

Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002



Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att utvärdera insatserna för integration av invandrare på arbetsmarknaden

Regeringen gav den 21 februari år 2002 Statskontoret i uppdrag att utvärdera insatserna för integration av invandrare på arbetsmarknaden. I uppdraget ingick att kartlägga hur olika insatser och aktörer kompletterar och överlappar varandra, bedöma de enskilda insatsernas mervärde samt lämna förslag till hur uppföljning och utvärdering av insatserna kan förbättras.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002* (2002:29). I rapporten lämnas förslag till hur uppföljning och utvärdering av insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden kan förbättras. Uppdraget har i valda delar samordnats med Statskontorets uppdrag att genomföra en studie av samverkan mellan statliga myndigheter och de kommuner med vilka staten träffat lokala utvecklingsavtal (Statskontorets rapport 2002:23).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, avdelningsdirektör Anna Pauloff, föredragande, samt avdelningsdirektör Jenny Soukkan var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Anna Pauloff

Innehåll

	Sammanfattning och slutsatser	7
	Slutsatser	11
	Statskontorets förslag till förbättringar	12
1	Inledning	13
1.1	Syfte och frågeställningar	13
1.2	Metod och avgränsningar	14
1.3	Rapportens upplägg	17
2	Politikutveckling under 1990-talet	19
2.1	Från invandrapolitik till integrationspolitik	19
2.2	Tydlig koppling mellan arbetsmarknadspolitik och integrationspolitik	21
3	Myndigheternas och kommunernas insatser	23
3.1	Myndigheternas insatser inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken	23
3.2	Kommunernas ansvar för arbetsmarknads- och integrationspolitik	35
4	Mål, målgrupper och omfattning	45
4.1	Generella insatser – för alla grupper	46
4.2	Särskilda insatser – för asylsökande flyktingar och andra invandrare	50
4.3	Indirekta insatser	53
4.4	Sammanfattning	56
5	Hur ansvaret fördelas mellan myndigheter och övriga aktörer	59
5.1	Arbetsmarknadspolitiska insatser – AMV huvudansvarig	60
5.2	Integrationspolitiska insatser – kommunen och Integrationsverket är ansvariga	61
6	Uppföljning och utvärdering	65
6.1	Centrala myndigheters ansvar för uppföljningar och utvärderingar	65
6.2	Uppföljningar och utvärderingar av arbetsmarknadsrelaterade insatser för invandrare	66
6.3	Generella insatser	68
6.4	Särskilda insatser	72
6.5	Indirekta insatser	81
6.6	Brister i uppföljning och utvärdering av insatserna	86
	Referenser	91

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	97
2	Statskontorets telefonundersökning	103
3	Specifisering av kostnader	105

Sammanfattning och slutsatser

Under 1990-talet har det skett väsentliga förändringar när det gäller invandrar- och flyktingpolitiken. De särskilda mål som tidigare riktades till invandrare som grupp har under 1990-talet ersatts av en generell integrationspolitik, som betonar delaktighet och medansvar oavsett etnisk kulturell och social bakgrund. Ur ett integrationspolitiskt perspektiv har det från regeringens sida framhållits att särskilda insatser endast ska finnas under den första tiden i Sverige och att den generella arbetsmarknadspolitiken ska tillgodose även invandrares behov.

Statskontoret fick under våren 2002 i uppdrag att utvärdera insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden. I denna rapport redovisas en kartläggning av olika insatser som genomförts under år 2002 för att integrera invandrare på arbetsmarknaden. Utöver detta har också en genomgång av utvärderingar av de olika insatserna gjorts. Syftet med kartläggningen har varit att beskriva insatserna och belysa hur olika insatser och aktörer kompletterar och överlappar varandra samt att bedöma de enskilda insatsernas mervärde. Vidare har ett syfte varit att lämna förslag till hur uppföljning och utvärdering av insatserna kan förbättras.

Många politikområden berörs

Ett tjugotal statliga insatser som på olika sätt syftar till att förbättra invandrares möjligheter till arbete ingår i kartläggningen. Dessa spänner över en rad olika politikområden, men berör framför allt arbetsmarknads- och integrationspolitik. I övrigt ingår insatser inom politikområdena utbildnings-, storstads-, migrations-, och näringspolitik. I kartläggningen finns även de EU-initierade programmen Växtkraft Mål 3 och Equal med. Dessa program är utformade utifrån den europeiska sysselsättningsstrategin. En grundtanke med strategin är att flera politikområden måste samordnas för att höja sysselsättningsnivån.

Delat ansvar för insatserna

När det gäller de arbetsmarknadspolitiska insatserna är AMV den huvudsakliga aktören. Integrationsverket och kommunen kommer endast in i ett fåtal av dessa insatser. Ett betydande ansvar vilar på AMV genom de arbetsmarknadspolitiska programmen, där även kommunen finns med som samarbetspartner. Även ESF-rådet spelar en viktig roll genom sitt ansvar för program som finansieras av Europeiska socialfonden, där AMV utgör en av de viktigaste medaktörerna.

Det är framför allt kommunen som tillsammans med Integrationsverket har ansvaret för de integrationspolitiska insatserna. Även om det pågår ansträngningar för att öka arbetsförmedlingens delaktighet i olika integrationspolitiska satsningar är AMV:s ansvar mer perifer inom detta område.

Mål, målgrupper och omfattning

Generella insatser dominerar

De övergripande målen i de generella insatserna medför – i linje med den politiska intentionen – att invandrare inte pekas ut som en särskild målgrupp. De generella insatserna består av de arbetsmarknadspolitiska programmen, Storstadssatsningen och vissa områden inom Växtkraft Mål 3 och Equal. Dessa insatser har en tydlig inriktning mot arbetsmarknad. Den målanalys som Statskontoret har genomfört visar att Storstadssatsningens målområde för sysselsättning och de arbetsmarknadspolitiska programmen har likartade målgrupper. De EU-initierade programmen har mer specifika målgrupper än de arbetsmarknadspolitiska programmen. Sammanfattningsvis har de generella insatserna betydligt större kostnader än övriga insatser. Prioriteringen av dessa insatser ligger också i linje med regeringens intentioner om integrationspolitiken.

Särskilda insatser inte lika omfattande

De särskilda insatserna består dels av tidiga integrationspolitiska insatser som i huvudsak syftar till en första integration i det svenska samhället, dels av arbetsmarknadspolitiska insatser som har som mål att underlätta invandrades deltagande i arbetslivet. De tidiga insatserna utgörs av Migrationsverkets organiserade verksamhet, kommunernas introduktionsprogram samt svenska för invandrare. De arbetsmarknadspolitiska kopplingar som finns i dessa insatser består av olika former av praktik. Målen med praktikinslagen varierar, men generellt finns det en svag anknytning till arbetsmarknad i dessa mål. Målgrupperna är asylsökande, flyktingar och andra invandrare.

De särskilda arbetsmarknadspolitiska insatserna har en stark koppling till arbetsmarknad och riktas även till personer som funnits i landet under en längre tid. Dessa insatser syftar till att underlätta invandrades deltagande i arbetslivet, antingen genom direkta arbetsförmedlingsinsatser eller genom olika utbildnings- och legitimeringsinsatser.

Även om vissa särskilda insatser är relativt omfattande är kostnaderna inte lika stora som för de generella insatserna. De särskilda insatserna finansieras vanligen genom öronmärkta medel.

Indirekta insatser – den nya integrationspolitiken

Den generella integrationspolitikens betoning av delaktighet och medansvar oavsett etnisk, kulturell och social bakgrund avspeglas i de indirekta insatserna. Målen är oftast att motverka etnisk diskriminering och öka mångfalden i arbetslivet. I de indirekta insatserna utgörs målgrupperna av statliga, kommunala och privata arbetsgivare eller handläggare samt olika organisationer. Exempel på indirekta insatser är de statliga myndigheternas ansvar att enligt lag beakta samhällets etniska och kulturella mångfald i sin verksamhet, stöd till antidiskrimineringsbyråer samt regeringsuppdraget ”etnisk mångfald i arbetslivet”. De indirekta insatserna har totalt sett inte lika höga kostnader som övriga åtgärder.

Särskilda insatser ger mervärde

Ur ett integrationspolitiskt perspektiv har det från regeringens sida framhållits att särskilda insatser endast ska finnas under den första tiden i Sverige och att den generella arbetsmarknadspolitiken ska tillgodose även invandrades behov. Regeringen har dock initierat flera särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser riktade enbart till invandrare. Många av dessa insatser riktas även till personer som har funnits i Sverige under en längre tid. Resultaten visar sammantaget att det inom arbetsmarknadspolitiken tycks finnas ett behov av att komplettera den generella politiken med vissa säråtgärder. Statskontoret bedömer att de särskilda insatsernas inriktning mot specifika mål och målgrupper kompletterar och förstärker den generella politiken. För att man ska kunna göra en mer grundläggande bedömning av mervärdet av de särskilda insatserna bör dock insatsernas effekter utvärderas mer systematiskt än i dag.

Arbetsmarknadspolitiska mål bör förtydligas

Det finns otydliga mål för individens integration på arbetsmarknaden i de insatser som sker under den första tiden i Sverige. Samtidigt är det framförallt genom praktikinslagen som de nyanlända har möjlighet att få kontakt med arbetslivet. Om regeringens intentioner är att praktikverksamheten inom Migrationsverkets organiserade verksamhet, kommunernas introduktionsprogram och sfi-utbildningen ska lägga grund för individens egenförsörjning i samhället bör målen för praktikverksamheten förtydligas.

Även målen för den generella arbetsmarknadspolitiken är oklara. Denna politik kommer framför allt till uttryck inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen, där riksdagen har beslutat att utomnordiska medborgare ska vara en prioriterad grupp. Vad den politiska prioriteringen av utom-

nordiska medborgare innebär för genomförandet av de arbetsmarknadspolitiska programmen är dock inte närmare preciserat.

Få utvärderingar av effekterna

Statskontoret har funnit kunskapsluckor när det gäller uppföljning och utvärdering av genomförda arbetsmarknadsinsatser för invandrare. Det är därför inte möjligt att göra en samlad bedömning av hur framgångsrik integrationspolitiken som helhet har varit på arbetsmarknadsområdet, eftersom det saknas utvärderingar av många insatser. Den största bristen gäller utvärderingar av effekter. Det saknas nästan helt effektutvärderingar av olika insatser för att främja möjligheterna till integration på arbetsmarknaden.

De flesta utvärderingar som görs är processbeskrivningar. Utifrån dessa utvärderingar går det att få en relativt god bild av hur verksamheten har genomförts, men sådana utvärderingar svarar inte på frågan om politiken har varit effektiv för att förbättra invandrades situation på arbetsmarknaden.

En förklaring till bristen på effektutvärderingar är att det sällan ställts krav på sådana utvärderingar från regeringens sida av de insatser som granskats. Regeringens beställningar innehåller oftast bara krav på enklare resultatredovisningar eller processbeskrivningar av insatserna.

Ett annat problem som Statskontoret vill lyfta fram i detta sammanhang är att det finns alltför få sektorsövergripande utvärderingar. Utvärderingarna inriktas antingen mot integrationspolitik i ett bredare perspektiv eller också arbetsmarknadspolitik som inrymmer en bredare målgrupp. En slutsats utifrån denna genomgång av utvärderingar är således att det saknas utvärderingar över politikområdesgränserna när det gäller arbetsmarknads- och integrationspolitik. I synnerhet gäller detta effektutvärderingar.

Befintlig statistik används inte

Statistiska uppgifter används endast i begränsad omfattning i utvärderingarna av insatserna. En förutsättning för att man ska kunna bedöma effektiviteten i olika insatser är att det används tillförlitliga statistiska indikatorer i utvärderingsarbetet. Orsakerna till att statistiken inte nyttjas är flera. Statskontoret har bland annat fått indikationer på att statistiken om invandrades arbetsmarknad är svårtillgänglig och ofta kräver samkörningar av flera olika dataregister.

Befintliga resurser för effektutvärdering används inte

Utvärderingsansvaret för insatser som syftar till att främja integration av invandrare på arbetsmarknaden vilar på flera olika aktörer. Det är totalt sexton olika myndigheter, universitet och konsultfirmor som har genomfört utvärderingar av de insatser som granskats i denna rapport.

Trots det stora antalet utvärderingsorgan finns det få aktörer som har utvärderat effekterna av insatserna. En förklaring till att det saknas sektorsövergripande effektutvärderingar är att det inte finns någon självklar aktör med ett sådant ansvar. De myndigheter som genomför utvärderingar av olika insatser har i huvudsak ett utpekat ansvar för detta endast inom sitt respektive politikområde. Statskontorets genomgång visar att det finns befintliga utvärderingsresurser med kompetens att genomföra effektstudier inom enskilda politikområden. Dessa aktörer bör utnyttjas i högre grad även för sektorsövergripande effektutvärderingar.

Slutsatser

De slutsatser som Statskontoret drar är:

- **att det görs få utvärderingar av politikens effekter,**
- **att befintlig statistik inte används,**
- **att befintliga resurser för effektutvärdering inte utnyttjas samt**
- **att det inte går att bedöma om integrationspolitiken varit framgångsrik på arbetsmarknadsområdet.**

Statskontorets förslag till förbättringar

Den brist som Statskontoret framför allt identifierat är att det saknas effektutvärderingar över politikområdesgränserna (så kallade sektorsövergripande utvärderingar). Statskontoret föreslår därför:

- **att Regeringskansliets beställer sektorsövergripande effektutvärderingar systematiskt i samband med att ett nytt politiskt initiativ planeras,**
- **att Regeringskansliet i högre grad utnyttjar befintliga aktörer som har kompetens för att genomföra effektutvärderingar inom området,**
- **att behovet av sektorsövergripande effektutvärdering inom integrations- och arbetsmarknadspolitiken uppmärksammas inom ramen för det arbete som pågår inom Regeringskansliet för att förbättra uppföljning och utvärdering.**

Statskontoret föreslår även:

- **att en översyn görs av hur användningen av befintlig statistik i utvärderingsarbetet kan utvecklas.**

1 Inledning

Även om arbetslösheten bland invandrare har minskat under senare år kvarstår flera problem när det gäller arbetsmarknaden för dessa grupper. Integrationsverket har konstaterat att det finns flera utmaningar för den del av den framtida integrationspolitiken som särskilt rör arbetsmarknaden. Några av de problem som identifierats är att det finns en högre sannolikhet för arbetslöshet bland personer med utländsk bakgrund, att många fastnar i ett långvarigt bidragsberoende och att det är svårt för invandrare att få jobb som motsvarar deras kunskapsnivå (Integrationsverket, 2001). Denna fråga har ägnats stor uppmärksamhet under senare tid. Regeringen avsatte i vårpropositionen 2001 medel för att genomföra ett treårigt program för att öka sysselsättningen bland invandrare.

Ansvar för att skapa möjligheter till arbete för invandrare faller inom flera olika politikområden. Inom arbetsmarknadspolitiken diskuteras ofta behovet av framtida arbetskraft. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har konstaterat att dagens arbetskraftsdeltagande måste öka för att den framtida personalförsörjningen ska kunna garanteras (Johnreden och Wallin, 2002). Ett sätt att lösa denna situation är att skapa möjligheter för att bättre ta vara på den delvis outnyttjade arbetskraften bland invandrare.

Det görs i dag en rad olika insatser för att främja invandrares integration på arbetsmarknaden. Däremot saknas en samlad beskrivning av kunskapsläget när det gäller olika insatser, aktörer och uppföljning av insatserna. Statskontoret fick därför i uppdrag av Näringsdepartementet i februari 2002 att genomföra en sådan samlad beskrivning och värdering av insatserna för integration av invandrare på arbetsmarknaden (se bilaga 1).

1.1 Syfte och frågeställningar

Uppdraget syftar till att:

- kartlägga hur befintliga program, insatser och aktörer inom det arbetsmarknadsrelaterade integrationsområdet kompletterar och överlappar varandra,
- bedöma, i den mån det är möjligt, de enskilda insatsernas additionalitet, dvs. utläsa vad som är respektive insats enskilda mervärde samt
- lämna förslag till hur uppföljning och utvärdering av insatserna kan förbättras.

Uppdraget är indelat i tre steg. I ett första steg ska de insatser som syftar till att integrera invandrare på arbetsmarknaden beskrivas och relateras till varandra. Följande frågor är av särskilt intresse:

- Vilka insatser görs, vilken omfattning har de och hur finansieras de?
- I vad mån har olika insatser överlappande mål och målgrupper?
- Hur ser uppdelningen på olika politikområden respektive den övergripande ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och andra aktörer ut?

I ett andra steg ska kunskapsläget om de olika insatsernas resultat utredas. Följande frågor ska ägnas särskild uppmärksamhet:

- Vilka uppföljningar och utvärderingar görs? Sker uppföljning och utvärdering systematiskt?
- Vem har ansvaret för att genomföra uppföljningar och utvärderingar?
- Kan man utifrån befintliga uppföljningar och utvärderingar göra en samlad och pålitlig uppskattning av hur framgångsrik integrationspolitiken som helhet har varit på arbetsmarknadsområdet? Om inte, var finns då kunskapsluckorna?

I ett tredje avslutande steg ska, utifrån de tidigare uppdragsdelarna, förslag lämnas till hur uppföljning och utvärdering av insatsernas kan förbättras.

I enlighet med uppdraget ska, i de delar där det är möjligt, samordning ske med Statskontorets uppdrag att genomföra en studie av samverkan mellan statliga myndigheter och de kommuner med vilka staten träffat lokala utvecklingsavtal (dnr N2001/11213/).

1.2 Metod och avgränsningar

I uppdraget anges att Statskontoret ska utvärdera insatserna för integration av invandrare på arbetsmarknaden. Av uppdragstexten framgår dock att uppdragets syfte framförallt är att beskriva och kartlägga olika insatser, snarare än att utvärdera.

Statskontoret har kartlagt olika insatser som syftar till att skapa möjligheter till arbete för invandrare. Kartläggningen gjordes utifrån budgetpropositioner, skrivelser och andra offentliga utredningar. Vissa centrala myndigheters och organisationers årsredovisningar, rapporter och hemsidor på Internet har också granskats. Myndigheterna är Arbetsmarknadsverket (AMV), Integrationsverket, Migrationsverket, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

(DO), Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet), Skolverket, Högstyrelsen och Socialstyrelsen. Information har även hämtats från olika redovisningar och verksamhetsbeskrivningar från Svenska Kommunförbundet, Storstadsdelegationen och IFS. Utifrån detta material har information samlats in om insatsernas innehåll, aktörer, mål, målgrupper och omfattning – mätt i kostnader för insatserna. Insatsernas koppling till olika politikområden har också kartlagts.

För att komplettera materialet har även intervjuer genomförts med företrädare för AMS, Integrationsverket, Migrationsverket och Svenska Kommunförbundet. Kontakter har även tagits med vissa pågående utredningar av intresse för projektet.

Statskontoret har även genomfört en egen telefonundersökning bland 10 slumpmässigt utvalda kommuner. Detta gjordes i oktober och november månad år 2002. De personer som intervjuades svarade på frågor kring invandrare och arbetsmarknad inom var och en av de utvalda kommunerna. Frågor ställdes om hur kommunen arbetar med dessa frågor, vilka insatser som görs och hur verksamheten organiseras. Vidare ställdes frågor om samarbetet med den lokala arbetsförmedlingen och om finansiering av insatserna. För en sammanställning av vilka kommuner som ingick i urvalet samt vilka frågor som ställdes, se bilaga 2.

Slutligen har Statskontoret undersökt vilka uppföljningar och utvärderingar som gjorts av de olika insatserna. Många insatser har funnits under flera år, vilket rent teoretiskt möjliggjort genomförandet av olika uppföljningar och utvärderingar. Det finns dock även insatser som har påbörjats först under år 2002. Dessa har av naturliga skäl ännu inte utvärderats.

Eftersom ansvaret för det arbetsmarknadsrelaterade integrationsarbetet faller inom flera olika politikområden har det varit nödvändigt att göra tydliga avgränsningar för att kunna genomföra uppdraget. Statskontoret har gjort flera avgränsningar – dels när det gäller insatserna, dels när det gäller invandrarbegreppet. Vilka dessa avgränsningar är framgår nedan.

Insatser som undersökts

De insatser som undersökts är sådana vars huvudsakliga syfte är att skapa möjligheter till arbete för invandrare. Andra generella integrationsfrämjande insatser, som inte är kopplade till arbetsmarknaden, ingår således inte. En tidsmässig avgränsning har gjorts till insatser som genomförts under hela eller delar av år 2002. Vidare är det i huvudsak nationella insatser som har granskats. Med nationella insatser menas sådana som är geografiskt spridda över landet. Regionala och kommunala insatser ingår enbart om samma eller liknande insatser förekommer inom flera regioner eller kommuner.

I kartläggningen finns både insatser som ryms inom ramen för en myndighets eller en organisations ordinarie verksamhet och insatser som finansieras genom särskilda medel eller som pågår endast under en begränsad tid. Generella arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att förbättra arbetsmarknaden för en bredare befolkningsgrupp beskrivs om det finns centrala direktiv om att invandrare ska prioriteras i verksamheten.

Vissa insatser för asylsökande ingår i denna kartläggning. Statskontoret har valt att inkludera dessa verksamheter eftersom de i vissa delar innehåller kopplingar till arbetsmarknaden. Migrationsverkets organiserade verksamhet är till viss del inriktad mot vistelse i Sverige för att förbereda de asylsökande för kommunernas introduktionsprogram. Bland annat ingår praktik i denna verksamhet. Vidare pågår ett förändringsarbete mellan fem centrala myndigheter – den centrala överenskommelsen – som bland annat syftar till ökad samverkan mellan Arbetsmarknadsverket och Migrationsverket. I överenskommelsen uppges att arbetsförmedlingen under asyltiden ska bistå med kartläggningsarbete och rådgivningsverksamhet. Även inom det EU-initierade programmet Equal finns det ett delmål för asylsökandes integration i arbetslivet (ESF-rådet, 2000).

Kostnaderna för insatserna beskrivs i rapporten när det finns särskilda statliga medel avsatta för insatsen och dessa kostnader framgår av den ekonomiska redovisning som ansvarig myndighet eller organisation upprättat. Om insatsen utgör en del av en myndighets ordinarie verksamhet redovisas kostnaderna om uppgifterna är möjliga att spåra i myndighetens ekonomiska redovisning. De kostnader som redovisas i rapporten är faktiska kostnader för de olika insatserna under år 2002. På grund av att insatsernas innehåll och utformning varierar kan en ekonomisk jämförelse av exakta kostnader för de olika insatserna riskera att feltolkas. Kostnaderna för varje insats har därför delats in i intervall. Syftet med att redovisa kostnaderna är att få en ungefärlig uppfattning om insatsernas storleksordning. Det är endast statliga medel som ingår i redovisningen. Om det sker medfinansiering genom exempelvis Europeiska socialfonden är det således den nationella medfinansieringen som redovisas.

Begreppet invandrare

Innebörden av begreppet invandrare har diskuterats i många olika sammanhang. Bland annat har frågan behandlats i flera utredningar och skrivelser.¹ Bland de aktörer som arbetar med integrationsfrågor förekommer också flera olika sätt att se på begreppet. I denna rapport har begreppet invandrare använts på de olika sätt som varje myndighet, organisation eller annan aktör

¹ Se exempelvis SOU 1996:55, Ds 1999:48, Ds 2000:43 och Skr. 2001/02:129.

själv tillämpar i dag. Det betyder att begreppet invandrare ges något olika betydelse i de olika insatserna, beroende på vem som ansvarar för åtgärden.

I de delar där Statskontoret drar egna slutsatser används begreppet asylsökande för utlänningar som rest in i Sverige, sökt asyl efter inresan eller vid gränsen och väntar på besked om uppehållstillstånd. Begreppet flyktingar används för personer som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Dessa personer har fått uppehållstillstånd i Sverige. Som invandrare betraktas personer som har flyttat till Sverige från ett annat land och folkbokförts här. När begreppet invandrare används i Statskontorets egna slutsatser inkluderas således även flyktingar, däremot inte asylsökande. Statskontorets definitioner ligger i linje med de begreppsdefinitioner som anges i den integrationspolitiska skrivelsen (2001/02:129).

Projekt- och referensgrupp

I projektgruppen har Anna Pauloff (projektledare) och Jenny Soukkan, Statskontoret, medverkat som huvudförfattare. Inom Statskontoret har även Jan Möller och Thomas Sandberg deltagit i projektet.

En extern referensgrupp har lämnat synpunkter under arbetets gång. Den bestod av Göran Ferm (AMS), Ewa Lidström (Migrationsverket), Anne Olzon (internationella sektionen, arbetsförmedlingen Södermalm), Birgitta Ornbrandt (sekreterare i Utredningen om översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar) och Lena Schröder (Integrationsverket). Statskontoret svarar för de slutsatser och bedömningar som gjorts i rapporten. Rapporten har även granskats internt vid Statskontoret.

1.3 Rapportens upplägg

I denna rapport görs inledningsvis en kort sammanfattning av integrationspolitiken under 1990-talet och de delar av arbetsmarknadspolitiken som berör integrationsfrågor. Därefter följer en genomgång av de insatser som ingår i Statskontorets kartläggning och en redovisning av de aktörer som ansvarar för insatserna. Sedan görs en analys av insatsernas mål, målgrupper och omfattning. Ansvarsfördelningen mellan olika aktörer beskrivs också. Rapporten avslutas med en fördjupad genomgång av de uppföljningar och utvärderingar som gjorts av de olika insatserna från och med år 2000.

2 Politikutveckling under 1990-talet

Under 1990-talet har invandrar- och flyktingpolitiken förändrats väsentligt. De särskilda invandrapolitiska målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan, som dominerat sedan mitten av 1970-talet, har ersatts av en generell integrationspolitik. I den betonas individens delaktighet och medansvar oavsett etnisk kulturell och social bakgrund. En annan viktig förändring är uppdelningen av invandrings- och invandrarfrågorna i två separata politikområden – migrationspolitik och integrationspolitik. Dessa frågor har tidigare betraktats som ett sammanhållet område.

I enlighet med den generella integrationspolitiken har regeringen konstaterat att den generella arbetsmarknadspolitiken ska tillgodose även sådana behov som kan vara specifika för invandrare. Den arbetsmarknadspolitik som har förts under flera decennier, med arbets- och kompetenslinjen som grund och prioritering av aktiva åtgärder, ska således även tillämpas för invandrare. Regeringen har dock framhållit att betoningen på att politiken är generell inte utesluter att särskilda prioriteringar och riktade insatser inom arbetsmarknadspolitiken kan vara nödvändiga (Prop.1995/96: 222).

I detta kapitel ges en kort bakgrund till integrationspolitiken under 1990-talet och vilka kopplingar som finns mellan integrationspolitik och arbetsmarknadspolitik.

2.1 Från invandrapolitik till integrationspolitik

Den invandrapolitik som förts sedan mitten av 1970-talet byggde på att invandrare skulle ha likvärdiga levnadsvillkor som befolkningen i övrigt. De skulle även själva kunna välja om de ville behålla sin ursprungliga språkliga och kulturella identitet. Det skulle också finnas ett samarbete grundat på solidaritet och tolerans mellan majoritetsbefolkningen och de olika minoriteterna. Denna politik utsattes dock för kritik genom att den betraktade invandrare som en separat grupp. Politiken ansågs bidra till ”den felaktiga föreställningen att invandrare är en från svenskar avvikande och homogen grupp” (Prop.1997/98:16, s.20). År 1997 beslutades om mål och ny inriktning för den framtida integrationspolitiken. Regeringen anförde i propositionen som låg till grund för beslutet att det fanns skäl att starkare betona den generella politikens betydelse. Specifika åtgärder skulle riktas till invandrare som grupp endast när detta var ”en mer relevant utgångspunkt för åtgärder än andra förhållanden” (Ibid., s.20). Med detta avsågs endast åtgärder under den första tiden i Sverige. För dem som ingick i kommunernas introduktionsprogram menade man att det i normalfallet skulle räcka med två år för att skaffa sig en bas för det fortsatta livet i Sverige.

Att det funnits en spänning mellan generella och riktade åtgärder i den integrationspolitik som förts under 1990-talet har uppmärksammats i avhandlingen "Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället" (Borevi, 2002). Författaren menar att denna spänning uppmärksammades som ett centralt problem när den tidigare invandrapolitiken omvärderades till integrationspolitik. Borevi pekar på att det funnits problem med att samtidigt både motverka ojämlikheter bland vissa grupper och att undvika en riktad politik som kan fungera stigmatiserande. Åtgärder riktade enbart till invandrare riskerar att uppfattas som utpekande samtidigt som det finns ett behov av sådana insatser för att kompensera för invandrargruppernas missgynnade sociala ställning. Författaren menar att ansvariga aktörer löste problemet under 1990-talet genom att tillämpa en "retorisk strategi", dvs. genom att rensa ut ord och uttryck som kunde förknippas med den tidigare utpekande politiken. Ett exempel på detta är de försök som gjorts för att ta bort uttrycket invandrare. Andra exempel är benämningen av den nya integrationspolitiken samt bildandet av Integrationsverket.

Som en följd av det kommittéarbete som bedrevs under mitten av 1990-talet² kom den tidigare invandrings- och invandrapolitiken att bilda två separata frågor och nya begrepp infördes. Integrationspolitiken ersatte de tidigare invandrarfrågorna och en ny myndighet – Integrationsverket – inrättades år 1998. Verket fick ansvar för att de generella integrationspolitiska målen och det nya synsättet skulle få genomslag på olika samhällsområden. Invandringspolitiken utvecklades under denna tid till migrationspolitik och Statens invandrarverk blev den centrala utlänningsmyndigheten, som i juli år 2000 fick sitt nuvarande namn – Migrationsverket.

Integrationspolitiska mål – mångfald, delaktighet, egen försörjning

De integrationspolitiska mål som fastställdes år 1997 har kompletterats vid två tillfällen – år 2001 och 2002 – men den huvudsakliga inriktningen ligger fast. Av budgetpropositionen för år 2003 framgår att integrationspolitikens mål är:

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

² SOU 1995:75 och SOU 1996:55.

Integrationspolitiken ska vidare inriktas på att ge stöd till individers självförsörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden, verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. Av budgetpropositionen för år 2003 framgår att regeringen inte ser några skäl att förändra den huvudsakliga inriktningen på integrationspolitiken, men att genomförandet behöver förbättras. Detta gäller bland annat åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken. Särskilda satsningar ska genomföras för att öka sysselsättningen bland invandrare. Bland annat vill regeringen etablera ett närmare samarbete med näringslivet för att fler invandrare ska få arbete.

2.2 Tydlig koppling mellan arbetsmarknadspolitik och integrationspolitik

Det finns tydliga kopplingar mellan arbetsmarknadspolitik och integrationspolitik. Invandrarfrågorna betraktades under lång tid som en del av arbetsmarknadspolitiken, med AMS som huvudansvarig för att genomföra politiken. Under senare år har invandrarfrågorna formats utifrån flera andra politikområden (Appelqvist, 2000). Ett tecken på det är bland annat att frågorna har flyttats mellan olika departement. Hur ansvarsfördelningen i regeringskansliet har sett ut under 1990-talet framgår av tabell 1. Även om den organisatoriska hemvisten har varierat är dock kopplingen till arbetsmarknadsfrågorna tydlig även under denna period.

Tabell 1. Invandrings- och invandrapolitikens departementstillhörighet under 1990-talet.

Invandrings- och invandrapolitik	
Arbetsmarknadsdepartementet	– 1991
Kulturdepartementet	1991 – 1994
Arbetsmarknadsdepartementet	1994 – 1996
<i>Delning av frågor:</i>	
Integrationspolitik	
Inrikesdepartementet	1996 – 1998
Kulturdepartementet	1998 – 2000
Näringsdepartementet/Arbetsmarknadsenheten	2000 – 2002
Justitiedepartementet	2002 –
Migrationspolitik	
Utrikesdepartementet	1996 – 2002

Arbetsmarknadspolitiska mål och integrationspolitik – full sysselsättning och individens självförsörjning

Det är i huvudsak inom ramen för de generella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som invandrades behov av arbetsmarknadspolitiska insatser ska tillgodoses (Skr.2001/02:129). Med detta menas att arbetsmarknadspolitiken ska svara för även sådana behov som är specifika för just invandrare.

I målformuleringarna för arbetsmarknadspolitiken finns flera kopplingar till integrationspolitiken. Det övergripande arbetsmarknadspolitiska målet om en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt avspeglas bland annat i integrationspolitikens betoning av individers självförsörjning. De huvudsakliga uppgifterna för arbetsmarknadspolitiken är vidare att medverka till en effektiv matchningsprocess med korta vakans- och söktider, öka de arbetslösas kunskaper, stödja dem som har det svårast på arbetsmarknaden samt underlätta och stimulera omställning på arbetsmarknaden med arbetslöshetsförsäkringen.

En annan utgångspunkt i den generella arbetsmarknadspolitiken har under 1990-talet varit att politiken ska utformas utifrån varje enskild individs förutsättningar och behov. Detta innebär bland annat att invandrades utbildning och erfarenheter från hemlandet ska tas tillvara (Prop.1997/98:16).

När det gäller de arbetsmarknadspolitiska programmen finns inga insatser som riktas enbart till invandrare, utan programmen ska vara generella. Däremot har riksdagen beslutat att utomnordiska medborgare ska vara en prioriterad grupp tillsammans med ungdomar, äldre, arbetshandikappade och långtidsarbetslösa (Prop.1995/96:222). Det finns även särskilda regleringar som syftar till att ta tillvara de specifika behov som invandrare kan ha. Exempelvis kan förberedande insatser användas för att ge undervisning i svenska för invandrare (sfö). Det finns även vissa särregler för invandrare när det gäller arbetspraktik och stöd till näringsverksamhet (det tidigare starta-eget-bidraget).

Trots att den generella arbetsmarknadspolitiken är tänkt att tillgodose även invandrades behov har regeringen ansett att det kan vara nödvändigt även med riktade insatser. I den integrationspolitiska skrivelsen görs en jämförelse med jämställdhetsområdet, där särskilda insatser har varit nödvändiga komplement till arbetet med att integrera ett visst perspektiv i den reguljära verksamheten (Skr.2001/02:129). Hur de specifika insatserna ska balanseras i förhållande till den generella politiken finns det däremot inga riktlinjer om.

3 Myndigheternas och kommunernas insatser

I detta kapitel redogörs för statliga respektive kommunala insatser när det gäller integration av invandrare på arbetsmarknaden. Kapitlet är framför allt inriktat på att beskriva vem som är huvudman för de olika insatserna, insatsernas innehåll och den övergripande lagstiftningen. Kapitlet börjar med en beskrivning av det gemensamma ansvar som myndigheterna har för att genomföra integrationspolitik samt vilka insatser som varje myndighet är ansvarig för. Därefter följer en redovisning av kommunernas roll när det gäller integration av flyktingar och andra invandrare samt vilka insatser de genomför.

Samtliga arbetsgivare har enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet ett ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter i fråga om arbete, anställningsvillkor, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter för alla oavsett etnisk tillhörighet. Arbetsgivaren ska enligt lagen bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet samt genomföra sådana åtgärder som kan krävas för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare oberoende av etnisk tillhörighet.

3.1 Myndigheternas insatser inom arbetsmarknads- och integrationspolitiken

I den integrationspolitiska propositionen konstaterades att det är nödvändigt med attitydförändringar för att öka mångfalden i samhället och att staten har ett stort ansvar som normgivare i detta arbete. Statsförvaltningen ska avspegla den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning, inte minst genom rekryteringsbeteende, personalstruktur och kompetensförsörjning (Prop.1997/98:16).

Särskilda krav på myndigheter

Det finns en relativt omfattande lagstiftning som reglerar myndigheternas ansvar för att integrera invandrare på arbetsmarknaden. Vid sidan av det enskilda ansvar som vissa myndigheter har för asylsökande, flyktingar och andra invandrare har samliga statliga myndigheter enligt förordning (1986:856) ett gemensamt ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Förordningen tar sikte på såväl myndighetens arbetsgivaransvar som den utåtriktade verksamhet som bedrivs gentemot medborgarna. Myndigheterna ska enligt portalparagrafen beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de genomför den.

Vidare ska myndigheterna enligt samma förordning verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Myndigheterna ska också motverka alla former av etnisk diskriminering i sin verksamhet. Det föreskrivs också att myndigheterna ska ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt tillgodose att alla berörda nås av information om verksamheten. För nyanlända invandrare kan detta kräva särskilda åtgärder.

Enligt verksförordningen (1995:1322), som gäller alla myndigheter, ska myndighetens chef beakta de krav som ställs på verksamheten bland annat när det gäller integrationspolitiken. Det anges även att myndigheterna ska samråda med Integrationsverket om insatser enligt förordningen när så krävs. Myndigheterna ska dessutom delta i överläggningar med Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) när denne finner det lämpligt.

Genom regeringsbeslut från år 1999 ställs särskilda krav på att de statliga myndigheterna senast den 1 mars varje år ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller planerats för att öka den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda. Redovisningen görs till det departement som myndigheten lyder under. Det finns även ett krav från regeringen på att de statliga myndigheterna ska upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda.

Den centrala överenskommelsen

År 2001 träffades en överenskommelse mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska kommunförbundet om samverkan i arbetet med mottagandet av asylsökande samt introduktionen av flyktingar och andra invandrare. Syftet med samarbetet är att effektivisera myndigheternas arbete med introduktionen för asylsökande, flyktingar och andra nyanlända och medverka till att dessa grupper ska kunna tillvarata och utveckla sina resurser. En central del i överenskommelsen är att förbättra kontakterna med arbetsmarknaden. Den centrala överenskommelsen initierades av de involverade parterna och medför inget tvingande ansvar.

Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket ska enligt överenskommelsen samverka kring kartläggningar av asylsökande individers utbildning och arbetslivserfarenhet och den asylsökande ska få tillgång till rådgivning vid arbetsförmedlingen. Då en asylsökande fått uppehållstillstånd ska Migrationsverket i samråd med arbetsförmedlingen göra en bedömning av om personen kan få ett arbete direkt. Bedömningen ska ske innan kommunplacering.

Kommunernas introduktionsprogram ska utgå från den enskildes egna förutsättningar och behov och ha ett innehåll som aktivt stödjer individens inträde på arbetsmarknaden. Samverkan kring planering och genomförandet av insatsen ska ske mellan kommun, utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen ska genom individuell rådgivning se till att introduktionsprogrammets inriktning är arbetslivsorienterat samt erbjuda och bekosta de arbetsmarknadspolitiska program som kan användas inom ramen för introduktionen. Kommunen ska erbjuda arbetsplatsförlagd introduktion som ett alternativ för personer som har utbildning i ett yrke. Kommun och arbetsförmedling ska samverka om alternativ i form sysselsättningsprogram för de personer som har svårigheter med språkinläringen.

Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverket har ett övergripande ansvar för att uppnå det arbetsmarknadspolitiska målet om en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. AMV:s verksamhet riktas till bredare målgrupper och inrymmer således inte bara invandrare. Verksamheten består bland annat av matchning mellan vakanser och arbetssökande på arbetsmarknaden, kompetenshöjande samt stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden. Till de grupper som har det svårast på arbetsmarknaden räknas ungdomar, äldre, arbetshandikappade, långtidsarbetslösa samt utomnordiska medborgare. Enligt ett riksdagsbeslut ska dessa grupper särskilt prioriteras till de arbetsmarknadspolitiska programmen (Prop. 1995/96:222). Prioriteringen av utomnordiska medborgare har emellertid utsatts för kritik från olika håll, då begreppet ansetts vara för snävt. Detta har medfört att AMS för närvarande arbetar med en revidering av sina tillämpningsföreskrifter. AMS arbete får konsekvenser för hur uppgifter om födelseland ska kunna registreras i den statistik som myndigheten för.

Arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsmarknadspolitiska program regleras övergripande i lagen om arbetsmarknadspolitiska program (2000:625). Programmen syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. Det faktum att utomnordiska medborgare ska prioriteras i de arbetsmarknadspolitiska programmen har inom AMV tolkats som att de prioriterade gruppernas andel av den totala programvolymen bör vara minst lika stor som deras andel av de arbetslösa. Detta mål behöver dock inte vara uppfyllt för varje program eller insats separat. De prioriterade gruppernas andel redovisas varje år i AMS årsrapport om de arbetsmarknadspolitiska programmen. Av den senaste årsrapporten framgår att det framför allt är i *Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning, Förberedande eller orienterande utbildning,*

Allmänt och förstärkt anställningsstöd samt *Arbetsmarknadsutbildning* som utländska medborgare prioriterats under år 2001 (AMS, 2002)³.

Det finns även särregleringar för invandrare i vissa arbetsmarknadspolitiska program. När det gäller det arbetsmarknadspolitiska programmet *Arbetspraktik* får arbetsförmedlingen anvisa detta program till bland andra invandrare utan överenskommelse om finansieringsbidrag från anordnaren eller arbetsgivaren. I programmet *Stöd till start av näringsverksamhet* ska särskild hänsyn tas vid bedömning av förlängt aktivitetsstöd om näringsverksamheten bedrivs av invandrare. Från och med år 2001 finns även vissa möjligheter att anvisa invandrare sfi-utbildning som *Förberedande utbildning* med aktivitetsstöd. Sammanfattningsvis utgör de program och insatser som har vissa särregleringar för invandrare inte samma program som prioriterat utomnordiska medborgare under år 2001.

Personalförstärkningsmedel

I den ekonomiska vårpropositionen 2001 föreslog regeringen att de tillfälliga personalförstärkningsmedel som arbetsförmedlingarna fått under flera år skulle permanentas från och med år 2002. År 2002 ska 100 miljoner kronor användas för tillfälliga personalförstärkningar i storstadsregionerna för att särskilt stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund. Därutöver ska 65 miljoner kronor användas för samma typ av insatser i andra delar av landet med liknande behov. De 165 miljoner som betalades ut för år 2002 ska dessutom utökas för år 2003.

Pilotprojekt med alternativ platsförmedling

AMS fick under år 2000 i uppdrag att genomföra ett pilotprojekt där ett bemanningsföretag skulle utgöra ett komplement till ordinarie verksamhet. Försöksverksamheten med alternativ platsförmedling avslutades i början av år 2002. Syftet var att genom platsförmedling för arbetslösa med invandrarbakgrund öka möjligheten för invandrare som saknar kontakt med det svenska arbetslivet att få reguljärt arbete. Detta arbete sågs som ett led i strategin att utforma den generella arbetsmarknadspolitiken utifrån individens förutsättningar och behov.

Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen inom bristyrken

För åren 2001 – 2003 har regeringen avsatt 100 miljoner kronor årligen till insatser för att öka sysselsättningen bland invandrare. Under år 2002 kan AMS använda 70 miljoner kronor av dessa till kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleutbildning inom olika bristyrken. I första hand ska AMS satsa på utbildningar som ligger utanför reguljära insatser från länsarbetsnämnderna. Utbildningar som berör flera län ska prioriteras. Insatserna ska genomföras i samverkan med olika huvudmän och andra

³ För en beskrivning av de arbetsmarknadspolitiska programmen se AMS årsrapport.

berörda parter. Strävan ska vara att de övriga aktörerna ska vara medfinansierare. Den kompletterande utbildningen kan vara både förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning. De förberedande utbildningarna består av utbildning i sjukvårdssvenska eller annan yrkessvenska, yrkesorienterade kurser, kunskapsvalidering, nivåtester och komplettering i teoriämnen. Arbetsmarknadsutbildning har framför allt inriktats på utbildningar inom hälso- och sjukvård samt pedagogik.

Motverka diskriminering i arbetsförmedlingens verksamhet

AMS har i uppdrag att vidta åtgärder för att motverka diskriminering i arbetsförmedlingarnas verksamhet. Uppdraget är främst inriktat på diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder. AMS ska analysera och bedöma riskerna för diskriminering inom olika delar av arbetsförmedlingens verksamhet samt försäkra sig om att arbetsförmedlare och annan personal inom AMV har tillfredsställande kunskaper om mekanismerna bakom diskriminering samt om gällande regler på området, liksom om frågor om mångfald i arbetslivet. Vidare ska arbetsförmedlingarna uppmärksammas på att inte tillmötesgå diskriminering från arbetsgivare som efterfrågar förmedlingarnas tjänster. Sökande ska inte heller nekas inskrivning på arbetsförmedlingen på grund av bristande kunskaper i svenska språket eller att godkänd sfi-nivå inte uppnåtts.

Uppdraget har delats in i sju deluppdrag, som sammanfattas nedan:

Uppdrag 1: Bedöma risker för diskriminering

Uppdrag 2: Personalen ska ha kunskaper om diskriminering

Uppdrag 3: Kontaktpersoner på länsarbetsnämnderna med professionell kompetens om diskriminering

Uppdrag 4: Uppmärksamhet om risker för diskriminering vid platstillättning

Uppdrag 5: Ej neka sökande inskrivning pga. otillräckliga svenskkunskaper

Uppdrag 6: Samordning med andra utbildningsåtgärder inom AMV

Uppdrag 7: AMS avrapportering till Regeringskansliet

Den centrala överenskommelsen

Enligt regleringsbrevet för år 2002 ska AMV utarbeta en strategi för hur man i verksamheten ska säkerställa att arbetsförmedlingarnas insatser för flyktingar och andra invandrare under introduktionsperioden ges vederbörlig prioritet oavsett konjunkturläge och generell medelstildelning. Av en återrapportering av uppdraget i AMS kvartalsrapport (2002:2) framkommer att samtliga länsarbetsnämnder har fått i uppdrag att implementera den centrala överenskommelsen regionalt och lokalt. AMS konstaterar vidare att arbets-

förmedlingens delaktighet behöver öka i kommunernas introduktionsprogram och att arbetsförmedlingen i relativt liten utsträckning samverkar med anordnare av sfi. Det framgår även att arbetsförmedlingarna på vissa håll upplever den centrala överenskommelsen som otydlig när gäller ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna. Arbetsförmedlingens service och tjänster gentemot asylsökande och personer med permanent uppehållstillstånd är svårtolkad, anser arbetsförmedlingarna.

Integrationsverket

Integrationsverket är den centrala myndigheten för integrationsfrågor. Verket har det övergripande ansvaret för att de integrationspolitiska målen och synsättet får genomslag på olika samhällsområden. Vidare ska verket aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället.

Stöd till utveckling av kommunernas introduktionsverksamhet

Enligt Integrationsverkets instruktion ska myndigheten verka för att nyanlända invandrades behov av stöd uppmärksammas och att behovet av särskild samhällsinformation tillgodoses. De ska även verka för att kommunerna har beredskap och kapacitet att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning. Integrationsverket ska även följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning.

Enligt instruktionen ska Integrationsverket även besluta om viss statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktingmottagande. Integrationsverket utbetalar ersättning till kommuner och landsting enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ErsF). Grundersättning enligt 2 § ErsF utgår till varje kommun som träffar överenskommelse om flyktingmottagande med Integrationsverket.

Inom ramen för regeringens program för att öka sysselsättningen för invandrare under åren 2001–2003 görs även en särskild satsning för att förbättra introduktionen och svenskundervisningen för nyanlända. Integrationsverket har inom ramen för detta arbete fått regeringens uppdrag att utveckla introduktionen så att den blir mer effektiv och anpassad till den enskilda individens förutsättningar och behov. Den centrala överenskommelse som träffats med Arbetsmarknadsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet ska utgöra en plattform för ett samordnat utvecklingsarbete. Integrationsverket har erhållit särskilda medel för denna insats.

Med utgångspunkt från erfarenheter från bland annat verkets uppföljningar av introduktionen för nyanlända flyktingar och uppdraget med att förbättra introduktionen ska Integrationsverket bidra med underlag till översynen av

mottagande av och introduktion för flyktingar (Dir.2001:87). Integrationsverket ska också kunna initiera frågor som är av intresse för utredningen.

Etnisk mångfald i arbetslivet

Inom ramen för regeringens program för att öka sysselsättningen för invandrare sker en särskild satsning under en treårsperiod för att främja etnisk mångfald i arbetslivet. Integrationsverket ska enligt regeringsuppdraget genomföra särskilda åtgärder för att stimulera myndigheter och företag att utveckla sitt mångfaldsarbete och på annat sätt verka för allas lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet. Integrationsverket ska genomföra informationsinsatser för att stimulera arbetsgivare att arbeta med etnisk mångfald och att förebygga etnisk diskriminering. Verket har också till uppdrag att stimulera kommunerna att utveckla ett sådant arbete samt överväga andra insatser som bedöms vara lämpliga för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet. Slutligen ska Integrationsverket prioritera insatser som möjliggör för personer med utländsk bakgrund och högskoleexamen att konkurrera på likvärdiga villkor om ett arbete.

Regeringen har avsatt särskilda medel till Integrationsverket för detta uppdrag. En utgångspunkt är dock att insatserna ska medfinansieras av deltagande huvudmän.

Särskilda krav på myndigheterna

Integrationsverket har enligt regleringsbrevet för år 2002 ett uppdrag att redovisa hur ett urval statliga myndigheter har införlivat integrationsperspektivet. Vidare ska Integrationsverket även redovisa hur samverkan med länsstyrelserna bedrivits för att vidareutveckla det integrationspolitiska arbetet på regional nivå. Av redovisningen ska särskilt framgå hur länsstyrelserna i Stockholms, Skånes och Västra Götalands län bedrivit sin integrationsverksamhet.

Statsbidrag till organisationer för integration

Enligt instruktionen ska Integrationsverket ge stöd till organisationer som främjar integration. Bestämmelserna för det stöd som Integrationsverket beslutar om regleras i förordning (2000:216). Syftet med statsbidraget är att underlätta och stödja sådan verksamhet som främjar integration. Bidrag kan lämnas som organisations-, verksamhets- och projektbidrag. Stöd till riksorganisationer har funnits sedan mitten av 1970-talet.

För att få stöd finns vissa villkor uppställda, främst när det gäller organisations- och verksamhetsbidragen. Bland annat ska föreningen till övervägande delen ha medlemmar med invandrarbakgrund, vara riksomfattande och ha minst 1 000 medlemmar. Vidare ska föreningen ha bedrivit verksamhet som främjar integration under minst två år samt formulerat en plan där det

beskrivs hur organisationen planerar att främja integration under de närmaste tre åren.

Bedömningen av organisations- och verksamhetsbidragen ska utgå från de mål som regeringen anger i regleringsbrevet samt Integrationsverkets egna riktlinjer, som antogs i slutet av år 2002. Prioriterade insatsområden enligt dessa riktlinjer är bland annat nyanländas introduktion samt arbetsliv och arbetsmarknad. För år 2002 gjordes för första gången en särskild bedömning för bidragen i enlighet med angivna mål och riktlinjer (INT-33-02-791).

Försöksverksamhet med lokal/regional antidiskrimineringsverksamhet

Integrationsverket har under år 2002 ett regeringsuppdrag att ge ekonomiskt stöd till lokal och regional antidiskrimineringsverksamhet. Verksamheten syftar till att uppmärksamma och synliggöra olika former av diskriminering i lokalsamhället och sprida kunskap om exempelvis gällande lagstiftning och de rättsvårdande myndigheternas funktion. Till uppdraget disponerar Integrationsverket 4 miljoner under år 2002. Även andra ombudsmän – DO, HomO, JämO och Handikappombudsmannen – deltar i uppdraget genom att bistå med information och utbildningsinsatser till dem som bedriver sådan verksamhet som får stöd av Integrationsverket. Under år 2002 har 12 projektbidrag delats ut till olika antidiskrimineringsbyråer.

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) ansvarar för Europeiska socialfondens program i Sverige. Detta inkluderar Växtkraft Mål 3 och gemenskapsinitiativet Equal under programperioden 2000–2006. Svenska ESF-rådets uppgift är att stärka individens ställning i arbetslivet och därigenom bidra till tillväxt och ökad sysselsättning. Europeiska socialfonden är en av EU:s strukturfonder och har funnits och verkat i Europa i över 40 år. Fonden engagerar sig i åtgärder som ska förebygga och bekämpa arbetslöshet, utveckla mänskliga resurser och främja lika möjligheter för alla att komma in på arbetsmarknaden. Europeiska socialfondens insatser ligger i linje med den europeiska sysselsättningsstrategin. Syftet med EU:s sysselsättningsstrategi är att få till stånd en mer samordnad sysselsättningspolitik mellan EU-länderna.

Såväl Växtkraft Mål 3 som Equal bygger på principen om breda partnerskap på regional och lokal nivå. Partnerskap innebär att olika aktörer samarbetar och samordnar de olika aktiviteterna. Partnerskap kan bygga på en sektoriell eller geografisk gemenskap. För båda programmen ska den nationella medfinansieringen uppgå till 50 procent av den totala programbudgeten. Den nationella medfinansieringen kan ske inom ramen för statliga myndigheters ordinarie budget eller genom medel från landsting och kommun.

Växtkraft mål 3

Den övergripande strategin för Växtkraft Mål 3 är att stärka individens ställning på arbetsmarknaden genom kompetensutveckling. Det finns fem olika insatsområden och gemensamt för arbetet inom dessa är att det bygger på att individen står i centrum och engagerar sig i sin egen kompetensutveckling. Det tredje insatsområdet syftar till att främja integration, mångfald och jämställdhet. En målsättning inom ramen för detta insatsområde är att integrera personer med utländsk bakgrund och göra funktionshindrade personer delaktiga i arbetsmarknaden genom kompetensutveckling, validering och utbildning samt att underlätta eget företagande och utveckla IT-kompetens. Projekten inom insatsområdet är inriktade på att främja integration och mångfald i arbetslivet samt öka medvetenheten om mångfald och integration som en resurs för tillväxt. Exempelvis kan projekten innebära olika former av praktik, riktade kompetens- och utbildningsinsatser och validering av yrkeskunskaper som förvärvats i utlandet.

Equal

Gemenskapsinitiativet Equal har som mål att genom samarbete mellan länderna inom EU främja metoder för att motverka diskriminering och all slags ojämlikhet på arbetsmarknaden. Dessutom ska Equal ta vederbörlig hänsyn till asylsökandes integrering i samhället och yrkeslivet.⁴ Inom programmet finns fem olika temaområden och prioriteringar:

- Att underlätta inträdet och återinträdet på arbetsmarknaden för dem som har svårt att integreras eller återintegreras på arbetsmarknaden.
- Att ge alla möjligheter att starta en affärsverksamhet genom att tillhandahålla de verktyg som är nödvändiga för att starta en rörelse samt identifiera och utnyttja nya sysselsättningsenheter i städer och på landsbygden.
- Att främja livslångt lärande och utveckla rutiner som motverkar utanförskap på arbetsplatsen för att därmed uppmuntra till rekrytering och kvarhållande av personer som utsätts för diskriminering och ojämlik behandling i samband med arbetsmarknaden.
- Minska könsskillnader och segregering på arbetsmarknaden.
- Asylsökande och personer som har behov av tillfälligt skydd.

Inom de fyra första temaområdena ingår insatser som avser att motverka diskriminering eller orättvis behandling på grund av kön, ålder, etnisk tillhörighet, sexuell läggning samt olika funktionshinder. Det kan således inom ramen för dessa fyra temaområden förekomma insatser som syftar till att förhindra diskriminering och orättvis behandling på grund av etnisk tillhörighet.

⁴ Meddelande från kommissionen till medlemsstaterna K(2000) 853.

I det femte temaområdet ingår insatser för att främja asylsökandes integration på arbetsmarknaden. Ett av de övergripande målen för Equal när det gäller asylsökande är att underlätta integration i samhälle och arbetsliv. En annan målsättning är att utveckla insatser för att underlätta ett eventuellt återvändande. Ytterligare ett mål är att utveckla meningsfulla aktiviteter under väntetiden på besked om uppehållstillstånd. Equal verkar inom respektive medlemsstats nationella lagstiftning som reglerar asylsökandes rätt att arbeta och ta del av arbetsmarknadsåtgärder. Totalt fem procent av projektmedlen för Equal ska användas till utvecklingspartnerskap för asylsökande och utlänningar i behov av tillfälligt skydd. Den nationella medfinansieringen för asylsökande inom Equal-projekt kan ske genom den så kallade genomsnittliga dygnskostnaden som ingår i Migrationsverkets mottagandesystem.

Projekt inom temaområde asylsökande kan innebära kartläggning av utbildnings- och yrkesbakgrund, studie- och yrkesvägledning, kompletterande och grundläggande yrkesutbildning, praktik och annan meningsfull sysselsättning och förberedande insatser för återvändande. Dessa projekt är framför allt individinriktade.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

DO:s tillsynsverksamhet

Det arbete som Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) bedriver mot etnisk diskriminering i arbetslivet baseras på lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Enligt lagen ska DO utreda och i sista hand driva diskrimineringsärenden till domstol som anmälts av enskilda personer. DO kan även ta egna initiativ utan att en anmälan har kommit in. En del fall löses genom förlikning efter samtal från DO eller fackförbundet med arbetsgivaren. Utanför arbetslivet kan inte DO själv föra talan i domstol.

DO har även ett ansvar för att bevaka att arbetsgivarna på ett aktivt sätt försöker skapa etnisk mångfald på arbetsplatsen. Arbetsgivaren är skyldig att sätta mätbara mål och vidta konkreta åtgärder för etnisk mångfald i arbetslivet. Den som anser att en arbetsgivare inte uppfyller dessa krav kan göra en anmälan till DO eller facket som kommer med förslag på åtgärd. Om arbetsgivaren inte godtar förslaget kan DO eller facket vända sig till Nämnden mot diskriminering, som kan ålägga arbetsgivaren att vidta åtgärder under hot om vite.

DO:s informationsverksamhet

Målet med DO:s informationsverksamhet är att genom olika insatser arbeta tillsammans med arbetsgivare- och arbetstagar- samt branschorganisationer för att öka kunskapen om lagar mot etnisk diskriminering.

Migrationsverket

Migrationsverket är Sveriges centrala myndighet för migrations- och medborgarskapsfrågor i den mån de inte ska prövas annan myndighet. Enligt instruktionen är verket ansvarigt bland annat för att fullgöra de uppgifter som verket har enligt utlänningslagstiftningen (1989:529), medborgarskapslagstiftningen (2001:82) eller andra författningar. Migrationsverket ska vidare ansvara för överföring av organiserat uttagna flyktingar m.fl., svara för mottagande av asylsökande och vissa utlänningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd samt för dessa ändamål ha huvudansvaret för boendet. Verket ska även fortlöpande bevaka att andra involverade myndigheters handläggning av frågor enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är effektiv.

Organiserad verksamhet (praktik)

Den organiserade verksamhet som Migrationsverket bedriver utgör den sysselsättning som anges i 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. Enligt ett internt meddelande (Statens invandrarverk, GDM 05/98) ska den organiserade verksamheten vara ett sätt för utlänningen att bidra till sin egen försörjning samt att främja utlänningens framtid oavsett utgången i asylärendet eller den fortsatta handläggningen av det tidsbegränsade uppehållstillståndet. Syftet med den organiserade verksamheten är enligt Migrationsverkets årsredovisning att ge de asylsökande någon form av meningsfull sysselsättning samt ge goda förutsättningar för att antingen återvända till hemlandet om de får avslag på ansökan eller att integreras i en kommun om de får uppehållstillstånd. Den organiserade verksamheten anordnas för vuxna inom områdena extern verksamhet, självförvaltning, samhällsskola, svenskundervisning eller annan språkundervisning samt övrig undervisning. Den externa verksamheten kan exempelvis bestå av praktik vid en arbetsplats. De asylsökande som berörs är både de som bor på verkets anläggningar och de som bor i eget boende. Det är dock de som bor i verkets anläggningar som oftare har kontakt med den organiserade verksamheten.

Vilken roll Migrationsverkets organiserade verksamhet ska ha när det gäller förberedelse för integration diskuteras för närvarande. Enligt budgetpropositionen för år 2003 påpekas att det är viktigt att aktiviteterna i de delar som inriktas mot vistelse i Sverige utformas på så sätt att de förbereder de asylsökande för kommunernas introduktionsprogram. Vidare gör regeringen bedömningen att det kan finnas skäl att förtydliga Migrationsverkets uppdrag på den här punkten. Frågan om i vilken mån förutsättningarna för integration påverkas av individens situation och samhällets insatser under den tid asylansökan prövas analyseras dessutom i Utredningen för översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (Dir. 2001:87).

EU:s flyktingfond

Enligt instruktionen är Migrationsverket ansvarig myndighet gentemot Europeiska gemenskapernas kommission i frågor som rör den europeiska flyktingfonden. Pengar ur fonden ska användas för att utveckla mottagningssystemet för asylsökande, för integrationsinsatser och för att hjälpa personer att återvända eller återvändra till sitt hemland. Målet för fonden är att skapa en gemensam grund och en likartad struktur för arbetet med asylsökande och flyktingar inom de europeiska länderna. Fonden verkar under åren 2000–2004 och bekostar högst 50 procent av projektkostnaden. Resten av kostnaden utgörs av nationell medfinansiering. Fonden är öppen för offentliga myndigheter på olika nivåer, undervisnings- eller forskningsinstitut, arbetsmarknadsorganisationer och olika organisationer. Fonden uppmuntrar partnerskap.

Inom integrationsområdet prioriteras personer som på ett tidigt stadium är i behov av särskilda stödinsatser för att kunna leva och verka i Sverige. Migrationsverket samarbetar vid bedömning av projekt inom integrationsområdet med Integrationsverket.

Övriga statliga insatser

Utöver de insatser som redovisats ovan finns även andra statliga insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden. De övriga insatser som ingår i denna kartläggning redovisas nedan.

Värdering av utländska examina

Personer med utländsk högskoleexamen kan få sin utbildning bedömd och jämförd med svensk utbildning. Högskolverket bedömer utländska högskoleutbildningar som avslutats med examen. Bedömning av utbildningar som kräver legitimation eller på annat sätt är särskilt reglerade görs av respektive sektorsmyndighet. Till exempel svarar Socialstyrelsen för bedömning av utbildning till yrken inom vårdsektorn som omfattas av lagen om (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen

För personer med utländsk examen inom olika yrkesgrupper erbjuds kompletterande utbildning av vissa myndigheter för att få ett svenskt examensbevis. Dokumentationen om vad myndigheterna gör när det gäller denna insats är knapp. Vid en rundringning till de myndigheter som prövar och erbjuder kompletterande utbildningar för invandrare framkom att sådana utbildningar, med vissa undantag, genomförs i liten omfattning. Den myndighet som har uppgifter om antalet individer i kompletteringsprogram är Socialstyrelsen. Socialstyrelsen rapporterar att knappt 400 personer för tillfället finns i kompletteringsprogram för hälso- och sjukvårdspersonal.

Rådet för Mångfald i arbetslivet

Rådet är en sammanslutning mellan olika parter på arbetsmarknaden. I rådet ingår Föreningen Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarverket, LO, SACO, TCO, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Försäkringskassförbundet. Verksamheten är inriktad på mångfald i vid bemärkelse och inrymmer såldes inte bara etnisk mångfald. Rådet strävar efter att stödja, följa upp och vidareutveckla mångfalden på arbetsmarknaden. De organisationer som ingår ska främja ett informations- och erfarenhetsutbyte mellan sig. Gemensamma åtgärder kan vara att ta fram informationsmaterial och seminarier. Rådet ska även bevaka utvecklingen internationellt. Integrationsverkets har under år 2002 haft kontakter med rådet för att få till stånd en gemensam överenskommelse om att främja etnisk mångfald och motverka etnisk diskriminering i arbetslivet.

Rådgivningsverksamhet till invandrarföretag

Statligt stöd har vid tre tillfällen lämnats till Internationella företagarföreningen (IFS). IFS är en ideell förening som verkar för att främja invandrares företagande i Sverige. Verksamheten har pågått sedan 1996 och är framförallt inriktad på rådgivning till personer med utländsk bakgrund som vill starta eller redan driver ett företag. Det finns 14 rådgivningscentrum etablerade på regional nivå i Sverige.

3.2 Kommunernas ansvar för arbetsmarknads- och integrationspolitik

Lagar om kommunal verksamhet

Det svenska folkstyret bygger enligt regeringsformen (RF) bland annat på principen om kommunalt självstyre. Det finns emellertid få bestämmelser i RF som preciserar vad detta självstyre innebär. Uppgifter som tilldelas kommuner och landsting måste anges i lag. Enligt 1 § 2 kap. kommunallagen har både kommuner och landsting möjlighet att åta sig uppgifter som har ett allmänintresse och anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar. Denna möjlighet gäller inte om uppgiften ska skötas av stat, kommun, landsting eller annan aktör.

Kommunens olika uppgifter framgår av ett stort antal lagar. Därtill kommer de frivilliga uppgifter som kommunerna med stöd av den allmänna kompetensen åtagit sig, exempelvis inom kultur och fritidsområdet. I vissa delar av det arbete kommunen driver för att integrera invandrare på arbetsmarknaden är det tydligt att det finns lagar eller avtal mellan stat och kommun som reglerar kommunens insatser. Detta gäller sfi-undervisningen och introduktionsprogrammet. I andra delar av kommunens arbete finns det en mindre tydlig eller ingen koppling alls till regelverk. Detta gäller kommunens egen-

initierade arbetsmarknadspolitiska insatser där invandrare är en prioriterad grupp.

I följande avsnitt beskrivs vilka åtaganden kommunen har när det gäller integration av invandrare på arbetsmarknaden. Beskrivningen nedan omfattar kommunens ansvar i lagar och förordningar samt det arbete som kommunen själv tar initiativ till.

Arbetsmarknadspolitiska insatser

Arbetsmarknadspolitiska insatser är i huvudsak en statlig angelägenhet. Kommunerna är dock i hög grad involverade i arbetsmarknadspolitikens utformning på lokal nivå. Kommunerna har till uppgift att vara anordnare och samarbetspartner för insatser inom ramen för statens åtgärder.

Kommunerna ersätts med statliga medel för de arbetsmarknadspolitiska insatserna (Svenska Kommunförbundet, 2001). De medfinansierar även i vissa fall traditionella arbetsmarknadspolitiska insatser, som exempelvis arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning. Kommunen sörjer också för utbildnings- och praktikplatser som finansieras eller delvis finansieras av staten (RRV, 1997).

Kommunen har inget ansvar att enligt lag sörja för arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom kommunerna. Det finns dock enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ett tydligare kommunalt ansvar om att verka för arbete för vissa grupper. Kommunen kan också avtala med staten om att ta ansvar för arbetslösa ungdomar under 25 år och för datortek.

Kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen

Kommunen är ytterst ansvarig för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Enligt socialtjänstlagens första paragraf har alla människor lika värde och lika rätt till social och ekonomisk trygghet, vård och omsorg. Varje medborgare garanteras dock en *skälig levnadsnivå* genom socialtjänstlagens bestämmelser om rätten till bistånd. Enligt socialtjänstlagen ska (7 § SoL) socialnämnden i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Socialtjänsten har ingen direkt skyldighet att skaffa arbete åt arbetslösa, men utvecklingen under 1990-talet med stora grupper arbetslösa socialbidragstagare inneburit att kommunen i allt större utsträckning på eget initiativ vidtagit arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kommunen har under 1990-talet riktat de sysselsättningspolitiska insatserna mot socialbidragstagare för att minska sina socialbidragskostnader. Det finns således en tydlig koppling mellan arbetsmarknadspolitik och socialt arbete. Istället för att betala ut socialbidrag vill kommunen skapa arbetstillfällen (Johansson, 2000).

Kommunerna driver även egna arbetsmarknadsprojekt som inte ligger inom ramen för de statliga åtgärderna. Vid sidan av de program som helt eller delvis finansieras av AMV anordnar och finansierar kommunerna egna arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Arbete i stället för socialbidrag – mål för sysselsättningsprojekt

Kommunerna arbetar ofta utifrån idéer om ett större eget ansvar för individen, fler kontakter mellan handläggare och individ samt skärpta krav på arbetssökande. Den generella bilden av de studier som gjorts av kommunerna är att flertalet kommuner genomför egna sysselsättningsprojekt och detta arbetssätt har blivit allt vanligare under senare år.

De kommunala sysselsättningsprojekten riktar sig ofta till socialbidragstagare. Kommunerna har försökt ersätta socialbidrag med arbete, men avser också att lyfta fram svagare grupper, som faller utanför arbetsförmedlingens åtgärder. De få studier som genomförts visar att kommunerna i stor utsträckning riktat åtgärder mot ungdomar samt långtidsarbetslösa och arbetslösa med invandrarbakgrund. Vidare finns det stora variationer mellan kommunerna när det gäller projektens inriktning och kommunernas ekonomiska stöd (Bergmark och Lundström, 1998).

Praktikplatser till invandrare med dåliga kunskaper i svenska

I en enkätundersökning till samtliga kommuner uppgavs invandrare och flyktingar vara en av kommunerna prioriterad grupp och också en grupp som kommunerna menar inte får stöd av arbetsförmedlingen. Speciellt missgynnas de invandrare och flyktingar som saknar betyg från sfi-utbildning (svenska för invandrare) eller har dåliga kunskaper i svenska. Syftet med de kommunala insatserna är att hjälpa den arbetslöse till en första kontakt med arbetsmarknaden. Ofta handlar det om invandrare med bristfälliga kunskaper i svenska språket som erbjuds praktikplats (Svenska Kommunförbundet, 1999). Resultaten visar att det inom kommunerna finns arbetsmarknadspolitiska såråtgärder för grupper av invandrare som inte omfattas av arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.

Arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar i kommunal regi

Kommunen har sedan år 1995 ansvar för de arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomar. Genom inrättandet av det Kommunala ungdomsprogrammet (KUP) fick kommunerna möjlighet att sluta avtal med staten om ansvar för de arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomar mellan 17 och 20 år. KUP innebär att kommunerna anordnar praktik eller annan verksamhet för de ungdomar som arbetsförmedlingen anvisar.

Genom inrättandet av Ungdomsgarantin utökades år 1998 det kommunala arbetsmarknadspolitiska ansvaret för långtidsarbetslösa ungdomar mellan 20-25 år. Även för denna grupp kan kommunen efter avtal tar över ansvaret

för dem som arbetsförmedlingen inte lyckats anvisa till arbete, reguljär utbildning eller arbetsmarknadspolitiskt program inom 90 dagar.

Genom samarbetsavtal mellan stat och kommun kan kommunen också vara huvudman för datortek. På datorteken bedrivs grundläggande datautbildning samt utbildning i projektmetodik.

Övriga generella arbetsmarknadspolitiska insatser – Växtkraft mål 3 och Equal

Kommunen genomför också tillsammans med andra aktörer arbetsmarknadspolitiska insatser med integration som delmål. Kommunen är då ofta yttersta utförare och medfinansierare av insatserna. Insatser kan vara initierade på nationell eller regional nivå, men i utförandefasen är det kommunen som ansvarar för arbetet. Några exempel på denna typ av insatser är Växtkraft mål 3 samt Equal.

Integrationspolitiska insatser

Storstadssatsningen

Storstadssatsningen startade år 1999 och beräknas pågå fram till och med år 2003. Ett av Storstadssatsningens målområden rör sysselsättning. I likhet med de generella arbetsmarknadspolitiska insatserna ansvarar kommunerna för genomförandet och finansierar insatser inom ramen för Storstadssatsningen. I Storstadssatsningen genomförs ett stort antal sysselsättningsinriktade insatser i områden med en hög andel utomnordiska medborgare. Under år 1999 – juni 2001 gick en dryg femtedel av Storstadssatsningens medel till insatser med ett sysselsättningsfrämjande syfte. Under år 2002 har dessutom ca 600 miljoner kronor av de dryga 2 miljarder som regeringen avsatt för storstadsarbetet öronmärkts för insatser inom målområdena sysselsättning och utbildning. Det sysselsättningsinriktade arbetet i storstadssatsningen bygger huvudsakligen på de ordinarie redskap som kommunerna och övriga myndigheter verksamma inom arbetsmarknadsområdet förfogar över.

Regeringen har på central nivå inrättat ett särskilt beredningsorgan – Storstadsdelegationen – som samordnar regeringens insatser i storstadsregionerna. Till delegationen har även ett särskilt storstadskansli inom Kulturdepartementet knutits.

Storstadssatsningen omfattar insatser i 24 särskilt socialt utsatta bostadsområden i sju storstadskommuner. Satsningen samfinansieras av kommunerna och staten. Parternas åtaganden regleras i s.k. lokala utvecklingsavtal (LUA). De lokala utvecklingsavtalen är ett medel för att nå det ena av de två övergripande målen för den nationella storstadspolitiken: Att bryta social, etnisk och diskriminerande segregation i storstadsregionerna och verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för dess invånare. De lokala utveck-

lingsavtalen anses dessutom ha betydelse för det andra av storstadspolitikkens övergripande mål: Att ge storstäderna goda förutsättningar för tillväxt.

Kommunernas introduktionsprogram

Kommunen kan sluta avtal med staten om att ansvara för introduktionsprogram av flyktingar i enlighet med förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. De grupper av invandrare som enligt förordningen har rätt till kommunens introduktionsprogram är flyktingar som fått uppehållstillstånd och bor i kommunen, kvotflyktingar som placeras direkt i kommunen samt anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd inom två år från det att person som ansökande har anknytning till tagits emot i kommunen. För andra nyanlända invandrare än flyktingar och vissa anhöriga till flyktingar finns som regel inga särskilda introduktionsinsatser.

Kommunen får ett schablonbelopp av staten för kostnader för mottagandet och introduktionen av flyktingar. De flyktingarna som omfattas av förordningen får sin försörjning genom så kallad introduktionsersättning eller genom försörjningsstöd (socialbidrag). För att erhålla ersättning är kommunen skyldig att upprätta en skriftlig individuell introduktionsplan i samverkan med den enskilda personen. Om personen är i arbetsför ålder ska detta ske i samråd med den lokala arbetsförmedlingen. Syftet med denna plan är att ge individen goda förutsättningar för integration i samhället.

Introduktionsprogrammets mål och innehåll

Målet för samhällets introduktion för flyktingar och andra nyanlända invandrare är att ge den enskilde förutsättningar att försörja sig själv och bli delaktig i det svenska samhället. Efter avslutat introduktionsprogram ska den nyanlände vara etablerad i svenskt arbets- och samhällsliv. För att uppnå målet behövs kunskaper om det svenska samhället, det svenska arbetslivet och i det svenska språket. Kommunernas introduktionsprogram för personer som fyllt 16 år ska bestå av svenskundervisning för invandrare (sfi), praktik, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.

Integrationsverket konstaterar i rapport (2000:5) att introduktionsprogrammets innehåll och form varierar mellan olika kommuner. Introduktionen består av sfi-undervisning, övriga utbildningsinsatser, arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt praktik.

Praktik inom kommunernas introduktionsprogram

I proposition 1997/98:16 framhålls bland annat att praktik är ett viktigt inslag i introduktionen och att praktik bör ingå i ett introduktionsprogram. Med praktik menas frivilliga åtaganden från privata och offentliga arbetsgivare som möjliggör för deltagare i ett introduktionsprogram att komma i kontakt med det svenska arbetslivet. Det finns flera syften med praktik-

inslaget i kommunernas introduktionsprogram. Praktiken anses underlätta språkinläringen och förmedla kunskaper om svenska samhällsförhållanden och svenskt yrkesliv. Genom praktiken finns också möjligheter för den nyanlände att skapa svenska kontakter. Vidare framhålls att ”praktiken bör anpassas efter deltagarens bakgrund och intressen och så långt som möjligt erbjudas inom ett yrkesområde som ligger i linje med individens framtidsplaner”. Det framgår också i propositionen att praktiken bör förläggas till svenskspråkiga miljöer så att språkinläringen underlättas.

Enligt den centrala överenskommelsen ska introduktionsprogrammets fokus vara inriktning mot arbete. Introduktionen ska enligt överenskommelsen innehålla individuellt utformade aktiva insatser som syftar till att den nyanlände snarast kan få ett arbete. Arbetsförmedlingen, kommunen och utbildningsanordnaren ska samarbeta vid planering och genomförande av introduktionsinsatserna. Arbetsförmedlingen ska också på individuell nivå ge råd så att en arbetslivsorienterad utbildning uppnås. Arbetsförmedlingen ska också bekosta och erbjuda de program och stöd som är möjliga och som kan underlätta den enskildes inträde på arbetsmarknaden.

Integrationsverket och kommunen utvecklar introduktionen

Integrationsverket har fått i uppdrag att under år 2002 utveckla introduktionen så att den blir mer effektiv och anpassad till den enskildes individuella förutsättningar och behov. I detta arbete har Integrationsverket en stödjande roll för att initiera insatser på regional och lokal nivå.

Ett samarbete om introduktionsprogrammen har påbörjats i 30 särskilt prioriterade kommuner. I arbetet ingår, förutom representanter från kommunen, representanter från arbetsförmedling, utbildningsansvariga samt Migrationsverket. I några kommuner har särskilda lokala överenskommelser undertecknats, där arbetsfördelning och parternas ansvar i samband med introduktionen av nyanlända flyktingar anges (INT-19-02-1715).

Statskontorets telefonundersökning

I Statskontorets telefonundersökning med 10 kommuner framkommer att samtliga kommuner bedriver någon form av introduktionsverksamhet. Verksamheten organiseras på olika sätt i kommunerna. Några har verksamheten direkt underställd kommunledningskontoret eller motsvarande. Andra har inordnat verksamheten i en särskild arbetsmarknadsenhet eller utbildningsenhet. I något fall finns verksamheten under socialtjänsten.

Kommunerna har oftast inte tagit fram någon särskild policy eller andra styrande dokument för integrationsarbetet. Enstaka kommuner har dock de senaste åren utarbetat mångfaldsprogram. Dessa kan även inkludera andra grupper än invandrare.

Det framkommer vidare att det pågår ett samarbete inom flera kommuner för att förbättra möjligheterna till arbete för flyktingar och andra invandrare. Det finns dock olika uppfattningar bland kommuntjänstemännen om hur samarbetet mellan arbetsförmedlingen och kommunen i introduktionsprogrammet fungerar i dag. Vissa tjänstemän anser att samarbetet under de senaste 1–2 åren har förbättrats. De uppger att arbetsförmedlingens personal avsätter mer tid nu för att diskutera invandrarens möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. En kommun uppger att arbetsförmedlingen och kommunen har en informell överenskommelse där vissa invandrare kan bli registrerade som arbetssökande även om de inte har godkänd sfi. En annan kommun menar att ”arbetsförmedlingen numer ser behovet att få ut invandrare på arbetsmarknaden”. En lokal överenskommelse har lyft fram den frågan. En viktig förutsättning för att motivera arbetsförmedlingens engagemang var att Integrationsverket hjälpte till i arbetet.

Från flera kommuner uppger man dock att det är svårt att samarbeta med arbetsförmedlingen. Detta gäller framför allt invandrarens möjlighet att registreras som arbetssökande först efter godkänd sfi. Kommuntjänstemännen uppger att godkänd sfi-utbildning inte alltid behövs för alla individer. Många invandrare kan klara av att arbeta inom vissa yrkeskategorier utan godkänd sfi, t.ex. inom olika hantverksyrken. En kommunal företrädare uttrycker det som att ”arbetsförmedlingens stelbenta regler hindrar individuella lösningar vilket ibland är ett stort hinder och kränkande gentemot invandraren”.

Svenska för invandrare

Svenskundervisning för invandrare (sfi) är kommunen skyldig att anordna för dem som saknar tillräckliga kunskaper i det svenska språket. Det finns alltså en större potentiell målgrupp för denna verksamhet än för kommunernas introduktionsprogram. Sfi är tillsammans med komvux en del av det offentliga skolväsendet för vuxna och utgör en egen skolform.

Kommunerna är huvudman och ska enligt skollagen (13 kap 3 §) erbjuda sfi-undervisning till alla som är över 16 år och som är bosatta i kommunen och som saknar grundläggande kunskaper i svenska. Undervisningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt och senast inom tre månader. Kommunen kan uppdra åt andra att anordna undervisningen. Kommunen är också ansvarig för utbildningens kvalitet och är skyldig att upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar för föregående kalenderår.

Arbetsplatsorientering inom sfi

Det finns inget nämnt om praktik kombinerat med sfi i gällande regler. I förordning om svenskundervisning för invandrare finns dock rekommendationer om att ”styrelsen för utbildningen ska i samarbete med arbetsförmedlingen verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras

med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagarna möjlighet att träna sig i att tala svenska” (9 § SFS 1994:895).

Sfi-undervisningen har framför allt kunskaper i det nya landets språk som mål. Det finns rekommendationer om praktiska inslag, men även här syftar praktiken framförallt till språkinläring.

En ny kursplan för sfi antogs i augusti 2002. Från och med den 1 januari 2003 blir den nya kursplanen obligatorisk. I stället för en gemensam kurs för alla finns tre olika studievägar för bättre anpassning till deltagarnas olika behov. Ett annat mål är att utbildningen ska bli mer flexibel och ge möjlighet att kombinera kurser inom sfi med studier, praktik, förvärvsarbete eller annan sysselsättning.

Validering av utländsk yrkeskompetens

I samband med Utredningen om validering av vuxnas kunskap och kompetens (U 1999:06) genomfördes tre kommunala pilotprojekt om validering av utländsk yrkeskompetens på gymnasienivå. Denna försöksverksamhet utökades efterhand med ytterligare fem kommuner. Skolverket har på regeringens uppdrag samordnat utbyggnaden av validering av utländsk yrkeskompetens på gymnasial nivå inom de totalt åtta försökskommunerna. Försöksverksamheten pågick till och med maj månad 2002. Med validering avses ”... en strukturerad bedömning, värdering och erkännande av kunskaper och kompetens som uppnåtts både i och utanför det formella utbildningsväsendet...” (Dir 1999:86) Uppdraget har sin bakgrund i att Skolverket utsågs av regeringen till att slutföra det uppdrag som gavs till Utredningen om validering av vuxnas kunskap och kompetens (U1999:06). Försöksverksamheten har en nära koppling till den kommunala vuxenutbildningen, vilket beror på att uppdraget avser validering på gymnasial nivå. Skolverket fick i uppdrag att skriva nya avtal med de åtta deltagande kommunerna. Varje kommun tilldelades en kvot ”valideringsprocesser”. För varje enskild validering fick kommunen statligt stöd. Samtliga kommuner hade även inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen möjlighet att tillgodoräkna verksamhetspoäng för att få statsbidrag i de fall betyg utfärdades efter genomförd valideringsprocess.

Kommunernas mångfaldsarbete

Inom vissa kommuner bedrivs på kommunernas egna initiativ mångfaldsarbete. Med mångfald avses en blandning av olikheter som kön, ålder, utbildning, intressen, etniskt ursprung och värderingar. Mångfaldsarbetet syftar till att tillvarata människors olikheter i arbetslivet och har ofta en inriktning mot etnicitet. Kommunerna uppger olika skäl till varför de bedriver mångfaldsarbete. Kraven på arbetsgivare att följa lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet anges som ett skäl. Mångfaldsarbetet ses också som ett sätt att tillgodose ett framtida arbetskraftsbehov. Ur kom-

munens perspektiv är mångfaldsarbete också ett sätt att arbeta med kvalitetsutveckling och tillgodose kommuninvånarnas behov.

Mångfaldsarbete inom en kommun kan till exempel innebära etnisk mångfald som ett kriterium för kommunens rekryteringsarbete, riktad rekrytering till grupper med en annan etnisk bakgrund än svensk samt chefsutbildningar för personer med annan etnisk bakgrund.

4 Mål, målgrupper och omfattning

Syftet med detta kapitel är att beskriva insatsernas mål, målgrupper och omfattning. Utifrån denna beskrivning undersöks var tyngdpunkten i politiken ligger. En diskussion förs även om insatsernas mervärde. Det har från regeringens sida framhållits att särskilda insatser endast ska finnas under den första tiden i Sverige och att den generella arbetsmarknadspolitiken ska tillgodose även invandrades behov.

Ett sätt att belysa enskilda insatsernas mervärde i förhållande till andra liknande insatser är att undersöka om insatsernas mål och målgrupper överlappar varandra och utifrån detta bedöma mervärdet. Det bör dock påpekas att en sådan analys inte kan svara på vilket mervärde de olika insatserna har när det gäller effekter av den genomförda insatsen. Däremot kan insatser med liknande innehåll och målgrupper identifieras. För att kunna besvara frågan om liknande insatser kompletterar varandra eller överlappar varandra negativt behövs dock mer grundläggande analyser om de enskilda insatsernas inriktning och utfall göras.

För att kunna göra en samlad beskrivning och bedömning av inriktningen i olika insatser har Statskontoret delat in dem i generella, särskilda och indirekta insatser (se tabell 2). Beskrivningen av mål och målgrupper bygger på måldokument, regleringsbrev och projektbeskrivningar. Även uppgifter om kostnader för de olika insatserna redovisas. I bilaga 3 specificeras kostnaderna. I detta kapitel beskrivs först den indelning som har gjorts av insatserna. Därefter redovisas en mål- och målgruppsanalys samt en beskrivning av insatsernas omfattning.

Tabell 2 Indelning av insatserna.

	Arbetsmarknadspolitik	Integrationspolitik
Generella insatser – målgrupp alla	Arbetsmarknadspolitiska program Växtkraft mål 3 Equal	Storstadssatsningen
Särskilda insatser – målgrupp asylsökande, flyktingar och andra invandrare	Pilotprojekt med alternativ platsförmedling Personalförstärkningsmedel Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen inom bristyrken Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen Värdering av utländska examina Validering av utländsk yrkeskompetens Rådgivningsverksamhet till invandrareföretag	Kommunernas introduktionsprogram (praktik) Svenska för invandrare (praktik) Organiserad verksamhet (praktik)
Indirekta insatser – målgrupp andra	Motverka diskriminering i Af:s verksamhet Regeringsuppdrag ”etnisk mångfald i arbetslivet” Rådet för Mångfald i arbetslivet	DO informations- och tillsynsverksamhet Statsbidrag till organisationer för integration EU:s flyktingfond Försöksverksamhet med lokal/regional antidiskrimineringsverksamhet Särskilda krav på myndigheter

4.1 Generella insatser – för alla grupper

Med arbetsmarknadspolitiska insatser avses de insatser som är begränsade till arbetsmarknad eller arbetsliv. Ett exempel på generella arbetsmarknadspolitiska insatser är de arbetsmarknadspolitiska programmen, som flera olika grupper i samhället har rätt att ta del av, däribland invandrare.

Generella integrationspolitiska insatser är ofta breda och täcker in flera olika integrationspolitiska mål, där integration på arbetsmarknaden ofta är ett av målen.

Mål och målgrupper

Målen för generella insatserna har en tydlig inriktning mot arbetsmarknad. Det gäller de arbetsmarknadspolitiska programmen, Växtkraft Mål 3, Equal

och Storstadssatsningen. De har alla som mål att skapa möjligheter till arbete. Det kan diskuteras om Växtkraft Mål 3 och Equal ska betraktas som generella eller särskilda åtgärder. För delar av programmen finns tydliga mål riktade särskilt till invandrargrupper, samtidigt som de mer övergripande målen inrymmer bredare grupper. Statskontoret har dock valt att klassificera dessa program som generella. De generella insatsernas mål, målgrupper och omfattning framgår av tabell 3 nedan.

De övergripande målen för de arbetsmarknadspolitiska programmen och Växtkraft Mål 3 överlappar till viss del varandra. Det övergripande målet för de arbetsmarknadspolitiska programmen är att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. I Växtkraft Mål 3 är det huvudsakliga målet att stärka individens ställning på arbetsmarknaden. En tydlig viljeinriktning i Växtkraft Mål 3 är dock att programmet ska ge ett mervärde till den nationella politiken. Av det samlade programdokumentet för Mål 3 framgår att man ansett att den nationella politiken behöver förstärkas bland annat när det gäller insatser för utomnordiska medborgare och de som fått svenskt medborgarskap. Inom Växtkraft Mål 3 tar sig denna strategi uttryck genom målen för åtgärden integration och mångfald, där personer med utländsk bakgrund utgör en särskild målgrupp. Åtgärden är således skräddarsydd för denna grupp.⁵

⁵ Även funktionshindrade utgör målgrupp för denna åtgärd.

Tabell 3. De generella insatsernas mål, målgrupper och omfattning.

Insats	Mål	Målgrupp	Omfattning
Arbetsmarknads-politiska program	Stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete	Den som är minst 20 år, är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen. Vissa undantag och särskilda villkor finns. Utländska medborgare prioriteras	1,5 miljarder
Växtkraft Mål 3	Åtgärd 3.1: Underlätta för personer med utländsk bakgrund att komma in på arbetsmarknaden och göra dem delaktiga i arbetslivet	Personer med utländsk bakgrund: utrikes födda personer som själva invandrat eller personer födda i Sverige med minst en utrikes född förälder	> 50 miljoner
Equal	Temaområde 5: 1. Underlätta asylsökandes integration i samhälle och arbetsliv 2. Utveckla insatser för att underlätta ett eventuellt återvändande 3. Utveckla insatser för meningsfulla aktiviteter under väntetiden.	Asylsökande och utläningar med behov av tillfälligt skydd	1 - 10 miljoner
Storstadssatsningen	Målområde sysselsättning och socialbidrag: Sysselsättningsgraden bör höjas för både män och kvinnor och socialbidragsberoendet bör minska	Personer som är inskrivna vid arbetsförmedlingen eller aktuella hos försäkringskassan eller kommunens socialtjänst och anses ha realistiska möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden	11 – 50 miljoner

Not: Kostnaderna för storstadssatsningen avser första halvåret år 2002.

Jämfört med de arbetsmarknadspolitiska programmen förefaller Växtkraft Mål 3 ha en tydligare och mer uttalad inriktning mot personer med utländsk bakgrund. Att döma av målen för insatserna tycks Växtkraft Mål 3 därför fylla ett kompletterande behov till den generellt utformade arbetsmarknadspolitiken. I enlighet med regeringens intentioner om en sådan politik finns inget arbetsmarknadspolitiskt program som riktas specifikt till invandrare. Enligt ett riksdagsbeslut ska utomnordiska medborgare dock vara en prioriterad grupp tillsammans med flera andra grupper. Vad den politiska prioriteringen av utomnordiska medborgare i de arbetsmarknadspolitiska programmen innebär för genomförandet är dock oklart. Det framgår inte av centrala styrdokument hur prioriteringen av utländska medborgare ska ske i praktiken.

Även Equal förefaller utgöra ett komplement till de arbetsmarknadspolitiska programmen. Det övergripande målet för Equal är ett arbetsliv utan diskriminering och ojämlikhet och som är präglad av mångfald. Programmet har således mer specifika mål än övriga generella insatser. Det finns även en uttalad målsättning att underlätta asylsökandes integration i arbetslivet i programmet. Denna inriktning kan ses som ett mervärde i förhållande till de arbetsmarknadspolitiska programmen.

För Storstadssatsningen finns två övergripande mål, som också gäller för hela storstadspolitiken. Målen är att åstadkomma goda förutsättningar för tillväxt i storstadsregionerna och bryta social och etnisk segregation.

När det gäller Storstadssatsningen finns det en tydlig överlappning mellan målen inom Storstadssatsningens målområde för ökad sysselsättning och målen för de arbetsmarknadspolitiska programmen. För insatserna inom målområde sysselsättning, som redovisas i tabellen, anges att dessa ska riktas mot personer som är inskrivna vid arbetsförmedlingen eller hos försäkringskassan eller kommunens socialtjänst och anses ha realistiska möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. I Statskontorets parallella uppdrag att studera offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen har det framkommit att det arbete som sker inom Storstadssatsningen i huvudsak utgör en förstärkning av arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet (Statskontoret, 2002b).

Insatserna inom Storstadssatsningen är i huvudsak områdesbaserade. Storstadssatsningens målgrupper är därför bredare än övriga generella insatser. Målgruppen inkluderar samtliga boende inom vissa områden i storstadsregionerna. I praktiken har denna prioritering inneburit att insatserna koncentrerats till invandrartäta områden.

Omfattning

Kostnaderna för utländska medborgare i de generella arbetsmarknadspolitiska programmen är betydligt högre än motsvarande kostnader i de särskilda och indirekta insatserna. Av samtliga insatser utgör de arbetsmarknadspolitiska programmen de i särklass mest kostnadskrävande. Statskontorets skattning visar att kostnaderna för utomnordiska medborgare i de arbetsmarknadspolitiska programmen uppgår till cirka 1,5 miljarder under år 2002.⁶ Finansieringen sker genom AMV:s ordinarie medel. AMV samfinansierar även i hög grad Växtkraft Mål 3 och Equal.

⁶ Uppgifterna gäller tom november månad år 2002. Totalt omsatte de arbetsmarknadspolitiska programmen cirka 14,5 miljarder kronor tom november månad år 2002.

4.2 Särskilda insatser – för asylsökande flyktingar och andra invandrare

De flesta insatser inom integrationspolitiken som berör invandrades arbetsmarknad utgör särskilda insatser riktade till asylsökande, flyktingar och andra invandrare. Exempel på sådana insatser är de praktikmoment som finns inom kommunernas introduktionsprogram, praktiken inom svenska för invandrare (sfi) och praktiken inom Migrationsverkets organiserade verksamhet. De särskilda insatserna har som mål att ge individen ett arbete eller en praktikplats.

Mål och målgrupper

Som framgår av tabell 4 består de särskilda insatserna dels av tidiga integrationspolitiska insatser som syftar till en första integration av nyanlända i det svenska samhället, dels av arbetsmarknadspolitiska insatser som riktas särskilt till invandrare.

Introduktion – en kedja av insatser

Bland de särskilda insatserna för nyanlända finns Migrationsverkets organiserade verksamhet, kommunernas introduktionsprogram och sfi-undervisningen. Ett övergripande mål för Migrationsverkets organiserade verksamhet och kommunernas introduktionsprogram är att individen ska kunna försörja sig själv. Insatserna kan betraktas utifrån ett kedjeperspektiv, där Migrationsverkets organiserade verksamhet för asylsökande i vissa delar kan ses som en första länk. När individen har fått uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd övergår ansvaret för introduktionsinsatser till kommunen. Efter avslutad introduktion förväntas den nyanlände vara etablerad i svenskt arbets- och samhällsliv. Kommunen är vidare skyldig att anordna svenskundervisning för dem som saknar tillräckliga kunskaper i det svenska språket. Det övergripande målet för sfi är språkinläring.

Tabell 4. De särskilda insatsernas mål, målgrupper och omfattning.

Insats	Mål	Målgrupp	Omfattning
Kommunernas introduktionsprogram (praktik)	Kunskaper i svenska språket och kunskaper om svenskt samhälle och yrkesliv	De flyktingar som fått uppehållstillstånd och har rätt till introduktionsersättning enligt förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.	Uppgifter saknas
Integrationsverkets stöd till utveckling av kommunernas introduktionsprogram			1 - 10 miljoner
Organiserad verksamhet (praktik)	Inga specificerade mål för praktiken	Utlänningar som har ansökt om asyl eller beviljats uppehållstillstånd med anledning av 2 kap. 4a § utlänningslagen	< 1 miljon
Svenska för invandrare (praktik)	Att lära sig svenska språket	Invandrare som saknar kunskaper i svenska och som är över 16 år samt finländska medborgare som arbetar i Sverige men är bosatta i Finland	Uppgifter saknas
Skolverkets uppdrag att utveckla sfi-undervisningen mot arbetsmarknad			1 – 10 miljoner
Pilotprojekt med alternativ platsförmedling	Öka möjligheterna för arbetslösa invandrare att få reguljärt arbete	Arbetslösa invandrare bosatta i de så kallade utvecklingsområdena i Södertälje kommun	1 – 10 miljoner
Personalförstärkningsmedel	Öka möjligheterna för personer med utländsk bakgrund att ta sig ut på arbetsmarknaden	Personer med utländsk bakgrund inskrivna vid arbetsförmedlingen	> 50 miljoner
Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen inom bristyrken	Öka sysselsättningen bland invandrare	Personer med utländsk högskoleutbildning inom olika bristyrken som är arbetslösa, deltidsarbetslösa eller riskerar att bli arbetslösa	> 50 miljoner
Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen (Socialstyrelsen)	Nordisk eller annan utländsk utbildning ska motsvara de svenska kraven på kunskaper och färdigheter	Den som har genomgått annan utbildning utomlands inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel	1 – 10 miljoner
Värdering av utländska examina	Ta tillvara kompetensen hos personer med utländsk högskoleutbildning	Personer med utländsk högskoleutbildning	11 - 50 miljoner

Rådgivningsverksamhet till invandrarföretag	Stimulera till ökat företagande bland personer med invandrarbakgrund samt öka kompetensen bland sådana företagare	Personer med invandrarbakgrund som vill starta eller som driver företag	11 – 50 miljoner
Validering av utländsk yrkeskompetens	Att få ett kompetensbevis riktat mot arbetslivet	Personer med utländsk yrkesutbildning på gymnasienivå	1 – 10 miljoner

Praktiken saknar tydliga mål

De kopplingar till arbetsmarknaden som finns i de tidiga insatserna utgörs av olika former av praktik. Praktik finns inom både Migrationsverkets organiserade verksamhet, kommunernas introduktionsprogram och sfi. Att praktiken kan vara en viktig ingång till den svenska arbetsmarknaden lyfts dock inte fram som något centralt mål i någon av verksamheterna. Trots att det finns mål om självförsörjning i den organiserade verksamheten och kommunernas introduktionsprogram saknas tydliga mål för praktiken. Den organiserade verksamheten saknar helt sådana mål,⁷ medan praktiken inom kommunernas introduktionsprogram både ska stimulera språkinläring och ge kunskaper om samhälle och arbetsliv. För praktikdelen inom sfi saknas helt arbetsmarknadspolitiska mål.

Olika målgrupper för de tidiga insatserna

De tidiga insatserna riktas till olika målgrupper. Den organiserade verksamheten vänder sig till asylsökande och kommunernas introduktionsprogram till flyktingar med uppehållstillstånd. Svenska för invandrare riktas till en bredare målgrupp och inkluderar invandrare som saknar kunskaper i svenska. Dessa insatser kan därför sägas komplettera varandra när det gäller inriktningen på målgrupper.

Särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för invandrare

Flera av de arbetsmarknadspolitiska insatserna riktas särskilt till invandrare, vilket framgår av tabellen. Ungefär hälften av de särskilda insatserna har en tydlig orientering mot arbetsmarknaden. Dessa insatser syftar till att underlätta för invandrare att delta i arbetslivet, antingen genom direkta insatser av arbetsförmedlingen eller genom olika utbildnings- och legitimeringsinsatser.

De arbetsmarknadsrelaterade insatserna har mer ospecificerade målgrupper jämfört med de utbildningsrelaterade insatserna. Kriteriet för att komma i fråga för de arbetsmarknadsrelaterade insatserna är att man är arbetslös eller inskriven vid arbetsförmedlingen samt har utländsk bakgrund. Målgruppen för de utbildningsinriktade insatserna är mer specifik. För att få ta del av

⁷ Det pågår dock ett utvecklingsarbete kring målen med den organiserade verksamheten inom Migrationsverket.

dessa insatser krävs en formell examen på eller över gymnasienivå från utlandet.

Säråtgärder behövs

Ur ett integrationspolitiskt perspektiv har det från regeringens sida framhållits att särskilda insatser endast ska finnas under den första tiden i Sverige och att den generella arbetsmarknadspolitiken ska tillgodose även invandrades behov. Regeringen har dock initierat flera särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser riktade enbart till invandrare. Många av dessa insatser riktas även till invandrare som har funnits i Sverige under en längre tid. Resultaten visar sammantaget att det inom arbetsmarknadspolitiken tycks finnas ett behov av att komplettera den generella politiken med vissa säråtgärder för invandrare. De särskilda insatsernas inriktning mot specifika mål och målgrupper kompletterar och förstärker i huvudsak den generella politiken. För att kunna göra en mer grundläggande bedömning av mervärdet av de särskilda insatserna bör dock insatsernas effekter belysas.

Omfattning

Kostnaderna för de särskilda insatserna varierar i hög grad. Mest kostnadskrävande är de insatser som görs inom ramen för AMV:s verksamhet, nämligen personalförstärkningsmedlen och kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleutbildning inom bristyrken. Medlen är specialdestinerade för dessa insatser. Som framgår av tabellen är kostnaderna för AMV:s särskilda insatser relativt höga jämfört med övriga särskilda insatser. De ekonomiska resurserna för de särskilda arbetsmarknadspolitiska insatserna ligger dock långt under kostnaderna för de generella insatserna. Kostnaderna för de integrationspolitiska insatserna är relativt små i sammanhanget.

4.3 Indirekta insatser

Indirekta insatser syftar till att stärka individens ställning på arbetsmarknaden via andra målgrupper. Dessa insatser är ofta av långsiktig generell karaktär och handlar om att påverka och förändra kulturella hinder och attityder genom information och rådgivning till andra aktörer, som på olika sätt kan påverka möjligheterna till arbete för invandrare. Inom ramen för integrationspolitiken görs också insatser som riktas till andra målgrupper än invandrare för att indirekt förbättra invandrades ställning på arbetsmarknaden. Ett exempel på sådana insatser är det arbete som drivs av DO.

Flertalet indirekta insatser består av information och rådgivning, men även tillsynsverksamhet och lagliga regleringar hör hit. Möjligen skulle även dessa insatser kunna betraktas som generella, eftersom de i vissa fall riktar sig till många olika målgrupper i samhället. Till exempel gäller detta för DO:s arbete om att motverka etnisk diskriminering i samhället. Här har vi dock valt att särskilt skilja ut dessa insatser, eftersom de riktar till andra målgrupper än de som direkt är föremål för insatsen och är av en annan karaktär än de övriga generella insatserna.

Mål och målgrupper

I enlighet med de integrationspolitiska målen ska politiken bygga på lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En intention är att inte peka ut någon särskild målgrupp. Denna inriktning i integrationspolitiken avspeglas framför allt i de indirekta insatserna.

Som framgår av tabell 5 är målet för de indirekta arbetsmarknadspolitiska insatserna att motverka etnisk diskriminering och öka mångfalden i arbetslivet. Insatserna syftar till att på längre sikt påverka arbetsgivaren att verka för allas lika rättigheter i arbetslivet, oavsett etnisk bakgrund. AMS har bland annat flera olika uppdrag för att motverka diskriminering i sin verksamhet, både i den personalpolitiska verksamheten och i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

De flesta indirekta insatser spänner över ett bredare fält där målet är att motverka etnisk diskriminering inom flera olika samhällsområden. Detta är en uppgift för exempelvis ombudsmannen mot etnisk diskriminering och de lokala antidiskrimineringsbyråer som håller på att inrättas. De statliga myndigheterna och länsstyrelserna driver också arbete med målsättningen att beakta samhällets etniska och kulturella mångfald inom flera olika samhällsområden. Målsättningen gäller både för det arbete myndigheterna bedriver och för utförandet av verksamheten. Målgrupperna för de indirekta insatserna är statliga, kommunala och privata arbetsgivare eller handläggare samt olika organisationer.

Omfattning

Kostnaderna för de indirekta insatserna är förhållandevis låga i jämförelse med kostnaderna för de generella och särskilda insatserna. De största kostnaderna är de statsbidrag som betalas ut till organisationer för att främja integration och den nationella medfinansieringen i EU:s flyktingfond.

Tabell 5. De indirekta insatsernas mål, målgrupper och omfattning.

Insats	Mål	Målgrupp	Omfattning
Motverka diskriminering i Af:s verksamhet	Motverka diskriminering i arbetsförmedlingens verksamhet	Handläggare vid Af	1 – 10 miljoner
Regeringsuppdrag "etnisk mångfald i arbetslivet"	Stimulera myndigheter och företag att utveckla sitt mångfaldsarbete och på annat sätt verka för alls lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet	Myndigheter, kommuner, företag och andra aktörer på arbetsmarknaden	1 – 10 miljoner
Särskilda krav på myndigheter	1. Beakta samhällets etniska och kulturella mångfald när myndigheterna utformar och bedriver sin verksamhet. 2. Verk för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund 3. Myndigheterna ska i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering	Statliga myndigheter	Uppgifter saknas
DO:s tillsynsverksamhet	Den etniska diskrimineringen i arbetslivet ska minska	1. Arbetsgivare som anmälts enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet 2. Egeninitierad tillsyn av arbetsgivare inom utvalda branscher	1 – 10 miljoner
DO:s informationsverksamhet		Arbetsgivare och arbetstagare	1 – 10 miljoner
Försöksverksamhet med lokal/regional antidiskrimineringsverksamhet	Att motverka och förebygga etnisk diskriminering	Ingen specificerad målgrupp	1 – 10 miljoner
Statsbidrag till organisationer för integration	Bättre möjligheter till egen försörjning och delaktighet i samhället för nyanlända	Riksorganisationer	11 – 50 miljoner
EU:s flyktingfond	Utveckla mottagningsystemet för asylsökande och utveckla integrationsinsatser		11 – 50 miljoner
Rådet för Mångfald i arbetslivet	Stödja, följa upp och vidareutveckla den etniska mångfalden på arbetsmarknaden	Arbetsmarknadens parter	< 1 miljon

4.4 Sammanfattning

Det har från regeringens sida framhållits att särskilda integrationspolitiska insatser endast ska finnas under den första tiden i Sverige och att den generella arbetsmarknadspolitiken ska tillgodose även invandrades behov. Regeringen har dock initierat flera särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser som riktas enbart till invandrare. Många av dessa insatser riktas även till invandrare som har funnits i Sverige under en längre tid. Resultaten visar att det inom arbetsmarknadspolitiken tycks finnas ett behov av att komplettera den generella politiken med vissa säråtgärder för invandrare. De särskilda insatsernas inriktning mot specifika mål och målgrupper kompletterar och förstärker i huvudsak den generella politiken. För att kunna göra en mer grundläggande bedömning av mervärdet av de särskilda insatserna bör dock hänsyn tas även till insatsernas effekter. En slutsats av resultaten av Statskontorets analys är att de tidiga åtgärderna inom integrationspolitiken antingen inte är tillräckliga för att integrera invandrare på arbetsmarknaden eller att de inte lyckats genomföras på det sätt som avsågs. Sammantaget omfattar de särskilda arbetsmarknadspolitiska insatserna dock inte lika stora volymer som de generella.

De övergripande målen för de generella insatserna medför att invandrare inte pekats ut som en särskild målgrupp. Detta ligger i linje med den politiska intentionen. Det har dock visat sig finnas oklarheter när det gäller integrationspolitiska mål i den generella arbetsmarknadspolitiken. Riksdagen har beslutat att utomnordiska medborgare ska prioriteras i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Vad den politiska prioriteringen av utomnordiska medborgare innebär för genomförandet av programmen är emellertid oklart.

De särskilda insatser inom integrationspolitiken som identifierats i denna kartläggning förefaller stämma överens med regeringens intentioner att säråtgärder enbart ska ske under de första åren. Särskilda insatser under de första åren i Sverige är Migrationsverkets organiserade verksamhet, kommunernas introduktionsprogram och sfi-undervisningen. I den målanalys som Statskontoret genomfört framkommer att praktiken inom Migrationsverkets organiserade verksamhet, praktiken inom kommunernas introduktionsprogram samt praktiken inom sfi-utbildningen saknar tydliga mål för individens introduktion på arbetsmarknaden. Dessa insatser har dock olika syften. I Migrationsverkets organiserade verksamhet finns, som redan påpekats, flera andra syften än de integrationspolitiska. För kommunernas introduktionsprogram och sfi-undervisningen finns det däremot tydliga integrationspolitiska mål. Samtidigt är det framförallt genom praktikinslagen som det finns möjligheter att få kontakt med arbetslivet. Om målet är att praktikverksamheten inom Migrationsverkets organiserade verksamhet, kommunernas introduktionsprogram och sfi ska lägga grund för individens egenförsörjning i samhället bör målen med denna verksamhet förtydligas.

Slutligen betonar den generella integrationspolitiken delaktighet och medansvar oavsett etnisk, kulturell och social bakgrund. Denna politik avspeglas i de indirekta insatser som ingår i kartläggningen. Sett till kostnaderna för insatserna är dock de indirekta insatserna relativt små i jämförelse med de övriga insatserna.

5 Hur ansvaret fördelas mellan myndigheter och övriga aktörer

Integrationspolitiken är ett sektorsövergripande område där olika aktörer har angränsande ansvarsområden. Utifrån individens perspektiv ställer detta särskilda krav på samordning av verksamheter, men det är också ur statsfinansiellt hänseende angeläget att samordningen av de olika myndigheters insatser är effektiv. På senare tid har det i flera rapporter uppmärksamats att det finns brister såväl när det gäller måluppfyllelse som samordning av de myndigheter som har ett integrationspolitiskt ansvar.

I följande avsnitt beskrivs den övergripande ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som är involverade i den del av integrationsprocessen som är relaterad till arbete. Avsnittet bygger i huvudsak på tidigare rapporter om ansvarsfördelning. Särskild fokus i beskrivningen kommer att ligga på den första tiden i Sverige, dvs. tiden från det att en asylsökande kommer till Sverige till dess kommunens introduktionsprogram är avslutat och den nyanlände förväntas klara den egna försörjningen.

I tabell 6 redogörs för ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i insatser som syftar till att integrera invandrare på arbetsmarknaden. Insatserna spänner över en rad olika politikområden, men berör framför allt arbetsmarknads- och integrationspolitik. I övrigt ingår insatser inom politikområdena utbildnings-, storstads-, migrations-, och näringspolitik. I kartläggningen finns även de EU-initierade programmen med. Dessa program är utformade utifrån den europeiska sysselsättningsstrategin, där en grundtanke är att flera politikområden måste samordnas för att en hög sysselsättningsnivå ska kunna uppnås.

Som framgår av tabellen är det tre aktörer som dominerar i insatserna. Det är Arbetsmarknadsverket (AMV), kommunen och Integrationsverket. Dessa aktörer svarar tillsammans för cirka två tredjedelar av insatserna.

Tabell 6. Ansvarsfördelning i insatserna.

	Arbetsmarknadspolitik	Huvudman	Integrationspolitik	Huvudman
Särskilda insatser	Pilotprojekt med alternativ platsförmedling	AMV	Kommunernas introduktionsprogram (praktik)	Kommunen
	Personalförstärkningsmedel	AMV	Svenska för invandrare (praktik)	Kommunen
	Kompletterande utbildning för arbetslösa akademiker inom bristyrken	AMV	Organiserad verksamhet (praktik)	Migr
	Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen	Flera myndigheter	EU:s flyktingfond	Migr/Integrationsverket
	Värdering av utländska examina	Högskoleverket m.fl.		
	Validering av utländsk yrkeskompetens	Kommunen		
	Rådgivningsverksamhet till invandrarföretag	IFS		
Generella insatser	Arbetsmarknadspolitiska program	AMV	Storstadssatsningen	Kommunen/ Af/försäkringskassan
	Växtkraft mål 3 Equal	ESF-rådet ESF-rådet		
Indirekta insatser	Motverka diskriminering i Af:s verksamhet	AMV	DO:s informations- och tillsynsverksamhet	DO
	Regeringsuppdrag "etnisk mångfald i arbetslivet"	Integrationsverket	Försöksverksamhet med lokal/regional antidiskrimineringsverksamhet	Integrationsverket/DO
	Rådet för Mångfald i arbetslivet	Arbetsmarknadens parter	Statsbidrag till organisationer som främjar integration	Integrationsverket
			Särskilda krav på myndigheter	Alla myndigheter

5.1 Arbetsmarknadspolitiska insatser – AMV huvudansvarig

När det gäller de arbetsmarknadspolitiska insatserna är AMV den huvudsakliga aktören. Integrationsverket och kommunen kommer endast in i ett fåtal av dessa insatser. Ett betydande ansvar vilar på AMV genom de arbets-

marknadspolitiska programmen, där även kommunen finns med som samarbetspartner. Även ESF-rådet spelar en viktig roll genom sitt ansvar för program som finansieras av Europeiska socialfonden. AMS samfinansierar i hög grad dessa program.

I de övriga insatser som AMV ansvarar för sker samarbete med färre antal andra aktörer. Det gäller pilotprojekt med alternativ arbetsförmedling, personalförstärkningsmedel och uppdraget att motverka diskriminering i arbetsförmedlingarnas verksamhet. I det sistnämnda sker visst utbildnings-samarbete med DO, men huvuddelen av arbetet för att motverka diskriminering består av internt arbete.

Ansvar för de utbildningsinsatser som finns med i kartläggningen – kompletterande utbildning till arbetslösa akademiker inom bristyrken och kompletterande utbildning för personer med utländsk examen – delas mellan AMV och enskilda myndigheter som erbjuder kompletterande utbildning för särskilda yrkesgrupper. Det saknas dessvärre dokumentation om hur ansvarsfördelningen ser ut och fungerar när det gäller dessa utbildningsinsatser, vilket gör att det inte går att bedöma vilka eventuella problem som finns. Ansvarsfördelningen i de kompletterande utbildningarna borde således vara föremål för ytterligare studier.

5.2 Integrationspolitiska insatser – kommunen och Integrationsverket är ansvariga

Det är framför allt kommunen som tillsammans med Integrationsverket har ansvar för de integrationspolitiska insatserna. Även om det pågår ansträngningar för att öka arbetsförmedlingens delaktighet i olika integrationspolitiska satsningar är AMV:s ansvar mer perifert inom detta område. Sammantaget har flera rapporter kring Migrationsverkets organiserade verksamhet, kommunernas introduktionsprogram och sfi-undervisningen visat att arbetsförmedlings roll i dessa insatser är begränsad.

Hur ansvaret för Migrationsverkets organiserade verksamhet fördelas

Som tidigare påpekats har Migrationsverkets organiserade verksamhet flera syften. Ett av syftena är att förbereda den asylsökande för kommunernas introduktionsprogram. Enligt den centrala överenskommelsen finns ett delat ansvar mellan Migrationsverket och arbetsförmedlingen för asylsökande. Enligt överenskommelsen tar Migrationsverket och AMS ett eget initiativ för att få till stånd en fördjupad samverkan kring de asylsökandes kontakt med arbetsmarknaden. Dessa initiativ kring asylsökande finns således inte i myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev. Samverkan innebär att den asylsökandes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet ska kartläggas redan under tiden asylansökan prövas. Arbetsförmedlingen ska vid behov medverka i Migrationsverkets kartläggningar. Asylsökande med

yrkeserfarenhet ska få tillgång till rådgivning från arbetsförmedlingen. När en asylsökande fått uppehållstillstånd ska Migrationsverket i samråd med arbetsförmedlingen göra en första bedömning av om individen kan få ett arbete direkt.

Enligt AMS allmänna råd om utländska arbetssökande är inte arbetsförmedlingen skyldig att aktivt medverka i arbetssökandet för asylsökande. Asylsökande har ingen rätt att ta del av de arbetsmarknadspolitiska programmen, enligt de allmänna råden. I en kvartalsrapport framhåller AMS att det finns oklarheter hur arbetsförmedlingens service gentemot olika sökandegrupper, personer med och utan uppehållstillstånd, bör se ut (AMS, Dnr 02/5078-00).

Hur ansvaret för introduktionsverksamheten fördelas

Det är kommunen som har huvudansvaret för introduktionsprogrammen. Det finns dock även ett utpekat ansvar för arbetsförmedlingen att delta i kommunernas introduktionsprogram för nyanlända flyktingar. I proposition 1989/90:105 anges att AMV är den myndighet som har huvudansvar för att flyktingarna introduceras på arbetsmarknaden eller att de får en utbildning som leder till arbete. Flyktingar har även enligt propositionen rätt till arbetsförmedlingens service när de fått uppehållstillstånd. De riktlinjer som anges för AMV:s del i introduktionen för nyanlända är att de i ett tidigt skede ska informera den nyanlände om svensk arbetsmarknad och arbetsförmedlingens roll. Arbetsförmedlingens insatser ska intensifieras mot slutet av introduktionsperioden och övergå från allmän information till individuell rådgivning.

I propositionen framhålls även att det inte behöver råda något tvivel om att en godkänd sfi-utbildning är fullt tillräcklig för att arbetsförmedlingen ska kunna bistå med olika insatser. Det understryks också att godkänd sfi-utbildning inte får framstå som något krav, utan att kraven på den sökande ska anpassas till arbetets innehåll. I den centrala överenskommelsen förtydligas arbetsförmedlingens ansvar för introduktionen av nyanlända.

Utifrån de rapporter som belyser kommunernas introduktionsprogram kan man dock konstatera att arbetsförmedlingen inte har den aktiva roll i introduktionen som propositioner och andra centrala styrdokument ger uttryck för. Det framkommer att arbetsförmedlingarna i praktiken ibland ser godkänd sfi-utbildning som ett krav för inskrivning och arbetsförmedlare hänvisar till det kommunala ansvaret för introduktionsprogram (RRV, 2002a).

AMS har 2002 fått regeringens uppdrag att redovisa hur man tänker säkerställa arbetsförmedlingarnas insatser för flyktingar och andra invandrare under introduktionsperioden. I redovisningen till regeringen menar AMS att ansvarsfördelningen i introduktionsarbetet mellan de olika myndigheterna och kommunerna är oklar (AMS, Dnr 02/5078-00).

Hur ansvaret för sfi-utbildningen fördelas

Sfi-utbildningen är liksom introduktionsprogrammet en kommunal angelägenhet. De undersökningar som gjorts om sfi-studerandes kontakter med arbetsförmedlingen under utbildningstiden visar att studenterna får begränsad hjälp från arbetsförmedlingen (Riksdagens revisorer, 2000). I en annan rapport konstateras att arbetsförmedlingens medverkan i praktikdelen inom sfi:n är marginell. Det uppges även att det inte sker någon registrering vid arbetsförmedlingen av sfi-elever som arbetssökande om individen saknar godkänt sfi-betyg (Statskontoret, 2000).

I förordning om svenskundervisning för invandrare finns rekommendationer om att *”styrelsen för utbildningen ska i samarbete med arbetsförmedlingen verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagarna möjlighet att träna sig i att tala svenska”* (§ 9 SFS 1994:895). Det finns således ingen formell skyldighet för arbetsförmedlingen att inom ramen för sfi-utbildningen ombesörja de studerandes arbetsmarknadskontakter. Som redan nämnts har dock flyktingar som fått uppehållstillstånd rätt till arbetsförmedlingens service när de fått uppehållstillstånd. Denna service gäller naturligtvis även sfi-studenter.

Gemensamma mål och målgrupper – en förutsättning för bra samverkan i Storstadssatsningen

Bland de övriga integrationspolitiska insatserna finns storstadssatsningen. Parallellt med Statskontorets uppdrag att kartlägga insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden har Statskontoret även haft uppdraget att studera offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Enligt Statskontorets rapport 2002:23 har offentlig samverkan utvecklats längst inom sysselsättningsområdet. En förutsättning för att samverkan ska fungera är att det finns gemensamma mål och målgrupper. Enligt rapporten har samarbetet mellan aktörerna, främst kommun och arbetsförmedling, inte inneburit att aktörerna har övertagit varandras ansvarsområden.

Olika stödinsatser – Integrationsverkets ansvar

Bland de integrationspolitiska insatserna finns även olika stödinsatser som har relativt svag anknytning till arbetsmarknaden, men som i vissa delar ändå berör detta område. Det gäller bidrag till utvecklingsprojekt, statsbidrag till organisationer samt stöd till antidiskrimineringsbyråer. Dessa insatser ligger i huvudsak under Integrationsverkets ansvar. När det gäller EU:s flyktingfond har Migrationsverket det formella ansvaret, men i de delar som rör integration sker samverkan med Integrationsverket. När det gäller dessa olika stödinsatser finns det alltför knapphändig dokumentation för att kunna bedöma hur ansvarsfördelningen fungerar. I de kontakter som Statskontoret har haft med ansvariga myndigheter har det dock inte framkommit några tecken på problem med ansvarsfördelningen. Integrationsverket har ett odelat ansvar för de flesta av dessa stödinsatser.

6 Uppföljning och utvärdering

Vikten av uppföljning och utvärdering av politik framhålls allt oftare från statsmaktens sida. Riksdagen har exempelvis beslutat att regeringen i samband med budgetprocessen varje år ska lämna så kallade resultatskrivelser för olika utgiftsområden till riksdagen. Kraven på kostnadseffektivitet i de statliga insatserna har också ökat. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande en diskussion om hur arbetet med uppföljning och utvärdering kan förbättras.

I Statskontorets rapport ”Utvärderingar och politik II” identifieras olika brister när det gäller beställning, genomförande och användning av utvärderingar (Statskontoret, 2002a). Bland annat påpekas vikten av att det finns löpande uppföljningssystem med grunddata av god kvalitet. Det nämns att statistikläget när det gäller arbetsmarknadspolitik är relativt bra och att det finns förhållandevis många effektutvärderingar inom detta område. När det gäller integrationspolitiken har antalet utvärderingar som nämns i budgetpropositionen visserligen ökat något under senare år, men området förefaller inte vara lika väl utvärderat som arbetsmarknadspolitik. En viktig slutsats i rapporten är att det behövs fler sektorsövergripande utvärderingar.

I detta kapitel undersöks kunskapsläget när det gäller uppföljning och utvärdering av insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden. De frågeställningar som ska besvaras är enligt regeringsuppdraget följande:

- Vilka uppföljningar och utvärderingar görs? Sker uppföljning och utvärdering systematiskt?
- Vem har ansvaret för att genomföra uppföljningar och utvärderingar?
- Kan man utifrån befintliga uppföljningar och utvärderingar göra en samlad och pålitlig uppskattning av hur framgångsrik integrationspolitiken som helhet har varit på arbetsmarknadsområdet? Om inte, var finns då kunskapsluckorna?

6.1 Centrala myndigheters ansvar för uppföljningar och utvärderingar

Det formella ansvaret för uppföljningar av integrationspolitiken har Integrationsverket. Verket ansvarar enligt instruktionen dels för att följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv, dels för att följa upp kommunernas introduktionsprogram. Man har även ett genomföransvar när det gäller integrationspolitik. Förutom Integrationsverkets uppföljningsansvar har även varje fackmyndighet ett ansvar för uppföljning av sitt eget verksamhetsområde.

Inom arbetsmarknadspolitiken har AMV förutom ett genomföransvar även enligt instruktionen ansvar för att följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Inom arbetsmarknadspolitiken har också Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) ett utvärderingsansvar. Denna myndighet har ett övergripande ansvar för att främja, stödja och genomföra utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, genomföra studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdera vilka effekter som åtgärder inom utbildningsväsendet har på arbetsmarknaden.

En annan myndighet med särskilda uppgifter när det gäller uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitik är ESF-rådet. Rådet har ansvaret för att genomföra uppföljning med hjälp av vissa indikatorer och är även ansvarig för datainsamling. Rådet har enligt det samlade programdokumentet till uppgift att utarbeta en plan för uppföljning och utvärdering, som även ska förankras i övervakningskommittén. ESF-rådet har dock inget ansvar för att själv genomföra utvärderingar.

6.2 Uppföljningar och utvärderingar av arbetsmarknadsrelaterade insatser för invandrare

På vilket sätt de olika insatserna har följts upp och utvärderats framgår av tabell 7. Syftet med uppställningen är att visa med vilken systematik utvärderingar och uppföljningar sker. Statskontoret har valt att skilja mellan uppföljningar och återrapporteringar å ena sidan och utvärderingar å andra sidan. För att kunna kategorisera de olika rapporter som Statskontoret har tagit del av har begreppet utvärdering använts i betydelsen ”noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer” (Vedung, 1998). Andra typer av enklare uppföljningar och återrapporteringar ingår i kategorin uppföljningar och återrapporteringar. Det är i huvudsak nationella uppföljningar och utvärderingar som genomförts från och med år 2000 som ingår i kartläggningen.

I tabellen sammanfattas även vissa resultat som framkommer i rapporterna. Två dimensioner av resultaten har bedömts – om insatsen har genomförts enligt de mål som ställts upp samt om insatsen leder till arbete för invandrare. Vissa av insatserna startades under år 2002, vilket gör att det ännu inte har genomförts någon uppföljning eller utvärdering. I några fall har det fattats beslut om att en utvärdering ska genomföras, men denna har ännu inte slutförts. Kapitlet inleds med en övergripande beskrivning av uppföljningarna och utvärderingarna. Därefter redovisas uppföljning och utvärdering för var och en av insatserna.

Tabell 7. Uppföljning och utvärdering av insatserna, år 2000–2002.

Insats	Utvärdering	Uppföljning/ återrap- portering	Processmål: Insatsen har genomförts enligt målen	Effektmål: Insatsen leder till arbete
Generella insatser				
Arbetsmarknadspolitiska program	Ja	Ja	+/-	+/-
Växtkraft mål 3	Ej klar	Ja	0	0
Equal	Ej klar	Ja	0	0
Storstadssatsningen	Ja	Ja	+	0
Särskilda insatser				
Pilotprojekt med alternativ platsförmedling	Ja	Ja	0	-
Personalförstärkningsmedel	Nej	Ja	0	0
Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen inom bristyrken	Ej klar	Ja	0	0
Värdering av utländska examina	Ja	Ja	0	0
Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen	Nej	Nej		
Validering av utländsk yrkeskompetens	Ja	Ja	0	0
Rådgivningsverksamhet till invandrarföretag	Ja	Ja	+	0
Kommunernas introduktionsprogram (praktik)	Ja	Ja	-	0
Svenska för invandrare (praktik)	Ja	Nej	-	0
Organiserad verksamhet (praktik)	Ja	Nej	-	0
Indirekta insatser				
Motverka diskriminering i Af:s verksamhet	Nej	Ja	0	0
Regeringsuppdrag "etnisk mångfald i arbetslivet"	Nej	Ja	0	0
DO:s informations- och tillsynsverksamhet	Nej	Ja	0	0
Försöksverksamhet med lokal/regional antidiskrimineringsverksamhet	Ej klar	Ja	0	0
Särskilda krav på myndigheter	Ej klar	Nej	0	0
Rådet för Mångfald i arbetslivet	Nej	Nej		
Statsbidrag till organisationer för integration	Nej	Ja	0	0
EU:s flyktingfond	Nej	Ja	0	0

Anm. I vissa fall saknas resultat från uppföljning och utvärdering. I tabellen lämnas då tomt under resultatcolumnerna.

+ = Ja

- = Nej

0 = Bedöms inte

Som framgår av tabellen finns det någon form av uppföljning eller återrapportering kopplade till nästan alla insatser. Undantagen är praktikkdelen i sfi-undervisningen, praktikkdelen i den organiserade verksamheten, kompletterande utbildning för personer med utländska examen samt särskilda krav på myndigheter. I dessa fall finns det dock heller inget krav på återrapportering från regeringens sida.

Oftast består uppföljningen av de olika insatserna av återrapporteringskrav i den ansvariga myndighetens regleringsbrev. De återrapporteringskrav som ställs i regleringsbreven utgörs ofta av krav på enklare redovisningar av resultat, vad som gjorts i insatsen eller kostnader för den specifika verksamheten. I regleringsbreven specificeras sällan vilken typ av resultat som ska återrapporteras eller mot vilken måttstock dessa resultat ska mätas.

Av tabellen framgår att det inte är lika vanligt med utvärderingar som uppföljningar av insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden. Ungefär två tredjedelar av insatserna har utvärderats. Dessa utvärderingar består nästan uteslutande av så kallade processutvärderingar, där det görs en värdering av hur genomförandet fungerat eller om målen har uppfyllts. Endast i två insatser har utvärderingarna försökt besvara frågan om den utvärderade verksamheten leder till arbete. Att det görs väldigt få utvärderingar av sysselsättnings- eller arbetsmarknadseffekter av projektdeltagande är en slutsats som även dras i en rapport från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (Hallsten m.fl., 2002). Orsaken till denna brist anges vara svårigheten med att skapa kontrollgrupper för att kunna säkerställa effektmätningar. Nedan diskuteras uppföljning och utvärdering för var och en av de olika insatserna.

6.3 Generella insatser

Generella arbetsmarknadspolitiska insatser – arbetsmarknadspolitiska program, Växtkraft mål 3 och Equal

Arbetsmarknadspolitiska program

Det finns få utvärderingar av hur enskilda arbetsmarknadspolitiska program påverkat just invandrades möjligheter till arbete. I en uppföljning av EU:s rekommendationer för integrering av invandrare på arbetsmarknaden konstaterar IFAU att kunskapen om vilka effekter deltagande i arbetsmarknadspolitiska program har på invandrades sysselsättningsmöjligheter är relativt begränsad (Åslund och Runeson, 2001). De studier som finns tyder på att de åtgärder som förefaller fungera bäst för befolkningen som helhet även gör det för invandrare. Carling och Richardson (2001) pekar bland annat i en rapport på att åtgärder med subventionerad anställning och vissa typer av praktik fungerar bättre än utbildningsåtgärder, samtidigt som invandrargrupper med svag ställning på arbetsmarknaden oftare befinner sig

i utbildningsåtgärder än i subventionerade anställningar eller praktik. I en annan studie av Ekberg och Rooth (2000) granskades invandrades deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Studien visar att utomnordiska medborgare totalt sett hade prioriterats till åtgärderna, men att detta inte gällde alla grupper av utomnordiska medborgare. De konstaterar även att naturaliserade invandrare var en underrepresenterad grupp. Slutsatsen av rapporten är att åtgärder som är framgångsrika för utrikes födda är lika framgångsrika för infödda. Åtgärder som mest liknar ett ordinarie arbete, dvs. olika former av lönesubventioner, lyckas bäst.

I en annan studie av de arbetsmarknadspolitiska programmen från IFAU gjordes en intervjuundersökning med 151 kvinnor med invandrarbakgrund som deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I intervjuerna framkom att de allra flesta deltagare som intervjuats var kritiska mot de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna (Thomsson och Hoflund, 2000).

Vidare gör AMS vissa uppföljningar och utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska programmen, exempelvis när det gäller arbetsmarknadsutbildning. Statskontoret har dock inte kunnat hitta några uppföljningar som endast studerar invandrades programdeltagande. De uppföljningar och utvärderingar som finns studerar samtliga deltagare. Oftast redovisas utländskt medborgarskap som en bakgrundsvariabel. I vissa fall ingår dock utländskt medborgarskap även i resultatredovisningen. Så är fallet med några av de utvärderingar som AMS genomfört av de två programmen *arbetsmarknadsutbildning* och *start av näringsverksamhet*.

När det gäller *arbetsmarknadsutbildning* undersöks i en rapport från AMS effekterna av detta program när det gäller möjligheterna att få arbete efter utbildningen, bl.a. utifrån bakgrundsvariabeln utlandsfödd. I studien jämförs en grupp deltagare som fick utbildning med en kontrollgrupp som inte fick utbildningen (Okeke, 2001). I ytterligare en rapport om arbetsmarknadsutbildning för lärare följs resultaten av utbildningen upp. Syftet med utbildningssatsningen var att motverka brist på behöriga lärare samt att skapa möjligheter för olika arbetslösa akademikergrupper – däribland personer med utländsk lärarexamen – att få arbete. Resultaten visar att personer med utländsk lärarutbildning inte uppnått lärarbehörighet i samma omfattning som övriga deltagare. De sämre resultaten för sökande med utländsk bakgrund visar att tillvaratagandet av utländsk kompetens behöver utvecklas (AMS, 2001).

Start av näringsverksamhet har utvärderats av AMS i tre rapporter som berör resultatet av programmet för invandrare. I en utvärdering av starta-egget-bidragets effekter, som bygger på en treårsuppföljning av 1994 års nystartade företag, konstateras att bidraget hade samma effekt för företagare med och utan invandrarbakgrund (AMS, 1999). Det är dock svårt att kontrollera resultatet, eftersom den statistiska analysen som legat till grund

för resultatet inte presenteras i rapporten. I en annan rapport av AMS (Okeke, 2000) studeras effekterna av start av näringsverksamhet när det gäller sysselsättningsgraden hos arbetslösa personer. Detta gjordes genom en jämförelse mellan en grupp som fått bidrag och en kontrollgrupp som bestod av arbetslösa personer. I rapporten dras slutsatsen att personer som fått bidraget hade större chans att vara sysselsatta efter ett år jämfört med dem som inte hade fått bidraget. Sysselsättningsgraden ökade ännu mer för utomnordiska medborgare, arbetshandikappade och personer över 55 år. I ytterligare en rapport från AMS jämförs överlevnaden för företag som startades genom bidrag inom ramen för start av näringsverksamhet med övriga nystartade företag. Undersökningen visade att det inte hade någon betydelse för företagets överlevnad om den utlandsfödda fått bidrag för verksamheten eller inte. Det fanns totalt sett en lägre sannolikhet för utlandsfödda företagare att efter tre år vara verksamma i företagen jämfört med ej utländska företagare (Enbuske och Okeke, 2001).

I en rapport av Carling och Gustafson (1999) som studerar starta-eget-bidraget konstateras att risken att återfalla i arbetslöshet är betydligt mindre bland svenska medborgare som fått starta eget-bidraget jämfört med utländska medborgare. De menar att bidraget inte är en lösning som fungerar bättre för invandrare än andra.

Sammanfattningsvis tyder de få utvärderingar som finns av invandrades deltagande i de arbetsmarknadspolitiska programmen på att de program som fungerar på befolkningen som helhet även fungerar för invandrare. Enskilda arbetsmarknadspolitiska program förefaller dock i relativt liten utsträckning utvärderas med avseende på invandrades deltagande. Statskontoret har endast kunnat identifiera utvärderingar av två program där invandrare särskilt belyses. Det är arbetsmarknadsutbildning samt start av näringsverksamhet. Det är därför svårt att uttala sig om vilken samlad effekt de arbetsmarknadspolitiska programmen har för invandrare.

Växtkraft Mål 3 och Equal

Det finns ett relativt utvecklat uppföljnings- och utvärderingssystem för Växtkraft Mål 3 och Equal. Under den nya programperioden 2000–2006 har medlemsstaterna ett ökat ansvar för uppföljning och utvärdering av struktur-fondsprogrammen. Uppföljnings- och utvärderingssystemet ska gälla samtliga nivåer i programmet, dvs. det övergripande programmet, de olika insatsområdena samt åtgärder och projekt. ESF-rådet har enligt det samlade programdokumentet till uppgift att utarbeta en plan för uppföljning och utvärdering, som även ska förankras i övervakningskommittén. För en beskrivning utvärderingssystemet, se Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna. Enligt förordningen ska det göras en halvtidutvärdering senast den 31 december 2003. Det betyder att det ännu inte finns någon samlad utvärdering av Växtkraft Mål 3 och

Equal för år 2002. Det är således för tidigt att göra någon resultatbedömning av de projekt som berör invandras situation på arbetsmarknaden.

Generella integrationspolitiska insatser – Storstadssatsningen

Storstadssatsningen

Det har gjorts relativt många utvärderingar av Storstadssatsningen. De uppföljningar och utvärderingar som redovisas här är sådana som berör målområde sysselsättning. Integrationsverket fick år 1999 i uppdrag av regeringen att vara huvudansvarig för den nationella utvärderingen av de lokala utvecklingsavtal som vissa kommuner tecknat med staten. Integrationsverket har lämnat en slutrapport samt tre delredovisningar till regeringen.

I Integrationsverkets slutrapport beskrivs framför allt genomförandet och utvecklingen av storstadssatsningen. Rapporten innehåller inga slutsatser om resultatet av de lokala insatserna, då man ansett det vara för tidigt att se effekter av storstadssatsningen (Integrationsverket, 2002:05). Utvecklingen belyses genom en uppsättning statistiska indikatorer ur databasen STATIV, som Integrationsverket utarbetat. När det gäller sysselsättningsutvecklingen framkommer att denna har varit något bättre i de berörda områdena än i storstadsregionerna och landet som helhet, som används som jämförelseområden. Integrationsverket uppger också att sysselsättningen har ökat mer för den utrikes födda befolkningen i flertalet berörda områden än för övriga invånare. Andelen utrikes födda är i majoritet i Storstadssatsningens områden. År 1998 uppgick andelen utrikes födda i åldern 20–64 år till 58 procent i dessa områden. Rapporten svarar inte på om den positiva sysselsättningsutvecklingen är ett resultat av Storstadssatsningen eller inte.

Statskontoret har även på uppdrag av regeringen genomfört en studie av offentlig samverkan i de lokala utvecklingsavtalen (Statskontoret, 2002b). I rapporten görs utifrån en bred intervjustudie bedömningen att samverkan har utvecklats längst inom sysselsättningsområdet. De samverkande aktörerna kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa arbetar kompletterande och inte gränsöverskridande. Effekter för enskilda individer undersöks ej i rapporten.

Nutek har även gjort en utvärdering av tillväxtperspektivet i de lokala utvecklingsavtalen (Nutek, 2001a). Utvärderingen baseras på en genomgång och bedömning av de åtgärder som tagits fram i de lokala utvecklingsavtal som undertecknats före september år 2000. Nutek konstaterar att åtgärder som berör blocket arbetskraftsutveckling får cirka en femtedel av medlen och att det bland dessa finns åtgärder som kan påverka ekonomisk tillväxt. Åtgärderna innebär satsningar på befintlig personal, utbildning av vuxna

och arbetslösa, arbetsmarknadssamarbete och sysselsättningsskapande åtgärder av tillfällig karaktär. De rent sysselsättningsskapande åtgärderna är minst och utgör 5 procent av de arbetskraftsutvecklande åtgärderna. Åtgärder som inriktats på arbetsmarknadssamarbete är i majoritet (69 procent).

Nutek gör bedömningen att de åtgärder som inriktas på arbetsmarknadssamarbete är alltför allmänna. De flesta handlar om arbetssökar- och arbetsmotivationskurser samt spridning av information. Nutek förordar i stället framför allt en större satsning på åtgärder för att lösa matchningsproblem på arbetsmarknaden. Sammanfattningsvis anser Nutek att tillväxtperspektivet borde ha en mer framträdande roll i de lokala avtalen.

I en annan rapport av Nutek (Nutek, 2001b) görs en processanalys av samverkan mellan olika aktörer i storstadsarbetet i tre stadsdelar. Utifrån ett fyrtiotal intervjuer med olika aktörer framkom att samverkan fungerar bra. Aktörerna hade lättare att samverka inom det sociala området jämfört med frågor som rörde ekonomisk tillväxt. Nutek anser sammanfattningsvis att det saknas en gemensam plattform för tillväxtperspektivet i arbetet.

6.4 Särskilda insatser

Särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser

Pilotprojekt med alternativ platsförmedling

Försöksverksamheten med alternativ platsförmedling initierades under våren 2000 och avslutades under början av år 2002. Eftersom projektet avslutats så sent finns det av naturliga skäl få utvärderingar av insatsen. Statskontoret har endast kunnat identifiera en utvärdering. I detta fall kopplades en utvärdering redan från början till försöksverksamheten. Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) fick i uppdrag av AMS att utvärdera de arbetsmarknadspolitiska effekterna av samverkan mellan ett bemanningsföretag och arbetsförmedlingen. Data hämtades ur AMS statistikdatabas Händel. I bakgrundsinformationen om deltagarna fanns förutom kön, ålder och utbildning även uppgifter om medborgarskap samt resultat av arbetssökandet. Det gjordes en förmätning och en eftermätning med två kontrollgrupper, varav en fått extra resurser för verksamheten. Genom statistiska regressionskattningar mättes effekterna av verksamheten, framför allt när det gäller utströmningstakten till anställning. Den slutsats som författarna drar är sammanfattningsvis att pilotprojektet inte har gett bättre resultat för arbetslösa invandrare än de förstärkta reguljära insatserna vid arbetsförmedlingen (Behrenz m. fl, 2002).

Till skillnad från många andra insatser inom det integrationspolitiska arbetsmarknadsområdet finns det i detta fall en väl genomförd effektutvärdering av insatsen, som initierades redan när försöksverksamheten skulle starta.

Det bör dock påpekas att AMS statistik om medborgarskap som definition på invandrare har kritiserats i flera sammanhang. Det har framförts att andra statistiska mått på invandrare har större bärkraft för att mäta invandrares problem på arbetsmarknaden.

Personalförstärkningsmedel

Den uppföljning som finns av denna insats är en återrapportering till regeringen från AMS av hur medlen fördelats mellan länsarbetsnämnderna (AMS Dnr 02-5078-00). Flertalet län har angett att resurserna har fördelats till de kontor som har störst andel inskrivna personer med utländsk bakgrund, utan att ange hur många nya tjänster som skapats. I några fall beskrivs i återrapporteringen att medlen har resulterat i ett antal nya tjänster. Pengarna har i andra län använts för att driva vissa projekt eller genomföra utbildningsåtgärder för personalen.

Den uppföljning som finns svarar inte på hur medlen faktiskt påverkat möjligheterna till arbete för personer med utländsk bakgrund. Det går därför inte att avgöra huruvida de statliga medlen varit kostnadseffektiva i förhållande till målet med insatsen – att fler invandrare ska få arbete. Detta är heller inte något som efterfrågas av regeringen i regleringsbrevet, där uppdraget och återrapporteringskravet har formulerats. Det krav regeringen ställer på återrapportering är att AMS ska redovisa användningen av medlen och att fördelningen på regional och lokal nivå ska redovisas särskilt.

Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen inom bristyrken

Denna insats har i likhet med AMS personalförstärkningsmedel följts upp genom återrapporteringar från AMS till regeringen. Det finns två rapporter om den kompletterande utbildningen. Den första återrapporteringen (AMS Dnr 01-6888-20) gäller det första året, dvs. år 2001, och den andra utgör en delrapport för det första halvåret 2002 (AMS Dnr 02-5078-00). Utländsk bakgrund redovisas i båda återrapporteringarna som utländskt medborgarskap.

Av den första återrapporteringen framgår, i enlighet med kraven i regleringsbrevet, hur insatsen har genomförts, hur många personer som deltagit samt kostnaderna för utbildningarna. De resultat som presenteras i rapporten avser endast ett fåtal personer, eftersom de flesta fortfarande fanns kvar i utbildning. AMS uppger att 59 procent av deltagarna som avslutat arbetsmarknadsutbildning var i arbete 90 dagar efteråt, vilket uppges vara samma resultat som för arbetsmarknadsutbildningen i sin helhet under år 2001. Målgruppen under det första året omfattade även bristyrkesgrupper på gymnasial nivå. De utbildningar som startades från och med år 2002 riktades dock enbart till personer på högskolenivå.

I den andra återrapporteringen ges en lägesbild av arbetsmarknadssituationen under första halvåret 2002. I en bilaga sägs att 35 procent av samtliga som deltog under år 2001 hade arbete. Det görs dock ingen bedömning av huruvida detta är ett tillfredsställande resultat.

Återrapporteringskravet i regleringsbrevet för år 2002 är mer omfattande än för personalförstärkningsmedlen. AMS ska i en slutredovisning i samband med årsredovisningen redovisa vilka utbildningar som genomförts, vilka som deltagit och kostnaderna för utbildningarna. De ska också redovisa i vilken utsträckning utbildningarna resulterat i arbete och hur samverkan mellan olika aktörer fungerat, även när det gäller delfinansiering av olika projekt. Det ska även föras ett resonemang kring i vilken utsträckning användningen av de 70 miljonerna kan sägas ha lett till den avsedda ambitionshöjningen.

Det är svårt att utifrån de återrapporteringar som AMS gjort göra en bedömning av om insatsen fungerat som det var tänkt. Det framgår exempelvis inte vilken måttstock som resultatet ska mätas mot och det görs heller ingen bedömning av de resultat som hittills uppnåtts. Om andelen som fått arbete av dem som deltog i utbildningssatsningen under år 2001 (35 procent) jämförs med målet för hela arbetsmarknadsutbildningen – att 70 procent ska ha arbete 90 dagar efter avslutad utbildning – framstår inte resultatet som särskilt positivt. AMS ska i sin slutrapport besvara frågan om man uppnått avsedda resultat.

Högskoleverket har under hösten år 2002 fått ett uppdrag att undersöka hur verksamheten med kompletteringsutbildningar fungerar. De ska bland annat undersöka vilka kompletteringsutbildningar som finns och om de leder till arbete. Högskoleverkets uppdrag ska avrapporteras till regeringen i april år 2003.

Värdering av utländska examina

Det återrapporteringskrav som regeringen ställer i regleringsbrevet för år 2002 till Högskoleverket (HSV) är att redovisa antalet inkomna och beslutade ärenden om bedömningar av avslutade utländska högskoleutbildningar samt den totala kostnaden för denna verksamhet.

Förutom detta återrapporteringskrav finns det även en utvärdering av verksamheten. Integrationsverket tog år 2000 initiativ till en utvärdering av Högskoleverkets värdering av utländsk högre utbildning (Integrationsverket, 2002:11). Syftet var att ta reda om Högskoleverkets värderingsutlåtanden ökar den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden och få ett arbete som ligger i linje med den utländska utbildningen. Statskontoret har tagit del av sammanfattningen av den kvantitativa undersökning som SCB gjort för Integrationsverkets räkning samt den kvalitativa undersökning utförd av CEIFO vid Stockholms universitet.

I SCB:s statistiska undersökning gjordes en studie av närmare 10 000 personer som fått sin examen bedömd av UHÄ/VHS/HSV under perioden 1991–1998. Tre år efter värderingen av deras examen arbetade 47 procent av de invandrarakademiker som ingick i undersökningen. SCB hade dock svårt att svara på frågan om de förvärvsarbetande var yrkesverksamma inom yrken som motsvarade deras utbildning.

CEIFO:s undersökning baseras på två intervjuundersökningar. En gjordes med 29 invandrarakademiker som fått sina utländska högskoleutbildningar värderade av HSV och en undersökning genomfördes med 21 arbetsgivare och rekryterare som kom i kontakt med invandrarakademiker. Några slutsatser som dras är att värderingen spelar en relativt begränsad roll för invandrarakademikernas möjligheter att få arbete, oavsett vilken typ av arbete det gäller. Värderingens främsta förtjänst uppges ligga på ett psykologiskt plan. När det gäller arbetsgivarnas perspektiv framkom att HSV:s värdering av utländska högskoleutbildningar var mindre känd. Relevant arbetslivserfarenhet uppgavs vara den mest prioriterade meriten vid anställning. Arbetsgivarna rekommenderade olika former av arbetspraktik för att öka möjligheterna till arbete.

Integrationsverket menar att resultaten från de två undersökningarna inte är entydiga. De ger belägg för att Högskoleverkets värderingar uppfattas som viktiga för individerna själva. Samtidigt tycks värderingarna ha begränsad betydelse för individernas möjligheter att få arbete. Integrationsverkets bedömning är att denna insats är nödvändig, men inte tillräcklig för att individernas möjligheter att få arbete.

Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen

Statskontoret har inte kunnat hitta någon uppföljning eller utvärdering av denna insats.

Validering av utländsk yrkeskompetens

Inom ramen för det uppdrag som regeringen gav till en särskild utredare för att organisera och leda tre pilotprojekt kring validering av utländsk yrkeskompetens (Dir.1999:86) genomfördes en utvärdering av de tre pilotprojekten. Utvärderingen presenteras i SOU 2001:78.

Studien lades upp som en processutvärdering och syftade till att följa upp och dokumentera verksamheten i pilotprojekten. Utvärderaren uppger att det inte var möjligt att genomföra någon långsiktig utvärdering av effekterna när det gäller anställningsbarhet och inträde på arbetsmarknaden på grund av de förutsättningar och tidsramar som fanns för försöken. Utvärderingen grundades på besök i projektorterna och intervjuer med olika personer som var involverade i valideringsprocessen inklusive deltagare. En expertpanel, bestående av representanter för arbetsmarknadens parter och centrala myndigheter, kopplades även till utvärderingen. Några av de slutsatser som

framkommer är att det varit svårt att rekrytera deltagare till projekten och att värdet av validering behöver bli mer känt.

Skolverket har under år 2002 haft i uppdrag att samordna utbyggnaden av validering av utländsk yrkeskompetens på gymnasial nivå inom åtta försökskommuner. Skolverket har även nyligen redovisat uppdraget samt utvärderat verksamheten. Utvärderingsuppdraget delades mellan Linköpings universitet, Integrationsverket och AMV (Skolverket, Dnr. 01-2001:03631).

I utvärderingen av Linköpings universitet gjordes en beskrivning av hur valideringen organiserades och genomfördes inom den utökade försöksverksamheten. Utifrån intervjuer och besök i de berörda kommunerna drogs slutsatsen att de olika intressenter som är involverade i valideringsprocessen arbetar utifrån olika mål. Validering kan exempelvis ske antingen utifrån utbildning eller utifrån arbetslivserfarenhet.

AMV:s rapport bygger på information från AMV:s arbetssökanderegister och intervjuer med personal på arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder. I rapporten framkommer bland annat att validering ännu inte funnit sin roll i introduktionen för invandrare och att samverkan mellan arbetsförmedling och övriga aktörer i valideringsverksamheten bör utvecklas.

Integrationsverket anlidade en konsult för att genomföra utvärderingen. Utvärderingsrapporten bygger på intervjuer med ansvariga för pilotprojekten. De slutsatser som dras är bland annat att kartläggning av yrkeskunskaper och yrkesvägledning bör ske tidigt. Utvärderarna konstaterar dock att det är alltför få valideringar som slutförts för personer med utländsk bakgrund för att kunna avgöra om valideringarna ökar möjligheterna till anställning.

Rådgivningsverksamhet till invandrarföretag

Internationella företagarföreningen (IFS) rådgivningsverksamhet till invandrare som vill starta eller som driver företag har utvärderats av EuroFutures AB på uppdrag av Nutek under år 2001 (EuroFutures, 2001). I utvärderingen görs en beskrivning och analys av rådgivningsverksamheten. Analysen gjordes av mål och målgrupper, verksamhet och resultat. Utvärderarna gjorde bedömningen att det inte var möjligt att utforma utvärderingen som en samhällsekonomisk bedömning, med tanke på verksamhetens karaktär. Förutom skriftligt material grundar sig utvärderingen på ett antal intervjuer med representanter för IFS, personer som använt sig av IFS tjänster samt aktörer som bedriver liknande verksamhet om IFS.

I utvärderingen dras slutsatsen att IFS verksamhet bidrar till att fler företagare startar egna företag. Mellan augusti år 2000 och augusti år 2001 startades 480 företag. Samtidigt konstateras att en del företag skulle ha kommit till stånd även utan IFS stöd. I utvärderingen sägs även att måluppfyllelsen

är god. IFS uppfyller de mål som ställs på organisationen och de når rätt målgrupp – personer med invandrabakgrund med särskilda behov av stöd och rådgivning. Det framkommer dock att rådgivningsverksamheten även når personer utan utländsk bakgrund. Verksamheten bedöms i huvudsak vara välfungerande och Näringsdepartementet rekommenderas att fortsätta medverka till att verksamheten kan fortgå under ytterligare en treårsperiod och därefter omprövas.

I utvärderingen beskrivs svårigheterna med att rätt värdera de resultat och effekter som verksamheten medför. Samtidigt dras slutsatsen att verksamheten bidragit till att flera nya företag har startats. Denna slutsats grundas i huvudsak på statistik över hur många av dem som fått rådgivning vid något av IFS kontor som startat egna företag. Det finns ingen kontroll över hur många företag som skulle ha startat utan IFS hjälp. Utifrån denna utvärdering går det därför inte att säga något om verksamhetens effektivitet.

Särskilda integrationspolitiska insatser

Kommunernas introduktionsprogram (praktik)

Det finns inget specifikt uppdrag till Integrationsverket att följa introduktionsprogrammets koppling till arbetsmarknaden. Ett av målen med verksamheten är dock egenförsörjning, vilket betyder att frågan om arbete blir central.

Jämfört med antalet uppföljningar och utvärderingar av övriga insatser i Statskontorets kartläggning finns det relativt många uppföljningar av kommunernas introduktionsprogram. Det är framför allt Integrationsverket som genomfört dessa uppföljningar. Det är dock inte alla som belyser introduktionsprogrammets koppling till arbetsmarknaden.

Integrationsverkets uppföljningsansvar på detta område framgår av regleringsbrevet. I regleringsbrevet för år 2002 uppges att Integrationsverket ska genomföra en uppföljning av kommunernas introduktionsprogram för flyktingar och andra invandrare. Uppföljningen ska belysa hur introduktionen utvecklats i förhållande till målet, om och hur introduktionen blivit mer individanpassad och flexibel samt flyktingars egen uppfattning om introduktionen. Kostnadsutvecklingen för socialbidrag/introduktionsersättning för flyktingar mottagna år 1998 ska också redovisas. Denna uppföljning ska redovisas i separat rapport senast den 1 februari 2003.

Integrationsverket har även inom ramen för regeringens program för att öka sysselsättningen för invandrare under åren 2001–2003 fått i uppdrag att utveckla introduktionen så att den blir mer effektiv och anpassad till den enskilda individens förutsättningar och behov. Integrationsverket har i enlig-

het med uppdraget återrapporterat hur kommunernas introduktionsprogram har utvecklats (INT-19-02-286 och INT-19-02-1715).

Integrationsverkets uppföljningar av kommunernas introduktionsprogram har antingen fokuserat på kommunernas kostnader eller hur verksamheten utformats. Integrationsverket har även utvecklat ett så kallat ”nöjd-kund-index” för att mäta nyanlända invandras inställning till kommunernas introduktionsprogram, som är tänkt att tillämpas i kommunerna (Integrationsverket, 2001:08).

Få invandrare har haft arbetsmarknadspraktik

De undersökningar som gjorts av verksamhetens utformning har i huvudsak genomförts genom enkäter till flyktingsamordnare i ett urval kommuner. Vad som framkommer i rapporterna när det gäller invandrarnas arbetsmarknad är att väldigt få har haft arbetsmarknadspraktik. Detta gäller särskilt praktik med anknytning till deras tidigare yrkeserfarenheter. Svenskutbildning varvas dessutom sällan med praktik i tidigare yrke. Det är också få som får sin yrkeserfarenhet värderad. En slutsats som dras i en rapport är att endast var tredje person når sina mål i introduktionen (Integrationsverket, 2002:04).

Behovet av försörjningsstöd ökar

Den senaste kostnadsuppföljningen som Integrationsverket gjort tyder på att flyktingars behov av försörjningsstöd ökar (Integrationsverket, 2002:07). En slutsats som dras är att individen tycks förbättra sina möjligheter till egenförsörjning genom att flytta. Uppgifterna bygger på SCB:s socialbidragsregister samt Integrationsverkets egna datauppgifter. Dessa kostnadsuppföljningar belyser dock inte effektiviteten i kommunernas introduktionsarbete.

I detta sammanhang kan nämnas att en särskild utredare fått i uppdrag att göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar. Översynen ska även omfatta systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt i relevanta delar mottagandet av asylsökande. Bland annat ska hinder för egenförsörjning identifieras, analyseras och förklaras (Dir.2001:87). Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2003.

Introduktionsplanerna saknar uppföljningsbara mål

I en utvärdering av Riksrevisionsverket (RRV) genomfördes en granskning av individuella introduktionsplaner i 24 kommuner, besök och intervjuer med kommunala tjänstemän, företrädare för arbetsförmedlingen och svenska för invandrare samt personer med flyktingbakgrund (RRV, 2002a). RRV:s utvärdering är en processbeskrivning och mäter således inte effekterna av kommunernas introduktionsprogram. Rapporten visar i de delar som rör de nyanländas möjligheter att få arbete inom ramen för kommunernas introduktionsprogram att arbetsförmedlingens insatser under intro-

duktionstiden är begränsade och att introduktionsplanerna som upprättas i kommunerna är alltför allmänna och saknar uppföljningsbara mål. RRV konstaterar vidare när det gäller uppföljning av verksamheten att möjligheten för Integrationsverket att genomföra en samlad uppföljning av kommunernas introduktionsprogram är begränsade.

Effekterna av introduktionen utvärderas inte

Sammanfattningsvis finns det relativt många uppföljningar och utvärderingar av kommunernas introduktionsprogram. Detta beror i huvudsak på att Integrationsverket har ett utpekat uppföljningsansvar för denna verksamhet. De flesta uppföljningar granskar dock endast utvecklingen av kommunernas introduktionsarbete. Kvaliteten i kommunernas arbete eller hur många av de nyanlända som får arbete genom introduktionsinsatserna – dvs. effekterna av kommunernas introduktionsprogram – utvärderas inte. Dessutom saknas information från andra lokala aktörer som de nyanlända kommer i kontakt med, exempelvis arbetsförmedlingen och sfi-anordnare. Det finns dock inget sådant krav på att Integrationsverket ska genomföra den typen av utvärderingar i dagsläget.

Svenska för invandrare (praktik)

Statskontoret har kunnat identifiera två utvärderingar av Svenska för invandrare (Sfi) som berör praktikinslaget i utbildningen. Den första är genomförd av Statskontoret (Statskontoret, 2000). I rapporten undersöks hur praktikanskaffningen fungerar utifrån intervjuer med sfi-anordnare, praktikanskaffare, arbetsförmedlare samt med tjänstemän på myndigheter, organisationer och departement. Statskontoret har även använt befintligt enkätmaterial riktade till kommuner, länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar.

De slutsatser som dras är att det saknas styrdokument för praktikinslaget. Det går heller inte att få någon uppfattning om omfattningen av praktiken, eftersom det inte sker någon registrering i centrala registerdata av denna aktivitet. Statskontoret konstaterar även att arbetsförmedlingens medverkan är marginell. I många fall sker ingen registrering vid arbetsförmedlingen av sfi-elever som arbetssökande om individen saknar godkänt sfi-betyg. I rapporten konstateras att detta område inte har utretts tidigare vilket gör att det finns begränsade kunskaper om effekterna av praktiken. Det föreslås att praktikinslaget i sfi-utbildningen bör utvärderas.

I den andra utvärderingen, genomförd av Riksdagens revisorer år 2000, genomfördes besök och intervjuer med representanter för sfi och arbetsförmedlingen i fem kommuner (Riksdagens revisorer, 2000). Dessutom skickades en enkät ut till sfi-ansvariga i 92 kommuner och en annan enkät till 71 arbetsförmedlingar. Svarsfrekvensen bedömdes dock vara för låg i arbetsförmedlingsenkäten för att man skulle kunna dra några generella slutsatser. Denna enkät används i kvalitativt syfte.

I den del av rapporten som berör praktikdelen i sfi:n uppgav sfi-företrädarna i enkäten att undervisningen borde innehålla mer praktik och att teori och praktik borde varvas. Vissa lärare underströk att språkkunskaperna utvecklades bättre då. Det förefaller således i huvudsak vara språkträningen som står i fokus för dessa lärare. Utifrån kommunbesöken uppgavs att sfi-elevernans kontakt med arbetsförmedlingen skilde sig markant mellan olika förmedlingar. Revisorerna lämnar dock inget särskilt förslag om förbättringar av praktikdelen.

De utvärderingar som finns tillgängliga pekar sammantaget på att det finns vissa brister i sfi-undervisningen när det gäller deltagarnas kontakter med arbetsmarknaden under utbildningstiden. Rapporterna ger inget svar på om sfi-utbildningen, med eller utan praktikinslag ökar möjligheterna att få ett arbete. Det tycks även finnas bristande underlag när det gäller statistik om hur många som får praktik och det förefaller heller inte ske någon uppföljning av hur många av sfi-eleverna som får arbete.

Regeringen tillsatte i juni 2002 en särskild utredare som ska pröva hur sfi-undervisningen kan förnyas och organiseras (Dir.2002:105). Praktiken inom sfi pekas inte ut i direktivet som ett särskilt undersökningsområde, men det anges att utbildning i svenska ska kunna ske parallellt med till exempel olika former av annan utbildning, arbete eller praktik. Det framgår även att utredaren ska ta tillvara de erfarenheter som hittills vunnits inom storstadspolitiken. Dessa erfarenheter är enligt direktivet att det förekommer svenskundervisning som kombineras med praktik eller andra åtgärder som innebär kontakt med arbetslivet. Utredaren ska avrapportera sitt uppdrag senast den 31 mars 2003.

Organiserad verksamhet (praktik)

Det finns inget krav på Migrationsverket i regleringsbrevet att man ska bedriva organiserad verksamhet (OV) eller praktik och följaktligen inte heller något återrapporteringskrav på denna punkt. I årsredovisningen för år 2001 finns endast knapphändig information om vad den organiserade verksamheten innehåller. Det uppges att en del av denna verksamhet utgörs av praktik på olika arbetsplatser.

RRV genomförde under hösten 2002 en utvärdering av den organiserade verksamheten (RRV, 2002b). RRV genomförde granskningen genom att intervjua personal vid 11 mottagningsenheter samt genom insamling av uppgifter om 125 slumpmässigt utvalda asylsökande som vid en given tidpunkt vistats längre tid än sex månader i Sverige.

I rapporten framkommer att regionerna rapporterar så kallade ”ögonblicksbilder” ett par gånger per år till Migrationsverket om vilka aktiviteter som görs inom den organiserade verksamheten. I den mätning som RRV presenterar uppges att 4 procent av de asylsökande deltog i praktik vid ett givet

tillfälle. Av RRV:s enkät framkom att mellan 14 och 30 procent av de asylsökande som undersökts har haft praktik mer än två veckor efter det att de har läst svenska. Av de asylsökande som undersökts hade fyra personer haft praktik som knyter an till tidigare yrkeserfarenheter.

Individen måste själv ordna praktikplats

Den slutsats som dras är att det kvarstår brister bland annat när det gäller praktik i samhället inom ramen för den organiserade verksamheten. RRV menar att systemet med att anordna praktik nästan helt bygger på att individen själv tar initiativ till att skaffa en praktikplats. Få insatser görs av Migrationsverket för att bistå med anskaffningen av ett tillfälligt förvärvsarbete. RRV uppger att verkets insatser begränsas till att kontrollera att arbetsgivaren är seriös och att arbetsförmedlingen och fackliga organisationer godkänner praktikavtalet.

Otydliga mål och inga uppföljningar

RRV konstaterar även i rapporten att det inte finns några tydliga mål för den organiserade verksamheten och att det saknas integrationspolitiska mål i regleringsbrevet. I de mål som och riktlinjer som Migrationsverket fastställt för den organiserade verksamheten i egna styrdokument är det också oklart vad en asylsökande ska ha uppnått efter att ha deltagit i den. Det sker heller ingen intern uppföljning av planerade aktiviteter och individuella handlingsplaner, enligt RRV. Enligt rapporten pågår dock ett utvecklingsarbete inom Migrationsverket för att se över denna verksamhet.

Utifrån den uppföljning och utvärdering som finns av den organiserade verksamheten går det inte att avgöra hur effektiv den organiserade verksamheten är för att skapa möjligheter till arbete för invandrare. Huvudproblemet förefaller vara att det inte finns några specificerade krav på kopplingar till arbetsmarknaden i denna verksamhet. Regeringen gjorde i budgetpropositionen för år 2003 bedömningen att det kan finnas skäl att förtydliga Migrationsverkets uppdrag på den här punkten.

6.5 Indirekta insatser

Indirekta arbetsmarknadspolitiska insatser

Motverka diskriminering i arbetsförmedlingens verksamhet

Det finns ingen utvärdering av AMS sju olika regeringsuppdrag som syftar till att motverka diskriminering. Återrapporteringskravet till regeringen var att senast den 1 november 2002 redovisa vilka åtgärder som vidtagits, vad som görs i övrigt för att motverka diskriminering i myndighetens verksamhet samt en plan för det fortsatta arbetet på området.

AMS har i enlighet med regeringsuppdraget återrapporterat vilka åtgärder som vidtagits (AMS, Dnr Sam 02-812-00). Enligt återrapporteringen har AMS bland annat utarbetat en webbaserad mångfaldsutbildning och en utbildning i förvaltningskunskap som finns tillgänglig via AMS intranät. En handlingsplan har tagits fram för att motverka diskriminering i arbetsförmedlingens verksamhet. Vidare uppges att det tidigare utbildningssamarbetet med Ombudsmannen för etnisk diskriminering (DO) ska revideras för att även omfatta Handikappsombudsmannen (HO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) samt Jämställdhetsombudsmannen (JämO). Det framgår däremot inte vilka åtgärder som vidtagits för att analysera och bedöma riskerna för att diskriminering förekommer i arbetsförmedlingens verksamhet.

Av denna återrapportering framgår sammanfattningsvis inte om arbetet med att motverka diskriminering har varit effektivt. Det fanns dock inget krav i regleringsbrevet på uppföljning eller utvärdering.

Regeringsuppdrag "etnisk mångfald i arbetslivet"

Integrationsverket ska enligt uppdraget i regleringsbrevet år 2002 i en rapport vid sidan av årsredovisningen redovisa vilka åtgärder som vidtagits, resultaten av dessa samt om det finns behov av ytterligare åtgärder för att tillvarata kompetensen hos personer med utländsk bakgrund. Av redovisningen ska också framgå hur de särskilda medel som anvisats för insatserna har använts. En delrapport ska redovisas senast den 15 augusti 2002.

Statskontoret har tagit del av Integrationsverkets delrapport för år 2002 (Integrationsverket, 2002). I delrapporten framkommer att Integrationsverket har gjort litteraturstudier, kartläggning av anmälningar mot diskriminering tillsammans med DO, hearingar samt lämnat stöd till olika projekt för att undersöka vilka strukturer som hindrar högskoleutbildade med utländsk bakgrund från att komma in på arbetsmarknaden.

När det gäller informationsinsatserna till arbetsgivare uppges att man ska genomföra en målgruppsanalys för att undersöka arbetsgivarnas behov av stöd. Integrationsverket har även använt arbetsgivarnas egna nätverk för att nå ut med information. Exempelvis har samverkan skett med Rådet för mångfald i arbetslivet för att ta fram utbildningsmaterial. Integrationsverket har även medverkat vid olika rekryteringsmässor.

För att stödja kommunernas mångfaldsarbete har Integrationsverket i samarbete med Svenska Kommunförbundet gett Sverige 2000-institutet i uppdrag att ta fram en metodhandbok med exempel på mångfaldsarbete. Det uppges även att Integrationsverket stödjer olika kommuners nätverk och medfinansierar utvärdering av ett antal projekt. Integrationsverket uppger att de i princip begärt en extern utvärdering av varje projekt som har fått ekonomiskt stöd inom ramen för uppdraget. Integrationsverket har även under år

2001 genomfört en enkätundersökning bland samtliga kommuner för att kartlägga hur långt kommunerna har kommit med mångfaldsarbetet (Integrationsverket, 2001:10). Sammanfattningsvis uppgav en stor andel av kommunerna i denna enkät att de ännu inte tagit fram någon mångfalds-policy eller handlingsplan.

I Integrationsverkets delrapport för år 2002 lämnar verket ett antal slutsatser och förslag. Bland annat föreslås vissa förbättringar i arbetsförmedlingens rutiner samt att teoristudierna under introduktionen av nyanlända flyktingar ska kombineras med yrkesanpassad praktik.

Integrationsverkets delrapport består i huvudsak av en kartläggning och beskrivning av de aktiviteter som initierats. Det görs ingen utvärdering av vilka effekter de olika aktiviteterna har. Slutrapporten för år 2002 kommer att lämnas i februari år 2003.

Indirekta integrationspolitiska insatser

DO:s informations- och tillsynsverksamhet

Det finns ingen utvärdering som gjorts under senare år av DO:s informations- och tillsynsverksamhet. Den uppföljning som finns tillgänglig om DO:s verksamhet är de återrapporteringar som finns i årsredovisningen kring etnisk diskriminering i arbetslivet. DO för även statistik över anmälningar enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet. I enlighet med regeringens krav i regleringsbrevet återrapporteras i årsredovisningen statistik över hur arbetsgivare uppfyller kravet på aktiva åtgärder, anmälningar om diskriminering, förlikningar samt nedlagda och avgjorda ärenden i Arbetsdomstolen (AD).

Återrapporteringskraven när det gäller informationsverksamheten innehåller uppgifter om vad DO gjort för att öka kunskapen hos arbetsgivare och arbetstagare om innehållet i lagstiftningen. Det ska även framgå hur arbetet med att ge råd och stöd till diskrimineringsförebyggande verksamhet på lokal nivå samt utbildning av nyckelpersoner bedrivits och dess resultat.

DO rapporterar i årsredovisningen för år 2001 vilka informationsinsatser som genomförts – bland annat seminarier och överläggningar med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och vidareutveckling av informationsmaterial. DO har även stöttat de lokala antidiskrimineringsbyråerna i landet genom att erbjuda utbildning. I denna del har DO ett samarbete med Integrationsverket, som förser DO med information om vilka verksamheter som sökt stöd för lokalt diskrimineringsförebyggande arbete.

På uppdrag av DO och Integrationsverket har Sifo genomfört intervjuundersökningar under år 2000 och 2001 bland arbetsgivare, lokala fackliga

företrädare, näringsidkare och allmänhet (www.do.se). Undersökningarna omfattade 300–400 intervjuer med arbetsgivare och lika många fackliga företrädare, 1800 näringsidkare samt 1000 riksrepresentativt utvalda personer ur befolkningen. Undersökningarna syftade till att mäta kunskapsnivån när det gäller diskrimineringslagstiftningen. De slutsatser som dras är att kunskapen om vad lagen innebär är låg bland Sveriges arbetsgivare, fackliga företrädare och näringsidkare. Arbetsgivarnas benägenhet att följa lagens krav om aktiva åtgärder var mycket liten. Detta trots att andelen arbetsgivare som uppger att de deltagit i utbildning har ökat mellan de båda åren. I övrigt finns det ingen större skillnad i svaren mellan år 2000 och 2001. Allmänhetens kännedom om att det finns lagar mot etnisk diskriminering var relativt hög, men kunskapen om vad lagarna innebär däremot betydligt lägre.

Försöksverksamhet med lokal/regional antidiskrimineringsverksamhet

Uppdraget ligger enligt Integrationsverkets arbetsplan för försöksverksamheten i linje med verkets nuvarande verksamhet att bevilja medel inom ramen för projektbidrag till olika lokala antidiskrimineringsverksamheter. Till denna insats finns både ett åiterrapporteringskrav samt en beställning av utvärdering.

I regeringsuppdraget uppges att en redovisning av hur uppdraget genomförts under år 2002 och vilka verksamheter som fått stöd ska lämnas av Integrationsverket i årsredovisningen för 2002. Integrationsverket har även fått i uppdrag att utvärdera verksamheten. Utvärderingen ska redovisas till regeringen senast den 1 april 2004. Enligt Integrationsverkets tolkning av uppdraget ska utvärderingen bygga på löpande dokumentation av verksamheterna. Man anger att den metod för självutvärdering av projekt som tagits fram av verket bör kunna användas.

Det är för tidigt att utläsa några resultat av försöksverksamheten eftersom Integrationsverkets utvärdering inte ska vara färdig förrän år 2004. Det förefaller dock som om utvärderingen, i enlighet med regeringens beställning, i huvudsak kommer att utformas som en processutvärdering. Effektiviteten i verksamheten borde också vara av intresse att studera i detta sammanhang.

Särskilda krav på myndigheter

Integrationsverket ska enligt regleringsbrevet för år 2002 bland annat redovisa hur ett urval statliga myndigheter har införlivat integrationsperspektivet. Integrationsverket har producerat två rapporter om vad myndigheterna gör för integrationspolitiken. Dessa har dock inte publicerats ännu. Enligt kontakter med Integrationsverket utgör en av dessa rapporter en analys av hur förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitiken återspeglas i vissa centrala myndigheters regleringsbrev.

Integrationsverket ska enligt regleringsbrevet för år 2002 redovisa hur samverkan med bland annat länsstyrelserna bedrivits för att vidareutveckla det integrationspolitiska arbetet på regional nivå. Av redovisningen ska särskilt framgå hur länsstyrelserna i Stockholms, Skånes och Västra Götalands län bedrivit sin integrationsverksamhet.

Statskontoret har inte kunnat identifiera någon specifik uppföljning eller utvärdering av de särskilda medel som regeringen avsatt för integrationspolitiskt arbete vid länsstyrelserna i Stockholms, Skånes och Västra Götalands län. Integrationsverket har gjort en sammanställning av samtliga länsstyrelsernas integrationspolitiska arbete (Integrationsverket, 2001:2). Rapporten syftar till att sprida kunskap om utvecklingen av det regionala integrationspolitiska arbetet. Sammanställningen bygger på de rapporter som länsstyrelserna efter en fråga från Integrationsverket rapporterat till verket. Länsstyrelsernas svar finns återgivna i Integrationsverkets rapport. Integrationsverket gör bedömningen att man även på de mindre länsstyrelserna kommit långt med förankringen av de integrationspolitiska målen i länsstyrelsernas interna och externa verksamheter, trots brist på ekonomiska och personella förstärkningar. Integrationsverket uppger också att insatserna hos de tre storstadslänen som fått särskilda resurser har ökat markant i enlighet med deras uppdrag.

Länsstyrelsernas rapporter ser väldigt olika ut och de uppgifter som lämnas varierar mellan länen. Oftast beskrivs kortfattat olika projekt som länsstyrelserna deltar i. Det är svårt att utifrån de uppgifter som finns i rapporterna bilda sig en uppfattning om resultaten av det arbete som bedrivs vid länsstyrelserna. Det är också svårt att separera ut vilka insatser som storstadslänen genomfört med anledning av de särskilda medel som de fått från de insatser som skulle ha vidtagits utan extra medel.

Rådet för Mångfald i arbetslivet

Statskontoret har inte kunnat identifiera någon utvärdering av verksamheten. Enligt vägledningen för rådets verksamhet, som undertecknades i januari 2002, ska utvärdering ske då alla åtta medlemmar i rådet innehåft ordförandeskapet enligt ett rullande schema med sex månader var.

Statsbidrag till organisationer för integration

Enligt Integrationsverkets regleringsbrev för år 2002 ska verket göra en samlad bedömning av hur statsbidraget till organisationer som främjar integration använts i förhållande till bidragets syfte och mål.

Integrationsverket har i en redovisning beskrivit hur många och vilka organisationer som fått ekonomiskt stöd under åren 2000–2002 (INT-33-02-791). Integrationsverket uppger att det under år 2002 för första gången gjordes en bedömning efter särskilda mål och riktlinjer för utbetalning av stöd. Knappt hälften av de riksorganisationer som sökte stöd under år 2002

behandlade perspektivet arbetsliv och arbetsmarknad i sin ansökan. Vilka som fått stöd med anledning av det prioriterade området arbetsliv och arbetsmarknad framgår dock inte av redovisningen. Vilket resultat riksorganisationerna uppnått med sina verksamheter framgår inte heller av redovisningen.

EU:s flyktingfond

Migrationsverket, som är den ansvariga instansen för Europeiska flyktingfonden i Sverige, har för år 2002 utarbetat en årsrapport för fondens verksamhet. I rapporten görs en redovisning av antalet projekt som beviljats bidrag under år 2002, vilket åtgärdsområde dessa tillhör samt en övergripande ekonomisk redogörelse över betalningar från EU-kommissionen. Innehållet i ett antal projekt beskrivs även kortfattat i rapporten. För att erhålla bidrag ställer Migrationsverket bland annat krav på bidragsmottagare att både ekonomiskt redovisa medlen och genomföra en utvärdering av projektet vid dess avslutande.

Medlemsstaternas årliga rapporter ska enligt riktlinjerna utgöra en grund för en efterhandsutvärdering av kommissionen. Efterhandsutvärderingen ska vara genomförd inom två år efter slutet av perioden 2000–2004. Det betyder att det ännu inte finns någon gemensam utvärdering på EU-nivå av fonden.

Enligt riktlinjerna för övervakning och utvärdering av åtgärder som medfinansieras av Europeiska flyktingfonden⁸ ska den ansvariga instansen i varje medlemsstat låta göra en oberoende bedömning av verkställigheten och de genomförda insatserna. Statskontoret har inte kunnat identifiera någon sådan oberoende bedömning av flyktingfondens verksamhet i Sverige.

Det går sammanfattningsvis inte utifrån den dokumentation som Statskontoret tagit del av att avgöra hur verksamheten har fungerat. Enligt uppgifter från Migrationsverket finns det 13 arbetsmarknadsinriktade projekt som beviljats stöd under år 2002. Dessa projekt är ännu inte avslutade.

6.6 Brister i uppföljning och utvärdering av insatserna

Under denna rubrik beskrivs de brister som Statskontoret har iakttagit när det gäller uppföljning och utvärdering av insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden.

⁸ Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för rättsliga och inrikes frågor 2/2002. Dessa riktlinjer är ej tvingande.

Få effektutvärderingar av insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden

Det som framkommit i Statskontorets genomgång av utvärderingar av arbetsmarknadsrelaterade insatser för invandrare är att det saknas utvärderingar av många insatser. Knappt två tredjedelar av insatserna har utvärderats. Den största bristen gäller utvärderingar av effekter. Statskontorets genomgång visar att det, med något undantag, helt saknas effektutvärderingar av olika insatser för att främja invandrades integration på arbetsmarknaden.

De flesta utvärderingar som görs är processbeskrivningar. Utifrån dessa utvärderingar går det att få en relativt god bild av hur verksamheten har genomförts. Däremot saknas studier av effekterna av politiken. Det går därför inte att göra en samlad bedömning av hur framgångsrik integrationspolitiken som helhet har varit på arbetsmarknadsområdet. Den bild som framkommer är sammanfattningsvis att det i dag finns stora problem med att löpande kunna följa kunskapsläget när det gäller resultaten av de insatser som görs för att förbättra invandrades situation på arbetsmarknaden.

En förklaring till denna brist är att det sällan ställs krav på effektutvärderingar av de insatser som granskats här. De beställningar som görs när det gäller uppföljning och utvärdering av de olika insatserna innehåller oftast krav på enklare resultatrapporteringar eller processbeskrivningar av vad som gjorts. En annan orsak kan vara de problem som IFAU pekat på – att det finns svårigheter med att skapa kontrollgrupper. Som Statskontoret har konstaterat i en rapport om arbetet med utvärderingar inom Regeringskansliet genomförs det dock förhållandevis många effektutvärderingar inom det arbetsmarknadspolitiska området jämfört med andra politikområden (Statskontoret, 2002a).

Ett annat problem som Statskontoret vill lyfta fram i detta sammanhang är att det finns alltför få sektorsövergripande utvärderingar. De utvärderingar som granskats här handlar oftast om att utvärdera antingen integrationspolitik i ett bredare perspektiv eller arbetsmarknadspolitik som riktas till större grupper. En slutsats utifrån denna genomgång av utvärderingar är att således att det saknas utvärderingar över politikområdesgränserna när det gäller arbetsmarknads- och integrationspolitik. Detta gäller i synnerhet effektutvärderingar.

Befintlig statistik används inte i uppföljnings- och utvärderingsarbetet

I denna rapport granskas utvärderingar av offentliga insatser. Den långsiktiga kunskapsuppbyggnad som sker genom olika forskningsinsatser kring

invandrare och arbetsmarknad är betydande och grundas ofta på statistiska material. När det gäller utbudet av utvärderingar av enskilda politiska satsningar är läget annorlunda. Statskontoret har funnit att statistiska uppgifter används endast i begränsad omfattning i utvärderingarna. En förutsättning för att kunna granska effektiviteten i olika insatser är att tillförlitliga statistiska indikatorer används i utvärderingsarbetet. Orsakerna till att statistiken inte nyttjas är i dagsläget oklara. Statskontoret har bland annat fått indikationer på att statistiken kring invandrades arbetsmarknad är svårtillgänglig och ofta kräver samkörningar av flera olika dataregister.

Begreppet invandrare i statistiska sammanhang

Ett problem som fått stor uppmärksamhet under senare år är hur begreppet invandrare ska betraktas i statistiska sammanhang. Frågan har bland annat fått den konsekvensen att kategorin utländsk medborgare i arbetsmarknadsstatistiken har ifrågasatts.

En översyn av riktlinjerna för redovisning av personer med utländsk bakgrund görs för närvarande av Statistiska Centralbyrån (SCB). Inom AMS pågår ett arbete med föreskrifter om hur den nya lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska tillämpas. Frågan om tillämpningen av invandrarebegreppet i statistiken berörs bland annat i budgetpropositionen för år 2003, där det påpekas att ”det legitima behovet av att följa upp insatser, resursanvändning och resultat för olika grupper på arbetsmarknaden alltid måste vägas mot vikten av att värna om den enskildes integritet”.

Hur balansgången mellan effektivitet och integritet ska se ut är en komplex fråga. Den bristande tillgången på utvärderingar av de insatser som redovisas i denna rapport måste självklart beaktas mot bakgrund av den diskussion kring integritet som förts om möjligheterna att använda befintlig statistik för uppföljning.

Befintliga resurser för effektutvärdering används inte

I Statskontorets genomgång framkommer att många olika aktörer genomför utvärderingar av insatser som syftar till att främja integration av invandrare på arbetsmarknaden. Det är totalt sexton olika myndigheter, universitet och konsultfirmor som har genomfört utvärderingar av de insatser som granskats i denna rapport. Det finns dock få aktörer som har genomfört effektutvärderingar av insatserna. Behovet av samlad statistisk kompetens för att genomföra effektutvärderingar av olika politiska initiativ inom det arbetsmarknads- och integrationspolitiska fältet förefaller vara stort. En förklaring till att det saknas sektorsövergripande effektutvärderingar kan vara att befintliga aktörer med kompetens att genomföra sådana utvärderingar inte används i tillräcklig utsträckning.

IFAU har ett övergripande ansvar för utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och för att utvärdera vilka effekter åtgärder inom utbildningsväsendet har på arbetsmarknaden. Enligt regleringsbrevet ska de utvärderingar som IFAU genomför belysa både jämställdhets-, ålders- och etnicitetsaspekter. Av IFAU:s årsredovisning för år 2001 framgår att studierna av arbetsmarknadens funktionssätt är grupperade i sex områden, där arbetsmarknadens funktionssätt för invandrare utgör ett område. Integrationsverket ansvarar dels för att följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv, dels för att följa upp kommunernas introduktionsprogram. Vidare ansvarar AMS för att följa upp och utvärdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Bland dessa myndigheter finns ingen självklar aktör som har ett utpekat ansvar för att utvärdera effekter av olika insatser för invandrare på arbetsmarknaden. Det finns dock inget hinder för att i större utsträckning använda befintliga utvärderingsresurser även för sektorsövergripande effektutvärderingar.

Referenser

AMS (Dnr 02-5078-00). Kvartalsrapport 2002:2. Bilaga 10. *Redovisning av insatserna för kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleutbildning.*

AMS (Dnr 02-5078-00). Kvartalsrapport 2002:2. Bilaga 11. *Redovisning av anslagsbeloppet 165 miljoner för personalförstärkningar.*

AMS (Dnr 02-5078-00). Kvartalsrapport 2002:2. Bilaga 15. *Strategi för insatser för flyktingar och andra invandrare.*

AMS (Dnr Sam 02-812-00). Regeringsuppdrag om åtgärder för att motverka diskriminering – N2002/558/A.

AMS (Dnr 01-6888-20). *Rapport om kompletterande utbildning för arbetslösa invandrare med högskoleutbildning inom bristyrken m.fl.*

AMS (2002). Prora 2002:3. *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport år 2001.* AMS Programenheter. Gnesta: AMS.

AMS (2001). *Slutrapport Lärarprojektet 1998-2000.* DNR Pro 00-010022-20. AMS programenheter.

AMS (1999). Ura 1999:12. *Starta eget-bidragets effekter – utvärdering av företag tre år efter start.* AMS utredningsenhet. Gnesta: AMS.

Appelqvist, M. (2000). Flyktingmottagande och den svenska välfärdsstaten under 1990-talet. Kapitel 6 i *SOU 2000:37 Välfärdens förutsättningar – Arbetsmarknad, demografi och segregation.* Stockholm: Fritzes.

Behrenz, L., Delander, L., Månsson, J. och Nyberg, E. (2002). *Utvärdering av Pilotprojektet för arbetslösa invandrare. Ett försök med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling.* Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO), Ekonomihögskolan, Växjö universitet.

Bergmark, Å. och Lundström, T. (1998). Metoder i socialt arbete. Om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5, s. 291-314.

Borevi, K. (2002). *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället.* Doktorsavhandling vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Stockholm: Elanders Gotab.

Carling, K. och Richardson, K. (2001). 2001:2. *The relative efficiency of labour market programs: Swedish experience from the 1990's.* Working paper. Uppsala: IFAU.

Carling, K. och Gustafson, L. (1999). *Starta eget-bidrag eller rekryteringsstöd, vilket är mest effektivt?* Uppsala: IFAU.

Ds 2000:43. *Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet.*

Ds 1999:48. *Begreppet invandrare – användningen i lagar och förordningar.*

Ekberg, J. och Rooth, D-O. (2000). *Arbetsmarknadspolitik för invandrare. Bilaga till Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrades arbetsmarknad.* Stockholm: Riksdagens revisorer.

Enbuske, A. och Okeke, S. (2001) Ura 2001:2 *Utvärdering av 1995 års nystartade företag – En jämförelse mellan företag som fick bidrag från Arbetsförmedlingen och övriga nystartade företag.* AMS utredningsenhet. Gnesta: AMS

EuroFutures AB (2001). *Utvärdering av: Rådgivningsverksamheten inom IFS, Internationella Företagarföreningen,* Euro Futures AB.

Europeiska kommissionen (2002). *Riktlinjer för övervakning och utvärdering av åtgärder som medfinansieras av Europeiska flyktingfonden under 2000 – 2004.* Generaldirektoratet för rättsliga och inrikes frågor 2/2002.

Europeiska Unionens råd (1999). Rådets förordning (EG) nr 1260/1999.

Hallsten, L., Isaksson, K. och Andersson, H. (2002). 2002:10. *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättnings-effekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare.*

Integrationsverket INT-19-02-286. *Utveckling av introduktionen år 2001.*

Integrationsverket INT-19-02-1715. *Förbättrad introduktion för nyanlända.* Delrapport till regeringen. Introduktionsavdelningen, Integrationsverket.

Integrationsverket INT-33-02-791. *Redovisning av statsbidraget till organisationer som främjar integration enligt SFS 2000:216.*

Integrationsverket (2002). *Delrapport 11 till regeringen. Etnisk mångfald på frammarsch.* Redovisning 2002-08-15, Integrationsverket.

Integrationsverket (2002). 2002:11. *Värdering av utländska högskoleutbildningar 1991 – 1998. En sammanfattning.* Norrköping: Integrationsverket.

Integrationsverket (2002). 2002:07. *Ett steg bakåt? Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottogs år 1998.* Norrköping: Integrationsverket.

Integrationsverket (2002). 2002:05. *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen,* Norrköping: Integrationsverket.

Integrationsverket (2002). 2002:04. *Hur togs de emot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999.* Norrköping: Integrationsverket.

Integrationsverket (2001). *Rapport Integration 2001.* Norrköping: Integrationsverket.

Integrationsverket (2001). 2001:10. *Kommunernas mångfaldsarbete. En sammanställning av en enkätundersökning våren 2001.* Norrköping: Integrationsverket.

Integrationsverket (2001). 2001:2. *Sammanställning av länsstyrelsernas integrationspolitiska insatser år 2000.* Norrköping: Integrationsverket.

Integrationsverket (2001). 2001:08. *Nöjd-Kund-Index – en brukarorienterad undersökning,* Norrköping: Integrationsverket

Integrationsverket (2000). 2000:5. *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare – en kartläggning,* Norrköping: Integrationsverket

Johansson, H (2000). *Ungdomar med socialbidrag – ett politiskt problem för 1990-talet,* Håkan Johansson. Kapitel 6 i SOU (2000:40) *Välfärd och försörjning* Stockholm: Fritzes.

Johnreden, A-C. och Wallin, C. (2002). *Den framtida personalförsörjningen. Tre scenarier till år 2015.* Underlag framlagt vid AMS seminarium: Arbetskraftsförsörjningen – klarar svenskt näringsliv en stora generationsväxlingen? Arbetsmarknadsstyrelsen. Stockholm: AMS.

Nutek (2001a). *Storstadsarbetet. Utvärdering av tillväxtperspektiv och tillväxtpotential i de lokala utvecklingsavtalen.* Stockholm: Nutek.

Nutek (2001b). *Processutvärdering av det lokala utvecklingsarbetet i Flemingsberg, Kista och Rosengård.* Stockholm: Nutek.

Okeke, S. (2001) Ura 2001:7 *Arbetsmarknadsutbildningen 1999 – effekter för individen,* AMS utredningsenhet, Gnesta: AMS

Okeke, S. (2000) Ura 2000:4. *Hur går det för arbetslösa som får bidrag för start av näringsverksamhet?* AMS utredningsenhet. Gnesta:AMS.

Prop. 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.*

Prop. 1995/96:222. *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*

Prop. 1989/90:105 *om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.*

Regeringens skrivelse 2001/02:129. *Integrationspolitik för 2000-talet.*

Riksrevisionsverket (2002a). 2002:15. *Att etablera sig i Sverige, en granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga,* Stockholm: RRV

Riksrevisionsverket (2002b). 2002:19. *Hur mottas de asylsökande? Den organiserade verksamheten för asylsökande inom Migrationsverket.* Stockholm: RRV.

Riksrevisionsverket (1997). 1997:58. *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken* slutrapport, Stockholm: RRV

Riksdagens revisorer (2000). 2000/01:3 *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad,* Stockholm: RR

Skolverket (2002). *Redovisning av regeringsuppdrag.* Dnr: 01-2001:03631.

SOU 2001:78. *Validering av vuxnas kunskap och kompetens. Slutbetänkande av Utredningen om validering av vuxnas kunskap och kompetens.* Stockholm: Fritzes.

SOU 1996:55. *Sverige, framtiden och mångfalden. Slutbetänkande från invandrarpolitiska kommittén.* Stockholm: Fritzes.

- SOU 1995:75.** *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. Betänkande från flyktingpolitiska kommittén.* Stockholm: Fritzes.
- Statens invandrarverk (1998).** **GDM 05/98.** *Meddelande om Organiserad verksamhet.*
- Statskontoret (2002a).** **2002:21** *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?* Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2002b).** **2002:23** *Tillsammans i storstaden, En studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen,* Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2000).** **2000:27.** *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – egen skolform eller del av komvux?* Stockholm: Statskontoret
- Svenska Kommunförbundet (2001).** *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken, gränser och möjligheter.* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet (1999).** *Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken – en enkätundersökning 1998.* Stockholm: Kommentus förlag AB.
- Thomsson, H och Hoflund, L. (2000).** **2000:9.** *Vem ska hjälpa vem? En kritisk analys av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till kvinnor med invandrarbakgrund.* Uppsala:IFAU.
- Vedung, E. (1998).** *Utvärdering i politik och förvaltning.* Lund: Studentlitteratur.
- Åslund, O. och Runeson, C. (2001).** **2001:5.** *Uppföljning av EU:s rekommendationer för integrering av invandrare på arbetsmarknaden.* Uppsala: IFAU.

Bilaga 1



Regeringsbeslut I 18

2002-02-21

N2002/2085/A

Näringsdepartementet

Statskontoret

Box 2280

103 17 STOCKHOLM

2002/104-5

Till avd.....
Kontakt med.....
Beslut.....
Datum..... Sign.....

Uppdrag att utvärdera insatserna för integration av invandrare på arbetsmarknaden

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en utvärdering av insatserna för integration av invandrare på arbetsmarknaden. Den närmare inriktningen på uppdraget framgår av bilagan.

Statskontoret skall redovisa uppdraget i en rapport till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 december 2002.

På regeringens vägnar

Björn Rosengren

Pontus Ringborg

Kopia till

Finansdepartementet (Ba)
Utbildningsdepartementet
Migrationsverket
Arbetsmarknadsstyrelsen
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
Integrationsverket
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

Postadress
103 33 STOCKHOLM

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@industry.ministry.se
X400: S=Registrator; O=Industry; P=Ministry; A=SIL; C=SE

Besöksadress
Jakobsgatan 26

Telefax
08-411 36 16

**Uppdrag till Statskontoret att utvärdera insatserna för integration av
invandrare på arbetsmarknaden**

Bakgrund

Att skapa ett samhälle med lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund är en av regeringens mest prioriterade uppgifter och ett övergripande mål för integrationspolitiken.

Arbetsmarknaden är ett centralt område i strävandena att nå detta mål. Ett arbete ger inte bara försörjning. Det ger också självkänsla och en social identitet. En bristfällig integration på arbetsmarknaden innebär ett slöseri med mänskliga resurser. Det leder till frustration och lidande för individen, men är också allvarligt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det gäller inte minst mot bakgrund av de demografiska förändringar, med en åldrande befolkning och en krympande arbetskraft, som kan förutses under de kommande åren.

Ansvar för det arbetsmarknadsrelaterade integrationsarbetet faller inom flera olika politikområden. Både på nationell nivå och på EU-nivå finns det flera olika program och insatser av intresse i sammanhanget och ett stort antal offentliga aktörer är involverade i arbetet.

Inom ramen för arbetsmarknadspolitikens bedrivs en bred generell verksamhet som tar sin utgångspunkt i individens förutsättningar och behov. I huvudsak skall denna generella verksamhet tillgodose också sådana behov som kan vara specifika för invandrare. Det förekommer emellertid inom arbetsmarknadspolitikens också särskilda insatser som tar sikte på att förbättra sysselsättningen just för invandrare. Ett exempel på detta är de extra medel som regeringen under 2001 och 2002 tillfört AMS för bl.a. kompletterande utbildning för arbetslösa personer med utländsk högskoleexamen inom olika bristyrken. En ram på EU-nivå för arbetsmarknadspolitikens utgör den europeiska sysselsättningsstrategin

vilken bl.a. särskilt lyfter fram vikten av att motverka diskriminering och främja integration av etniska minoriteter och invandrare.

Mer avgränsade och strategiska insatser med bäring på invandrades långsiktiga integration på arbetsmarknaden görs även inom ramen för integrationspolitiken. Att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet är också en prioriterad integrationspolitisk uppgift. Vidare har delar av det arbete som handlar om introduktion av nyanlända en tydlig arbetsmarknadspolitisk koppling. Under introduktionsperioden har även utbildningspolitiken en viktig roll att spela, inte minst i fråga om den undervisning i svenska för invandrare som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla. Utbildningspolitiken har också betydelse när det gäller t.ex. möjligheterna till validering av yrkeskompetens och av utländsk utbildning, på såväl högskole- som gymnasienivå, samt genom utbudet av reguljär högskoleutbildning med inriktning mot invandrare.

Ett ytterligare politikområde av intresse i sammanhanget är storstadspolitiken. Storstadspolitiken har som övergripande mål att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna. Det huvudsakliga instrumentet i detta arbete är de lokala utvecklingsavtal som staten tecknar med berörda kommuner. En nära och strategisk samverkan mellan kommunen och arbetsförmedlingen är här en nyckelfaktor.

Inom ramen för gemenskapsinitiativet "Equal", som syftar till att främja nya metoder för att motverka all slags diskriminering och ojämlikhet med anknytning till arbetsmarknaden, samt Växtkraft Mål 3, insatsområde "Integration och mångfald", görs insatser med hjälp av medel från Europeiska socialfonden. Insatserna skall vara ett stöd i genomförandet av den europeiska sysselsättningsstrategin. Den projektverksamhet som bedrivs involverar en mångfald av olika aktörer på såväl lokal som regional och central nivå.

De olika åtgärder som vidtas från det offentliga sidan kan vara av direkt karaktär, dvs. såråtgärder där målgruppen är just invandrare, eller indirekta. Indirekta kan de vara i två olika bemärkelser. Dels kan det handla om generella åtgärder som i linje med integrationspolitiken tar sin utgångspunkt i samhällets etniska och kulturella mångfald och därigenom kommer många invandrare till gagn, dels kan det handla om åtgärder som tar sikte på t.ex. olika offentliga och privata aktörer och syftar till att förändra beteenden, vilket i sin tur skall leda till ökad integration.

Med hänsyn till vikten av en framgångsrik integration i arbetslivet och komplexiteten i denna uppgift är det breda angreppssätt som skisserats ovan nödvändigt. Men mångfalden av aktörer och insatser ställer samtidigt stora krav på överblick, samordning och en god uppföljning och utvärdering.

Det förhållande att det finns flera parallella insatser som delvis tangerar varandra gör det svårt att isolera effekterna av enskilda insatser. Det kan finnas risk att enskilda utvärderingar, utan att ha förhållandet till andra insatser klarlagt, riskerar att leda till ofullständiga bedömningar av insatsernas resultat. Det finns därför anledning att närmare studera hur olika aktörer, insatser och program på det aktuella området interagerar.

Det finns också skäl att samlat beskriva kunskapsläget när det gäller olika insatsers resultat och effekter. I det sammanhanget kan nämnas att Sverige i ministerrådets granskning av de olika nationella handlingsplanerna för sysselsättning rekommenderats att säkerställa de aktiva arbetsmarknadsprogrammets effektivitet, särskilt i fråga om långtidsarbetslösheten, och i detta avseende särskilt uppmärksamma etniska minoriteters och migrerande arbetstagares behov.

Riktlinjer för uppdraget

Uppdraget syftar primärt till att:

- kartlägga hur befintliga program, insatser och aktörer inom det arbetsmarknadsrelaterade integrationsområdet kompletterar och överlappar varandra,
- bedöma, i den mån det är möjligt, de enskilda insatsernas additionalitet, dvs. utläsa vad som är respektive insats enskilda mervärde samt,
- lämna förslag till hur uppföljning och utvärdering av insatserna kan förbättras.

I ett första steg skall de insatser som syftar till integration av invandrare på arbetsmarknaden beskrivas och relateras till varandra. Följande frågor är av särskild intresse:

- Vilka insatser görs, vilken omfattning har de och hur finansieras de?
- I vad mån har olika insatser överlappande mål och målgrupper?
- Hur ser uppdelningen på olika politikområden, och den övergripande ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och andra aktörer, ut?

I ett andra steg skall kunskapsläget vad gäller de olika insatsernas resultat utredas. Följande frågor skall ägnas särskild uppmärksamhet:

- Vilka uppföljningar och utvärderingar görs? Sker uppföljning och utvärdering systematiskt?
- Vem har ansvaret för att genomföra uppföljningar och utvärderingar?
- Kan man utifrån befintliga uppföljningar och utvärderingar göra en samlad uppskattning av hur framgångsrik integrationspolitiken som helhet har varit på arbetsmarknadsområdet? Om inte, var finns då kunskapsluckorna?

I ett tredje avslutande steg skall, utifrån de tidigare uppdragsdelarna, förslag lämnas till hur uppföljning och utvärdering av insatsernas kan förbättras. Det kan t.ex. vara nya metoder som kan höja kvaliteten på befintlig uppföljning och utvärdering. Brister och otydligheter som uppmärksammas i arbetet med uppdraget när det gäller ansvarsfördelning i, samordning av och inriktning på det arbetsmarknadsrelaterade integrationsarbetet skall också redovisas och analyseras.

Den 13 december 2001 uppdrog regeringen åt Statskontoret att genomföra en studie av samverkan mellan statliga myndigheter och de kommuner med vilka staten träffat lokala utvecklingsavtal (dnr N2001/11213/). Genomförandena av de båda uppdragen bör i de delar där det är möjligt samordnas.

Statskontorets telefonundersökning

Telefonundersökningen genomfördes bland 10 slumpmässigt utvalda kommuner. De kommuner som ingick i var:

Flen
Heby
Högsby
Mölndal
Södertälje
Tyresö
Umeå
Upplands Väsby
Vadstena
Ånge

De frågor som ställdes var följande:

Insatser

Vilka insatser görs inom kommunen för att integrera flyktingar och andra invandrare?

Organisation

Vilken förvaltning eller enhet har huvudansvaret för att integrera flyktingar och andra invandrare på arbetsmarknaden?

Hur ser ansvarsfördelningen ut inom kommunen när det gäller integration av flyktingar och andra invandrare på arbetsmarknaden?

Samverkan

Bedriver kommunen något organiserat samarbete tillsammans med arbetsförmedlingen eller andra aktörer? Beskriv kort vad samarbetet innebär.

Hur fungerar samarbetet mellan kommunen och arbetsförmedlingen?

Bilaga 3

Specificering av kostnader

Generella insatser

Arbetsmarknadspolitiska program

Kostnaden avser utländska medborgare i de arbetsmarknadspolitiska programmen fr.o.m. januari – t.o.m. november år 2002. Statskontoret har uppskattat kostnaderna för utländska medborgare i de arbetsmarknadspolitiska programmen utifrån uppgifter om faktiska kostnader för de arbetsmarknadspolitiska programmen och andelen utländska medborgare i dessa program. Uppgifter om kostnader och deltagare har inhämtats från AMS. Det finns en viss överlappning mellan kostnaderna för de arbetsmarknadspolitiska programmen och Växtkraft Mål 3 och Equal.

Växtkraft Mål 3

Uppgifterna avser budgeterade kostnader för nationell statlig medfinansiering år 2002 för Åtgärd 3.1 Integration och mångfald.

Equal

Uppgifterna avser budgeterade kostnader för nationell offentlig medfinansiering år 2002 för temaområde 5 Asylsökande och personer som har behov av tillfälligt skydd.

Storstadssatsningen

Uppgifterna gäller faktiska kostnader under första halvåret 2002 och för de projekt som i hög grad är inriktade mot att höja sysselsättningen.

Särskilda insatser

Kommunernas introduktionsprogram (praktik)

Uppgifter saknas. Kommunernas kostnader för flyktingmottagande följs inte upp löpande.

Integrationsverkets stöd till utveckling av introduktionsverksamheten

Uppgifterna gäller faktiska kostnader för Integrationsverkets stöd till projekt med arbetsmarknadsinriktning under år 2002. Viss handläggning av ansökningar pågår fortfarande. Totalt disponerar Integrationsverket 10 miljoner kronor under år 2002.

Organiserad verksamhet (praktik)

Uppgifterna har inhämtats från Migrationsverket och avser faktiska kostnader under perioden fr.o.m. januari – t.o.m. november år 2002.

Svenska för invandrare (praktik)

Uppgifter saknas. Det sker ingen kostnadsuppföljning för praktikverksamheten.

Skolverkets uppdrag att utveckla sfi-undervisningen mot arbetsmarknad

Uppgifterna gäller faktiska kostnader under år 2002 för att utveckla informationsmaterial.

Pilotprojekt med alternativ platsförmedling

Uppgifterna avser faktiska kostnader för hela projektperioden i Södertälje och Skåne. Projektperioden sträckte sig från september 2000 till februari 2002.

Personalförstärkningsmedel

Uppgifterna har inhämtats från AMS och avser faktiska kostnader från januari – oktober 2002. Anslaget för år 2002 är 165 miljoner kronor.

Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen inom bristyrken

Uppgifterna har inhämtats från AMS och avser faktiska kostnader för köp av utbildning från januari – till oktober 2002. Anslaget för år 2002 är 70 miljoner kronor.

Kompletterande utbildning för personer med utländsk examen

Uppgifterna gäller Socialstyrelsens kompletteringsprogram för hälso- och sjukvårdspersonal och är en uppskattning av faktiska kostnader från Socialstyrelsen för år 2002. Från övriga myndigheter uppges att det inte finns några kostnader för verksamheten.

Värdering av utländska examina

Uppgifterna har inhämtats från Högskoleverket och avser budgeterade kostnader för bedömningar av utländsk högskoleutbildning år 2002.

Rådgivningsverksamhet till invandrarföretag

Uppgifterna har inhämtats från Internationella företagarföreningen i Sverige (IFS) och avser faktiska kostnader för år 2002. Finansiärer är i huvudsak stat, kommun och landsting.

Validering av utländsk yrkeskompetens

Uppgifterna avser faktiska kostnader för kommunernas valideringsprocesser, utvärdering och framtagande av servicematerial och tryckkostnader under projektperioden oktober 2001 – maj 2002. Uppgifterna har inhämtats från Skolverket.

Indirekta insatser

Motverka diskriminering i arbetsförmedlingarnas verksamhet

Uppgifterna har inhämtats från AMS och avser faktiska kostnader för år 2002 för alla sju uppdrag.

Regeringsuppdrag ”etnisk mångfald i arbetslivet”

Uppgifterna avser faktiska kostnader för år 2002 till aktörer som genomfört olika projekt, informationsinsatser och mångfaldsarbete med arbetsmarknadsinriktning. Anslaget för år 2002 uppgår till 5 miljoner kronor.

Särskilda krav på myndigheter

Det görs ingen uppföljning av myndigheternas kostnader.

Länsstyrelsernas integrationsfrämjande arbete

Uppgifterna avser Integrationsverkets bidrag till vissa länsstyrelser under år 2002. Ett krav är att projekten ska ha arbetsmarknadsfokus.

DO:s tillsynsverksamhet

Uppgifterna har inhämtats från DO och avser uppskattade kostnader för tillsynsverksamheten av etnisk diskriminering i arbetslivet under år 2002.

DO:s informationsverksamhet

Uppgifterna har inhämtats från DO och avser uppskattade kostnader för information och utbildning hos arbetsgivare, arbetstagare och i samhället i övrigt under år 2002.

Försöksverksamhet med lokal/regional antidiskrimineringsverksamhet

Uppgifterna avser faktiska kostnader för år 2002 till olika organisationer på lokal nivå för att stödja antidiskrimineringsverksamhet. Anslaget för år 2002 uppgår till 4 miljoner.

Statsbidrag till organisationer för integration

Uppgifterna avser faktiska kostnader till riksorganisationer som fått organisations- och verksamhetsbidrag. Arbetsmarknad är ett prioriterat område, men uppgifter saknas i dagsläget om vilka organisationer som prioriterar verksamhet med denna inriktning. Anslaget för år 2002 uppgår till 20 miljoner kronor.

EU:s flyktingfond

Uppgifterna har inhämtats från Migrationsverket och avser faktiska kostnader för nationell medfinansiering, i huvudsak från stat och kommun, men även landsting, organisationer och privata aktörer. Kostnaderna gäller 13 projekt med arbetsmarknadsfokus.

Rådet för Mångfald i arbetslivet

Kostnaderna avser statliga bidrag för framtagande av informationsmaterial.

Statskontorets publikationer för 2002 — 2003

2002

- 02:1 Offentlighet & IT. **150:-**
- 02:2 EU:s sysselsättningsstrategi och utformningen av den nationella politiken.
GRATIS
- 02:3 Prognos för SMHI - myndighet, bolag eller både och? **GRATIS**
- 02:4 Ansvar för registrering av ärenden enligt äktenskapsbalken och äktenskapsregistret. **GRATIS**
- 02:5 Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting. **GRATIS**
- 02:6 Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. **GRATIS**
- 02:7 En sammanhållen elektronisk förvaltning. **GRATIS**
- 02:8 XML-teknik och metadata. *Vägledning*. **Endast i pdf.**
- 02:9 Övergång till euro. Erfarenheter från den offentliga sektorn i euroländerna.
GRATIS
- 02:10 En modell för att beskriva det framtida resursbehovet för vård och omsorg om äldre. **GRATIS**
- 02:11 Ny organisation för tolk- och översättarutbildning. **GRATIS**
- 02:12 Att ta reda på vad folket tycker. *En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning*. **150:-**
- 02:13 24-timmarswebben. Rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndighetens webbplats. **50:-**
- 02:14 Lokala styrelser och andra brukarorgan. *En studie av brukarinflytande i skolan*. **GRATIS**
- 02:15 Utvärdering av kontrollfunktionen i staten. **GRATIS**
- 02:16 Att euroanpassa en myndighet. En vägledning. **75:-**
- 02:17 24-timmarsmyndigheten. En förvaltning i medborgarens tjänst. *Lägesrapport december 2001*. **GRATIS**
- 02:18 Utveckling av 24-timmarsmyndigheter. *Lägesrapport juni 2002*. **GRATIS**
- 02:19 Vägledning om ramavtal för programvaror och tjänster. **GRATIS**
- 02:20 Utvärderingar – Av vem och till vad? *En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*. **GRATIS**
- 02:21 Utvärderingar och politik II. – *Hur använder regeringen utvärderingar?*
GRATIS
- 02:22 Stat/kommunrelationer i Europa. *En studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder*.
GRATIS
- 02:23 Tillsammans i storstaden. *En studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen*. **GRATIS**

- 02:24 Samhällsintresset och konkurrensen. *Ägarpolicy för styrning och tillväxt.*
GRATIS
- 02:25 Enfastställd gräns för direktupphandling. *Konsekvenser för småföretag.* **GRATIS**
- 02:26 Bättre styrning av socialförsäkringens administration. *Kartläggning, granskning och förslag.* **125 kr.**
- 02:27 Fastighetsmäklarnämnden — *förutsättningar för omlokalisering till Härnösand.*
GRATIS
- 02:28 Alternativ administration av aktivitetsstöd. *Effekter för socialförsäkringens administration.* **GRATIS**
- 02:29 Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002. **GRATIS**

2003

- 03:1 Diarier på Internet. *Vägledning för myndigheter.* **75 kr.**

Statskontoret fick under våren 2002 i uppdrag av regeringen att kartlägga insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden samt lämna förslag till hur uppföljning och utvärdering av insatserna kan förbättras. Denna rapport beskriver de insatser som genomförts under år 2002. Hur insatserna har följts upp och utvärderats analyseras också.

Ur ett integrationspolitiskt perspektiv har det från regerings sida framhållits att särskilda insatser endast ska finnas under den första tiden i Sverige. Den generella arbetsmarknadspolitiken ska tillgodose även invandrares behov. Rapportens resultat visar att den generella arbetsmarknadspolitiken dominerar, men att det också har initierats flera särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser som riktas enbart till invandrare. Det finns således ett behov av att komplettera den generella politiken med särskilda insatser även för de invandrare som funnits en längre tid i landet.

Resultaten visar även att det inte är möjligt att göra en samlad bedömning av hur framgångsrik integrationspolitiken som helhet har varit på arbetsmarknadsområdet. Orsaken är att det saknas utvärderingar av politikens effekter.



STATSKONTORET

Box 2280, 103 17 Stockholm,
Norra Riddarholmshamnen 1,
Telefon 08-454 46 00, Fax 08-791 89 72,
www.statskontoret.se