIAAC som förmågan att förstå, värdera och använda skriven text för att delta i samhällslivet, nå sina mål och utveckla sina kunskaper. PIAAC genomförs ungefär vart tionde år, resultaten från den senaste studien väntas under 2024.

människor förutsättningar att på ett bättre sätt medverka på alla områden av det dagliga livet och att samspela med andra. Utbildning har därför en positiv inverkan för både individen och samhället som helhet (se avsnitt 3.2.3).

Sveriges nationella mål är att minst 60 procent av alla vuxna ska delta i utbildning varje år fram till 2030 (se avsnitt 3.2.4). Regeringen framhåller att utbildningspolitiken ska skapa goda förutsättningar för att ta till vara allas kompetens, möjliggöra för alla kvinnor och män att skaffa sig ny kompetens och möta arbetsmarknadens behov. Utbildning innefattar i detta sammanhang både formell och informell utbildning.

Lika möjligheter och villkor i fråga om utbildning är även centralt för att kvinnor och män ska kunna nå en ökad ekonomisk självständighet. Det är också ett viktigt medel för individens möjligheter till försörjning och inflytande i samhället.²³

Utbildningsnivån har betydelse för möjligheten att kunna försörja sig själv genom eget arbete

Utbildningsnivå har stor betydelse för hur lång tid det tar för nyanlända kvinnor och män att etableras på svensk arbetsmarknad. Liknande resultat har framkommit även i Norge och Danmark (SOU 2023:24). Gymnasieexamen ökar kraftigt chansen att få jobb, bland såväl inrikes som utrikes födda, och en fullföljd gymnasieutbildning är den enskilt viktigaste faktorn för en varaktig etablering på svensk arbetsmarknad (Arbetsförmedlingen 2023b).

I budgetpropositionen för 2024 beskrivs att det även finns ett tydligt samband mellan utbildningsnivå och skillnader i sysselsättning och inkomster mellan kvinnor och män. Sysselsättningsgapet liksom arbetsinkomstgapet är större mellan kvinnor och män med enbart förgymnasial utbildning, jämfört med kvinnor och män med gymnasial eller eftergymnasial utbildning. Eftersom förgymnasial utbildning är vanligare bland utomeuropeiskt födda medför detta att utbildningsnivån har en relativt större betydelse för sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män födda utanför Europa än för övriga grupper.²⁴ Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män med kort utbildning kan delvis bero på att kvinnodominerade brist-

²³ Skr. 2016/17:10 s. 25–26.

²⁴ Prop. 2023/24:1 bilaga 3 s. 17.

yrken generellt sett har högre formella utbildningskrav än mansdominerade bristyrken (Arbetsförmedlingen 2022).

För att varaktigt kunna etablera sig på arbetsmarknaden krävs minst en utbildning på gymnasial nivå

Det finns en omfattande matchningsproblematik på svensk arbetsmarknad, där många arbetssökandes kompetenser inte motsvarar de som efterfrågas av arbetsgivare. I takt med att utbildningsnivån i Sverige har höjts och arbetsmarknaden förändrats, har det blivit allt viktigare med en gymnasieutbildning för att få ett jobb. De flesta arbeten på den svenska arbetsmarknaden förutsätter kvalifikationer på gymnasial nivå eller högre.²⁵

Arbetsförmedlingen har därför sedan en tid tillbaka haft i uppdrag att öka andelen arbetssökande som övergår till reguljär utbildning. Arbetssökande som saknar en gymnasial utbildning har varit den primära målgruppen för dessa uppdrag, eftersom denna grupp har färre möjliga arbeten att söka än övriga. Enligt Arbetsförmedlingen är utbildningsinsatser centrala för att både minska och förhindra långtidsarbetslöshet. Om fler arbetssökande med kort utbildning deltar i, och slutför, en gymnasieutbildning eller en yrkesinriktad utbildning kommer det troligen i förlängningen också innebära en ökad övergång till arbete (Arbetsförmedlingen 2023a).

Det krävs således generellt sett en utbildning på gymnasial nivå för att varaktigt kunna etablera sig på svensk arbetsmarknad. En varaktig egen försörjning genom arbete är ett krav för att försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd ska anses vara uppfyllt. Normalt krävs att sökanden har en fast anställning, eller en visstidsanställning om minst 12 månader från den dag ansökan om permanent uppehållstillstånd prövas (se avsnitt 4.3.1).

Utrikes födda kvinnor och män saknar oftare än inrikes födda en utbildning på gymnasial nivå, 17 procent jämfört med 10 procent. För många av dessa personer är uppkvalificering en förutsättning för att de ska nå en varaktig etablering på arbetsmarknaden. Kort utbildning är vanligt bland dem som har invandrat som flyktingar och anhöriga till flyktingar. I dessa grupper hade cirka 30 procent av både

²⁵ Prop. 2019/20:105 s. 66. Se även SOU 2023:24 s. 290–291.

kvinnor och män i åldern 18–64 år utbildning som motsvarar högst nio års grundskola 2020 (SOU 2023:24).

Att tillägna sig kunskaper på gymnasienivå är särskilt viktigt för unga som har ett helt arbetsliv framför sig. De stora skillnaderna mellan elevgrupper när det gäller behörighet till gymnasieskolan och andelen som tar examen inom gymnasieskolan är därför ett allvarligt problem. Statens skolverk (Skolverket) visar på tydliga skillnader i behörighet till gymnasiet nationella program utifrån elevens migrationsbakgrund. Nio av tio elever födda i Sverige med minst en svenskfödd förälder var våren 2022 behöriga till gymnasieskolan. Bland elever med utländsk bakgrund som är födda i Sverige eller som har kommit till Sverige innan ordinarie skolstart var drygt åtta av tio behöriga till gymnasieskolan. Bland nyinvandrade elever som har kommit till Sverige i högre skolålder är andelen behöriga till nationellt program betydligt lägre (Skolverket 2023b).

Skolverket framhåller att det är både samhällsekonomiskt ineffektivt och ett stort problem för den enskilde eleven att tusentals elever varje år underkänns i den obligatoriska skolan. Låga eller ofullständiga betyg är en stark riskfaktor för framtida bristande förankring på arbetsmarknaden, missbruk och kriminalitet. Omvänt är frånvaro av skolmisslyckande en starkt skyddande faktor (Skolverket 2023b).

För att underlätta kompetensförsörjningen och effektivisera utbildningsinsatser behöver utrikes föddas kompetens tas tillvara

Det är av stor betydelse för kompetensförsörjningen att ta vara på utbildning som har förvärvats utomlands så att den kunskap och kompetens som den som invandrar till Sverige redan har kan komma till nytta (se avsnitt 6.4.1). Detta gäller inte minst inom bristyrken och legitimationsyrken. Bedömning och erkännande av utbildning från hemlandet och validering av icke-formellt kunnande är två viktiga insatser för att utrikes födda ska kunna bidra med sin kompetens på den svenska arbetsmarknaden.

Med validering kan individens kunnande kartläggas, bedömas och erkännas, vilket gör att efterföljande utbildning kan inriktas mot att komplettera i de delar där individens befintliga kompetens inte fullt ut motsvarar kraven för yrket i Sverige. Validering ger därmed förutsättningar för effektivare utbildningsinsatser och gör att individen snabbare kan använda sin kompetens på arbetsmarknaden

(SOU 2019:69). Komplettering av den tidigare utbildningen mot en svensk legitimation har stor betydelse för att ta tillvara kompetensen hos bland annat lärare, läkare och sjuksköterskor med utländsk examen.

För att underlätta kompetensförsörjningen i arbetslivet och bidra till effektivare utbildning behöver således utrikes födda kvinnors och mäns tidigare kunskaper och kompetenser synliggöras och erkännas.

Det behövs ett delmål om utbildning och kvalificering

Försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd innebär att den sökande ska kunna försörja sig själv genom eget arbete (se avsnitt 4.3.1). Som framgår har utbildningsnivån stor betydelse för kvinnors och mäns möjligheter att etablera sig i såväl arbets- som samhällslivet. Som tidigare konstaterats anser utredningen att en kravbaserad integrationspolitik måste bygga på ömsesidighet. Det innebär att krav på utrikes födda att integreras i arbets- och samhällslivet också måste mötas av insatser från samhällets sida som innebär att den enskilde får möjligheter och ges förutsättningar att tillägna sig de kunskaper och resurser som behövs för att uppfylla kraven och därmed aktivt kan delta och bidra i samhället.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs ett delmål om utbildning och kvalificering som innebär att fler utrikes födda kvinnor och män ska genomföra en utbildning på gymnasial nivå och ges möjlighet till kvalificering för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

Utbildning är av central betydelse även för integrationen av barn med utländsk bakgrund

Som tidigare konstaterats är kunskaper i svenska språket och utbildning av central betydelse också för integrationen av barn med utländsk bakgrund och för deras möjligheter att påverka sin framtid (se avsnitt 6.4.2). Skolan och utbildningssystemet utgör också en arena för identitetsskapande. Under skoltiden påverkas både flickors och pojkars uppfattningar och föreställningar om kön, och skolan har därför också en viktig uppgift för att motverka stereotypa könsmonster och att aktivt främja jämställdhet.

För att säkerställa att flickor och pojkar som växer upp i Sverige har jämlika uppväxt- och levnadsvillkor är det enligt utredningen därför viktigt att följa upp hur det går för flickor och pojkar med utländsk bakgrund inom utbildningsområdet. På så sätt kan integrationspolitiken bidra till att synliggöra och stärka även flickors och pojkars rättigheter och möjligheter att delta i samhället. Som bland annat följer av förklaringen till de europeiska grundprinciperna för integration (se avsnitt 3.2.2) bör svaga skolprestationer och tidigt avbruten skolgång undvikas och göras till prioriterade områden för politiska åtgärder.

Det föreslagna delmålet om utbildning och kvalificering föreslås därför också inkludera flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Indikatorer bör omfatta uppnådda utbildningsresultat samt tillgång till validering och kompletterande utbildning

Behörighet till gymnasieskolan och andelen som tar examen inom gymnasieskolan är viktiga indikatorer för att följa upp delmålet om utbildning och kvalificering. På motsvarande sätt är det viktigt att följa upp andelen vuxna som genomför utbildning på gymnasial nivå inom komvux. Det är också önskvärt med indikatorer som beskriver tillgång till validering av icke-formellt kunnande, bedömning av utländsk utbildning och tillgång till kompletterande utbildning för att den som invandrar ska kunna utöva sitt yrke i Sverige.

Inom ramen för genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter är det nationella målet att minst 60 procent av alla vuxna ska delta i utbildning varje år fram till 2030 (se avsnitt 3.2.4). Både formell och informell utbildning innefattas, vilket innebär att uppföljningen av ett integrationspolitiskt delmål om utbildning och kvalificering även bör omfatta indikatorer om deltagande i kompetensutveckling i arbetet och på fritiden.

Vi återkommer i slutbetänkandet med förslag till indikatorer för uppföljning av delmålen.

6.4.4 Delmål 4: Demokratisk integration

Förslag: Det fjärde delmålet är demokratisk integration. Utrikes födda kvinnors och mäns deltagande i demokratiska processer ska öka.

Ett demokratiskt samhälle förutsätter delaktighet

Demokrati och mänskliga rättigheter är grundläggande värderingar i Sverige liksom inom övriga EU. Demokrati utgår från idén om politisk jämlikhet. Alla ska ha möjlighet att vara med och påverka. En förutsättning för demokrati är att människor engagerar sig, känner ansvar och ägarskap för den och står bakom dess principer. För att vår demokrati ska stå stark behöver den främjas, förankras och försvaras. Människor behöver vara delaktiga, ha kunskap om hur demokratin fungerar och gemensamt se till att demokratin är motståndskraftig.

Alltför många står i dag utanför demokratin. Många varken deltar eller känner sig delaktiga i den. Detta står i strid mot idealet om politisk jämlikhet och innebär att samhället går miste om viktiga åsikter och perspektiv. Många nyanlända har en särskild utmaning eftersom de saknar tidigare erfarenhet av att leva i en fungerande demokrati. Även bristande kunskaper i svenska språket och bristande tillgänglighet kan utgöra trösklar för aktivt deltagande i demokratin. Det demokratiska utanförskapet har också en geografisk dimension. Särskilt tydligt är detta i områden med socioekonomiska utmaningar i och kring våra större städer där delar av befolkningen känner ett avstånd till demokratins institutioner. Utrikes födda är överrepresenterade i dessa områden.²⁶

Det finns stora skillnader i valdeltagande mellan röstberättigade med olika bakgrund. I valet 2022 var valdeltagandet högst för personer födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar (90 procent) och lägst för utländska medborgare (30 procent). Bland utrikes födda svenska medborgare var valdeltagandet 67 procent. Skillnaden i valdeltagande mellan grupper med olika bakgrund är särskilt stor i yngre åldrar. Jämfört med 2018 minskade valdeltagandet i alla grupper.

²⁶ Regeringens strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara, 2018-06-21. Se även SCB 2023f.

Nedgången var störst för utländska medborgare och utrikes födda där valdeltagandet minskade med nio respektive sju procentenheter, jämfört med en procentenhet för gruppen födda i Sverige med två inrikes födda föräldrar. I områden med socioekonomiska utmaningar, där utrikes födda är överrepresenterade, är valdeltagandet generellt sett lågt (SCB 2023f).

I jämförelse med många andra länder har vi i Sverige högt förtroende för samhällets institutioner. Detta gäller både inrikes och utrikes födda, även om förtroendet för till exempel polis och rättsväsende ligger högre bland inrikes födda (OECD 2023a). Tilliten bland utrikes födda kan emellertid minska bland annat som en konsekvens av den desinformationskampanj som bedrivits mot den svenska socialtjänsten. Baserat på data från SOM-undersökningarna drar dock Widmalm och Persson (2023) slutsatsen att varken den mellanmännsliga tilliten eller förtroendet för myndigheter har påverkats negativt av kriser och hot i samhället under 2021–2022.²⁷

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs ett delmål om demokratisk integration som innebär att utrikes föddas deltagande i demokratiska processer ska öka.

Den som lever och bor i Sverige ska ha kunskap om och respektera det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar

För att kunna delta i de demokratiska processerna och känna tillit till samhällets institutioner behöver man både känna till systemet och förstå sina rättigheter och skyldigheter. Utrikes födda kvinnor och män, liksom var och en som bor och lever i Sverige, behöver således ha kunskap om och respektera det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar (se avsnitt 6.3). Sådan kunskap kan bidra till att fler deltar i det demokratiska samtalet och att fler slår vakt om sina och andras demokratiska och mänskliga rättigheter. Krav på grundläggande kunskaper om det svenska samhället är dessutom på väg att införas för att permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap ska kunna beviljas (se avsnitt 4.3).

Samhället behöver därför säkerställa att utrikes födda kvinnor och män erbjuds möjlighet att förvärva denna kunskap, bland annat

²⁷ SOM-undersökningarna utgår från ett riksrepresentativt slumpmässigt urval som relativt väl representerar befolkningen som helhet. Utrikes födda och i synnerhet personer födda utanför Europa är dock underrepresenterade bland dem som deltar i studien.

genom att alla utrikes födda kvinnor och män får tillgång till samhällsorientering och svenskundervisning av god kvalitet. Målet med samhällsorienteringen är att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat, samt praktiskt vardagsliv.²⁸ Som utredningen konstaterar i delbetänkandet (SOU 2023:24) behöver kommunerna aktivt ta ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända kvinnor och män till deltagande i sådan utbildning. Berörda myndigheter behöver också säkerställa att nyanlända invandrare nås av information om vilka insatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet som kan erbjudas dem. Som redovisas i avsnitt 4.4.2 har en särskild utredare fått i uppdrag att göra en översyn av samhällsorienteringen i syfte att göra den obligatorisk.

Civilsamhället har en viktig roll för den demokratiska integrationen

Civilsamhället är en central del i en levande demokrati och har en viktig roll, bland annat som röstbärare, som opinionsbildare och som demokratiskola. Genom människors engagemang och organisering i frågor som berör, förnyas ständigt kunskapen om hur demokratin fungerar hos nya generationer. Politiska idéer och visioner om samhället föds och tar form i civilsamhället.

Företrädare för det civila samhället som utredningen har träffat betonar särskilt vikten av att de offentliga verksamheterna inkluderar civilsamhällets organisationer i integrationen av utrikes födda. Det civila samhället får människor att mötas, ger utrikes födda en kontaktyta gentemot lokalsamhället och förmedlar kunskap om hur samhället fungerar. Föreningar och andra ideella organisationer anordnar aktiviteter som arbets- och språkträning, lyfter angelägna frågor till debatt och diskussion och möjliggör för människor att utvecklas. Även folkbildningen har en särskild betydelse när det gäller att erbjuda möjligheter till utbildning och bildning samt att stärka människor i ett fritt och kritiskt tänkande.

Föreningar och andra ideella organisationer skapar samhörighet, delaktighet och sammanhang där individer tillsammans med andra blir starkare. Aktivt deltagande i föreningsliv och idrottsrörelsen kan

²⁸ 2 § förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

också vara en demokratiskola där deltagarna lär sig föreningsdemokrati, sammanträdesteknik m.m. som också kan bidra till att öka kunskapen om hur vårt demokratiska samhälle fungerar i stort. Detta är särskilt viktigt för att fånga upp barn och ungdomar och ge dem redskap för att aktivt bidra till att utveckla vår demokrati. Det civila samhället är således en viktig resurs som bör tas tillvara för att öka den demokratiska integrationen av utrikes födda.

Uppföljning av demokratisk integration behöver göras med både registeruppgifter och enkäter

Demokratisk integration kan följas upp genom indikatorer som beskriver benägenheten att bli medborgare (naturaliseringsgrad), att rösta i allmänna val (valdeltagande) och representation i politiska sammanhang. Sådana indikatorer beskriver utrikes föddas vilja att vara delaktiga i den demokratiska processen att forma samhället. Medlemskap i föreningsliv och ideella organisationer är andra uppgifter som kan användas för uppföljning.

För uppföljning av delmålet om demokratisk integration kan även enkäter behöva användas. Enkäter kan ge underlag för indikatorer om tillit och förtroende för det politiska systemet och för samhällets institutioner såsom polis och domstolsväsendet. Enkäter behövs även för att fånga utvecklingen av exempelvis den upplevda tillhörigheten och identifikation med Sverige samt upplevd diskriminering.

Vi återkommer i slutbetänkandet med förslag till indikatorer för uppföljning av delmålen.

6.4.5 Delmål 5: Social integration

Förslag: Det femte delmålet är social integration. Fler utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund ska uppleva tillhörighet och delaktighet i samhället samt kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv.

Det behövs ett delmål om social integration som kan bidra till att skapa ett enat och sammanhållet samhälle

Integrationspolitiken har länge haft ett starkt fokus på arbetsmarknadsetablering, särskilt av nyanlända flyktingar och skyddsbehövande samt deras anhöriga. Syftet med det övergripande målet för integrationspolitiken är emellertid att säkerställa att alla som lever och bor i Sverige, oavsett bakgrund eller födelseland, ska ha lika möjligheter att fullt ut delta och bidra i samhället och att leva ett gott och självständigt liv. För att kunna uppnå detta behöver integrationspolitiken ha ett bredare fokus som kan bidra till att utrikes födda integreras, inte bara i arbetslivet, utan också socialt i samhället i övrigt.

Enligt EU-kommissionens handlingsplan för integration och inkludering för 2021–2027 ska social sammanhållning främjas och ett samhälle för alla byggas. Det innebär att möjligheter ska ges till dem som är missgynnade samtidigt som det ska säkerställas att våra samhällen är enade och sammanhållna. Det innebär också att alla, oavsett bakgrund eller födelseland, ska ges lika möjligheter att tillvarata sina rättigheter och att delta i samhället och det sociala livet (se avsnitt 3.2.3). Ett samhälle som håller samman präglas av tillit både mellan människor och till offentliga institutioner. Det är inkluderande och skapar delaktighet och respekterar människors olikhet. Det bygger också på vissa gemensamma grundläggande normer och värderingar (se avsnitt 6.3).

Utredningen anser därför att det behövs ett delmål om social integration som konkretiserar vad politiken behöver inriktas på för att kunna bidra till att skapa ett enat och sammanhållet samhälle.

Ett sammanhållet samhälle bygger på att människor känner tillhörighet och delaktighet

Delaktighet i samhället förutsätter att människor känner tillit till sina medmänniskor och till samhällets institutioner och att de känner sig som en del av samhället. Personer med utländsk bakgrund känner sig utanför samhället i större utsträckning än personer med svensk bakgrund, 21 procent jämfört med 9 procent. Känslor av utanförskap minskar dock med vistelsetiden. Bland utrikes födda som varit bosatta i Sverige 10 år eller längre uppger 17 procent att de

känner sig helt eller delvis utanför samhället, medan motsvarande andel bland dem som varit i Sverige 0–9 år är 28 procent (SCB 2023g).

Det finns också tydliga skillnader mellan grupper med olika bakgrund vad gäller tillit till andra människor. I SCB:s medborgarundersökning svarar en tydligt lägre andel av de utrikes födda att de till stor del eller helt och hållet kan lita på människor, 50 procent jämfört med 67 procent bland inrikes födda med svenskfödda föräldrar (SCB 2023f). Tillit och förtroende för samhällets institutioner har också betydelse för den demokratiska integrationen av utrikes födda (se avsnitt 6.4.4).

En förutsättning för en framgångsrik social integration är således att människor som lever och bor i Sverige känner tillit och samhörighet, att de känner att de är en del av och behövs i samhället. För att kunna uppnå det krävs att den enskilde känner till, accepterar och respekterar samhällets normer och värderingar och anstränger sig för att lära sig svenska och bli en del av samhället. Det krävs emellertid också ett välkomnande samhälle och att var och en som lever och bor i Sverige accepterar och respekterar varandra, oavsett bakgrund, födelseland, religion eller annan trosuppfattning.

För den som invandrar kan sociala relationer i vardagen bidra till att utvidga nätverk som underlättar integrationen och skapa en känsla av tillit och tillhörighet. Det finns dock studier som visar på mycket begränsade kontakter mellan nyanlända och svenskar (se avsnitt 6.2.5). Frånvaro av personliga möten och relationer mellan inrikes och utrikes födda kan leda till en känsla av utanförskap och få negativa konsekvenser för utrikes föddas sociala integration.

Insatser från flera aktörer, på flera nivåer och inom flera samhällsområden behövs för att möjliggöra och bidra till den enskildes integration. Staten, myndigheter, kommuner, arbetsgivare, civilsamhället och lokalsamhället samt var och en som lever och bor i Sverige har alla en roll i detta. Social integration handlar därmed lika mycket om den enskildes ansträngningar som om samhällets och övriga befolkningens vilja och förmåga att inkludera nya invånare i formella och informella sammanhang samt att respektera människors olikhet.

Som framgår rymmer social integration komplexa processer som ofta är svåra att styra politiskt. Ytterst är det mellanmännsliga relationer som avgör hur den sociala integrationen utvecklas. Politiken på olika nivåer kan dock påverka utvecklingen, bland annat genom att skapa förutsättningar för naturliga mötesplatser där människor

med olika bakgrund kan mötas och säkerställa att hinder för utrikes föddas deltagande och inkludering i samhället undanröjs. Som utredningen återkommer till nedan kan bland annat negativ social kontroll, som begränsar den enskildes självbestämmanderätt, liv och frihet, trångboddhet och dålig hälsa vara faktorer som påverkar den enskildes möjligheter att fullt ut integreras i samhället.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen ett delmål om social integration som innebär att fler utrikes födda ska uppleva tillhörighet och delaktighet i samhället samt kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv.

Delmålet måste genomsyras av både ett tydligt jämställdhets- och barnperspektiv

Som framgår är social integration viktigt för att fullt ut kunna delta och bidra i samhället. Delmålet behöver således genomsyras av ett tydligt jämställdhets- och barnperspektiv. På så sätt kan insatser och åtgärder inom delmålet utformas så att de främjar jämställdhet och barns möjlighet att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Ett delmål om social integration behöver därför inkludera såväl utrikes födda kvinnor och män som flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Kunskap om och respekt för samhällets grundläggande normer och värderingar behövs för att fullt ut kunna delta och bidra i samhället

För att fullt ut kunna delta i samhället och stärka den sociala sammanhållningen måste alla som lever och bor i Sverige ha kunskap om och förståelse för hur vårt samhälle fungerar. En framgångsrik social integration förutsätter således att den som invandrar får kunskap om hur vår demokrati fungerar samt om det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar. Det förutsätter också att den enskilde respekterar och anpassar sig till de lagar och regler som gäller i Sverige.

Som redovisas i avsnitt 4.3 har regeringen aviserat att det ska införas särskilda krav på kunskaper i svenska och om det svenska samhället både för att beviljas permanent uppehållstillstånd och för att få svenskt medborgarskap. För den som långvarigt befinner sig i Sverige är det viktigt att ha kunskaper i svenska språket och känna till de grundläggande förhållandena i det svenska samhället. Det är

också centralt för att fullt ut kunna delta i arbets- och samhällslivet. Det behövs exempelvis för att kunna ta till sig av information från skola, socialtjänst, arbetsförmedling och hälso- och sjukvård, samt för att kunna förstå sina skyldigheter och ta till vara sina rättigheter i samhället.

Samhället behöver därför säkerställa att den som invandrar erbjuds och tar del av insatser som kan ge kunskap om hur vårt samhälle och vår demokrati fungerar samt om vilka normer och värderingar som gäller här, bland annat genom att säkerställa tillgång till samhällsorientering och svenskundervisning (se avsnitt 6.3 och 6.4.4). I den information om samhället som ges är det också viktigt att inkludera information om hedersrelaterat våld och förtryck.

En framgångsrik social integration bygger också på respekt för grundläggande mänskliga rättigheter. För att öka utrikes födda kvinnors och mäns känsla av tillhörighet och delaktighet och för att skapa social sammanhållning i samhället i stort behöver alla människors olikhet respekteras. Det innebär att utanförskap och alla former av diskriminering måste motverkas.

Behov av gemensamma mötesplatser

Som framgår av utredningens direktiv möjliggörs den sociala integrationen till stor del genom aktivt deltagande i civilsamhället, inklusive idrottsverksamhet, liksom i andra typer av sociala nätverk och gemenskaper. Social integration sker således på olika arenor, i arbetslivet och i skolan, i närmiljön och i det organiserade och oorganiserade civilsamhället. Att skapa gemensamma mötesplatser mellan utrikes och inrikes födda och främja deltagande är således viktigt för en framgångsrik integration.

Företrädare för civilsamhället som utredningen har träffat poängter särskilt civilsamhällets betydelse och viktiga roll för att skapa arenor för social integration. Civilsamhällets organisationer erbjuder en mängd aktiviteter som bidrar till integrationen av utrikes födda, särskilt kvinnor. Möjligheterna till social integration kan således öka om det offentliga vidtar åtgärder som stimulerar individer och civilsamhället till egna insatser.

Alla ska kunna leva ett fritt, värdigt och självständigt liv

För att kunna nå ett övergripande mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla behöver politiken också bidra till att undanröja hinder för kvinnors och mäns, flickors och pojkars möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Det innebär bland annat att negativ social kontroll som begränsar den enskildes självbestämmanderätt, liv och frihet måste motverkas. Hedersrelaterat våld och förtryck utmärks bland annat av att flera, främst närstående, personer kan utöva och sanktionera kontroll och våld mot en eller flera kvinnor och flickor. Föreställningen om heder bygger på starkt patriarkala och heteronormativa ideal och kan även motivera våld och förtryck av unga män och pojkar, särskilt hbtqi-personer. Hedersrelaterat våld och förtryck samt tvångsäktenskap är frågor som kräver insatser och åtgärder från samhällets sida (se avsnitt 5.2.3).

Att minska utanförskap och förbättra människors levnadsvillkor har också stor betydelse för att kunna uppnå det övergripande målet för integrationspolitiken och skapa ett samhälle som håller samman (se avsnitt 6.3). Det senaste decenniet har vi i Sverige upplevt en ökad trångboddhet, särskilt bland utrikes födda, och ökade skillnader mellan inrikes och utrikes födda vad gäller risken för ekonomisk utsatthet (OECD 2023a). Boendesegregationen, dvs. att människor med olika socioekonomiska förutsättningar lever geografiskt åtskilda från varandra, har ökat i Sverige sedan början på 1990-talet (Andersson m.fl. 2017). År 2021 bodde drygt 1,4 miljoner (13 procent av Sveriges befolkning) i områden med socioekonomiska utmaningar, medan cirka 6,6 miljoner bodde i områden med goda socioekonomiska förutsättningar.²⁹ Utrikes födda, och i synnerhet personer födda utanför EU, är kraftigt överrepresenterade i områden med socioekonomiska utmaningar. Skillnaderna mellan olika områdestyper i landet är så pass stora att det pekar på att platsen har betydelse för människors livschanser (Boverket 2023).

Av EU:s grundprinciper för integration framgår att en framgångsrik integrationspolitik som förhindrar att vissa grupper isoleras också är ett sätt att främja respekten för gemensamma normer och

²⁹ För att beskriva de socioekonomiska förutsättningarna delas landets 3 363 regionala statistikområden (RegSO) in i fem områdestyper, där områdestyp 1 avser områden med stora socioekonomiska utmaningar och områdestyp 5 avser områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Områdestyperna baseras på tre indikatorer: 1) andel personer med låg ekonomisk standard, 2) andel personer med förgymnasial utbildning, 3) andel personer som har haft ekonomiskt bistånd i minst tio månader och/eller varit arbetslösa längre än sex månader.

värderingar (se avsnitt 3.2.2). Boendeförhållandena har stor betydelse för möjligheterna till sysselsättning och utbildning och för kontakterna mellan inrikes och utrikes födda. Hur det går för utrikes födda vad gäller levnadsförhållanden och levnadsvillkor, samt att uppmärksamma hur social mobilitet, välfärd och levnadsvillkor utvecklas är därför viktigt.

En god hälsa är också en viktig förutsättning för att kunna integreras i samhället. Över lag upplever kvinnor sin hälsa som sämre än vad män gör. Socioekonomisk situation och huruvida en person är utrikes eller inrikes född har stor påverkan på dessa mönster, men även faktorer som utbildningsbakgrund och sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck samspelar med kön när det gäller hälsosituationen.³⁰

Social integration är svårt att mäta och följa upp

Social integration är svårt att mäta, eftersom det i stor utsträckning handlar om mellanmänniska relationer, värderingar och upplevd känsla av tillhörighet och samhörighet. Enkätundersökningar behöver i stor utsträckning användas som underlag för indikatorer om hur den sociala integrationen utvecklas. Även attitydundersökningar som mäter befolkningens inställning till invandring och integration samt frågor om rasism och diskriminering kan vara aktuellt för indikatorer om social integration. Frågor om bland annat negativ social kontroll och rätten att själv bestämma över sitt eget liv (frihet att själv välja utbildning och vem man är vän med, frihet att välja partner, make eller maka) kan vara särskilt svårt att följa med indikatorer. Uppföljningen kan därför behöva kompletteras med särskilda studier på aktuella områden.

Som redovisas ovan har människors levnadsvillkor betydelse för en framgångsrik social integration. Utredningen anser därför att social integration behöver förstås och följas upp i en vidare samhällelig kontext (social inkludering). Uppföljningen av delmålet bör därför även inkludera indikatorer som beskriver socioekonomiska förhållanden, bostadsförhållanden och hälsa. Exempelvis kan EU-indikatorn AROPE vara aktuell, dvs. andelen som lever i risk för fattigdom eller social utestängning, för att uppföljningen av social

³⁰ Prop. 2016/17:10 s. 42.

integration ska kunna kopplas till de nationella målen på det sociala området som ska nås senast 2030 (se avsnitt 3.2.4).

Vi återkommer i slutbetänkandet med förslag till indikatorer för uppföljning av delmålen.

7 Konsekvenser av utredningens förslag

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Vissa andra konsekvenser av utredningens förslag ska också redovisas, bland annat samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt samt konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen lämnar förslag till nya mål för integrationspolitiken. Målen är utformade som inriktningsmål och är varken kvantifierade eller tidsatta. Detta medför att förslagets samhällsekonomiska och andra konsekvenser enligt kommittéförordningen inte kan kostnadsberäknas. Förslagen syftar till att skapa ett jämlikt och jämställt samhälle där alla som lever och bor i Sverige, oavsett bakgrund eller födelseland, ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter att delta och bidra i samhället och att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. Utgångspunkten för utredningens förslag är att de ska bidra till bättre förutsättningar för att skapa ett sammanhållet samhälle.

Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Den föreslagna målstrukturen, med delmål som konkretiserar inriktningen av politiken på de områden som är mest centrala för integrationen av utrikes födda kvinnor och män, bedöms kunna bidra till att styrningen av den offentliga verksamheten blir mer kunskapsbaserad. En konkretisering i delmål innebär att relevanta indikatorer inom olika områden kan tas fram som gör det möjligt att följa upp

måluppfyllelsen över tid. Detta ger förutsättningar att identifiera hinder för integration, t.ex. genom resultat som påvisar stora skillnader mellan grupper utifrån invandringsbakgrund, att förändringen över tid visar på försämrade utfall, eller att utfallen i några avseenden tydligt avviker från de normativt önskvärda resultaten. På så sätt skapas även förutsättningar för en effektivare prioritering av insatser och åtgärder inom respektive politikområde. De föreslagna delmålen bedöms därmed ge förbättrade förutsättningar för en framgångsrik integration av utrikes födda i såväl arbets- som samhällslivet.

Utredningens förslag bedöms således skapa ökad tydlighet och långsiktighet i regeringens styrning och därmed bättre förutsättningar för uppföljning och utvärdering. Målen bedöms även kunna bidra till en ökad tydlighet för myndigheter, kommuner och andra aktörer, som har eller får uppdrag inom integrationsområdet, om politikens långsiktiga inriktning inom olika samhällsområden. Det i sin tur kan även vara till stöd för berörda myndigheter när de ska utveckla sina verksamheter.

Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens bedömning att de integrationspolitiska målen ska genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv bedöms påverka jämställdheten positivt och stärka möjligheterna att nå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. De föreslagna delmålen bedöms särskilt stärka möjligheterna att nå de jämställdhetspolitiska delmålen om en jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet och jämställd utbildning.

Konsekvenser för barn

Vid utformningen av delmål och indikatorer har utredningen ansett att ett barnperspektiv bör beaktas som synliggör och stärker flickors och pojks rättigheter och möjligheter att fullt ut delta i samhället. Syftet är att säkerställa att barn med utländsk bakgrund har jämlika och jämställda möjligheter att delta och bidra i samhället och rätt att leva ett värdigt och självständigt liv som barn med svensk bakgrund. Detta bedöms därmed kunna medföra positiva konsekvenser för barn.

Referenser

- Ager, A. och A. Strang (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, vol. 21(2), s. 166–191.
- Andersson, R., M. Franzén, L. Hedman och H. Lindberg (2017). *Segregation: Vad menas och hur mäts den?* Forskning i korthet, nr 9/2017, Forte.
- Andersson Joonas, P. (2020). *Flykting- och anhöriginvandrares väg till arbete*. SNS Förlag.
- Andersson Joonas, P., A. Wennemo Lanninger och M. Sundström (2017). Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* vol. 23, s. 25–43.
- Andersson Joonas, P., N. D. Gupta och E. Wadensjö (2014). Overeducation among immigrants in Sweden: incidence, wage effects and state dependence. *IZA Journal of Migration* vol. 3(9).
- Antecol, H. (2000). An examination of cross-country differences in the gender gap in labor force participation rates. *Labour Economics*, vol. 7(4), s. 409–426.
- Arai, M., M. Bursell och L. Nekby (2016). The reverse gender gap in ethnic discrimination: Employer stereotypes of men and women with Arabic names. *International migration review* vol. 50(2), s. 385–412.
- Arbetsförmedlingen (2022). *Jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2022. Redovisning av resultat och genomförda åtgärder i verksamheten*.
- Arbetsförmedlingen (2023a). *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*.

- Arbetsförmedlingen (2023b). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2023. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2023–2024*. Arbetsförmedlingen analys 2023:8.
- Baaren van der, L. och M. Vink (2021). *Modes of acquisition and loss of citizenship around the world: Comparative typology and main patterns in 2020*. Working paper 2021/90, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Baianstovu, R., S. Strid, H. Cinthio, E. Särnstedt Gramnaes och J-M Enelo (2019). *Heder och samhälle. Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar*. Örebro universitet.
- Banting, K. och W. Kymlicka (2017). *The Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*, s. 1–58. Oxford University Press.
- Bevelander, P. och M. Spång (red.) (2017). *Valdeltagande och representation: Om invandring och politisk integration i Sverige*. Rapport 2017:7, Delmi.
- Bevelander, P. och R. Pendakur (2011). Voting and social inclusion in Sweden. *International Migration*, vol. 49, s. 67–92.
- Blau, F. (2015). *Immigrants and gender roles: assimilation vs. culture*. IZA Discussion paper no. 9534.
- Bloemraad, I. (2017). Does citizenship matter? I A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad och M. Vink (eds.) *The Oxford Handbook of Citizenship*, s. 524–550. Oxford University Press.
- Boverket (2023). *Boendesegregationens utveckling och mekanismer. Årsrapport 2023 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*. Rapport 2023:23.
- Bratu, C., L. Martén och L. Ottosson (2023). Reform av introduktionsprogram ökade flyktingkvinnors sysselsättning. *Ekonomisk Debatt*, nr 2 2023, årgång 51.
- Breidahl, K. och G. Gustavsson (2022). Can we trust the natives? Exploring the relationship between national identity and trust among immigrants and their descendants in Denmark. *Nations and Nationalism*, vol. 28(2), s. 1–20.

- Bursell, M. (2014). The Multiple Burdens of Foreign-Named Men: Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden. *European Sociological Review* vol. 30, s. 399–409.
- Calmfors, L. (2020). *Avgörande mål – en ESO-rapport om sysselsättningspolitiska målformuleringar*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekomomi 2020:6, Regeringskansliet.
- Calmfors, L. och N. Sánchez Gassen (red.) (2019). *Integrating immigrants into the Nordic labour markets*. Nord 2019:024, Nordiska ministerrådet.
- Caselli, M. (2015). Measuring the integration of immigrants: Critical notes from an Italian experience. *International Migration*, vol. 53(4), s. 107–119.
- Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted och M. Rosholm (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: evidence from Denmark. *Labour Economics*, vol. 16(4), s. 409–417.
- Colliander, H., S. Nordmark, M. Dahlstedt och A. Fejes (2022). *Komvux i svenska för invandrare – möjliggörare eller begränsande för social inkludering?* Rapport 2022:6, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Dahlberg, M., J. Egebark och U. Vikman (2023). *Etablering av ny-anlända flyktingar. Effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats*. Rapport 2023:9, Delmi.
- Dahlstedt, M. och A. Fejes (2021). *Utbildning i migrationens tid: viljor, organisering och villkor för inkludering*. Studentlitteratur.
- Dahlström, C. (2004). *Nästan välkomna – Invandrarpolitikens retorik och politik*. Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Darvishpour, M. och N. Månsson (2022). *Möjlighet och utmaningar till inkludering av utrikesfödda kvinnor på arbetsmarknaden och i samhället*. En rapport om utbildnings- och forskningscirklar inom KLARA-projektet, Akademin för hälsa, vård och välfärd, Mälardalens universitet.
- DO (2012). *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering*. Diskrimineringsombudsmannen.

- DO (2023). *Förekomst av diskriminering 2023*. Rapport 2023:3. Diskrimineringsombudsmannen.
- Ds 1999:48 *Begreppet invandrare användningen i lagar och förordningar*. Regeringskansliet.
- Ek, S., M. Hammarstedt och P. Skedinger (2020). *Enkla jobb och kunskaper i svenska – nycklar till integration?* SNS Förlag.
- Ekonomistyrningsverket (2023). *Jämställdhetsperspektivet i årsredovisningar och budgetunderlag*. Rapport 2023:35.
- Engdahl, M., A. Forslund och U. Vikman (2022). *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*. VR2208, Vetenskapsrådet.
- Engdahl, M. och L. Liljeberg (2022). *Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö*. Rapport 2022:15, IFAU.
- Erdal, M., D. Bertelli, M. Kruse, M. Tjønn, A. Midtbøen, G. Brochmann, P. Bevelander, P. Mouritsen, E. Cochran Bech och K. Jensen (2019). *Citizenship, Participation and Belonging in Scandinavia. Results from a survey among young adults of diverse origins in Norway, Sweden and Denmark*. Peace Research Institute, Oslo (PRIO).
- Eriksson, S. och D-O. Rooth (2022). *God svenska – vägen till arbete för utrikes födda?* SNS Förlag.
- EU-kommissionen (2022). *Integration of immigrants in the European Union*. Special Eurobarometer 519. Directorate-General for Migration and Home Affairs (DG HOME).
- Europarådet (2008). *Living Together as Equals in Dignity*. White Paper on Intercultural Dialogue. Strasbourg, 7 May 2008.
- Eurostat (2021). *Migrant integration statistics 2020 edition*. Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- Ferwerda, J., H. Finseraas, och J. Bergh (2020). Voting rights and immigrant incorporation: Evidence from Norway. *British Journal of Political Science*, vol. 50(2), s. 713–730.
- Foged, M., L. Hasager, G. Peri, J. Arendt och I. Bolvig (2022). Language training and refugee's integration. *The Review of Economics and Statistics*, 1-41 (online).

- Forsberg Lundell, F. (2022). *Krävande krav. Vad ska språkerav vara bra för?* Timbro.
- Gathmann C. och J. Garbers (2023). Citizenship and Integration. *Labour Economics*, vol. 82, (online).
- Goodman, S.W. och M. Wright (2015). Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socioeconomic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 41(12), s. 1885–1908.
- Grubanov-Boskovic, S., G. Tintori och F. Biagi (2020). *Gaps in the EU Labour Market Participation Rates: an intersectional assessment of the role of gender and migration status*. EUR 30406, Publications Office of the European Union.
- Hammar, O. (2021). *Migranternas attityder och värderingar*. Analys 80, SNS.
- Harder, N., L. Figueroa, R. Gillum, D. Hangartner, D. Laitin, och J. Hainmueller (2018). Multidimensional measure of immigrant integration. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 115(45), s. 11483–11488.
- Hainmueller, J., D. Hangartner och G. Pierrantuono (2015). Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 112, s. 12651–12656.
- Hainmueller, J., D. Hangartner och G. Pierrantuono (2017). Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-term Social Integration of Immigrants? *American Political Science Review*, vol 111, s. 256–276.
- Hainmueller, J., D. Hangartner och D. Ward (2019). The effect of citizenship on the long-term earnings of marginalized immigrants: Quasi-experimental evidence from Switzerland. *Science Advances*, 5.
- Huddleston, T., J. Niessen och J. Tjaden (2013). *Using EU Indicators of Immigrant Integration*. Final report for Directorate-General for Home Affairs, European Commission.
- IMDi (2023). *Hvordan går det med integreringen i Norge? Indikatorer, status og utviklingstrekk i 2023*.

- Integrationsverket (2007). *Integrationspolitikens resultat*. Rapport 2007:05.
- Jonsson, J.O., C. Mood och G. Treuter (2022). *Integration bland unga: En mångkulturell generation växer upp*. Makadam förlag.
- Joyce, P. (2017). *Inspiration för integration – en ESO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:7, Regeringskansliet.
- Joppke, C. (2010). *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity.
- Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Bättre styrning för bättre resultat. Resultat av åtgärder för ökad jämställdhet*. Rapport 2022:16.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023a). *Steg framåt och nya utmaningar. Resultatrapporten 2023*. Rapport 2023:10.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023b). *Livspusslet som inte går ihop*. En uppföljning av det jämställdhetspolitiska delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Rapport 2023:17.
- Kennerberg, L. och O. Åslund (2010). *SFI och arbetsmarknaden*. Rapport 2010:10, IFAU.
- Khoudja, Y. och F. Fleischmann (2018). Labor force participation of immigrant women in the Netherlands: Do traditional partners hold them back? *International Migration Review*, vol. 51(2), s. 506–541.
- Koopmans, R., I. Michalowski och S. Waibel (2012). Citizenship Rights for Immigrants: National Processes and Cross-National Convergence in Western Europe 1980–2008. *American Journal of Sociology*, vol. 117(4), s. 1202–1245.
- Kunwar, J. (2021). Assessing the level of immigrant integration in Finland. I S. Przytuła, & Ł. Sułkowski (Red.), *Integration of Migrants into the Labour Market in Europe: National, Organizational and Individual Perspectives* (First red., Vol. 25, s. 171–186). (Advanced Series in Management; Vol. 25). Emerald.
- Landell, E. (2021). *Försörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:7, Regeringskansliet.

- Liebig, T. och F. Von Haaren (2011). Citizenship and the socioeconomic integration of immigrants and their children. I *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants*, s. 23–57, OECD Publishing.
- Liljeberg, L. och O. Åslund (2019). *Etablering efter etableringsinsatser*. Rapport 2019:28, IFAU.
- Medlingsinstitutet (2023). *Inkomstskillnader mellan kvinnor och män: Regeringsuppdrag till Medlingsinstitutet 2022–2023*.
- Midtbøen, A., G. Brochmann, M. Erdal, M. Kruse, K. Jensen, P. Bevelander, P. Mouritsen och E. Bech (2020). Assessments of citizenship criteria: are immigrants more liberal? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 46(13), s. 2625–2646.
- Neuman, E. (2018). Source country culture and labor market assimilation of immigrant women in Sweden: evidence from longitudinal data. *Review of Economics of the Household*, vol. 16, s. 585–627.
- Neureiter, M. (2019). Evaluating the effects of immigrant integration policies in Western Europe using a difference-in-differences approach. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45(15), s. 2779–2800.
- OECD (2023a). *Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In*. OECD Publishing.
- OECD (2023b). *International Migration Outlook 2023*. OECD Publishing.
- Ottosson, L. (2022). *From welfare to work – Financial incentives, active labor market policies and integration programs*. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Prop. 1975:26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.
- Prop. 1975/76:136 om ändringar i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.
- Prop. 1983/84:124 om mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m.
- Prop. 1985/86:98 om invandrarpolitiken.
- Prop. 1990/91:195 Aktiv flykting- och immigrationspolitik.
- Prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.

- Prop. 1993/94:147 *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar.*
- Prop. 1994/95:179 *Ändringar i utlänningslagen (1989:529).*
- Prop. 1999/2000:147 *Lag om svenskt medborgarskap.*
- Prop. 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.*
- Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*
- Prop. 2012/13:63 *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling.*
- Prop. 2015/16:174 *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
- Prop. 2020/21:55 *Språkplik – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd.*
- Prop. 2020/21:191 *Ändrade regler i utlänningslagen.*
- Prop. 2021/22:138 *Ett särskilt brott för hedersförtryck.*
- Puranen, B. (2019). *Med migranternas röst: Den subjektiva integrationen.* Forskningsrapport 2019:2, Institutet för framtidsstudier.
- Qi, H., N. Irastorza, H. Emilsson och P. Bevelander (2021). *Integration policy and refugees' economic performance: Evidence from Sweden's 2010 reform of the introduction programme.* IZA International Migration, 20 January 2021.
- Riksrevisionen (2005). *Från invandrapolitik till invandrapolitik.* RiR 2005:5.
- Riksrevisionen (2008). *Avveckling av myndigheter.* RiR 2008:18.
- Riksrevisionen (2015). *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* RiR 2015:17.
- Riksrevisionen (2018). *Jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken – ett outnyttjat verktyg.* RiR 2018:33.
- Rocca, L., C. Carlsen och B. Deygers (2020). *Linguistic Integration of Adult Migrants: Requirements and Learning Opportunities.* Report on the 2018 Council of Europe and Alte survey on language and knowledge of society policies of migrants. Council of Europe.

- Rooth, D-O och O. Åslund (2006). *Utbildning och kunskaper i svenska: Framgångsfaktorer för invandrade?* SNS Förlag.
- Rooth, D-O och P. Strömblad (2008). *Språk, krav och medborgarskap*. Globaliseringsrådet.
- Ruist, J. (2018). *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport 2018:3 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Regeringskansliet.
- SCB (2019). *Arbetsmarknaden 2018 för högutbildade utrikes födda*. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2023a). *Sveriges framtida befolkning 2023–2070*. Demografiska rapporter 2023:2, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2023b). *Ensamkommande barn 2015 Boende, utbildning och sysselsättning 2022*. Integration: Rapport 18, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2023c). *Använda statistik för uppföljning av jämställdhetsintegration: En handledning*. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2023d). *Arbetsmarknaden för utrikes födda i Sverige och EU*. Temarapport 2023:1, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2023e). *Arbetsmarknaden 2020 för högutbildade utrikes födda. Invandrade 2008–2019*. Temarapport 2023:4, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2023f). *Delat deltagande. En studie av integration och segregation baserad på valdeltagande i 2022 års allmänna val*. Demokratistatistik 2023:2, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2023g). *Väbefinnande 2022*. Levnadsförhållanden 2023:2, Statistiska centralbyrån.
- Skolinspektionen (2023). *Undervisning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk*. Tematisk kvalitetsgranskning.
- Skolverket (2023a). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2023b). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. Rapport 2023:9.
- SKR (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*. Sveriges Kommuner och Regioner.

- Skrivelse 2001/02:129. *Integrationspolitik för 2000-talet.*
- Skrivelse 2008/09:24. *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration.*
- Skrivelse 2015/16:58. *Riksrevisionens rapport om statens insatser för etablering av nyanlända.*
- Skrivelse 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid.*
- Solano, G. och T. Huddleston (2020). *MIPEX2020 (Migrant Integration Policy Index)*. Barcelona Center for International Affairs (CIDOB).
- SOU 1996:55. *Sverige, framtiden och mångfalden*. Slutbetänkande från Invandrarpolitiska kommittén. Fritzes.
- SOU 1999:34. *Svenskt medborgarskap*. Slutbetänkande av 1997 års medborgarkommitté. Elanders Gotab.
- SOU 2019:69. *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Slutbetänkande av Valideringsdelegationen. Norstedts Juridik.
- SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Betänkande av KLIVA-utredningen. Norstedts Juridik.
- SOU 2021:2. *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap*. Delbetänkande av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA). Norstedts Juridik.
- SOU 2022:4. *Minska gapet. Ågärder för jämställda livsinkomster*. Betänkande av Kommissionen för jämställda livsinkomster. Elanders Sverige AB.
- SOU 2023:24. *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration*. Delbetänkande av Utredningen om Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor. Elanders Sverige AB.
- SOU 2023:25. *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd*. Betänkande av Utredningen om språk och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Elanders Sverige AB.
- Svenskt Näringsliv (2022). *Växande rekryteringshinder ett allt större problem*. Rekryteringsenkäten 2021/2022.

- Thalberg, S. och L. Liljeberg (2022). *Nyanländas integration: En enkätstudie om språkstuderandes erfarenheter av livet i Sverige*. Rapport 2022:8, Delmi.
- Trägårdh, L., S. Wallman Lundåsen, D. Wollebæk och L. Svedberg (2013). *Den svala svenska tilliten. Förutsättningar och utmaningar*. SNS Förlag.
- Universitets- och högskolerådet (2023). *Integration på arbetsmarknaden, kompetensförsörjning och bedömning av utländsk utbildning*. Rapport 2023:7.
- Vink M., A. Tegunimataka, F. Peters och P. Bevelander (2021). Long-Term Heterogeneity in Immigrant Naturalization: The Conditional Relevance of Civic Integration and Dual Citizenship. *European Sociological Review*, Vol. 37(5), s. 751–765.
- Weber, R. (2020). Gender and Contacts at Arrival among Refugee and Family Reunion Migrants: Resources and Constraints. *Borders and Barriers: Studies on Migration and Integration in the Nordic and Mexico – U.S. Settings*. Doktorsavhandling, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Widmalm, S. och T. Persson (2023). *Opinioner i en tid av dramatiska förändringar och kriser – om viljan att försvara vårt land och demokratin*. Rapport 4/2023, Myndigheten för psykologiskt försvar.

Kommittédirektiv 2022:42

Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor

Beslut vid regeringssammanträde den 25 maj 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och ta fram förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå om målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram bör utvidgas,
- föreslå hur ramtiden för etableringsprogrammet kan anpassas så att den inte begränsar möjligheten att ta del av insatser,
- föreslå hur etableringsprogrammet kan göras mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden,
- föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Uppdraget att föreslå åtgärder

För att bryta segregationen behöver fler komma i arbete och försörja sig själva. Arbete och en egen inkomst ger både kvinnor och män den ekonomiska friheten att bestämma själva hur och var man vill leva och med vem. Utrikes födda kvinnor har en särskilt svag förankring på arbetsmarknaden vilket gör det angeläget med åtgärder för att påskynda deras etablering. Detta gäller oavsett grund för bosättning i Sverige.

Kvinnor och män ska mötas av samma förväntningar och krav på att jobba, men också ges lika möjligheter till stöd från samhällets sida. I Sverige förvärvsarbetar kvinnor i hög utsträckning. Förvärvsgraden är lägre bland utrikes födda kvinnor, både i förhållande till inrikes födda kvinnor och i förhållande till utrikes födda män. En orsak är att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte är jämställt fördelade. Nyanlända kvinnor deltar i mindre omfattning i olika arbetsförberedande insatser jämfört med nyanlända män. De registreras senare hos Arbetsförmedlingen och påbörjar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) senare än män.

Målet för integrationspolitiken, om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, uppnås främst genom generella åtgärder för hela samhället inom områden som arbetsmarknad, utbildning, hälso- och sjukvård samt bostäder. För att nå målet behöver de generella åtgärderna kompletteras med riktade åtgärder till vissa nyanlända, till exempel Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Ett jämställdhetsperspektiv är centralt i genomförandet av integrationspolitiken. I budgetpropositionen redovisar regeringen resultaten av den genomförda politiken i förhållande till de mål som riksdagen beslutat för respektive politikområde.

Staten har sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ansvar för nyanlända som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande och deras anhöriga. Riktade insatser för att underlätta etablering i arbets- och samhällslivet har därför i första hand vänt sig till den målgruppen. Arbetsförmedlingens ansvar att erbjuda insatser till vuxna mellan 20–64 år i målgruppen, regleras i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Närmare bestämmelser om etableringsprogrammet och statlig ersättning till nyanlända som deltar i sådana insatser regleras i förordningarna (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och (2017:819) om ersätt-

ning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Staten betalar särskild ersättning till kommuner och regioner för kostnader i samband med mottagande och insatser till nyanlända genom förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatserna inom etableringsprogrammet och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Insatserna kan emellertid tillhandahållas av olika aktörer. Kommunerna ansvarar till exempel för sfi, kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och samhällsorientering. Etableringsprogrammet omfattar insatser under maximalt två år. Den nyanlände får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes eller i vissa fall togs emot i en kommun.

Bör målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas?

Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Programmet omfattar i dag framför allt nyanlända som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller som anhöriga till skyddsbehövande. Motsvarande behov av insatser och stöd för etableringen kan emellertid även finnas bland nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl, till exempel som anhöriga till arbetskraftsinvandrare och anhöriga till svenska medborgare. Kvinnor är i överväldigande majoritet i denna grupp. Av ESO-rapporten Försörjning med fördröjning (ESO 2021:7) framgår att andelen kvinnor som varken arbetar eller studerar fyra år efter invandringen är betydligt högre bland de kvinnor som inte har tillgång till Arbetsförmedlingens samordnade etableringsinsatser än de som har det. Många kvinnor saknar helt inkomst, från såväl förvärvsarbete som andra försörjningskällor. Risken är hög att många av dessa kvinnor hamnar i ett långvarigt utanförskap.

Jämfört med de som i dag omfattas av etableringsprogrammet finns det större skillnader i behov och förutsättningar bland anhöriga som inte omfattas. Det är eftersträvänsvärt att målgruppen balanseras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Utredaren ska därför

- föreslå, utifrån en samhällsekonomisk bedömning, om och i så fall på vilket sätt målgruppen för etableringsprogrammet bör utvidgas så att även personer med andra uppehållstillstånd efter den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan anvisas till etableringsprogrammet,
- analysera om det finns ett behov av att utvidga uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket till Arbetsförmedlingen och i sådana fall föreslå hur den ska utformas,
- föreslå hur och vem som bör informera individen om möjligheten att delta i etableringsprogrammet,
- analysera behov av utveckling av insatser för den grupp som föreslås ingå i målgruppen för programmet,
- analysera behov av incitament och krav för deltagande för den grupp som föreslås ingå i målgruppen för programmet,
- föreslå vilken ersättning som bör utgå till deltagare i programmet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan ramtiden för etableringsprogrammet anpassas så att den inte begränsar möjligheten att ta del av insatser?

Trots att regelverket för etableringsprogrammet i sig är könsneutralt, missgynnar dagens regelverk om ramtid i praktiken kvinnor. En nyanländ får ta del av etableringsinsatser som omfattar motsvarande 24 månader på heltid, som längst till och med 36 månader från folkbokföring, den så kallade ramtiden. Kvinnor nyttjar i mycket högre omfattning än män möjligheten till föräldraledighet och kvinnors föräldraledighet är ofta betydligt längre än mäns. En jämställd fördelning av föräldrapenningen är central för kvinnors etablering, dvs. att fler män är föräldralediga längre. Dagens utformning av ramtiden kan i praktiken begränsa framför allt kvinnors möjligheter att kombinera föräldraskap med deltagande i insatser.

Regelverket behöver bli mer flexibelt för att åstadkomma likvärdiga chanser för kvinnor och män att etablera sig. Nyanlända kvinnor som har barn när de folkbokförs påbörjar ofta etableringspro-

grammet senare än nyanlända män, antingen för att de är hemma med barn som inledningsvis är för unga för att gå i förskola eller på grund av vård av barn i väntan på plats i förskola. Ramtiden på 36 månader kan då medföra att enbart en kortare tid för deltagande återstår när kvinnan väl påbörjar sina etableringsinsatser. Om kvinnan dessutom får fler barn som hon därefter är föräldraledig med, riskerar föräldraledigheten att ytterligare minska tiden med etableringsinsatser. Ytterst kan det innebära att kvinnan blir helt utan insatser inom ramen för etableringsprogrammet. Det är även vanligare att kvinnor avbryter etableringsprogrammet för att vara föräldralediga än att män gör det. Utöver insatser för att uppnå en mer jämställd fördelning av föräldrapenning behöver ramtiden för etableringsprogrammet förlängas i dessa fall. Det skulle möjliggöra för dessa kvinnor att ta del av etableringsinsatser under lika lång tid som andra deltagare. Det finns ingen motsvarande ramtid i de andra arbetsmarknadspolitiska programmen hos Arbetsförmedlingen.

Nyanlända föräldralediga skulle gynnas av att ta del av vissa etableringsinsatser även under föräldraledigheten. Detta skulle främja delaktighet i arbets- och samhällslivet och bidra till att effektivisera insatserna när väl deltagande i etableringsprogrammet återupptas. En föräldraledig nyanländ förälder kan, i viss omfattning studera och samtidigt uppbära föräldrapenning, så länge föräldern kan kombinera studierna med att vårda barnet. Förutsättningarna för föräldrar att delta i studier under föräldraledigheten kan variera eftersom det bland annat måste anpassas till barnets behov. Regeringen har tillskjutit medel under ett antal år för att främja anpassade lösningar så att föräldralediga kan delta i insatser i svenska, exempelvis språkträning i anslutning till öppen förskola. Det är dock oklart om nyanlända i tillräcklig utsträckning nås av sådana insatser.

Utredaren ska därför

- föreslå en anpassning av ramtiden utifrån en avvägning mellan möjligheten för kvinnor och män att vara föräldralediga och vikten av insatser tidigt i etableringsprocessen för snabb etablering på arbetsmarknaden,
- föreslå om och i sådana fall hur Arbetsförmedlingen ska informera om möjligheten för föräldralediga nyanlända att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstnivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan etableringsprogrammet göras mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden?

Personer som står långt från arbetsmarknaden har större behov av stöd för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan till exempel handla om ytterligare kartläggnings- och matchningsinsatser, mer intensiva insatser eller möjlighet att kunna ta del av insatser under längre tid än de som längst två år som etableringsprogrammet omfattar. Detta kan till exempel vara viktigt för personer med kort utbildningsbakgrund eller begränsad arbetslivserfarenhet. Ett etableringsprogram som bättre kan möta behoven för personer som står långt från arbetsmarknaden skulle särskilt gynna utrikes födda kvinnor.

Tanken vid införandet av etableringsreformen var att programtiden skulle vara individuell och baseras på en bedömning av den enskildes bakgrund och möjligheter att komma i arbete eller i utbildning. Tiden i etableringsprogrammet bör fortsatt vara så kort som möjligt. Införandet av ett intensivår inom etableringsprogrammet syftade till en sådan flexibilitet för dem som har förutsättningar att snabbt komma i arbete eller utbildning. Motsvarande flexibilitet kan även behövas för individer som står långt från arbetsmarknaden. Två år kan i vissa fall vara för kort tid för att möjliggöra ett effektivt genomförande av de insatser som Arbetsförmedlingen bedömer behövs för arbetsmarknadsetablering. Insatserna bör dock inte ges längre än nödvändigt för att det ska finnas incitament för den nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden.

Staten har det ekonomiska ansvaret för nyanlända och ersätter kommunerna för vissa kostnader de har för etableringsinsatser och introduktion för nyanlända personer. Ersättning lämnas bl.a. genom en schablonersättning som avser kostnader för till exempel sfi och samhällsorientering.

Personer som efter två år i etableringsprogrammet har fortsatt behov av stöd och insatser kan i dag gå över i jobb- och utvecklingsgarantin eller i jobbgarantin för ungdomar. En sådan övergång kan innebära ett avbrott i insatserna för individen och kan försvåra en mer långsiktig planering än två år.

Utredaren ska därför

- analysera likheter och skillnader mellan programmen, till exempel vilket stöd som deltagarna får av Arbetsförmedlingen och möjlighet att delta i insatser, samt vilka insatser och aktiviteter som deltagare i praktiken tar del av och med vilken intensitet, Arbetsförmedlingens nuvarande organisering av respektive program och resurstilldelning ska beaktas,
- analysera vilket mervärde som kan finnas av förlängd tid i etableringsprogrammet, jämfört med att personer efter två år kan ta del av fortsatta insatser och aktiviteter inom programmet jobb- och utvecklingsgarantin,
- om det bedöms lämpligt efter analysen, föreslå hur en möjlighet till som längst ett tredje år i etableringsprogrammet bör utformas och föreslå lämplig avgränsning av vilka som bör omfattas av en sådan möjlighet,
- om en möjlighet till ett tredje år i etableringsprogrammet föreslås, analysera hur kvalitet, till exempel intensitet och relevans i insatserna kan säkerställas för individer som har behov av det tredje året, för att eventuella förändringar ska få avsedd verkan,
- analysera och föreslå nödvändiga följdändringar i systemet för ersättning för nyanlända till kommuner och regioner,
- vid behov lämna eventuella övriga förslag som kan underlätta etablering för nyanlända som står långt ifrån arbetsmarknaden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan jämställdhetsperspektivet synliggöras i integrationspolitiken?

Riksdagen tillkännagav sommaren 2019 att regeringen bör införa ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål om integration (bet. 2018/19:AU14, rskr. 2018/19:300). Riksdagen föreslog att målet uttrycks på följande vis: Kvinnor och män, flickor och pojkar som invandrar ska mötas av samma förväntningar på alla områden i det svenska samhället och ha samma rättigheter och möjligheter att skapa sig ett självständigt liv i Sverige. Tillkännagivandet beslutades vid riksdagens

behandling av regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken (skr. 2018/19:97). I rapporten rekommenderar Riksrevisionen regeringen att fortsätta jämställdhetsintegreringen av både integrations- och arbetsmarknadspolitiken.

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande om Riksrevisionens rapport (bet. 2018/19:AU14) anges att den svenska integrationspolitiken måste genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Utskottet konstaterar att Riksrevisionens granskning visar att detta inte kan sägas gälla för den rådande integrationspolitiken. Utskottet vill se ett tydligare fokus på att snabbare få in fler nyanlända kvinnor på arbetsmarknaden. Kvinnor och män måste mötas av samma förväntningar och krav på att jobba, och svenska myndigheter ska inte bidra till att traditionella könsroller upprätthålls.

Det är angeläget med ett stärkt jämställdhetsperspektiv inom integrationspolitiken. Det är dock inte givet hur det bäst uppnås. Principen om jämställdhetsintegrering innebär att för att få avsedd effekt behöver åtgärder för ökad jämställdhet genomföras inom det aktuella politikområdet, i det här fallet integrationspolitiken. Samtidigt är även integrationspolitiken ett tvärsektorielt politikområde. Jämställdhetsperspektivet följs redan i dag upp inom integrationspolitiken inom utgiftsområde 13 Nyanlända invandrades etablering, bl.a. genom könsuppdelade indikatorer. Det är därtill oklart om ett nytt integrationspolitiskt delmål för att stärka jämställdhetsperspektiv i integrationspolitiken i sig skulle medföra ett tydligare fokus på att snabbare få in fler utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden. För att detta ska uppnås kan det behöva göras justeringar av målen inom andra politikområden, exempelvis arbetsmarknadspolitiken. Utgångspunkten bör vara att ett eventuellt nytt mål ska kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Utredaren ska därför

- analysera inom vilket politikområde jämställdhet i frågor relaterade till integration bäst uppnås, till exempel genom modifiering i målen för integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken, arbetsmarknadspolitiken eller andra politikområden,
- utifrån denna analys lämna förslag på nya eller ändrade målformuleringar, och

- analysera och lämna förslag på hur eventuellt föreslagna nya målformuleringar kan följas upp, till exempel genom indikatorer, och redogöra för hur denna uppföljning bör förhålla sig till uppföljningen av befintliga mål.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera, bedöma, kostnadsberäkna och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Konsekvenserna ska redovisas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Vid utformningen av förslagen ska utredaren göra en samhällsekonomisk analys och beskriva de avvägningar som gjorts. Om utredaren föreslår ändringar gällande målgrupp ramtid, eller längd för etableringsprogrammet, ska konsekvensutredningen innehålla en analys av om det finns behov av följdändringar i regelverket för andra arbetsmarknadspolitiska insatser eller subventionerade anställningar som riktar sig till nyanlända. Utöver detta ska konsekvenser för barn redovisas, särskilt ur ett barnrättsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning som det bedöms lämpligt inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är berörda. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska, i relevanta delar, även inhämta erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:42

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 kommittédirektiv om förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (dir. 2022:42). Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023. I uppdraget ingår att

- föreslå om målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram bör utvidgas,
- föreslå hur ramtiden för etableringsprogrammet kan anpassas så att den inte begränsar möjligheten att ta del av insatser,
- föreslå hur etableringsprogrammet kan göras mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden,
- föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får nu även i uppdrag att

- analysera och lämna förslag på hur det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken ska få större genomslag i den offentliga verksamheten,

- utifrån den föreslagna styrmodellen, föreslå ytterligare och/eller justerade resultatindikatorer som ändamålsenligt och effektivt kan användas för att följa upp om det riksdagsbundna målet uppfylls och som ska utgå från en analys av det offentliga åtagandet samt kunna ingå i nuvarande modell för mål- och resultatstyrning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv ska, tillsammans med uppdraget att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024. Utredningstiden för övriga delar av uppdraget ligger fast och ska alltså redovisas senast den 31 maj 2023.

Utvidgat uppdrag att föreslå hur styrningen av integrationspolitiken bör reformeras

Det riksdagsbundna integrationspolitiska målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, har legat fast i sin nuvarande lydelse sedan 2008 och bygger vidare på tidigare, snarlika målformuleringar. Det integrationspolitiska målet har varit utgångspunkten för olika regeringars styrning av integrationspolitiken. Samtidigt har Sverige i dag betydande integrationsutmaningar i form av bland annat utanförskap och bidragsberoende som behöver mötas med åtgärder på många olika områden. I dag står alltför många utrikes födda, särskilt kvinnor, långt från arbetsmarknaden. En egen inkomst möjliggör frihet att självständigt forma sitt liv och delta i samhället. Det påverkar inte enbart den enskilda kvinnan utan även hennes eventuella barn och i förlängningen hela samhället. Kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter, och det behövs tydligare incitament för utrikes födda kvinnor att arbeta. Integrationen i arbets- och samhällslivet försvåras av bristande kunskaper i svenska språket bland både barn och vuxna. Svaga kunskaper om det svenska samhällets institutioner och samhällets normer och värderingar, lagar och regler samt få sociala kontakter med majoritetssamhället kan leda till att utrikes födda saknar de resurser som behövs för att kunna bidra i samhället. Det leder till att utrikes födda i större utsträckning saknar egenmakt att styra över och för-

ändra sina liv i Sverige. Sammantaget riskerar integrationsutmaningarna att bidra till framväxten av parallella samhällen.

En återkommande kritik av styrning inom tvärspektoriella politikområden är att avståndet mellan riksdagsbundna mål och myndigheternas verksamheter ofta blir för stort. Detta gäller även integrationspolitiken, och det finns således behov av att förtydliga styrningen. Vidare behöver styrningen tydligare inkludera social, kulturell, ekonomisk, språklig samt demokratisk integration och anpassning. Styrningen ska främja mätbarhet och ska syfta till att utvecklingen på det integrationspolitiska området kan följas över tid.

Integrationsutmaningarna kräver en tydligare statlig styrning

Integrationspolitiken ska vara kravbaserad och betona individens eget ansvar. Den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av samhället. Integrationspolitiken behöver i högre grad bidra till att alla som kan ska stå till arbetsmarknadens förfogande och anstränga sig för att bli självförsörjande, lära sig svenska och bli en del av den svenska gemenskapen. Samhällets insatser för att underlätta etableringen behöver utgå från tydliga förväntningar om högt deltagande och goda resultat i aktiviteter som leder till jobb och kunskaper i svenska språket. Utrikes födda vuxna behöver snabbare komma i arbete och försörja sig själva. Utgångspunkten är att alla ska lära sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar såsom demokrati, jämställdhet, rättsstatens principer samt vikten av religions- och yttrandefrihet.

Ekonomisk integration innebär bland annat att personer som kan arbeta försörjer sig själva. Personer som kommer till Sverige ska inte fastna i arbetslöshet och långvarigt beroende av försörjningsstöd eller andra bidrag. Incitamenten till arbete ska inte motverkas av bidragssystemen. Frågan om självförsörjning behöver belysas i högre grad och komplettera arbetsmarknadsstatistiken över sysselsättning.

Social, kulturell och språklig integration uppnås bland annat genom deltagande i kvalitetssäkrad språkundervisning. Kunskaper i det svenska språket är avgörande för att komma in på arbetsmarknaden och vara delaktig i samhället. Genom att lära sig svenska får individen mer egenmakt och frihet. Centralt är att fler deltar i språkundervisning, såsom sfi, och når resultat. Uppföljningen av språkkunskaper

behöver också förbättras. Den sociala och kulturella integrationen möjliggörs till stor del genom aktivt deltagande i civilsamhället, inklusive idrottsverksamhet, liksom i andra typer av sociala nätverk och gemenskaper, med närhet till majoritetssamhället. Målet för sådana aktiviteter ska bland annat vara att motverka det sociala och kulturella utanförskapet.

Andra viktiga förutsättningar för att kunna förstå och delta i det svenska samhällslivet är kunskap om det demokratiska styrelseskicket och förankring i dess värden och principer. Det offentliga måste tydligt informera om lagar och regler samt om grundläggande normer och värderingar som finns i det svenska samhället. Obligatorisk samhällsorientering spelar en viktig roll i detta. Det kan exempelvis handla om förståelse för myndigheternas roll i samhället, rättsstatens principer, möjligheter till demokratisk delaktighet samt vikten av yttrande- och religionsfrihet. Jämställdhet är exempel på en grundläggande värdering i den svenska kulturen. Detta behöver tydliggöras i integrationspolitiken för att främja utrikes födda kvinnors sysselsättning och självförsörjning och för att motverka förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck.

Dagens integrationsutmaningar kräver en förändrad styrmodell. Målet för integrationspolitiken har tidigare ansetts uppnås främst genom generella åtgärder för hela samhället inom områden som arbetsmarknad, utbildning, hälso- och sjukvård samt bostäder. Det behövs en tydligare koppling mellan mål, inriktning och verksamhet. Det kan handla om delmål, indikatorer, myndighetsstyrning, strategier och uppföljning m.m. Enskilda myndigheter eller myndigheter i samverkan kan ha särskilt betydelsefulla roller för att genomföra insatser som bidrar till att nå det integrationspolitiska målet. Den statliga styrningen bör undanröja hinder och ge goda förutsättningar för samverkan mellan nyckelaktörer. Styrmodellen är därmed regeringens operationalisering av målet och syftar till att säkerställa att det får genomslag i den offentliga verksamheten.

För att bedöma i vilken mån regeringens politik bidrar till att uppfylla målet behöver även uppföljningen justeras eller kompletteras. Indikatorer och eventuella delmål behöver inkludera dimensioner som självförsörjningsgrad, andelen som deltar i samhälls- och språkundervisning samt andra relevanta aspekter.

En mer ändamålsenlig styrning bidrar till att integrationspolitiken får större genomslag i den statliga verksamheten och till att utvecklingen på det integrationspolitiska området kan följas över tid.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på hur det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken ska få större genomslag i den offentliga verksamheten,
- utifrån den föreslagna styrmodellen, föreslå ytterligare och/eller justerade resultatindikatorer som ändamålsenligt och effektivt kan användas för att följa upp om det riksdagsbundna målet uppfylls och som ska utgå från en analys av det offentliga åtagandet samt kunna ingå i nuvarande modell för mål- och resultatstyrning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Detta gäller särskilt i fråga om regeringens kommande arbete med att se över och föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken för att ytterligare betona individens ansvar i integrationsprocessen, samt relevanta delar av den sakpolitiska överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet). När det gäller en definition av ordet självförsörjningsgrad ska utredningen följa relevant arbete hos Statistiska centralbyrån.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv ska, tillsammans med uppdraget att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024. Utredningstiden för övriga delar av uppdraget ligger fast och ska alltså redovisas senast den 31 maj 2023.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:101

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (Ju 2022:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 kommittédirektiv om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (dir 2022:42). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 maj 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 30 mars 2023 utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 31 januari 2024 (dir. 2023:42).

Utredaren får nu även i uppdrag att

- föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken där samhällets insatser utgår ifrån att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället,
- analysera om regelverket för etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen innehåller tillräckligt starka incitament för att den nyanlände ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid,
- utifrån analysen lämna förslag på hur regelverket för ersättningarna bör förändras,
- oavsett resultatet av analysen lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 31 maj 2024. Den del av uppdraget som avser att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken ska dock redovisas senast den 31 januari 2024.

Deluppdraget att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken

Sverige behöver ett nytt mål för integrationspolitiken. Dagens riksdagsbundna integrationspolitiska mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, har legat fast i sin nuvarande lydelse sedan 2008 och bygger vidare på tidigare, snarlika målformuleringar. Det integrationspolitiska målet har varit utgångspunkten för olika regeringars styrning av integrationspolitiken. Samtidigt kan konstateras att Sverige har betydande problem i form av bland annat utanförskap och bidragsberoende, liksom kriminalitet och parallellsamhällen med till exempel hedersnormer och hedersstrukturer. Dessa behöver mötas med åtgärder på många olika områden.

Sveriges migrationspolitik genomgår nu ett paradigmskifte och läggs om för att vara ansvarsfull i synen på asylmottagande, med utgångspunkt i att skydd för den som flyr en konflikt eller kris ska erbjudas tillfälligt för den som flyr Sveriges närområde. Samtidigt läggs integrationspolitiken om för att bli kravbaserad och betona individens eget ansvar.

Den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av samhället. Integrationspolitiken behöver i högre grad bidra till att alla som kan ska stå till arbetsmarknadens förfogande och anstränga sig för att bli självförsörjande, lära sig svenska och bli en del av den svenska gemenskapen. Samhällets insatser för att underlätta etableringen behöver utgå från tydliga förväntningar om högt deltagande och goda resultat i aktiviteter som leder till jobb och kunskaper i svenska språket. Utrikes födda vuxna behöver snabbare komma i arbete och försörja sig själva. Utgångspunkten är att alla ska lära sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar såsom demokrati, jämställdhet, rättsstatens principer samt vikten av religions- och yttrandefrihet.

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, anges att målstrukturen för integrationspolitiken ska reformeras för

att tydligare inkludera social, kulturell, ekonomisk, språklig samt demokratisk integration och anpassning. Mot denna bakgrund har utredningen tidigare fått i uppdrag att ta fram en ny styrmodell samt indikatorer för integrationspolitiken. Vidare har Tidöavtalet bland annat som mål att införa en kravbaserad integrationspolitik, där den som långsiktigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska. Med detta som utgångspunkt och för att skapa en ändamålsenlig styrning behöver det integrationspolitiska målet formuleras om. Målet ska vidare ha en tydlig koppling till de nya indikatorerna som utredningen redan har till uppdrag att formulera.

Utredaren ska därför

- föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken där samhällets insatser utgår ifrån att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället och som har tydlig koppling till de nya indikatorer och eventuella delmål som utredningen sedan tidigare har till uppdrag att ta fram.

Deluppdraget att utreda förändringar av ersättningar till nyanlända för ökade incitament att börja arbeta

Den svenska välfärdsmodellen bygger i grunden på att de som kan arbeta ska arbeta. Att personer som skulle kunna arbeta inte gör det är varken ekonomiskt eller socialt hållbart. I den sakpolitiska överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet) finns flera förslag på reformer om minskat bidragsberoende i syfte att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att börja arbeta. Där anges bland annat att för full etableringsersättning ska krav ställas på aktivt deltagande i sfi och deltagande i aktiviteter på heltid motsvarande de aktivitetskrav som ska införas i försörjningsstödet. Vidare anges att etableringsersättningen ska reformeras och att den ska vara lägre än de offentliga stöd och bidrag som kan komma i fråga för personer som bott länge i Sverige.

Flyktingar, kvotflyktingar och skyddsbehövande som kommer till Sverige ska kunna få viss hjälp från samhället för sin försörjning under den första tiden i landet. För nyanlända som deltar i etableringsinsatser inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram lämnas etableringsersättning. Etableringsersättningen lämnas under högst två år, är individuell och påverkas inte av hushållets sammanlagda

inkomst. Etableringstillägg kan lämnas till den som får etableringsersättning och har hemmavarande barn medan den som är ensamstående utan hemmavarande barn kan få bostadsersättning. Etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen är skattefria ersättningar som samordnas med vissa andra ersättningar. Etableringsersättning lämnas inte för samma tid som en programdeltagare arbetar och får lön. Ersättningsnivåerna har varit oförändrade sedan de infördes 2010.

Det är angeläget att snabba på nyanländas inträde på arbetsmarknaden och förbättra självförsörjningsgraden. Studier från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) visar att nivån på etableringsersättning och utformningen av det nuvarande etableringstillägget kan missgynna utrikes födda kvinnors inträde och ställning på arbetsmarknaden (ESO-rapport 2018:2 och 2021:7). Etableringstillägget lämnas på hushållsnivå. För sammanboende kan därför ett inkomstbortfall uppstå när den andra personen i hushållet börjar arbeta, eftersom etableringstillägget då försvinner. När den andra personen i hushållet går från etableringsersättning till förvärvsarbete kan även hushållets rätt till vissa andra bidrag minska samtidigt som hushållets utgifter i form av bland annat barnomsorg kan öka. Det kan alltså bli mindre lönsamt för den andra personen, vilket oftast är kvinnan, att börja arbeta om hushållet haft etableringstillägg. Den effekten skulle dock enligt studierna kunna mildras genom exempelvis ett individualiserat etableringstillägg. Mot den bakgrunden finns det behov av att göra en översyn av de ersättningar som nyanlända får när de deltar i insatser inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram.

Utredaren ska därför

- analysera om regelverket för etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen innehåller tillräckligt starka incitament för att den nyanlände ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid,
- utifrån analysen lämna förslag på hur regelverket för ersättningarna bör förändras,
- oavsett resultatet av analysen lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslagen ska vara förenliga med bindande internationella åtaganden.

Konsekvensbeskrivningar

Vad gäller den delen av uppdraget som rör förändringar av ersättningar till nyanlända ska utredaren redovisa förslagens konsekvenser för enskildas ekonomiska och sociala situation på såväl kort som lång sikt. Utredaren ska även beskriva konsekvenser för den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver för nyanlända inom etableringsprogrammet samt hur förslagen kan påverka den enskildes incitament och förutsättningar att delta i etableringsinsatser.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredningen ska beakta pågående utredningar som berörs av förslagen och särskilt ha en nära dialog med Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16). Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2024. Den del av uppdraget som avser att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken ska dock redovisas senast den 31 januari 2024.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Möten med intressenter

Rundabordssamtal med forskare och experter

För att inhämta kunskap och diskutera möjligheter och utmaningar med mål och uppföljning av integrationen inriktat på olika dimensioner av integration har utredningen bjudit in en bred krets av forskare och myndighetsexperter till rundabordssamtal. Tre sådana möten genomfördes, ett om ekonomisk integration, ett om social, kulturell och demokratisk integration, samt ett om språklig integration.

Ekonomisk integration den 8 och den 26 september 2023

Deltagare den 8 september var sektionschef Sara Frankl och statistiker Karin Lundström (Statistiska centralbyrån) samt docent Martin Nordin (Lunds universitet). Från expertgruppen deltog Åsa Karlsson (Sveriges Kommuner och Regioner), Pernilla Andersson Joonä (Arbetsförmedlingen), Jens Sandahl (Jämställdhetsmyndigheten), Linnea Källqvist (Finansdepartementet) samt Per Ibertsson (Arbetsmarknadsdepartementet). Sara Petersson (Arbetsmarknadsdepartementet) och Anita Carlstedt (Utbildningsdepartementet) deltog digitalt.

Den 26 september hade utredningen möte med forskningsledare Enrico Deiacò (Entreprenörskapsforum) och Johan Eklund (f.d. VD för stiftelsen Entreprenörskapsforum, nuvarande chefsekonom vid Sydsvenska industri- och handelskammaren). På mötet deltog även departementssekreterare Cecilia Sörensen (Finansdepartementet).

Social, kulturell och demokratisk integration den 15 september 2023

På mötet den 15 september deltog professor Mikael Hjerm (Sociologiska institutionen, Umeå universitet), professor Jan O. Jonsson och professor Carina Mood (båda vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet), docent Gina Gustavsson (Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet), senior analytiker Linus Liljeberg (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering), filosofie doktor i nationalekonomi Olle Hammar (Institutet för framtidsstudier) samt filosofie doktor i religionshistoria Frederic Brusi (handläggare Myndigheten för stöd till trossamfund). Filosofie doktor i internationell migration och etniska relationer Henrik Emilsson (Institutionen för globala politiska studier, Malmö universitet) deltog digitalt.

Från expertgruppen närvarade Daniel Uddling (Länsstyrelsen Västra Götalands län), Jens Sandahl (Jämställdhetsmyndigheten), Åsa Karlsson (Sveriges Kommuner och Regioner), Emma Neuman (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor), Pernilla Andersson Joonä (Arbetsförmedlingen), Per Ibertsson samt Sara Petersson (båda Arbetsmarknadsdepartementet). Linnea Källqvist (Finansdepartementet) och Olof Sundberg (Socialdepartementet) deltog digitalt.

Språklig integration den 13 oktober 2023

På mötet den 13 oktober deltog professor Dan-Olof Rooth (Institutet för social forskning, Stockholms universitet), tidigare särskild utredare för KLIVA-utredningen (SOU 2020:66) Karin Sandwall (nu projektledare Institutionen för ämnesdidaktik, Stockholms universitet), universitetslektor Gunlög Sundberg (Institutet för svenska och flerspråkighet, Stockholms universitet), professor Fanny Forsberg Lundell (Romanska och klassiska institutionen, Stockholms universitet), professor Andreas Fejes (Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköpings universitet), filosofie doktor i nationalekonomi Simon Ek (tidigare Institutet för näringslivsforskning, nu analytiker på Arbetsförmedlingen), undervisningsråd Hanna Österlund (Skolverket), statistiker Yasin Kisa (Skolverket) samt verksamhetsutvecklare Johan Asp (Skolinspektionen). Kom-

mittésekreterare Ragnhild Mogren Svensén (Utredningen om språkrav i äldreomsorgen, S 2023:03) deltog digitalt.

Från expertgruppen närvarade Eskil Wadensjö (Stockholms universitet), Åsa Karlsson (Sveriges Kommuner och Regioner) samt Jens Sandahl (Jämställdhetsmyndigheten). Fyra personer från expertgruppen deltog digitalt på mötet: Anita Carlstedt (Utbildningsdepartementet) Per Ibertsson, (Arbetsmarknadsdepartementet), Olof Sundberg (Socialdepartementet) samt Linnea Källqvist (Finansdepartementet).

Möten med samhällsaktörer

Utredningen har också bjudit in organisationer från den idéburna sektorn, kvinnoorganisationer, organisationer bildade på etnisk grund och arbetsmarknadens parter till möten. Syftet med dessa möten var att ge organisationer med intresse och kunskap inom integrationspolitiken möjlighet att lyfta in sina perspektiv på hur integrationspolitikens mål bör utformas. Motsvarande möten har också genomförts med två nätverk med företrädare för kommuner.

Civilsamhällets organisationer den 20 oktober 2023

På mötet den 20 oktober deltog representanter för Famna, Folkbildningsrådet, Hela Människan Sverige, Kompis Sverige, Riksidrottsförbundet, Rädda Barnen, Svenskt Friluftsliv, Sveriges stadsmissioner samt Svenska kyrkan.

Arbetsmarknadens parter den 27 oktober och den 14 november 2023

På mötet den 27 oktober deltog representanter för Landsorganisationen i Sverige (LO), Akademikerförbundet SSR, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Arbetsgivarverket, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Sveriges lärare, Unionen, Vision, Visita, Almega, Teknikföretagen samt Fremia.

Den 14 november hade utredningen ett möte med företrädare för Företagarna.

Sveriges kvinnoorganisationers integrationsnätverk den 6 november 2023

Den 6 november arrangerade Sveriges kvinnoorganisationer ett digitalt nätverksmöte för information och diskussion om utredningens uppdrag. Utöver en representant för Sveriges kvinnoorganisationer deltog representanter för följande organisationer på mötet: Mamma United, Hand in hand for women, Kvinnors rätt, Internationella kvinnoförbundet, Freezonen samt Förenade kvinnor.

Etniska organisationer den 10 november 2023

Representanter för Bosnisk-Hercegovinska Riksförbundet i Sverige och Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) deltog på mötet den 10 november (inbjudan samt påminnelser skickades till tolv organisationer).

Nätverk av kommuner den 19 oktober och den 14 november 2023

Den 19 oktober var utredningen inbjuden till ett möte med ett 15-tal representanter för olika kommuner i Nätverket för interkommunal samverkan kring introduktionen av nyanlända (NISKI). Även en representant från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) deltog på mötet.

ECCAR är den europeiska koalitionen av städer mot rasism som aktivt arbetar för att motverka rasism, diskriminering och främlingsfientlighet. I Sverige finns ett nationellt ECCAR-nätverk som samordnas av SKR. Den 14 november deltog utredningen i ett nätverksmöte med representanter från Södertälje, Laxå, Helsingborg, Eskilstuna samt SKR.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]