

Uppsala universitet

2016

Statsvetenskapliga institutionen

Kandidatuppsats

Handledare: Nils Hertting

Antal ord (exkl. bilaga): 12 191

# Integration som ömsesidig anpassning

En analys av idéerna bakom valet av målgrupp i den svenska integrationspolitiken

Johanna Nyström



## Abstract

The Swedish policy for integration has been accused of wrongly targeting only immigrants and therefore resembling assimilation. In this bachelor thesis I show that there seems to be a general understanding between academics and politicians of how integration should be achieved. If integration is the opposite of assimilation an integrated society has to be achieved through mutual adaptation. The purpose of this thesis is to identify if the Swedish government design their policy for integration according to the idea of integration as mutual adaptation or not. A frame analysis is used to identify the de target populations in the Swedish strategy for integration. Through analysing the choice of target populations I conclude that the Swedish policy for integration does not fulfil the idea of integration as mutual adaptation. Another important conclusion is that there can be two different target populations for every policy, one tied to the causal story and one tied to the solution of the problem with integration.

Keywords: Mutual adaptation, integration, frame analysis, framing, policy, target population, casual stories, Sweden.

## Sammanfattning

Den svenska integrationspolitiken har anklagats för att felaktigt riktas mot endast invandrare och på så sätt mer likna assimilationspolitik. I den här kandidatuppsatsen visar jag att forskare och politiker på en övergripande nivå verkar vara överens om hur integration bör uppnås. Om integration är motsatsen till assimilation måste ett integrerat samhälle uppnås genom ömsesidig anpassning. Syftet med den här uppsatsen är att ta reda på om den svenska regeringen utformar sin integrationspolitik efter idén om integration som ömsesidig anpassning eller inte. Frameanalys används för att identifiera målgrupperna i den svenska strategin för integration. Genom att analysera valet av målgrupper drar jag slutsatsen att den svenska integrationspolitiken inte uppfyller idén om integration som ömsesidig anpassning. En annan viktig slutsats är att det kan finnas två målgrupper för varje åtgärd, en knuten till orsaksförklaringen och en knuten till lösningen på problemet.

Nyckelord: Ömsesidig anpassning, integration, frameanalys, inramning, policy, målgrupp, orsak, orsaksförklaring.

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	<b>5</b>
<b>2. Uppsatsens syfte och upplägg</b>	<b>6</b>
<b>3. Integration och målgrupp i teorin</b>	<b>7</b>
3.1 Den teoretiska betydelsen av integration .....	7
3.2 Målgruppens betydelse inom politikutformning .....	8
3.4 Målgrupp i orsaksförklaring och lösningsförslag .....	9
3.5 Generell eller selektiv välfärdsmodell .....	9
<b>4. Metod och teoretiska utgångspunkter</b>	<b>11</b>
4.1 Frameanalys: en analys av hur policy ramas in .....	11
4.2 En socialkonstruktivistisk utgångspunkt .....	11
4.3 Operationalisering.....	12
4.4 Tolkning av avsändarens avsikt.....	13
4.5 Moraliska dilemman .....	13
<b>5. Material</b>	<b>15</b>
5.1 Regeringens egen presentation av tänkta åtgärder .....	15
5.2 Avgränsning.....	15
5.3 Källkritik .....	16
<b>6. Bakgrund: valet av målgrupp i svensk integrationspolitik</b>	<b>17</b>
6.1 En sammanfattning av svensk integrationspolitik .....	17
6.2 Goda avsikter men lyckades man i praktiken?.....	18
6.3 Kritiken mot valet av målgrupp i integrationspolitiken .....	19
<b>7. Analys av integrationspolitiken 2008 till 2010</b>	<b>21</b>
7.1 Idén om målgrupp i den övergripande strategin .....	21
7.2 Problem, orsak och lösning i regeringens genomförda och planerade åtgärder .....	22
7.2.1 Åtgärder under den första tiden i Sverige.....	22
7.2.2 Fler i arbete och fler företagare .....	25
7.2.3 Åtgärder inom grundskola och gymnasieskola .....	27
7.2.4 Bättre språkkunskaper och utbildning för vuxna.....	30
7.2.5 En effektiv bekämpning av diskriminering.....	31
7.2.6 En positiv utveckling i stadsdelar med utbredd utanförskap.....	32
7.2.7 En gemensam värdegrund i mångfaldssamhället .....	34

<b>8. Målgrupperna i den integrationspolitiska strategin: slutsatser</b>	<b>35</b>
8.1 Generella åtgärder innebär inte automatiskt ömsesidig anpassning.....	35
8.2 Målgrupperna är flera men invandrare förekommer ofta .....	35
8.3 Strategin berör bara vissa delar av samhället .....	35
8.4 Olika målgrupp i orsak och lösning.....	36
8.5 En tolkning av olika målgrupp i orsak och lösning.....	37
8.6 Är integrationspolitiken utformad som ömsesidig anpassning?.....	38
<b>9. Diskussion</b>	<b>39</b>
9.1 Alliansregeringens integrationspolitik ska inte ses som assimileringspolitik.....	39
9.2 Möjliga förklaringar till skillnaden i avsikt och praktik .....	39
9.3 Integrationspolitiken som retorisk strategi .....	39
<b>10. Referenser</b>	<b>41</b>
<b>Bilaga: Analys av åtgärder</b>	<b>43</b>

## 1. Inledning

Svensk invandrarpolitik har tidigare fått kritik för att rikta sig enbart till invandrare. I mitten av 90-talet valde man därför att byta ut den gamla invandrarpolitiken och istället tala om integrationspolitik. Tanken med den nya politiken var att komma bort från en politik riktad mot invandrare. Nu ville man understryka att integration inte bara skulle handla om invandrare utan att hela det svenska samhället skulle vara delaktigt.

Trots de goda ambitionerna har integrationspolitiken från flera håll kritiserats för att fortfarande rikta sig mot invandrare samt för att misslyckas med att uppnå ett enat samhälle. Det har visat sig att integrationspolitiken i det praktiska genomförandet har misslyckats med att uppnå sitt syfte.

Jag kommer att argumentera för att forskare och politiker i huvudsak är överens om att integration bör innebära ömsesidig anpassning. För att uppnå ett integrerat samhälle måste samhällets olika delar ömsesidigt anpassas till varandra. Men trots en enighet om vad integration bör betyda så kvarstår frågan om idén om integration som ömsesidig anpassning verkligen uppfylls i praktiken.

## 2. Uppsatsens syfte och upplägg

Syftet med den här uppsatsen är att jämföra rådande idéer inom politiken och forskningen om vad ett integrerat samhälle är och hur det bör genomföras i praktiken med 2008 till 2010 års strategi för integration. Uppsatsen kommer att besvara följande fråga: Är integrationspolitiken utformad som ömsesidig anpassning? För att besvara det kommer jag att behöva ta reda på vilka grupper eller aktörer som är de tänkta målgrupperna för åtgärderna inom integrationsstrategin.

Inledningsvis gör jag en beskrivande idéanalys av de dominerande idéerna inom forskningen och politiken om vad integrationspolitik bör innebära och vilka grupper som bör vara målgrupp för politiken.

I nästa steg kommer jag att jämföra 2006 till 2010 års regerings idé om vad integration bör vara med målgrupperna för de åtgärder som samma regerings integrationsstrategi från 2008 var tänkt att genomföras med. Eftersom dessa åtgärder är tänkta att uppnå integration anser jag att det bör finnas en logisk överensstämmelse mellan idén om integration och hur åtgärderna har utformats.

Jag kommer att genomföra en frameanalys, närmare bestämt en analys av hur åtgärderna ramas in utifrån problembeskrivning, orsaksförklaring och lösningsförslag. Avsikten är att redogöra för hur den förra regeringen själva har formulerat problem, orsak och lösning.

### 3. Integration och målgrupp i teorin

#### 3.1 Den teoretiska betydelsen av integration

Den avskalade betydelsen av integration är att olika delar tillsammans fungerar som en enhet (Teune 1984, 238). Enligt nationalencyklopedin är integration den process genom vilket skilda enheter förenas samt resultatet av föreningen av dessa skilda enheter<sup>1</sup> (Nationalencyklopedin, integration). Det innebär, enligt statsvetaren Ludvig Beckman (2011) att det är själva relationen mellan olika delar som är i centrum och det är relationerna som är föremål för integrationsfrämjande åtgärder. Detta betyder att enskilda delar inte kan vara mer eller mindre integrerade utan det är helheten, i egenskap av "organismen", som är integrerad eller inte (Teune 1984, 239).

Även om integration kan användas i många olika sammanhang så är det kanske vanligast att ordet används för att beteckna ett samhälleligt problem. Med ett integrerat samhälle bör logiskt menas en god relation mellan samhällets delar (Beckman 2011). På detta påstående följer att det är själva relationen mellan samhällets olika delar som bör vara målet för integrationsfrämjande insatser.

Att integration skiljer sig åt från assimilation är de flesta överens om (Beckman 2001, 66). Integration används för att ta avstånd från assimilation som har utmålats som någonting negativt (ibid.). Beckman (2011, 66f) hävdar att eftersom integration tolkas som motsatsen till assimilation, det vill säga ensidig anpassning, så måste integration förstås som ömsesidig anpassning. Idén om integration som ömsesidig anpassning är utgångspunkt för min analys av integrationspolitiken.

Men den teoretiska betydelsen av begreppet integration behöver inte nödvändigtvis överensstämma med den faktiska användningen av ordet (Teune 1984). Integration har använts på flera olika sätt både i forskning, politik och till vardags (ibid.). Jag kommer dock nedan att visa att i den svenska kontexten är både forskare och politiker – åtminstone vid en första anblick – överens om hur integration bör förstås genom att de är överens om vad integration inte bör vara nämligen ensidig anpassning.

---

<sup>1</sup> Integration används både för att beteckna en process och ett uppnått stadie (Teune 1984, 241).



### 3.2 Målgruppens betydelse inom politikutformning

Politik innehåller vanligtvis en målformulering som tagits fram utifrån värderingar och som innehåller en strategi för att hantera problemet, de aktörer som ska implementera policyn, målgruppen som är tänkt att ta till sig policyn, samt det tänkta utfallet (Ingram och Schneider 1991). Syftet med politik är i princip alltid att förändra beteendet hos en eller flera målgrupper (Ingram och Schneider 1991, 333f). Målgruppen för en politisk åtgärd är de personer, grupper eller organisationer vars beteende är tänkt att förändras som följd av åtgärden (ibid.). Detta sker genom att målgruppen lyder eller utnyttjar policyn (Ingram och Schneider 1991, 336). Inom policyforskningen har flera olika typologier och sätt att kategorisera policy tagits fram och ett vanligt sätt att klassificera policy är just efter på vilket sätt de är tänkta att påverka beteendet hos målgruppen (Knill och Tosun 2012). Ingram och Schneider (1991, 334) menar att offentlig policy nästan alltid löser ett problem genom att förändra beteende hos individer.

Med några få undantag, som Ingram och Schneider inte specificerar, är politiska åtgärder alltså verksamma genom att individer förändrar sitt beteende till följd av åtgärden. Det är logiskt att de verktyg som finns tillgängliga för politiken för att åstadkomma en förändring i den fysiska världen kräver något typ av agerande av människor och det är detta agerande som politiken försöker förändra genom incitament eller tvång. Det innebär att offentlig policy kräver en specifik tänkt målgrupp och att målgrupp är en central del av policyskapande.

För att uppnå det tänkta resultatet har politiker vanligtvis flera målgrupper att välja mellan, varav vissa är mer logiskt kopplade till utfallet än andra (Ingram och Schneider 1991, 334). Detta innebär att valet av målgrupp är ett politiskt val. Helen Ingram och Anne Schneider har också formulerat en teori om hur målgrupp väljs. Val av målgrupp är enligt Ingram och Schneider (1991, 335) inte bara en fråga om logik utan är nära sammankopplat med frågor om makt och hur målgrupper konstrueras socialt. Ingram och Schneider (1993) menar att grupper som har stor makt oftare gynnas av policy och mer sällan missgynnas, medan de målgrupper som har liten makt över politikerna missgynnas. Att valet av målgrupp påverkas av sociala konstruktioner innebär att karaktärisering och om en grupp tolkas i positiva eller negativa termer får betydelse för om gruppen väljs som målgrupp eller inte (Ingram och Schneider 1993).

### 3.4 Målgrupp i orsaksförklaring och lösningsförslag

Deborah Stone (1989) har resonerat om orsaksframställningens betydelse för både vilken lösning som framställs samt hur ansvar och skuld fördelas. Vilka lösningar som blir rimliga är beroende av hur orsaken till problemet framställs menar Stone (1989, 283). Lösningsförslaget bör därför ge en fingervisning om vad orsaken till problemet anses vara. Hur orsaken framställs visar enligt Stone (1989, 282) vilka aktörer som ges skuld för problemet och vilka aktörer som ges ansvar för att lösa det. Den aktör eller grupp som definieras som orsaken till problemet är den aktör eller grupp som i lösningsförslaget får ansvar att förändra sitt beteende (Stone 1989, 295). Det bör alltså finnas en överensstämmelse mellan vilken grupp eller aktör som anses ha orsakat problemet och vilken grupp eller aktör som är målgrupp för lösningen.

I analysavsnittet kommer jag att visa att den målgrupp som knyts till orsaksförklaringen inte behöver vara samma målgrupp som i lösningsförslaget trots Stones teori. Jag kommer även att presentera en förklaring av varför målgrupp i orsaksförklaring och lösningsförslag kan skilja sig åt i just integrationspolitiken.

Orsaksförklaringar kan också användas strategiskt för att undvika egen skuld eller för att lägga ansvaret på en viss aktör (Erikson 2011, 39). Enligt Stone kan orsaken också förklaras som komplex eller antas bero på strukturer (Stone 1989, 288). Eftersom ingen aktör kan ha full kontroll över ett komplext system eller över ett strukturellt problem så kan då ingen skuldbeläggas (ibid.).

### 3.5 Generell eller selektiv välfärdsmodell

Integrationspolitiken kan enligt Borevi (2002) ses i ljuset av spänningen mellan generell respektive selektiv välfärdsmodell. I den generella välfärdsmodellen ses välfärd som en medborgerlig rättighet och hela befolkningen har tillgång till det statliga stödet (Rothstein 2002, 26f). I den selektiva modellen utgår stödet utifrån en ekonomisk behovsprövning (ibid.). Detta innebär att behovet prövas individuellt utifrån ekonomiska grunder i den selektiva modellen medan den generella modellen förlitar sig på regler som gäller lika för alla (ibid.). Rothstein (2002) menar dock att enbart behovsprövning utefter ekonomi bör kunna klassas som selektiv välfärdspolitik.

Enligt välfärdsforskaren Richard Titmuss (1990[1968], 134f) hindrar den selektiva modellen integration genom att mottagarnas möjlighet att känna samhörighet med

resten av samhället minskar, mottagarna stigmatiseras och samhället delas upp i "vi" och "dom". Med den generella välfärdsmodellen undviks istället detta.

Men Titmuss menade samtidigt att riktade åtgärder mot de allra mest utsatta kan vara nödvändigt och hur riktade åtgärder ska genomföras utan att vara stigmatiserande utgör en utmaning för välfärdspolitiken (Titmuss 1990[1968], 136f) Statsvetaren Karin Borevi (2002, 49) menar att även om staten försöker undvika selektiv politik genom att rikta sig till utvalda kategorier av människor istället för individer bör detta vara lika stigmatiserande – om inte mer stigmatiserande. Borevi (2002, 55f) anser att riktat stöd till invandrare är stigmatiserande även om målgruppen inte identifieras utifrån ekonomiska behov därför att genom att särskilja invandrare befästs föreställningen om invandrare som annorlunda.

Genom att utforma politiken som generell antas riktad, stigmatiserande politik undvikas. Jag kommer att argumentera för att generella åtgärder inte automatiskt leder till ömsesidig anpassning och att politiken som helhet fortfarande kan vara riktad.

## 4. Metod och teoretiska utgångspunkter

### 4.1 Frameanalys: en analys av hur policy ramas in

Jag kommer att analysera integrationsåtgärder utefter hur de ramas in det vill säga deras frame. En frame är en social konstruktion av ett fenomen och innehåller ofta en idé om problemet och hur det ska lösas (Erikson 2011, 38).

Frameanalys används ofta för att analysera policyförslag (se Erikson 2011). I den här uppsatsen kommer frameanalys inte att användas för att analysera inlägg i en debatt utan snarare hur regeringen motiverar och ramar in åtgärder som har genomförts eller är tänkta att genomföras. Integrationspolitiken är ett omfattande politikområde som omfattar flera olika problemidéer och lösningsförslag. Därför kommer jag att analysera varje åtgärd för sig.

Jag kommer att göra en analys av vilka problembeskrivningar, orsaksförklaringar och lösningsförslag som regeringen 2006 till 2010 lägger fram i sin strategi för integrationspolitiken. En analys av problem, orsak och lösning är en sorts frameanalys (Erikson 2011, 38). Strategin analyseras utefter hur olika problem definieras, vad som bedöms vara orsaken till problemen och vilka lösningar som föreslås (ibid.). Problem, orsak och lösning kommer i den här uppsatsen också att användas som ett medel för att identifiera målgruppen med åtgärderna.

### 4.2 En socialkonstruktivistisk utgångspunkt

Frameanalys förutsätter ett socialkonstruktivistiskt synsätt (Stone 1989, 282). Socialkonstruktivism innebär både ett epistemologiskt och ontologiskt förhållningssätt (Guzzini 2000). Socialkonstruktivism kan sägas bestå av tre delar. För det första så innebär socialkonstruktivismen det epistemologiska antagandet att kunskap och mening är sociala konstruktioner (ibid.). Hur vi tolkar fakta är alltid beroende av en förförståelse av vår omvärld (ibid.). För det andra så anses den sociala världen vara socialt konstruerad (ibid.). För det tredje så finns det ett förhållande mellan hur omvärlden tolkas och hur den sociala världen konstrueras (ibid.).

Ett socialkonstruktivistiskt synsätt på policy innebär att problem, orsak och lösning inte är skrivna i sten utan formas av idéer (Stone 1989, 282). Olika fenomen kan både ses som problem eller inte och det finns flera möjliga orsaksförklaringar till varje

problem (ibid.). Dessa idéer skapas och förändras över tid (ibid.). De kan också användas medvetet för politiska vinningar (ibid.).

### 4.3 Operationalisering

Jag har ovan visat på att integration teoretiskt kan förstås som ömsesidig anpassning. I min genomgång av integrationspolitiken kommer jag att visa på att forskare och politiker är överens om att integration bör förstås som ömsesidig anpassning. Vad ömsesidig anpassning är måste härledas från betydelsen av ordet ömsesidig. Om samhället ska kunna anpassas ömsesidigt så måste så många delar av samhället som möjligt vara delaktiga. Antingen genom att åtgärderna i sig riktas brett till hela samhället eller att integrationspolitiken som helhet riktar sig till hela samhället. Ingen del av samhället ska särskilt bära ansvar för anpassningen.

För att svara på frågan om integrationspolitiken är utformad som ömsesidig anpassning måste jag ta reda på vilka grupper eller aktörer som utgör integrationspolitikens tänkta målgrupp. Det är därför särskilt intressant hos vilken eller vilka grupper regeringen tänker sig att förändringen ska ske. Utifrån Ingram och Schneiders teorier definieras målgrupp som den aktör vars förändrade beteende är tänkt att lösa problemet. Enligt Stone (1989, 295) bör det finnas en logisk överensstämmelse mellan orsak och lösning. Åtgärdens målgrupp bör därmed kunna uttolkas ur hur en åtgärd ramar in utifrån orsak och lösning. Jag kommer även att identifiera hur problemet som åtgärden är tänkt att lösa beskrivs. Anledningen är att hur problemet beskrivs ofta inte går att skilja från orsaksförklaringen. Problembeskrivningen kan därför ge en förklaring till hur regeringen har tolkat orsaken till problemet om detta inte står utskrivet.

Problembeskrivning, orsaksförklaring och lösningsförslag kommer alltså att användas som ett verktyg för att identifiera vilken målgrupp regeringen tänker sig med åtgärden. Jag kommer att analysera åtgärderna utifrån följande frågor:

- Vad är problemet?
- Vad är orsaken till problemet? Vilken grupp eller aktör är orsaken till problemet?
- Vad är lösningen på problemet? Vilken grupp eller aktörs förändrade beteende är tänkt att lösa problemet?

Ingram och Schneider (1991) menar att en policy vanligtvis innehåller en idé både om vem som ska implementera politiken och vem som ska ta till sig den det vill säga målgruppen. Målgruppen för åtgärden är alltså inte samma sak som den aktör som implementerar åtgärden. Det är viktigt att skilja dessa åt. Till exempel så kan en åtgärd implementeras av Arbetsförmedlingens arbetsförmedlare men vända sig till arbetslösa. Skillnaden är att den implementerande aktörens förändrade beteende inte i sig självt leder till lösningen på problemet.

Jag kommer att göra en ytlig analys av vilken grupp eller aktör som är målgrupp för åtgärderna. Detta innebär till exempel att jag identifierar staten som målgrupp för de åtgärder som rör att utformningen av den statliga verksamheten förändras, att lagstiftningen ska ändras eller att statens samverkansformer med andra aktörer står i fokus. Detta trots att staten naturligtvis består av flera olika aktörer. För syftet med den här uppsatsen, att identifiera om integrationspolitiken är utformad som ömsesidig anpassning, anser jag att det inte är nödvändigt att skilja mellan olika statliga aktörer. Genom att använda samlingsnamn som skolan, staten och så vidare blir det lättare att identifiera olika typer av aktörer, vilket är en fördel.

#### 4.4 Tolkning av avsändarens avsikt

Jag kommer att tolka avsändarens avsikt. I det material som jag använder mig av är det inte alltid tydligt formulerat hos vilken målgrupp förändring i beteende är tänkt att uppstå. Frågan är om det är möjligt att göra en analys av avsändarens avsikt trots att den inte är utskriven. För att identifiera avsikten måste jag naturligtvis göra en tolkning vilket innebär att jag riskerar att låta mina egna föreställningar styra tolkningen. Därför har jag så långt det är möjligt utgått ifrån regeringens egna definitioner av problem orsak och lösning. I de fall då detta inte framgår tydligt i texten kommer jag att om möjligt försöka identifiera om det finns en underförstådd idé om problem, orsak och lösning.

#### 4.5 Moraliska dilemman

Av nödvändighet för att kunna skriva den här uppsatsen är jag tvungen att tala om integrationspolitik som ett politikområde särskilt från andra politikområden. Forskare har hävdats att sättet att skilja "integrationsproblemet" från resten av politiken bidrar till att integration ses som ett problem som bara rör invandrare och inte hela samhället (se Kamali 2006). Detta leder sen till stigmatisering (ibid.). Det finns därför en risk att jag

bidrar till att förstärka idén om integration som ett problem särskilt från övriga politikområden. Det är dock nödvändigt att tala om integrationspolitik separat för att kunna svara på om den förra regeringens integrationspolitik överensstämmer med idén om ömsesidig anpassning.

Ordet invandrare har en omfattande betydelse i politiken och i vanligt tal som skiljer sig från dess avskalade betydelse, nämligen person som i något skede har flyttat till Sverige. I den här uppsatsen hänvisar jag dessutom till forskning som visar att hur begreppet invandrare har använts har lett till stigmatisering vilket gör ordet problematiskt att använda. I den här uppsatsen kommer begreppet invandrare att användas för att visa på hur det används i integrationspolitiken. Det innebär inte att jag ställer mig bakom hur begreppet används.

## 5. Material

### 5.1 Regeringens egen presentation av tänkta åtgärder

Jag kommer att utgå från två skrivelser som regeringen har presenterat för riksdagen. Dessa är regeringsskrivelserna 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration* och 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*. I dessa skrivelser presenterar regeringen mål och huvudsaklig strategi med integrationspolitik, tänkta och genomförda åtgärder för integration.

Med åtgärd menar jag en politisk insats som syftar till att lösa ett problem. Det kan röra sig om att ändra lagstiftning, att ge ett särskilt uppdrag till en myndighet, ekonomiska bidrag eller andra former av handlande för att lösa ett visst problem.

Jag kommer inte att titta på de åtgärder som regeringen presenterar som syftar till att samla information eller utvärdera. Anledningen är att dessa utgör steg på väg mot konkreta åtgärder riktade mot en målgrupp och att de inte utgör åtgärder för integration i sig själva. Jag utesluter också åtgärder där regeringen ger bidrag till kommunalt formulerade insatser. Detta beror på att det i det fallet inte är regeringen som formulerar problem, orsak, lösning och målgrupp utan kommunerna.

### 5.2 Avgränsning

Jag kommer av praktiska skäl att fokusera på den politik som alliansregeringen 2006 till 2010 har fört. För det första hade alliansregeringen då haft goda möjligheter att tillägna sig kritiken mot den integrationspolitiska strategin från 1997 som kom från flera håll. För det andra publicerade regeringen 2006 till 2010 en strategi för integration. Den viktigaste anledningen till att jag väljer regeringen 2006 till 2010 är att under samma regeringsperiod har regeringen också haft möjlighet att genomföra ett antal åtgärder inom ramen för sin strategi. Dessa har regeringen sedan redovisat i Skrivelsen *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*. Efterföljande alliansregering har inte på samma sätt som tidigare formulerat en tydlig strategi för integration. Stefan Löfvens regering har tagit ett nytt grepp på integrationspolitiken genom att inte ha en integrationspolitik skild från annan politik alls (Landén 2014, Sveriges radio). Eftersom den nuvarande regeringen i skrivande stund enbart har haft ett och ett halvt år på sig att tillämpa det nya grepp som de har tagit på integrations-



politiken så kan jag av praktiska skäl inte utvärdera deras förda politik. Därför begränsar jag mig till den strategi för integration som alliansregeringen 2006 till 2010 formulerade.

### 5.3 Källkritik

Några av de källor som jag använder mig av finns det ett behov av att diskutera ur ett källkritiskt perspektiv.

Detta gäller den statliga offentliga utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering (SOU 2006:79). Tillkomsten av utredningen var turbulent. Hösten 2004 fick integrationsutredningen, en statlig utredning på liknande tema, kritik av delar av sin referensgrupp för att blunda för den etniska diskrimineringen i Sverige (Stenberg 2005, Dagens Nyheter). Dåvarande integrationsminister Mona Sahlin avslutade integrationsutredningen och tillsatte sociologiprofessorn Masoud Kamali som utredare för en ny utredning nämligen utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering (ibid.). Från forskarvärlden kom kritik om att händelseförloppet utgjorde politisk styrning av forskningen (ibid.). Trovärdigheten i utredningens resultat kan därför ifrågasättas.

Jag använder mig av utredningen tillsammans med andra källor för att belysa vilken kritik som har riktats mot hur integrationspolitiken har förts. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering används inte som utgångspunkt i genomförandet av undersökningen eller formulerandet av slutsatser. Detta innebär att uppsatsens genomförande och slutsatser är fristående från utredningen.

Det material som jag kommer att utgå från är två skrivelser från regeringen till riksdagen. Att materialet är politiskt skulle kunna utgöra ett problem. Dess avsändare regeringen har avsikten att med hjälp av skrivelsen få igenom sin politik och presentera sin tolkning av omvärlden som sanning.

Eftersom jag är intresserad av hur integrationspolitiken ramar in politiskt så är detta inte ett problem utan en fördel. Att mottagaren av skrivelsen är riksdagen får naturligtvis betydelse för hur regeringen väljer att formulera målgrupp i integrationspolitiken. Detta kommer jag att återkomma till nedan. Eftersom jag är intresserad av hur ett problem är politiskt möjligt att formulera så är det särskilt intressant att titta på hur regeringen väljer att formulera integrationspolitiken gentemot sin politiska "ägare" riksdagen.

## 6. Bakgrund: valet av målgrupp i svensk integrationspolitik

### 6.1 En sammanfattning av svensk integrationspolitik

På 70-talet etablerades en gemensam invandrar- och minoritetspolitik (Borevi 2002). Målet med invandrapolitiken var jämlikhet, valfrihet och samverkan och syftet var att tillgodose "invandrarnas" behov utifrån de här tre målen (Borevi 2002, 89). "Invandrarna" skulle ges möjlighet att delta i det svenska samhället på samma villkor som "svenskarna" (Borevi 2002, 89). Vissa informationsinsatser riktade sig till svenskfödda men i övrigt var det enbart invandrare som var målgrupp för politiken (Borevi 2002, 104f). Många var dock eniga om att politiken behövde lämna assimilationstänkandet (SOU 2006:79). Assimilation var ett ord som skulle undvikas, istället talades det om anpassning (Borevi 2002, 98). Invandrarna skulle inte assimileras utan de skulle ha möjlighet att både bevara sin egen "kulturella särart" men också få tillgång till den "svenska kulturen" och anpassas till den (Borevi 2002, 90). Trots att man ville undvika assimilation var det inte tal om ömsesidig anpassning. Några tankar på ett särskiljande av invandrarnas specifika behov skulle kunna få stigmatiserande effekter hade man inte (Borevi 2002, 105).

År 1997 ersattes den gamla invandrapolitiken med en integrationspolitik och med den valdes en ny riktning (Borevi 2002, 125ff). Borevi (2002) visar på att det sedan 90-talet har funnits en medvetenhet om problematiken med valet av målgrupp i invandrapolitiken. I betänkandet från den invandrapolitiska kommittén 1996 påpekades att invandrapolitiken var problematisk därför att den kategoriserade invandrare, vilket ledde till stigmatisering (Borevi 2002, 120). Denna tanke återfinns också i en proposition från regeringen år 1991 (Borevi 2002, 116). Betänkandet från 1996 betonar också att en tidsgräns behövs för hur länge särskilda åtgärder kan riktas till så kallade "nyanlända" (Borevi 2002, 121). Efter de första fem åren ansågs särskilda åtgärder inte längre kunna motiveras utifrån "invandrarskap" (ibid.).

Tanken med integrationspolitiken som infördes 1997 var alltså just att komma bort från en riktad politik mot invandrare (Riksrevisionen 2005, 13f). Nu talades det om integrationspolitik och inte längre om invandrapolitik för att understryka att hela samhället bör vara föremål för integration (Borevi 2002, 132f).

Avsikten med att använda begreppet integration var enligt Beckman (2011, 66f) åter igen att distansera sig från assimilation som uppfattas som negativt. Enligt Beckman (ibid.) så är skillnaden mellan integration och assimilation att det senare syftar på ensidig anpassning. Syftet med att använda begreppet integration är var just att visa på att anpassningen bör vara ömsesidig och gälla alla grupper i samhället (Beckman 2011, 66f).

Ett tydligt mål med den nya politiken var att undvika "vi" och "dom" och att inte stigmatisera genom riktade åtgärder utifrån "invandrarskap" (Borevi 2002, 132f). Generella åtgärder gentemot hel samhället skulle nu vara huvudregeln (Riksrevisionen 2005, 21). Integrationsåtgärder var tänkta att styras av behov snarare än födelseland (Riksrevisionen 2005, 21). Under en tvåårsperiod skulle insatser riktas mot nyanlända invandrare, men därefter var målet en generell välfärdspolitik (Borevi 2002, 125ff). Det var nu som invandrarverket ersattes av integrationsverket och Sverige fick en integrationsminister och en migrationsminister istället för en invandrarminister (Borevi 2002, 133).

Även alliansregeringen 2006 till 2010 visade tecken på en medvetenhet om problematiken med riktad respektive generell politik (Mahmood 2007, 80ff). År 2007 lade regeringen till exempel ner Integrationsverket vars existens ansågs vara ett tecken på att integrationspolitiken sågs som separat från övrig politik och enbart berörde invandrare (ibid.).

Sammanfattningsvis var målet med integrationspolitiken att undvika assimilation och åtgärder särskilt riktade mot invandrare.

## **6.2 Goda avsikter men lyckades man i praktiken?**

Trots medvetenheten om problemet med politik riktad mot invandrare föreslog kommittén 1996 ändå riktade åtgärder baserat på "invandrarskap", skillnaden var att de skulle undvika att kallas för invandarspecifika åtgärder för att undvika stigmatisering (Borevi 2002, 114f). Enligt utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering så rekommenderade kommittén 1996 en politik som inte bara riktades mot invandrare utan också förstärkte gränserna mellan "vi" och "dom" (SOU 2006:79, 63f). I den invandrapolitiska kommitténs betänkande från 1996 kopplas misslyckad integration samman med brister hos invandrarna själva (SOU 2006:79, 62f). Det finns exempel på då invandrarna själva har omtalats som orsaken till skillnaderna mellan

”invandrare” och ”svenskar” (SOU 2006:79, 62f). Till exempel så bedömdes den högre arbetslösheten bland invandrare bland annat bero på bidragsberoende (ibid.).

Även den integrationspolitik som sen infördes 1997 till följd av betänkandet misslyckades med att undvika riktade åtgärder mot invandrare. Enligt Borevi (2002, 128) var målgruppen för politiken som infördes 1997 fortfarande invandrare. Strategin för att hantera problematiken med riktad politik var att ändra benämningen till integration (Borevi 2002, 130f). Det vill säga förändringen var enbart retorisk (ibid.).

Flera forskare har visat på att det har talats om integration som en egenskap som saknas hos vissa individer och särskilt hos den grupp som kategoriseras som invandrare (Beckman 2011, Kamali 2006, Borevi 2002). Integrationsfrämjande insatser riktas därmed mot de invånare som anses ”lida brist på integration”, nämligen invandrarna (Borevi 2002). Detta sätt att tala om integration antyder att vissa delar av samhället, ”invandrarna”, saknar integration medan andra delar av samhället, ”svenskarna”, redan är integrerade.

Uppdelandet i ”vi och ”dom” går ut på att ”vi” upplevs som en redan integrerad grupp medan ”dom” som inte är integrerade därmed bör vara föremål för integrationsinsatser (SOU 2006:79, 13). I uppdelandet mellan ”vi” och ”dom” finns också en makthierarki (SOU 2006:79, 20). Strukturell och institutionell maktutövning innebär att genom att ha makten över samhällsinstitutionerna får vissa grupper makt över andra (SOU 2006:79, 57ff). Innehavarna av makt återskapar sedan denna maktordning (ibid.). I hopkopplandet av ”invandrarskap” till att ha ”brist” på kunskap om samhället, social kompetens eller andra egenskaper som anses krävas för att fungera i samhället leder till att det etableras en underordning i förhållande till ”svensken” (ibid.). Denna maktordning visas genom språkbruk som till exempel att invandrare ska integreras, medan resten av befolkningen redan är integrerad (SOU 2006:70, 52ff).

### 6.3 Kritiken mot valet av målgrupp i integrationspolitiken

Kritiken mot integrationspolitiken kan sammanfattas i två punkter.

För det första kritiserar politiken för att inte har uppnått sitt syfte det vill säga ett enat samhälle. Enligt utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering (SOU 2006:79, 13, 22f) har den integrationspolitik som förts, från 90-talet fram tills utredningens publicerande 2006, varit ineffektiv och inte främjat social samman-

hållning<sup>2</sup>. Integrationspolitiken har endast motarbetat sitt eget syfte genom att återskapa en uppdelning mellan "vi" och "dom" (SOU 2006:79, Mahmood 2007).

För det andra kritiserar integrationspolitiken för att riktas mot invandrare och på så sätt leda till stigmatisering.

Kritiken kan sammanfattas i att integrationspolitiken av två skäl har misslyckats med att rikta sig mot rätt målgrupp. För det första har den förda politiken misslyckats med att rikta sig mot *rätt* målgrupp eftersom det tänkta målet om ömsesidig anpassning inte har uppnåtts. För det andra har integrationspolitiken riktat sig mot *fel* målgrupp eftersom riktad politik mot invandrare har lett till stigmatisering.

---

<sup>2</sup> Jämför med Beckmans definition av integration som att delar tillsammans utgör en helhet.

## 7. Analys av integrationspolitiken 2008 till 2010

### 7.1 Idén om målgrupp i den övergripande strategin

I skrivelsen *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration* (skr. 2008/09:24) redovisar regeringen vilken inriktning de bedömer att integrationspolitiken bör ha.

De övergripande målen för integrationspolitiken som fastställdes 1997 och sedan kompletterades 2001, 2002 och 2008 är följande:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för, och
- ett samhälle fritt från diskriminering (skr. 2008/09:24, 33).

Spår av idén om ömsesidig anpassning och förening av samhällets delar kan anas. Det talas om att ömsesidig respekt för olikheter är viktigt och att "alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga och medansvariga" för samhällets grundläggande demokratiska värderingar (skr. 2008/09:24, 33). Ansvar för integrationen läggs därför på alla Sveriges invånare. Dessutom lyfts samhällsgemenskap fram som ett mål vilket kan liknas med en förening av samhällets olika delar.

Men som jag har argumenterat för ovan så måste ansvaret för anpassningen fördelas jämnt om assimilation ska undvikas. Regeringen visar också på en ambition att undvika selektiva insatser riktade mot invandrare.

Strategin utgår från att integrationspolitikens mål i huvudsak ska uppnås genom generella insatser som riktar sig till hela befolkningen. Eventuella riktade insatser ska baseras på särskilda individuella behov eller förutsättningar. Säråtgärder som riktas till invandrare som grupp ska inte förekomma efter den första tiden i Sverige. (Skr. 2008/09:24, 6).

Trots att ovanstående stycke visserligen innehåller en brasklapp i form av "i huvudsak" och "eventuella riktade insatser" visar stycket på regeringens ambition att genomföra generella integrationsfrämjande insatser för att uppnå ett integrerat Sverige. I *Egenmakt*

*mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration* förtydligar regeringen att de eventuella riktade insatserna "ska baseras på särskilda individuella behov och förutsättningar, inte på att en person är född i ett annat land" (skr. 2009/10:233).

## **7.2 Problem, orsak och lösning i regeringens genomförda och planerade åtgärder**

Regeringen har delat in strategin i sju strategiska områden (skr. 2008/09:24, 4). För enkelhetens skull väljer jag att hålla mig till regeringens indelning och kommer att analysera åtgärderna inom varje strategiskt område tillsammans.

### **7.2.1 Åtgärder under den första tiden i Sverige**

Etableringsreformen infördes med syfte "[...] att påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet för vissa nyanlända invandrare [...]" (skr. 2009/10:233, 11). Inom etableringsreformen ingår flera åtgärder. Problemet som de här åtgärderna är tänkta att lösa är att vissa nyanlända invandrare inte etableras tillräckligt fort.

Med vissa nyanlända invandrare menas flyktingar, andra skyddsbehövande med uppehållstillstånd och deras anhöriga samt nyanlända mellan 18-19 år som inte har sina föräldrar i Sverige (skr. 2009/10:233, 12). Kategorin vissa nyanlända invandrare har enligt lag rätt till särskilt stöd som övriga nyanlända invandrare (till exempel arbetskraftsinvandrare) inte får (skr. 2009/10:233, 11f).

Inom etableringsreformen ingår till en början att arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlända tar fram en etableringsplan bestående av svenskundervisning, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser (skr. 2009/10:233, 11). Orsaken till problemet är att vissa nyanlända invandrare inte är tillräckligt anpassade till Sverige. Lösningen är att ge nyanlända arbetsträning, samhällsorientering och svenskundervisning.

Nyanlända ska också få en etableringsersättning om de deltar i etableringsinsatser (ibid.). Tanken är att etableringsersättningen ska leda till snabbare etablering genom ökade incitament. Det är alltså vissa nyanlända invandare som bedöms vara orsaken till problemet eftersom de inte är tillräckligt motiverade att etablera sig och integration är tänkt att uppnås genom att de förändrar sitt beteende.

Regeringen har också infört etableringslotsar som är tänkta att vara ett stöd under etableringsperioden (ibid.). Problemet är att etableringen av nyanlända i samhällslivet

inte är tillräckligt snabb, men någon tydlig orsaksförklaring till problemet saknas. Stat och kommun är den aktör som står för lösningen.

Etableringsreformen innebar också en ändring av ansvarsförhållandena mellan stat och kommun för att uppnå "[...] en effektivare etableringskedja [...] genom klarare och tydligare ansvarsförhållande mellan olika aktörer [...]" (skr. 2009/10:233, 11). Arbetsförmedlingen fick därför ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna istället för kommunerna (ibid.). Även här ligger orsaken till problemet och lösningen hos stat och kommun.

Etableringssamtalen innebär rådgivning och stöd ifrån arbetsförmedlingen för att ge information om arbetsmarknadsläget på olika platser i Sverige (skr. 2008/09:24, 38f). Det är också under etableringssamtalen som etableringsplanen tas fram (skr. 2009/10:233, 12). Orsaken till att etableringen av nyanlända tar tid bedöms i det här fallet bero på att nyanlända bosätter sig i orter där förutsättningarna för att få jobb och bostad inte är lika bra som på andra orter. Eftersom det är de nyanlända som är orsaken till problemet så är lösningen att ge information till nyanlända.

För att nyanlända ska etableras på arbetsmarknaden fortare införde regeringen subventionerade anställningar så kallade instegsjobb (skr. 2008/09:24, 37). Tanken med subventionerade anställningar är att incitamenten för arbetsgivare att anställa nyanlända ska öka. Men tanken är också att instegsjobben ska innehålla handledning (skr. 2009/10:233, 13). Orsaken till problemet är i det här fallet både att arbetsgivarnas vilja att anställa nyanlända inte är tillräckligt stark och att de nyanlända inte är tillräckligt anpassade till arbetsmarknaden och därför behöver handledning. Lösningen består både i att arbetsgivare kommer i kontakt med nyanlända som potentiella anställda och att nyanlända får arbetsträning.

Ökade möjligheter att komplettera utländska högskoleutbildningar syftar till att ge nyanlända invandrare behörighet motsvarande en svensk utbildning (skr. 2008/09:24, 13). Orsaken till bristande integration är i det här fallet undermålig utbildning eller utbildning som inte passar det svenska systemet (till exempel utländsk juristutbildning) hos den identifierade gruppen och en lösning uppnås genom att nyanlända kompletterar sin utbildning. I det här fallet är det nyanlända invandrare som identifieras som orsaken till problemet och som är målgruppen för lösningen.

Bedömningen av utländska utbildningar har förbättrats genom att högskoleverket har tagit fram stöd för bedömning av utländsk utbildning (skr. 2009/10:233, 14).



Problemet som den här åtgärden är tänkt att lösa är att nyanlända har svårt att få yrken som motsvarar deras kompetens samt att det är svårt att matcha deras kompetens med rätt vidareutbildning. Orsaken till problemet är att antagningshandläggare, studievägledare och arbetsförmedlare med flera har svårt att bedöma utrikes förvärvad utbildning. Lösningen är att dessa grupper får stöd i sin bedömning.

Högskoleverket har också gett ut broschyren *Att studera på högskolan* till "[...] ungdomar med ursprung i andra länder och deras föräldrar [...]" (skr. 2009/10:233, 14). Syftet med broschyren är att informera om "[...] fördelarna med att skaffa sig en högskoleutbildning och hur det svenska högskolesystemet fungerar" (ibid.). Utifrån syftet bedömer jag att problemet som åtgärden är tänkt att lösa är att nyanlända ungdomar inte studerar vidare i tillräckligt hög utsträckning. Orsaken är att nyanlända ungdomar och deras föräldrar har bristande kunskap om det svenska högskolesystemet och fördelarna med högre utbildning. Problemet ska lösas genom att "ungdomar med ursprung i andra länder och deras föräldrar" får information.

Regeringen har också förbättrat resurserna för validering av utrikes förvärvad yrkeskompetens (ibid.). Tanken är att utförare av validering ska ha tillgång till nationella riktlinjer och utökade resurser samt att modeller för validering ska tas fram för fler yrken (ibid.). Problemet är att nyanlända har svårt att komma ut på arbetsmarknaden och få ett jobb som motsvarar deras kompetens (skr. 2008/09:24, 39). Orsaken är att valideringen inte görs tillräckligt snabbt och för tillräckligt många yrken. Det är alltså staten som brister. I det här fallet är det också staten – genom till exempel Myndigheten för yrkeshögskolan och Arbetsförmedlingen – som är målgrupp för lösningen.

Regeringen har också haft en dialog med frivilligsektorn och kommunerna om etablering av nyanlända (skr. 2009/10:233, 15). Det övergripande problemet är att etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden inte är tillräckligt effektiv (skr. 2008/09:24, 35). Om regeringen anser att det är staten som är ansvarig för att etableringen tar för lång tid framgår inte. Skulden för problemet läggs därför inte på någon aktör. Lösningen, att förbättra formerna för de ideella organisationerna att bidra, har dock ideella organisationer som målgrupp.

Regeringen menar att tillgång till yrkesutbildning är viktigt för nyanländas etablering (skr. 2009/10:233, 15). Åtgärder för att utöka tillgången till yrkesutbildning presenteras under avsnitt 7.2.4 *Bättre språkkunskaper och utbildning för vuxna*.

### 7.2.2 Fler i arbete och fler företagare

Integration på arbetsmarknaden ska åstadkommas genom en generell ökning av utbud och efterfrågan samt förbättrad matchning (skr. 2008/09:24, 44). Tillgång till arbete ses som den viktigaste åtgärden för att lösa den bristande integrationen även om regeringen erkänner att tillgången till arbete inte automatiskt är samma sak som integration (skr. 2008/09:24, 43).

Nystartsjobb har införts för att genom subventionerade anställningar öka långtidsarbetslösas möjlighet att få anställning (skr. 2009/10:233, 22f). Problemet är hög arbetslöshet. Den lösning som föreslås är att kompensera arbetsgivarnas lönekostnader om de anställer en person som kvalificerar sig för nystartsjobb (ibid.). Orsaken till problemet är att det saknas efterfrågan hos arbetsgivarna. Arbetsgivarna är föremål både för orsaksförklaringen och målgrupp för lösningen.

Flexiblare anställningsformer ska öka incitamenten för företag att anställa personer med osäkra meriter och referenser (skr. 2009/10:233, 24). Åtgärden innebär en utökad möjlighet att visstidsanställa utan att behöva motivera varför visstidsanställning har valts som anställningsform (ibid.). Flexiblare anställningsformer syftar precis som nystartsjobben till att lösa problemet med hög arbetslöshet. Orsaken i det här fallet är dock att många arbetslösa har osäkra meriter. Detta ska lösas genom att viljan hos arbetsgivarna att anställa personer med osäkra meriter ska öka. Målgrupp för lösningen är arbetsgivare men orsaken knyts till arbetslösa.

Jobb- och utvecklingsgarantin som regeringen har infört består av tre faser, coaching och förberedande insatser, arbetspraktik och arbetsträning samt någon typ av anställning organiserad genom arbetsförmedlingen (skr. 2009/10:233, 23). Att arbetslösa inte är anställningsbara orsakar hög arbetslöshet. Lösningen är att anpassa arbetslösa till arbetsmarknaden. Det är tydligt att målgruppen för den här åtgärden är arbetslösa.

Jobbskatteavdraget är en skattereduktion som ger låginkomsttagare en procentuellt högre skattereduktion än höginkomsttagare (skr. 2009/10:233, 24). "Därmed gör jobbskatteavdraget det väsentligt mer lönsamt för alla att arbeta [...]" (ibid.). Orsaken till att många befinner sig utanför arbetsmarknaden anses i det här fallet vara att de inte har tillräckligt starka incitament att ta arbete. Orsaken anses därför bero på de arbetslösa. Det är också arbetslösa som är målgrupp för lösningen det vill säga att öka deras incitament att arbeta.

Med hjälp av Arbetsgivarverkets mångfaldsstrategi ska "[...] den etniska och kulturella mångfalden [...]" öka bland anställda inom staten (skr. 2009/10:233, 24). Att staten inte anställer heterogent anses vara en orsak till att utrikes födda inte får statlig anställning. Lösningen på problemet är att staten förändrar sin strategi vid anställning.

Nystartskontor har på regeringens initiativ startats i områden med utbrett utanförskap (skr. 2009/10:233, 68). Vad utbrett utanförskap är klargör dock inte regeringen. Syftet med nystartskontoren är att flera myndigheters tjänster för vägledning och stöd för att få arbete eller starta företag ska vara tillgängliga på samma ställe (skr. 2009/10:233, 25). Problemet som ska lösas är att utrikes födda är arbetslösa i alldeles för hög utsträckning samt att utanförskap är mer utbrett i vissa områden än i andra. Eftersom lösningen presenteras som att öka stöd och vägledningen till arbetslösa och personer i utanförskap i dessa områden så är det staten genom ett antal myndigheter som arbetsförmedlingen och försäkringskassan som löser problemet. Här kan ingen tydlig orsaksförklaring urskiljas.

Flera åtgärder som gynnar företagande generellt har genomförts (skr. 2009/10:233, 24f). Ur ett integrationsperspektiv är syftet med åtgärderna att minska arbetslösheten genom att uppmuntra arbetslösa att starta företag samt att göra det enklare att starta företag (ibid.). Några orsaker till att många arbetslösa befinner sig i utanförskap är att de inte har tillräckliga incitament att starta eget företag och att det är svårt. Skälet till att det är svårt kan endast vara statens. Här kan två aktörer som är målgrupp för lösningen identifieras. Dels ska arbetslösa uppmuntras till att starta företag men staten ska också förenkla regelverket för att göra det lättare att starta företag.

Utöver detta genomförde regeringen en särskild satsning för företagande bland personer med "utländsk bakgrund" genom att Tillväxtverket fick i uppdrag att ge rådgivning, tillgång till mentor och stöd till nätverk samt förbättra finansieringsmöjligheterna för personer med "utländsk bakgrund" (skr. 2009/10:233, 26). Vissa av åtgärderna var också särskilt riktade till ungdomar och kvinnor med "utländsk bakgrund" (ibid.). Problemet som åtgärden är tänkt att lösa är att utrikes födda har svårare att starta företag än andra. Utifrån den lösning som presenteras måste orsaken till problemet tolkas som att personer med invandrare saknar kunskap och andra förutsättningar som behövs för att starta företag. Problemet är tänkt att lösas genom att staten, genom Tillväxtverket, tillhandahåller stöd till "utrikes födda". Lösningen uppnås alltså med "utrikes födda" som målgrupp.

Tillväxtverket har också genomfört ett projekt för ömsesidig förståelse mellan banksektorn och "utlandsfödda" företagare (skr. 2009/10:233, 27). Problemet som åtgärden är tänkt att lösa är att "utrikes födda" företagare har svårare att få finansiering än andra (skr. 2008/09:24, 46). Lösningen är dock utbildning för både bankanställda och företagare med "utländsk bakgrund" för att uppnå ömsesidig förståelse (skr. 2009/10:233, 27). Trots att problemet framställs som att företagare med "utländsk bakgrund" möter hinder från banksektorn och därför inte ska skuldbeläggas så involverar lösningen fortfarande anpassning från företagarnas sida. Utifrån hur lösningen ser ut måste orsaken tolkas som brist på ömsesidig förståelse hos både bankanställda och företagarna.

Inom regeringens handlingsprogram för ungdomar görs flera satsningar för ungdomar i, eller som riskerar att hamna i, utanförskap (skr. 2009/0:233, 27). Till exempel ska aktiveringsinsatsen *lyft* få ungdomar sysselsatta (skr. 2009/10:53, 51). "Syftet med åtgärden är att få unga arbetslösa i aktivitet och hindra att arbetslösheten passiviserar" (skr. 2008/09:24, 51). Problemet är att många ungdomar befinner sig i eller riskerar att hamna i utanförskap (skr. 2009/10:233, 27). *Lyft* framstår som en typ av arbetsträning. Orsaken till problemet är att unga inte är anpassade för riktiga arbeten och därför är lösningen att ordna sysselsättning och kontakt med arbetslivet innan de unga kan få ett "riktigt" jobb. Unga är målgrupp för lösningen.

### 7.2.3 Åtgärder inom grundskola och gymnasieskola

Läsa, skriva, räkna-satsningen innebär att statsbidrag ges till insatser med syftet att förbättra elevernas baskunskaper (skr. 2009/10:233, 40). Enligt 5 § förordning (2008:754) om statsbidrag för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna ska statsbidrag utgå till insatser som stärker kompetensen bland lärare, utökning av personalen, andra liknande stöd- och utvecklingsinsatser samt införskaffande av läromedel. Problemet är att färdigheterna i att läsa, skriva och räkna inte är tillräckligt bra hos eleverna, men skulden läggs inte på eleverna utan det är skolorna som brister. Skolorna är också målgrupp för lösningen.

Regeringen avser att införa avstämningstillfällen i slutet av årskurs 3, 6 och 9, vilket innebär att kunskapskrav tas fram för varje årskurs och att elevernas kunskap bedöms i förhållande till kunskapskraven (skr. 2009/10:233, 40). Fler nationella prov ska också införas för att förbättra uppföljningen av elevernas kunskaper (skr. 2008/09:24, 49). Åtgärden är tänkt att lösa problemet med att elever har olika behov och att om dessa

behov inte identifieras riskerar vissa elever att halka efter. Att skolan inte är tillräckligt bra på att följa upp och utvärdera elever anses vara orsaken till problemet. Det är därför skolan som är målgrupp för lösningen.

Regeringen skriver att "[i]nformationen till föräldrar och elever om skolresultaten måste förbättras" (skr. 2008/09:24, 49). Syftet med individuella utvecklingsplaner är därför att förbättra samarbetet mellan föräldrar och lärare, att förbättra uppföljningen hos lärare och föräldrar samt att låta eleverna sätta egna mål och försöka uppnå dem (ibid.). Grundproblemet är att skolresultaten inte är tillräckligt bra och delar av orsaken bedöms vara att informationen från skolan till föräldrarna inte är tillräcklig samt att föräldrarnas delaktighet och samarbete med skolan är för dåligt. Problemet är tänkt att lösas genom att lärare, föräldrar och elever gör en skriftlig överenskommelse om elevens framtida utveckling.

Flera åtgärder syftar till att förbättra lärarnas kompetens. Åtgärderna är förbättring av lärarutbildningen, införande av speciallärarutbildning för att ge elever som riskerar att inte nå målen extra stöd samt skärpta behörighetsregler för lärare och lärarlegitimation (ibid.). I samtliga åtgärder är det tydligt att orsaken till problemet är brister i lärarnas kompetens och lärare är målgrupp för lösningen.

Införande av lärlingsutbildningar och två separata examina, ett för elever som vill studera vidare och ett för elever som vill börja arbeta efter gymnasiet, syftar till att lösa problemet med att många elever inte klarar av gymnasiet (ibid.). Det individuella programmet – som syftar till att ge elever som inte har behörighet till gymnasiet möjlighet att läsa upp ämnen – ska ersättas av flera alternativa introduktionsprogram med olika inriktningar (skr. 2009/10:233, 43). Även med den här åtgärden är tanken att elevernas förutsättningar för att klara av gymnasiet ska förbättras genom att gymnasieskolan förändras. Eftersom lösningen presenteras som att gymnasiesystemet måste förändras måste orsaken tolkas som att gymnasiet inte var anpassat till alla typer av elever. Eftersom åtgärden förbättrar elevernas förutsättningar att genomföra gymnasiet är det inte en beteendeförändring hos eleverna som är målet med lösningen utan en förändring av gymnasieskolan. Tanken är också att kvaliteten inom gymnasieutbildningarna ska höjas generellt. Det är alltså gymnasieskolans huvudman staten som är orsaken till problemet och målgrupp för lösningen.

Behörighetskraven för gymnasieskolan ska också skärpas för att fler ska klara gymnasiet (skr. 2009/10:233, 43). Problemet med att många elever inte går färdigt

gymnasiet var alltså tänkt att lösas genom att kraven för att bli antagen till gymnasiet höjs så att eleverna är bättre förberedda för gymnasiet. Målgruppen för lösningen är alltså eleverna. Orsaken till problemet är att elever som antas till gymnasiet inte har tillräckliga kunskaper för att klara av gymnasiet.

Införandet av avgiftsfri förskola från 3 år var tänkt att bidra till att lösa problemet med dåliga skolresultat eftersom barn som går i förskola gör bättre ifrån sig i skolan senare. Tanken med åtgärden var att få fler föräldrar att låta sina barn gå i förskola (skr. 2009/10:233, 43). Det är alltså att föräldrarna inte sätter sina barn i förskola som är orsaken till problemet och det är också föräldrarna som är målgrupp för lösningen.

För att bidra till att lösa problemet med dåliga skolresultat infördes förskolelyftet. Åtgärden syftade till att öka kompetensen hos förskolelärare och barnskötare (skr. 2008/09:24, 50). Utifrån åtgärdens syfte kan dålig kompetens hos förskolelärare och barnskötare tolkas som en orsak till dåliga skolresultat senare. Lösningen riktar sig till förskolelärare och barnskötare.

Satsningen på sommarskolor innebär att antalet sommarskolplatser ska utökas för att fler elever ska kunna förbättra sina kunskaper i de ämnen som behövs för att komma in på gymnasiet (skr. 2009/10:233, 44). Problemet som åtgärden är tänkt att lösa är att för många elever inte når målen. Eftersom sommarskola är frivilligt så är orsaken till problemet i det här fallet att det inte finns tillräckliga möjligheter för eleverna att frivilligt få hjälp med att till exempel få behörighet för gymnasiet. Det är staten som har ansvaret för att erbjuda den här hjälpen.

Med allmänna råd för utbildning av nyanlända elever syftar regeringen till att förbättra skolpersonalens mottagande av och arbete med nyanlända elever (skr. 2009/10:233, 44). Att elever som har "invandrat" har svårare att uppnå goda skolresultat är problemet (skr. 2008/09:24, 48). Det är tydligt att råden syftar till att påverka skolpersonalen även om någon tydlig orsaksförklaring inte finns.

Regeringen satsar även på andraspråksinlärning genom att höja kompetensen på lärarna i svenska som andraspråk och sfi (skr. 2009/10:233, 44). En tydlig problembeskrivning och orsaksbeskrivning saknas men eftersom syftet är att lärarnas kompetens ska förbättras så kan lärarna tolkas som målgruppen med åtgärden. I längden ska språkkunskaperna hos invandrare förbättras. Grundproblemet får därför antas vara dåliga svensk kunskaper hos invandrare.

#### 7.2.4 Bättre språkkunskaper och utbildning för vuxna

Den viktigaste åtgärden för integration som regeringen tillhandahåller på det här området är svenska för invandrare (sfi). Regeringen konstaterar att "[a]rbete och grundläggande kunskaper i svenska språket är av avgörande betydelse för att undvika att de som kommer till vårt land fastnar i bidragsberoende och passivitet" (skr. 2008/09:24, 51). Problemet som svenska för invandrare är tänkt att lösa är bidragsberoende, arbetslöshet och passivitet (ibid.). Orsaken är att för många invandrare saknar tillräckliga kunskaper i svenska. Lösningen är att utbilda invandare i svenska. Målgrupp för lösningen är invandrare.

Konkretiserande av målen för sfi genomfördes för att lösa problemen med att lärare och sfi-studerande har svårt att förstå vad målen är och vilka krav som ställs (skr. 2009/10:233, 54). Eftersom orsaken är att statens kursplan är för allmän och målen är otydliga läggs ansvaret för att lösa problemet på saten genom skolverket.

Införandet av nationella slutprov i sfi syftar till att säkerställa att deltagarna uppnår målen med utbildningen och att bedömningen sker likvärdigt (skr. 2008/09:24, 51). Eftersom problemet är både att deltagare inte uppnår målen och brist på likvärdighet i bedömningen är orsaken både att incitament hos deltagarna saknas och att redskap för likvärdig bedömning saknas. Ansvaret för att lösa problemet läggs inte på lärarna, utan staten ska införa ett verktyg som ska göra det lättare för lärarna att göra en likvärdig bedömning. Invandrare är också målgrupp för lösningen genom att nationella slutprov ska öka deras incitament att uppnå målen.

Sfi-läraryftet infördes för att förbättra lärarnas kompetens och därigenom förbättra elevernas resultat (skr. 2009/10:233, 54). Det är tydligt att det är det är lärarnas bristande kompetens som är orsaken till problemet och att lärarna är målgrupp för lösningen.

Regeringen tar också upp möjligheten att införa tidsbegränsad sfi även om det inte har införts (skr. 2009/10:233, 54). Hur tidsbegränsningen skulle se ut är inte preciserat, men det är tydligt att problemet är att nyanlända anses ha bristande kunskaper i svenska därför att de inte fullföljer sfi-utbildningen (skr. 2008/09:24, 52). Bristande kunskaper i svenska är sen skälet till att de inte kommer in på arbetsmarknaden (ibid.). Orsaken till problemet är alltså de nyanlända och lösningen består av att stärka deras incitament att fullfölja sfi-utbildningen.

Att nyanlända invandrare inte lär sig svenska tillräckligt snabbt anses vara ett problem och därför införde regeringen en sfi-bonus på försök (skr. 2009/10:233, 55). Syftet med sfi-bonusen är att "öka incitamenten för deltagarna att snabbare lära sig svenska" (skr. 2008/09:24, 52). Eftersom orsaken till problemet är att nyanlända invandrare inte har tillräckligt stark vilja att lära sig svenska snabbt är de också målgrupp för lösningen.

Skolinspektionen har fått ökade sanktionsmöjligheter mot huvudmän för sfi som inte sköter sitt uppdrag tillräckligt bra (skr. 2009/10:233, 55). Syftet med åtgärden är alltså att för det första genom hot om sanktioner få huvudmännen att sköta sitt uppdrag, samt att då huvudmän missköter ska det leda till värre konsekvenser. Det är tydligt att huvudmännen för sfi uppfattas som orsaken till att kvaliteten på utbildningen inte håller så hög nivå som den skulle kunna och det är därför huvudmännen som är målgrupp för lösningen.

Regeringen har också skapat fler studieplatser vid yrkesutbildning för vuxna (skr. 2009/10:233, 55f). Regeringen skriver att "[t]illgång till yrkesutbildningar för vuxna är viktigt för arbetssökande som behöver komplettera tidigare kompetenser" (skr. 2009/10:233, 55). Sedan konstateras att detta är särskilt viktigt för "[...] invandrare som antingen saknar en yrkesutbildning som är gångbar i Sverige eller vars tidigare erfarenhet inte fullt ut motsvarar vad som efterfrågas av arbetsgivare i landet" (skr. 2009/10:233, 56). Problemet som åtgärden är tänkt att lösa är alltså en hög arbetslöshet, särskilt bland invandrare och orsaken bedöms vara brister i utbildningen och kompetensen hos dessa. Lösningen är att skapa fler utbildningsplatser för inte bara invandrare utan för arbetslösa generellt. Målgruppen för lösningen är därför arbetslösa.

#### **7.2.5 En effektiv bekämpning av diskriminering**

Regeringen har infört en ny samlad diskrimineringslag som är tänkt att göra arbetet mot diskriminering enklare och mer effektivt (skr. 2008/09:24, 53). Tanken med den samlade diskrimineringslagen är också att skyddet mot diskriminering ska stärkas (2009/10:233, 61). Den nya myndigheten Diskrimineringsombudsmannen ska också bidra till ett enklare och effektivare arbete mot diskriminering (ibid.). Problemet som båda dessa åtgärder är tänkta att lösa är att arbetet mot diskriminering är svårt. Eftersom orsaken bedöms ligga i utformningen av lagtexten och de system för arbete med diskriminering som finns just nu så är det staten genom förändring av lagtexten som står för lösningen.



Regeringen har också infört diskrimineringsersättning som är tänkt att både ge utsatta ersättning för kränkningen men också vara avskräckande (2009/10:233, 61). Orsaken till problemet med diskriminering är att påföljderna vid diskriminering inte är tillräckligt avskräckande för de som riskerar att diskriminera. Eftersom det är de personer som riskerar att diskriminera som är skuldbeläggs och vars förändring åtgärden syftar till att uppnå så är det de som är målgruppen.

Regeringen presenterar också en avsikt att arbeta med att sprida information om den nya diskrimineringslagen (skr. 2008/09:24, 54). Problemet är återigen diskriminering. Orsaken i det här fallet är dock att många inte känner till vilka lagar som gäller och konsekvenserna av att diskriminera samt att de som utsätts för diskriminering inte känner till sina rättigheter. Eftersom problemet anses bero på bristande kunskaper hos personer i position att diskriminera är de målgrupp för åtgärden. I regeringens redovisning av genomförda åtgärder mot diskriminering nämns dock inga informationsinsatser.

Regeringen genomförde under sitt ordförandeskap i EU en konferens om arbetet mot diskriminering (skr. 2009/10:233, 62). Syftet var att förbättra arbetet mot diskriminering inom EU genom att utbyta kunskap och erfarenheter (skr. 2009/10:233, 62). Ingen tydlig orsak framgår men problemet får antas vara diskriminering både nationellt och i övriga EU. Målgruppen för lösningen är EUs medlemsländer.

#### **7.2.6 En positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap**

Regeringen är noga med att understryka att arbetet med att minska utanförskap i vissa stadsdelar i huvudsak ska ske genom den generella arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitiken (skr. 2009/10:233, 66). Framförallt är det ett ökat utbud och ökad efterfrågan på arbetsmarknaden som ska leda till fler i arbete och på så sätt ett minskat utanförskap (skr. 2009/10:233, 55). Vidare är en kvalitetshöjning av skolan och förbättrad likvärdighet inom skolan viktigt (skr. 2009/10:233, 55). Syftet med åtgärderna under det här avsnittet är att "[...] de generella åtgärderna når ut och får effekt även i stadsdelarna i fråga" (skr. 2009/10:233, 66).

Genom utvecklingsavtal mellan regeringen och aktuella kommuner ska kommunernas och statens ansvar för utvecklingen i stadsdelar med utbrett utanförskap förtydligas (skr. 2008/09:24, 56). En lösning på problemet med utbrett utanförskap är alltså att ansvarsförhållandet mellan stat och kommuner tydliggörs. Orsaken till

problemet är oklara ansvarsförhållanden mellan staten och kommunerna och de inte arbetar så effektivt som de borde.

Syftet med lokala partnerskap är att effektivisera användandet av tillgängliga resurser genom ett förbättrat samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner (skr. 2008/09:24, 56). Även i det här fallet är det staten och kommunerna som är målgrupp för åtgärden, men nu är det specificerat att det är statliga myndigheter som ska förbättra sitt samarbete med kommunerna. En delorsak till utbrett utanförskap anses i det här fallet vara att kommunerna inte använder sig av ordinarie statliga resurser i tillräckligt hög utsträckning.

Delegationen för hållbar utvecklings syfte är att besluta om och ge ekonomiskt stöd till investeringsprojekt med en hållbar inriktning, både ur miljösynpunkt men också utifrån sociala dimensioner (skr. 2009/10:233, 68). Problemet som är tänkt att lösas är att många lever i otrygga miljöer med brist på lokal service, lek- och rekreationsmöjligheter samt dåliga kommunikation- och transportlösningar (skr. 2008/09:24, 56). Ingen aktör ges skulden för att områdena är otrygga och har brister. Åtgärden är tänkt att bidra till att lösa problemet med utbrett utanförskap genom att ge byggentreprenörer och investerare incitament att bygga hållbart ur ett socialt perspektiv. Byggentreprenörer och investerare är målgrupp för åtgärden.

För att förbättra tryggheten i stads- och tätortsmiljöer har Boverket fått i uppdrag att leda ett arbete med att sammanställa kunskap om trygghetsarbete ur ett jämställdhetsperspektiv, ta fram praktiska metoder och betala ut stöd till att inkorporera ett jämställdhetsperspektiv i det operativa arbetet (skr. 2009/10:233, 69). Problemet är otrygghet i vissa områden och detta är tänkt att lösas genom att stat, region och kommun förbättrar sitt arbete med trygghet generellt samt tar in ett jämställdhetsperspektiv i arbetet.

Satsningen på fler poliser syftade till lösa problemet med att boende i områden med utbrett utanförskap är mer utsatta för brott än andra (skr. 2009/10:233, 69). Lösningen är fler synliga och närvarande poliser i hela landet (ibid.).

Att det finns ett större problem med otrygghet och hög brottslighet i vissa områden men inte i andra kan ha två möjliga orsaksförklaringar. Antingen är orsaken att fler boende i just de här områdena än andra begår brott eller orsakar otrygghet. Eller så är orsaken att stat, region och kommun inte gör ett tillräckligt bra arbete i just de här områdena med att säkerställa trygghet och att motverka brottslighet. De lösningar som

regeringen har tagit fram på problemet rör hur stat, region och kommuner arbetar för otrygghet och mot brottslighet vilket borde antyda att problemet är statens och kommunernas fel.

Men insatserna handlar om att förbättra stat och kommunernas arbete i hela landet och inte i just de här områdena. Orsaken till problemet är inte att stat och kommun har gjort ett dåligt arbete i vissa områden. Problemet måste därför antas bero på de boende i områdena.

### 7.2.7 En gemensam värdegrund i mångfaldssamhället

Satsningen på en dialog om samhällets värdegrund syftar till att skapa social sammanhållning genom en gemensam värdegrund och respekt för demokrati och mänskliga rättigheter (skr. 2008/09:24, 59f). Problemet som åtgärden syftar till att lösa är utanförskap och konflikter mellan "[...] grupprelaterade värderingssystem, mål och ambitioner" (ibid.). Eftersom orsaken är att Sverige generellt saknar social sammanhållning så är det Sveriges invånare gemensamt som är orsaken till problemet även om det inte är avsiktligt. Lösningen är att föra en dialog om samhällets värdegrund med en stor del av Sveriges befolkning. Målgruppen för åtgärden är svenska folket.

Regeringen har gett särskilt ekonomiskt stöd till organisationer som arbetar mot rasism och intolerans (skr. 2009/10:233, 84). Syftet är att ge de aktuella verksamheterna utökade möjligheter att arbeta mot rasism och intolerans och därför i förlängningen minska förekomsten av rasism och intolerans. Problemet är rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans. Ingen tydlig orsaksförklaring ges men det är tydligt utifrån lösningen att målgruppen för åtgärden är alla invånare i Sverige.

Regeringen satsar också på värdegrundsarbete i skolan för att arbeta mot rasism, främlingsfientlighet och annan intolerans (skr. 2008/09:24, 59). Eftersom målet är att eleverna ska "[...] omfatta vårt samhälles gemensamma värderingar [...]" (skr. 2008/09:24, 60) är det elevernas bristande kunskap om skolans värdegrund som är orsaken till problemet därför att det i längden leder till rasism och främlingsfientlighet. Statens skolverk har fått i uppdrag att ta fram material för att stödja lärares och skolhuvudmäns arbete med värdegrund i skolan (skr. 2009/10:233, 84). Lärare och skolhuvudmäns arbete med värdegrund i skolan är alltså målgrupp för lösningen.

## **8. Målgrupperna i den integrationspolitiska strategin: slutsatser**

### **8.1 Generella åtgärder innebär inte automatiskt ömsesidig anpassning**

I regeringens integrationsstrategi från 2008 framträder tydligt en ambition att inte rikta politiken mot invandrare. Politiken ska istället vara generell. Detta innebär att de inte ska utgå ifrån kriterier som ekonomi eller "utrikes född" utan till exempel ska alla arbetslösa gynnas av att arbetsgivarnas vilja att anställa ökar. Kritiken om att integrationspolitiken före 2008 var selektiv har regeringen tagit till sig. I princip är det bara åtgärderna inom åtgärdsområdet särskilda insatser för nyanlända och åtgärderna som rör sfi-utbildning som är selektiva och riktar sig enbart till nyanlända eller invandrare. Övriga åtgärder, med några undantag, är generella för hela befolkningen.

Men en generell åtgärd kan fortfarande riktas mot en viss del av samhället. Även om åtgärderna inte är selektiva så kvarstår fortfarande frågan om integrationspolitiken verkligen utgör ömsesidig anpassning.

### **8.2 Målgrupperna är flera men invandrare förekommer ofta**

Målgrupperna för åtgärderna är flera. Den vanligast förekommande aktören är dock staten. Att staten är den vanligaste målgruppen för integrationspolitiken får ses som positivt. Näst efter staten kommer dock invandrare och nyanlända. Lärare, kommunerna, skolor, arbetslösa och arbetsgivare är andra vanligt förekommande målgrupper.

Trots regeringens ambition att inte rikta politiken mot invandrare så förekommer alltså invandrare som målgrupp i form av "utrikes födda", nyanlända och personer med "utländsk bakgrund". Att rikta särskilda insatser till invandrare under deras första tid i Sverige anses av regeringen vara motiverat. Även om åtgärderna som faller under särskilda insatser under den första tiden i Sverige (till exempel introduktionsinsatser och sfi-utbildning för vuxna) räknas bort förekommer dock invandrare som målgrupp vid ett par tillfällen.

### **8.3 Strategin berör bara vissa delar av samhället**

Ömsesidig anpassning skulle kunna innebära att olika åtgärder har olika målgrupper men att målgrupperna är spridda inom hela befolkningen och syftar till att åtgärda den beteendeförändring som varje enskild grupp måste förändra för att uppnå en integrerad

helhet. Som jag nämnt ovan så är staten den vanligast förekommande målgruppen. I övrigt förekommer kommunerna, invandrare, nyanlända och arbetslösa som målgrupp samt målgrupper inom skol- och utbildningsområdet och aktörer knutna till arbetsmarknaden. I några få fall vänder sig åtgärderna till hela samhället. Detta innebär att det är en begränsad del av samhället som kommer i kontakt med regeringens integrationspolitiska åtgärder. Den integrationspolitiska strategin kan antas passera över huvudet på många grupper i samhället.

Som framgår av strategin så är syftet med flera av åtgärdsområdena att bryta vissa grupper eller individers utanförskap. Detta tanke sätt överensstämmer inte med idén om ömsesidig anpassning.

#### **8.4 Olika målgrupp i orsak och lösning**

Trots Stones teori om att den aktör som skuldbeläggs i orsaksförklaringen också är målgruppen för lösningen, finns det flera fall i den integrationspolitiska strategin där målgruppen i orsaksförklaringen skiljer sig åt från målgruppen för lösningen. Det finns två mönster. I flera fall antas orsaken bero på en annan grupp än den som är målgrupp för lösningen. När orsaken antas bero på en annan grupp än den som är målgrupp för lösningen så beror problemet på arbetslösa, invandrare, boende i områden med utbredd utanförskap och elever. Den gemensamma nämnaren för dessa grupper är att det är svaga grupper som kan vara svåra att skuldbelägga. Genom att ge ansvar för att lösa problemet till en annan aktör, ofta staten, så skuldbeläggs de här grupperna inte på samma sätt.

Det andra mönstret är att orsaksförklaring i flera fall saknas helt. Åtgärderna detta gäller är etableringslots, dialog med frivilligsektorn om etablering av nyanlända, nystartskontor, allmänna råd för utbildning av nyanlända elever, satsningen på andraspråksinlärning, stöd till verksamheter som arbetar mot rasism och konferens om diskriminering under det svenska ordförandeskapet i EU. Med undantag för åtgärderna som rör rasism och diskriminering är åtgärderna tänkta att lösa problemen med att nyanlända inte etableras på arbets- och bostadsmarknaden, utbredd utanförskap i vissa stadsdelar, att invandrade elever har svårare att uppnå bra skolresultat och att invandrare har dåliga språkkunskaper.

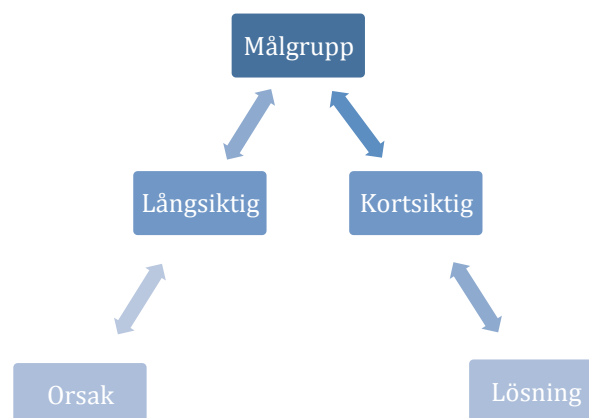
Enligt Stone (1989, 288) så kan orsaken också framställas som så pass komplex att ingen aktör kan vara ensamt ansvarig för att ha orsakat problemet. Orsaken kan också

tolkas som strukturell och även i det här fallet kan ingen ensam aktör antas ha orsakat problemet (ibid.). Jag anser att det är rimligt att anta att när det gäller åtgärderna mot rasism och diskriminering så gör regeringen tolkningen att orsaken är strukturell och därför kan ingen skyldig pekats ut. Detsamma gäller problemet med utbredd utanförskap. En delförklaring till det utbredda utanförskapet i vissa områden är att servicetjänster, lekplatser och rekreationsområden saknas. Ingen skuldbeläggs dock för det här problemet därför att orsaken anses vara komplex.

### 8.5 En tolkning av olika målgrupp i orsak och lösning

Deborah Stone tycks mena att den aktör som ramas in som orsaken till problemet alltid är samma som målgruppen för lösningen därför att skuld för problemet ger ansvar för att lösa det.

Men i de här fallen har regeringen valt en annan grupp eller aktör som i orsaksförklaringen än den som framgår som målgrupp i lösningsförslaget. För att lösa ett problem på lång sikt bör regeringen komma åt problemets orsak inte behandla dess symptom. Om orsaken till problemet bedöms ligga hos en viss grupp så är det den gruppen som i längden är tänkt att förändra sitt beteende. Även om målgruppen enligt lösningsförslaget är en annan. Jag anser därför att målgruppen i orsaksförklaringen kan ses som den långsiktiga målgruppen medan målgruppen i lösningsförslaget är målgrupp för den kortsiktiga lösningen.



Enligt Ingram och Schneider (1991, 334f) har policyskapare vanligtvis flera målgrupper att välja på och valet av målgrupp är ett politiskt val. Ingram och Schneider (1991, 334f) har argumenterat för att valet av målgrupp påverkas av hur gruppen konstrueras

socialt. Problembeskrivningen i de fall där orsaksförklaring saknas kan i majoriteten av fallen knytas till invandrare eller boende i områden med utsatt utanförskap. Som jag har visat ovan så har politik som riktar sig till invandrare, som pekar ut invandrare som orsaken till bristen på integration och som har enbart invandrare som målgrupp länge fått kritik. Anledningen till att dessa grupper inte sen återkommer i lösningsförslaget kan vara för att regeringen vill undvika att skuldbelägga de här grupperna. Mottagaren för strategin och redovisningen av strategins genomförande är riksdagen och det svenska folket. I det sammanhanget vill regeringen naturligtvis inte skuldbelägga invandrare.

Att regeringen har valt att inte ge någon orsaksförklaring alls till vissa problembeskrivningar har sannolikt liknande skäl. Då orsaksförklaring saknas kan problemet knytas till invandrare, nyanlända eller boende i områden med utbrett utanförskap. Att orsaksförklaring saknas för just de här problembeskrivningarna antyder att orsaksförklaringar som rör invandrare, nyanlända och boende i områden med utbrett utanförskap är politiskt känsliga. Med tanke på att mottagarna för strategin och sammanställningen av strategins genomförande är riksdagen och väljarna så beror detta troligtvis på att det är politiskt tabu att peka ut invandrare som målgrupp för integrationspolitiken.

Trots detta så framgår det mellan raderna att regeringen fortfarande i vissa fall tolkar invandrare som den långsiktiga målgruppen.

### **8.6 Är integrationspolitiken utformad som ömsesidig anpassning?**

Bara för att åtgärderna är generella så innebär detta inte att integrationsstrategin utgör ömsesidig anpassning. Målgrupperna är visserligen flera, men invandrare förekommer fortfarande som målgrupp även när särskilda insatser under första tiden i Sverige räknas bort. Detta är inte ett tecken på ömsesidig anpassning. Integrationsstrategin vänder sig inte heller till hela samhället utan till ett begränsat sammanhang. Relationen mellan samhällets olika delar kommer inte att kunna förbättras för många berörs inte av integrationsstrategin alls. Orsaken kopplas fortfarande i vissa fall till invandrare även om detta inte står utskrivet. Målgruppen för förändringen på lång sikt är fortfarande invandrare i vissa fall. Utifrån detta kan integrationspolitiken 2008 till 2010 inte sägas överensstämma med tanken om integration som ömsesidig anpassning.

## 9. Diskussion

### 9.1 Alliansregeringens integrationspolitik ska inte ses som assimileringpolitik

Att den integrationspolitiska strategin inte är utformad som ömsesidig anpassning innebär inte att den ska ses som assimileringpolitik. Min tolkning är att regeringen i sin strategi inte når hela vägen fram till ömsesidig anpassning. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära att alliansregeringens integrationspolitik utgör den ömsesidiga anpassningens motsats assimilation. I vilken utsträckning alliansregeringens integrationspolitik kan jämföras med assimilation är ett ämne för en ny studie.

### 9.2 Möjliga förklaringar till skillnaden i avsikt och praktik

Den övergripande idén om hur integrationspolitiken bör vara utformad överensstämmer inte med hur regeringen tänker sig att strategin ska genomföras i praktiken. En möjlig förklaring till detta är att det helt enkelt är svårt att utforma integrationspolitiken som ömsesidig anpassning. Hur de olika delarna i samhället ska anpassas till varandra är inte självklart. För att hitta möjliga åtgärder krävs en mycket djupare analys av orsaken till problemen med brist på integration än vad regeringen har gjort.

Trots en ambition att inte rikta sig mot invandrare så förekommer invandrare som målgrupp. Utifrån uppsatsens upplägg är det inte möjligt att ge ett säkert svar på varför invandrare återkommer som målgrupp. Det kan vara ett tecken på flera olika saker. Invandrare kan omedvetet eller medvetet fortfarande identifieras som målgrupp för politiken. Anledningen kan vara fördomar och rasism. Det kan också tänkas bero på att det är "svårt att komma ut gamla vanor". Invandrare har setts som den självklara målgruppen för integrationspolitiken så länge att det är svårt för regeringen att skaka av sig den idén.

### 9.3 Integrationspolitiken som retorisk strategi

Det är möjligt att alliansregeringens ambition att undvika assimileringpolitik enbart är en retorisk strategi. Att mottagaren av strategin och redovisningen av strategin är riksdagen. Att alliansregeringen talar om att "alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga och medansvariga" och att ett av målen med politiken är att uppnå samhällsgemenskap behöver inte betyda att regeringen har någon djupare ambition att uppnå ömsesidig anpassning. Borevi (2002, 130f) har visade att 90-talets lovord om att integrations-



politiken inte bara skulle rikta sig till invandrare bara var en retorisk strategi. Det är därför möjligt att detta gäller även 2008 års strategi för integration.

## 10. Referenser

- Beckman, Ludvig. 2011. *Den rimliga integrationen*. Stockholm: Dialogos.
- Borevi, Karin. 2002. *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Diss. Uppsala universitet. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Erikson, Josefina. 2011. *Strider om mening: en dynamisk frameanalys av den svenska sexköpslagen*. Diss. Uppsala universitet. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Ingram, Helen och Anne Schneider. 1991. "The Choice of Target Populations." *Administration and Society* 23 (3): 333-356.
- Ingram, Helen och Anne Schneider. 1993. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy". *The American Political Science Review*, 87 (2): 334-347.
- Kamali, Masoud. 2006. "Den segregeringande integrationen" i SOU 2006:73. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. *Den segregeringande integrationen: om social sammanhållning och dess hinder: rapport*.
- Landén, Markus. 2014. De får tyngst ansvar för migration och integration i den nya regeringen. [Elektronisk] *Sveriges radio*, 3 oktober. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=5981901> (Hämtad 2015-12-10.)
- Mahmood, Qaisar. 2007. *Small, medium eller large?: vägval för ett hållbart mångfaldssamhälle*. Stockholm: Agora.
- Nationalencyklopedin, integration. Tillgänglig: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/integration> (hämtad 2015-11-19).
- Riksrevisionen. 2005. *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik*. RiR 2005:5.
- Rothstein, Bo. 2002. *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. 2., [rev.] uppl. Stockholm: SNS förlag.
- Skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap - regeringens strategi för integration*
- Skrivelse 2009/10:53. *En strategi för ungdomspolitiken*
- Skrivelse 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap - redovisning av regeringens strategi för integration*
- SOU 2006:73. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. *Den*

- segregerande integrationen : om social sammanhållning och dess hinder: rapport.*  
SOU 2006:79. Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.  
*Integrationens svarta bok : agenda för jämlikhet och social sammanhållning:  
slutbetänkande.*
- Stenberg, Ewa. 2005. Sverige rasistiskt enligt statlig utredning. [Elektronisk] *Dagens Nyheter*, 31 maj. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/sverige-rasistiskt-enligt-statlig-utredning/> (hämtad 2016-02-07.)
- Stone, Deborah. 1989. "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas". *Political Science Quarterly* 104 (2): 281–300.
- Teune, Henry. 1984. "Integration". I Sartori, Giovanni (red.) *Social science concepts : a systematic analysis*. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Titmuss, Richard M. 1990 [1968]. "Välfärdsstat och välfärdssamhälle". I *Idéer om välfärd*. Stockholm: Tiden.

## Bilaga: Analys av åtgärder

Målgrupp är markerad i kursiv.

### Mottagande och introduktion för nyanlända

<i>Åtgärd</i>	<i>Vad är problemet?</i>	<i>Vad är orsaken?</i>	<i>Vad är lösningen?</i>
Etableringsplan	Etableringen av vissa nyanlända invandrare i arbets- och samhällslivet är inte tillräckligt snabb.	<i>Nyanlända</i> har bristande anpassning till den svenska arbetsmarknaden, bristande samhällsorientering och dåliga kunskaper i svenska.	<i>Nyanlända</i> får arbetsträning, samhällsorientering och svenskundervisning.
Etableringsersättning	Etableringen av vissa nyanlända invandrare i arbets- och samhällslivet är inte tillräckligt snabb.	<i>Nyanlända</i> har bristande incitament att delta i etableringsinsatser.	<i>Nyanlända</i> ska få ekonomisk ersättning vid deltagande i etableringsinsatser.
Etableringslots	Etableringen av vissa nyanlända invandrare i arbets- och samhällslivet är inte tillräckligt snabb.		<i>Staten</i> ska erbjuda vissa nyanlända invandrare stöd av en etableringslots under etableringstiden.
Ändrat ansvarsförhållande	Etableringen av vissa nyanlända invandrare i arbets- och samhällslivet är inte tillräckligt snabb.	Oklara ansvarsförhållanden mellan <i>stat</i> och <i>kommun</i> .	Arbetsförmedlingen får ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna. <i>Stat och kommun</i> .
Etableringsamtal	Etableringen av vissa nyanlända invandrare i arbets- och samhällslivet är inte tillräckligt snabb. Vissa kommuner har en högre belastning än andra.	<i>Nyanlända</i> bosätter sig i områden med dålig tillgång till arbete och bostad med mera.	<i>Nyanlända</i> ska få information om arbets- och bostadsmarknadsläget i olika delar av landet.
Instegsjobb	Etableringen av nyanlända i arbete är inte tillräckligt snabb.	<i>Arbetsgivare</i> vill inte anställa nyanlända. <i>Nyanlända</i> är inte anpassade till arbetsmarknaden.	<i>Arbetsgivare</i> ska komma i kontakt med nyanlända. <i>Nyanlända</i> ska arbetstränas.
Komplettering av utländska högskoleutbildningar	<i>Nyanlända</i> etableras inte på arbetsmarknaden.	<i>Nyanländas</i> utbildning har brister, det vill säga lever inte upp till svensk standard eller passar inte det svenska systemet.	<i>Nyanlända</i> ska komplettera utbildning.
Bedömning av	<i>Nyanlända</i> har svårt att	<i>Antagningshandläggare,</i>	Stöd för bedömning av

utländsk högre utbildning	få yrken som motsvarar deras kompetens. Det är svårt att bedöma hur utrikes förvärvad kompetens kan jämföras med svenska utbildningar.	<i>studievägledare och arbetsförmedlare</i> med flera har svårt att bedöma utrikes förvärvad högre utbildning.	utländsk utbildning har tagits fram till dessa grupper. <i>Antagningshandläggare, studievägledare och arbetsförmedlare.</i>
Information om att studera på högskola	Ungdomar med "ursprung i andra länder" studerar inte vidare.	<i>Ungdomar med "ursprung i andra länder" och deras föräldrar</i> har bristande kunskap om hur det svenska högskole-systemet fungerar samt avsaknad av kunskap om fördelarna med att studera vidare.	Informationsbroschyr om att studera på högskolan och fördelarna med högre utbildning skickas ut till <i>ungdomarna och deras föräldrar.</i>
Validering av utrikes förvärvad yrkeskompetens	Nyanländas etablering på arbetsmarknaden tar för lång tid. Nyanlända har svårt att få yrken som motsvarar deras kompetens.	Valideringen tar för lång tid och saknas för vissa yrken. <i>Staten.</i>	<i>Staten</i> ska få utökade resurser till valideringen och valideringsmodeller för fler branscher tas fram.
Dialog med frivilligsektorn	Etableringen av nyanlända på arbets- och bostadsmarknaden är inte tillräckligt snabb.		<i>Staten</i> inleder samarbete med <i>ideella organisationer</i> kring introduktionsinsatser.

### Fler i arbete och fler företagare

<b>Åtgärd</b>	<b>Vad är problemet?</b>	<b>Vad är orsaken?</b>	<b>Vad är lösningen?</b>
Nystartsjobb	Hög arbetslöshet.	Efterfrågan hos <i>arbetsgivarna</i> är för låg.	Subventionerade anställningar. <i>Arbetsgivarna.</i>
Flexibla anställningsformer	Hög arbetslöshet	Många <i>arbetslösa</i> har osäkra meriter.	Öka <i>arbetsgivarnas</i> vilja att anställa personer med osäkra meriter genom flexibla anställningsformer.
Jobb- och utvecklingsgarantin	Hög arbetslöshet	<i>Arbetslösa</i> är inte anställningsbara.	Förbättra <i>arbetslösas</i> anställningsbarhet genom coaching, förberedande insatser, arbetspraktik och arbetsträning med mera.
Jobbskatteavdraget	Hög arbetslöshet.	<i>Arbetslösa</i> har inte tillräckligt starka	Öka den ekonomiska vinningen för

		incitament att ta ett arbete.	låginkomsttagare av att arbeta. På så sätt ska <i>arbetslösa</i> få ökade incitament att ta låginkomstjobb.
Mångfaldsstrategi vid statlig anställning	Utrikes födda har svårt att få statlig anställning.	<i>Staten</i> anställer för homogent.	<i>Staten</i> ska tillämpa en mångfaldsstrategi vid anställning.
Nystartskontor	Utrikes födda är arbetslösa i högre utsträckning än andra. Utanförskap är utbrett i vissa områden.		<i>Staten</i> ska ge stöd och vägledning från statliga myndigheter på samma ställe.
Enklare att starta företag	Hög arbetslöshet.	Det är svårt för arbetslösa att starta och driva företag. <i>Staten</i> .	<i>Staten</i> förenklar startandet och drivandet av företag.
Förenkling och ökad lönsamhet för företagare	Hög arbetslöshet.	<i>Arbetslösa</i> saknar vilja att starta företag. <i>Staten</i> har gjort det svårt att starta företag.	<i>Arbetslösas</i> vilja att starta företag ska öka. <i>Staten</i> ska förbättra möjligheten att starta företag.
Kapitalförsörjning och rådgivning genom ALMI företagspartner	Hög arbetslöshet.	Många <i>arbetslösa</i> saknar möjlighet att starta företag.	<i>Staten</i> ska förbättra möjligheten att starta företag.
Satsning på stärkt företagande bland personer med utländsk bakgrund	Personer med utländsk bakgrund har svårare att starta företag än andra.	<i>Utrikes födda</i> saknar kunskap och andra resurser att starta företag.	<i>Utrikes födda</i> ska få rådgivning, tillgång till mentor och stöd till nätverk.
Ömsesidig förståelse mellan banksektorn och "utlandsfödda" företagare	"Utrikesfödda" företagare har svårare att få finansiering än andra.	Brist på ömsesidig förståelse hos <i>bankanställda och företagare med "utländsk bakgrund"</i> .	Utbildning för <i>bankanställda och företagare med "utländsk bakgrund"</i> .
Aktiveringsinsatsen lyft	Många ungdomar befinner sig i eller riskerar att hamna i utanförskap.	<i>Unga</i> är inte anställningsbara, saknar kontakter med arbetslivet.	<i>Unga</i> ska arbetstränas.

## Åtgärder inom grundskola och gymnasieskola

Åtgärd	Vad är problemet?	Vad är orsaken?	Vad är lösningen?
Läsa, skriva, räkna-satsningen	Färdigheterna i att läsa, skriva och räkna måste stärkas.	Bristande kvalitet i utbildningen. <i>Skolan.</i>	Förbättra kompetensen hos lärarna, utöka personalstyrkan och på andra sätt förbättra kvaliteten på utbildningen. <i>Skolan.</i>
Avstämnings-tillfällen i slutet av årskurs 3, 6 och 9	Vissa elever behöver extra hjälp.	<i>Skolan</i> är inte tillräckligt bra på att följa upp och utvärdera eleverna.	<i>Skolan</i> ska identifiera och stödja elever med extra behov.
Nationella ämnesprov i årskurs 3 och 9	Vissa elever behöver extra hjälp.	<i>Skolan</i> är inte tillräckligt bra på att följa upp och utvärdera eleverna.	<i>Skolan</i> ska följa upp och utvärdera eleverna samt identifiera elever med extra behov
Utveckling av individuella utvecklingsplaner	Dåliga skolresultat. Elever når inte målen.	<i>Skolans</i> information till föräldrar och elever om skolresultaten är inte tillräckligt bra. <i>Föräldrar</i> är inte delaktiga i tillräckligt hög uträkning. Samarbetet mellan föräldrar och skola är inte tillräckligt.	Skriftlig överenskommelse mellan <i>elever, föräldrar och lärare</i> . Förbättrat samarbete mellan skola och hem.
Förbättrad lärarutbildning	Dåliga skolresultat.	<i>Lärarna</i> har inte tillräckligt hög kompetens.	Förändring i lärarutbildningens struktur för att höja kvaliteten. <i>Lärare.</i>
Speciallärarutbildning	Dåliga skolresultat.	<i>Lärarna</i> har inte tillräckligt hög kompetens för att arbeta med barn som riskerar att inte nå målen.	Återinföra speciallärarutbildning. <i>Lärare.</i>
Skärpta behörighetsregler och legitimation för lärare	Dåliga skolresultat.	<i>Lärarna</i> har inte tillräckligt hög kompetens. Många är anställda som lärare utan lärarexamen.	Skärpa kraven på lärarbehörighet och legitimation vid anställning. <i>Lärare.</i>
Gymnasial lärlingsutbildning med separat examina	Ett stort antal elever klarar inte av gymnasiet.	Gymnasiet är inte anpassat efter alla elever. <i>Staten.</i>	Skapa ett separat examina med lägre krav som inte förbereder eleverna för vidareutbildning. <i>Staten.</i>
Individuella programmet ersätts av flera	Ett stort antal elever klarar inte av gymnasiet.	Det individuella programmet är för brett. <i>Staten.</i>	Introduktionsprogrammet ska kunna utformas efter elevernas

introduktionsprogram			förutsättningar och avsikter. <i>Staten</i> .
Skärpta behörighetskrav för antagning till gymnasieutbildning	Ett stort antal elever klarar inte av gymnasiet.	<i>Eleverna</i> är inte tillräckligt förberedda för gymnasiet.	Skärpta behörighetskraven till gymnasiet för att säkerställa att de <i>elever</i> som antas till gymnasiet är bättre förberedda samt att elever i grundskolan anstränger sig för att klara kraven för gymnasiet.
Avgiftsfri allmän förskola från 3 års ålder	Dåliga skolresultat.	<i>Föräldrar</i> sätter inte sina barn i förskola vilket ger dem sämre förutsättningar senare i skolan.	Barn ska få ett visst antal avgiftsfria förskoltimmar per år från 3 års ålder. <i>Föräldrar</i> .
Förskolelyftet	Dåliga skolresultat.	<i>Förskollärare och barnskötare</i> har inte tillräckligt hög kompetens.	Satsning på fortbildning för <i>förskollärare och barnskötare</i> .
Sommar-skolplatser	Dåliga skolresultat. Elever saknar behörighet för gymnasiet.	Det finns inte tillräcklig möjlighet för <i>eleverna</i> att få hjälp att uppnå målen. <i>Staten</i> .	<i>Staten</i> ska erbjuda fler sommarskolplatser.
Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever	Elever som har invandrat har svårare att uppnå bra skolresultat.		<i>Skolpersonal</i> ska få allmänna råd för utbildning av nyanlända elever.
Satsning på andraspråksinläring			Satsning på att förbättra kompetensen hos <i>lärare</i> i svenska som andraspråk och sfi.

### Bättre språkkunskaper och utbildning för vuxna

<i>Åtgärd</i>	<i>Vad är problemet?</i>	<i>Vad är orsaken?</i>	<i>Vad är lösningen?</i>
svenskundervisning för invandrare (sfi)	Passivitet och bidragsberoende.	<i>Invandrare</i> har bristande kunskaper i svenska.	Svenskundervisning för <i>invandrare</i> .
Konkretiserade mål för sfi	Svårt att förstå målen med utbildningen och vilka krav som ställs.	Kursplanen är för allmän och målen är för otydliga. <i>Staten</i> .	<i>Staten</i> , genom statens skolverk, konkretiserar av målen och en ny kursplan.
Införande av nationella prov	Osäkerhet om deltagare uppnår målen. Brist på likvärdighet i bedömningen över	<i>Invandrare</i> saknar tillräckliga incitament för att uppnå målen. Instrument för att mäta	Nationella prov införs för att öka incitamenten för <i>invandrare</i> . <i>Staten</i> ger verktyg till sfi-lärare att



	landet.	resultaten på ett likvärdigt sätt saknas. <i>Staten.</i>	höja likvärdigheten i bedömningen.
Sfi-läraryftet	Elevernas resultat är inte tillräckligt bra.	<i>Lärarna</i> har inte tillräcklig kompetens. Många lärare uppfyller inte behörighetskraven för kompletterande högskoleutbildningar.	Satsning på kompetensutveckling för <i>lärare</i> i sfi.
Tidsbegränsad sfi	Nyanlända kommer inte in på arbetsmarknaden.	<i>Invandrare</i> fullföljer inte sfi och lär sig därför inte svenska.	Tidsbegränsade studier i sfi ska ge <i>invandrare</i> incitament att fullfölja sfi.
Sfi-bonus	Det tar för lång tid för nyanlända invandrare att lära sig svenska.	<i>Invandrare</i> har inte tillräckliga incitament för att lära sig svenska.	En sfi-bonus ska öka incitamenten för <i>invandrare</i> att bli klar med utbildningen snabbt.
Ökade sanktionsmöjligheter för Skolinspektionen	Sfi-utbildningen håller låg kvalitet.	<i>Huvudmännen</i> missköter sig.	Utöka möjligheterna att utöva sanktioner mot de <i>huvudmän</i> som inte sköter sig. Sanktionerna fungerar också som en förebyggande åtgärd.
Fler platser i yrkesutbildning för vuxna	Hög arbetslöshet, särskilt bland "invandrare".	<i>Invandrades</i> utbildning har brister, det vill säga lever inte upp till svensk standard eller passar inte det svenska systemet.	Fler platser i yrkesutbildning för <i>arbetslösa</i> för att fler ska kunna komplettera tidigare kompetenser.

### Åtgärder mot diskriminering

Åtgärd	Vad är problemet?	Vad är orsaken?	Vad är lösningen?
Samlad lag mot diskriminering	Arbetet mot diskriminering är svårt.	Arbetet mot diskriminering är komplext. Skyddet mot diskriminering på vissa grunder är för svagt. <i>Staten.</i>	Samlad lag mot diskriminering och lika skydd oberoende av diskrimineringsgrund. <i>Staten.</i>
Gemensam ombudsmannamyndighet	Arbetet mot diskriminering är svårt.	Arbetet mot diskriminering är komplext. Lagarna som rör diskriminering är spridda. <i>Staten.</i>	En myndighet som arbetar med alla typer av diskriminering införs. <i>Staten.</i>
Diskrimineringsersättning	Diskriminering.	<i>De som diskriminerar</i> blir inte tillräckligt avskräckta av påföljderna.	Vid diskriminering får <i>den som diskriminerar</i> betala en ersättning till den som har utsatts.
Information	Diskriminering.	<i>De som diskriminerar</i>	En informationsatsning

		känner inte till vilka lagar som gäller. De som utsätts för diskriminering känner inte till sina rättigheter.	till <i>personer i position att diskriminera</i> för att sprida information om den nya lagen.
Konferens om arbete mot diskriminering under det svenska ordförandeskapet i EU	Diskriminering i Sverige och i EU.		Kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Främja lika rättigheter och möjligheter för <i>alla inom EU</i> .

### Stadsdelar med utbrett utanförskap

<i>Åtgärd</i>	<i>Vad är problemet?</i>	<i>Vad är orsaken?</i>	<i>Vad är lösningen?</i>
Utvecklingsavtal	Utbrett utanförskap i vissa stadsdelar.	Oklara ansvarsförhållanden mellan <i>stat och kommun</i> . Stat och kommun arbetar inte så effektivt mot utbrett utanförskap som de skulle kunna göra.	Lokala utvecklingsavtal för att klargöra <i>kommunernas</i> respektive <i>statens</i> ansvar.
Lokala partnerskap	Utbrett utanförskap i vissa stadsdelar.	Ordinarie statliga resurser för att minska utanförskap används inte i tillräckligt hög utsträckning av <i>kommunerna</i> .	Lokala partneravtal mellan <i>statliga myndigheter och kommuner</i> med utbrett utanförskap.
Delegation för hållbara städer	Utbrett utanförskap i vissa stadsdelar.	Områdena är otrygga, saknar tillgång till servicetjänster, möjligheter till lek och rekreation samt effektiva kommunikations- och transportlösningar.	Ekonomiska incitament för <i>byggentreprenörer och investerare</i> att bygga hållbart både miljömässigt och socialt.
Nystartskontor	Utbrett utanförskap i vissa stadsdelar.		Stöd och vägledning från myndigheter på plats i områden med utbrett utanförskap. <i>Stat och kommun</i> .
Förbättrad trygghet ur ett jämställdhetsperspektiv	Otrygghet i stads- och tätortsmiljöer.	Vissa <i>boende i områdena</i> bidrar till en otrygg miljö.	<i>Staten</i> ska stärka arbetet med trygghet genom kunskapspridning, utveckling av praktiska metoder och ekonomiskt stöd till att arbeta med jämställdhetsperspektiv i

			det operativa trygghetsarbetet.
Fler poliser	Boende i stadsdelar med utbrett utanförskap är mer utsatta för brott.	<i>Boende i områden med utbrett utanförskap begår fler brott än andra.</i>	Fler synliga och närvarande <i>polis</i> er i hela landet.

### En gemensam värdegrund i mångfaldssamhället

<i>Åtgärd</i>	<i>Vad är problemet?</i>	<i>Vad är orsaken?</i>	<i>Vad är lösningen?</i>
Dialog om samhällets värdegrund	Konflikter i samhället mellan "[...] grupprelaterade värderingssystem, mål och ambitioner" (skr. 2008/09:24, 59). Utanförskap.	Samhället saknar social sammanhållning. <i>Alla invånare i Sverige.</i>	En dialog om gemensam värdegrund. <i>Alla invånare i Sverige.</i>
Stöd för verksamheter mot rasism	Rasism och främlingsfientlighet.		Stöd till <i>ideella verksamheter mot rasism och andra former av intolerans.</i>
Stärkt värdegrundsarbete i skolan	Rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans.	<i>Elever saknar tillräcklig kunskap om skolans värdegrund.</i>	Stöd för <i>lärare</i> att arbeta med värdegrundsfrågor i skolan.