

DEL IV  
INTRODUKTION AV FLYKTINGAR



## INVANDRINGEN ÖKAR

Starten i Sverige börjar för en relativt stor andel av dagens invandrare på Migrationsverkets asylmottagningar. När den asylsökande fått uppehållstillstånd som flykting eller jämställd erbjuds han eller hon introduktion i den kommun där han bosatt sig. Det är kommunerna som lokalt ansvarar för introduktionen av nyanlända flyktingar och deras anhöriga. I vissa kommuner erbjuder man introduktion även till andra invandrare, oftast anhöriga till andra än nyanlända flyktingar. För enkelhetens skull använder vi här endast begreppet flyktingar för alla som erbjuds introduktion.

Målet med introduktionen är att flyktingarna ska ha ett arbete som de kan försörja sig på och att de ska kunna kommunicera på svenska för att ha möjlighet att vara delaktiga i det svenska samhället. När vi följer upp hur introduktionen fungerat för flyktingar som folkbokfördes ett visst år, för att se om den leder till målen, undersöker vi i första hand flyktingarnas anknytning till arbetsmarknaden, i termer av sysselsättning/arbetslöshet, inkomster respektive beroende av ekonomiskt bistånd. Delaktigheten är svårare att mäta, men tillgång till arbete ger för de flesta både möjligheter att införliva det nya språket och att även bli delaktig i samhället utanför arbetslivet.

Erfarenheterna från de stora invandringsländerna är att integration tar tid (se kapitlet Internationella jämförelser). Som nyanländ tvingas man oftast starta på en lägre nivå än den man lämnade för att så småningom avancera enligt sin kompetens. Det finns vissa uppenbara hinder för en person som är ny i landet, t.ex. ett nytt språk, kunskap om hur man skaffar jobb, var det finns lämplig utbildning och hur man får kunskap om normer och koder för den sociala samvaron. De kommunala introduktionsprogram-

men ska bistå de nyanlända med redskapen: kunskap om det svenska samhället och i det svenska språket. För att se hur redskapen fungerar följer vi de flyktingar som folkbokförts i olika kommuner samma år och ser hur deras situation är tre år senare. Men allra först en kort presentation över hela invandringen till Sverige.

Under åren 1998–2001 har invandringen ökat avsevärt samtidigt som utvandringen minskat något (diagram 1). Nettoinvandringen har mer än fördubblats från ca 11 000 år 1998 till ca 29 000 år 2001. Utvandringen av *svenska* medborgare har minskat en del under de här tre åren samtidigt som invandringen av samma grupp ökat något. Utvandringen av *utländska* medborgare är praktiskt taget oförändrad, medan invandringen av utländska medborgare ökat kraftigt mellan 1999 och 2000. Det är framför allt antalet asylsökande som fått uppehållstillstånd som ökat.

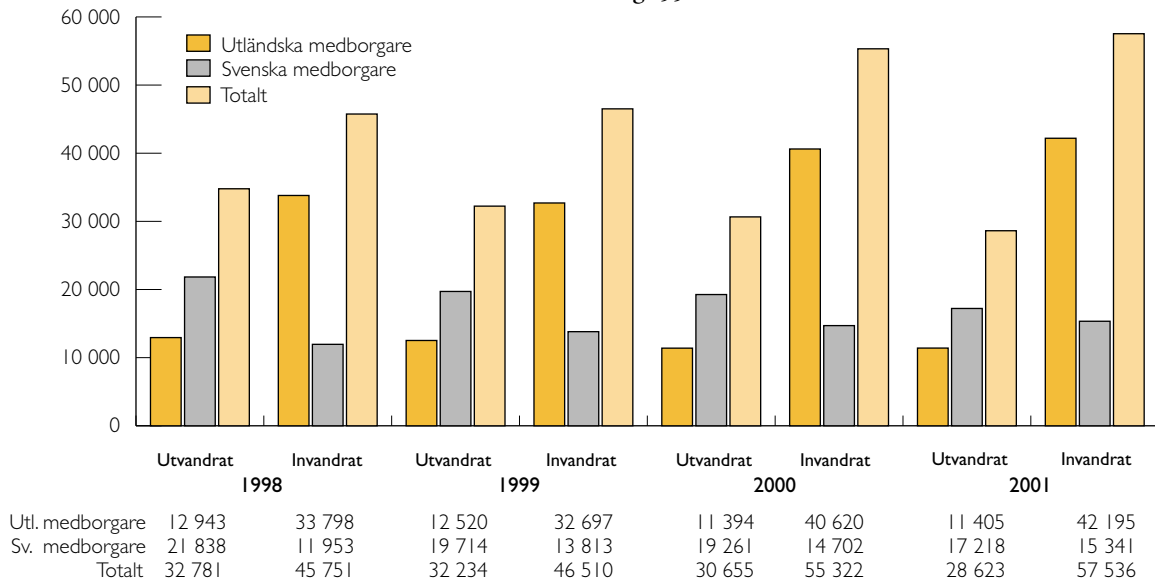
### *Ursprungsländer och grund för uppehållstillstånd*

När vi betraktar invandringen över en längre tid, från 1990 till 2001, ser vi hur krigen i forna Jugoslavien skapade en mycket omfattande flyktinginvandring till bland annat Sverige i början av nittioalet (diagram 2). Flyktingarna fick uppehållstillstånd och folkbokfördes här under 1993–94. När vi sedan undersöker vilken grund efterföljande invandrare haft för att få uppehållstillstånd, ser vi hur kategorin Övriga anknytningar ökar stadigt under slutet av nittioalet – något som är vanligt efter en omfattande flyktinginvandring.

Under perioden 1998–2001 kom de flesta invand-

DIAGRAM 1

## In och utvandring 1998–2001



KÄLLA: STATIV

rarna från länder i Europa, sammanlagt ca 40 000 från Norden och EU och ca 30 000 från Övriga Europa, huvudsakligen från Jugoslavien och Bosnien (se diagram 3). Nästan lika många kom från länder i Asien, framför allt från Irak (65 000), och mindre grupper från Amerika & Oceanien (ca 14 000) samt från länder i Afrika (ca 10 000).

Sedan början av sjuttioalet har Sverige, liksom många av våra grannländer, i princip satt stopp för arbetskraftsinvandring. Med vissa stora undantag: dels de vandringar som sedan länge sker över de nordiska gränserna tack vare den gemensamma nordiska arbetsmarknaden, dels arbetsvandringarna från andra medlemsstater i EU.

Invandringen från EU-länderna var i mitten av nittioalet mycket begränsad men har vuxit efterhand. De senaste åren har EU-invandringen uppgått till drygt ett par tusen arbetstagare, lika många studerande och nästan lika många anhöriga – sammantaget sex, sju tusen personer årligen. Invandringen från övriga Norden är ungefär lika stor.

Därutöver förekommer även en tidsbegränsad arbetskraftsinvandring, där uppehålls- och arbetstillstånd ges för verksamma inom yrken, där det råder brist på arbetskraft. Det handlar om läkare, dataspecialister, artister och liknande eller säsongarbetare som bärplockare. År 2001 uppgick de till omkring 13 000 personer. Sammantaget är det alltså trots allt i praktiken ganska många som invandrar som arbetskraft.

Preliminär statistik över antalet asylsökande för 2002 visar att trenden håller i sig. Andelen som beviljas uppehållstillstånd har under 2002 visserligen minskat kraftigt, men trots det räknar Utrikesdepartementet i sina prognoser med en fortsatt ökning av flyktinginvandringen även 2003 för att sedan plana ut 2004.

Den ökande tillströmningen av asylsökande, som enligt Migrationsverket saknar skäl för asyl, liksom ett ökande antal illegala invandrare frestar på asylsystemet, vilket kan påverka opinionen visavi invandrare i negativ riktning.

Situationen kommer alltså sannolikt att ställa krav på ökade insatser för integration både under asylstadiet och kommunernas introduktion för att motverka rasism och minska utanförskap. Ett stort hinder är för närvarande bristen på bostäder både för asylsökande och nyanlända invandrare.

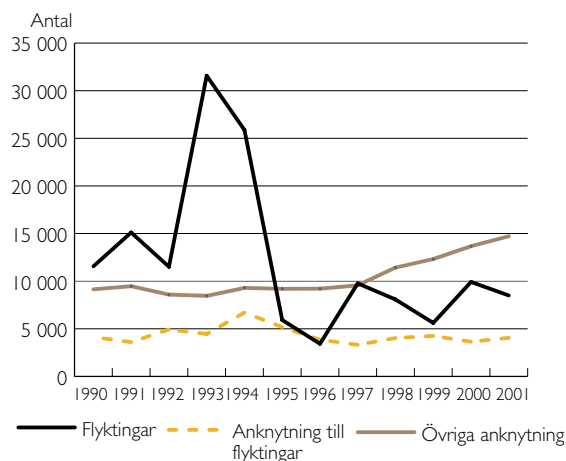
### Bosättning

Möjligheten att under asylprövningstiden ordna sitt eget boende, s.k. ebo, utnyttjades efter lagändringen 1994 till en början av en växande andel av de asylsökande. För några år sedan valde runt 60 procent av alla asylsökande att bo i ebo. År 2002 hade andelen minskat till strax under hälften – sannolikt beroende på en svårare bostadsmarknad.

Tanken bakom det s.k. egna boendet och lagänd-

DIAGRAM 2

Grund för uppehållstillstånd åren 1990–2001.



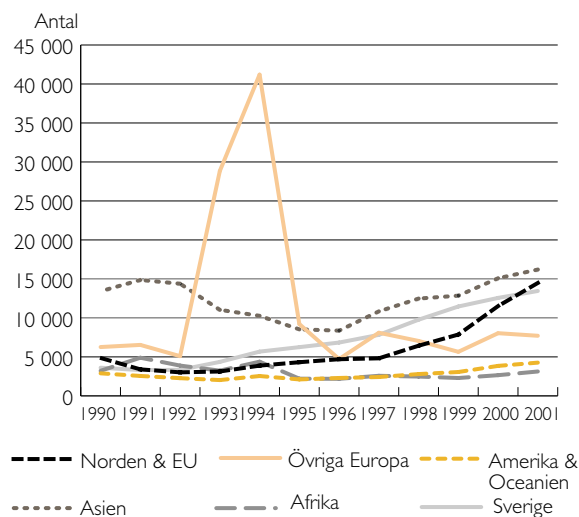
KÄLLA: STATIV

ringen 1994 var att asylsökande ska kunna bo hos släkt och vänner vilket ska motverka passivisering och underlätta för framtida integration (SOU 1992: 133). Man trodde då att det som mest skulle omfatta omkring tio procent av de asylsökande och därmed inte bidra till koncentrationen av boendet i utsatta bostadsområden i storstäderna. Faktum blev att det kom att omfatta en betydligt större andel av de asylsökande.

Lagändringen ökade valmöjligheterna för de asylsökande och minskade statens utgifter för förläggningsboendet. Det ekonomiska bidraget är emellertid inte tillräckligt för ett normalt självständigt boende, vilket lett till trångboddhet och sociala påfrestningar och stundtals även ett hänsynslöst utnyttjande av de asylsökande från oseriösa rumsuthyrarens sida i storstäderna.

DIAGRAM 3

Ursprungsländer för invandrare under perioden 1990–2001.



KÄLLA: STATIV

I den utsträckning som storstadskommunerna inte lotsat de asylsökande vidare till andra områden när de fått uppehållstillstånd, har det s.k. egna boendet bidragit till att asylsökande, när de får uppehållstillstånd blivit kvar i områden i storstäderna, där det redan bor många invandrade. Trenden med allt starkare koncentration av nyanlända invandrare, även anhöriginvandrare, till socialt och ekonomiskt utsatta bostadsområden, har därför fortsatt (se kapitlet om Boendesegregation). Av de flyktingar och anhöriga som invandrade år 2000 bosatte sig över 20 procent i dessa områden. Av flyktingarna från länder i Afrika och Asien bosatte sig 29 respektive 25 procent i dessa områden.

## KOMMUNERNAS INTRODUKTION AV FLYKTINGAR

Kommunernas introduktionsprogram är integrationspolitikens första steg och riktar sig till flyktingar och deras anhöriga.<sup>1</sup> Programmet är tänkt att begränsas i tiden. I nästa steg ska de åtgärder som vidtas för att främja integrationen av invandrade vara en del av den generella politiken och ingå i de allmänna välfärdsprogrammen och inte vara åtgärder speciellt för invandrade.

För att utvärdera den kommunala introduktionens effektivitet följer vi de personer som fått uppehållstillstånd som flyktingar eller jämställda och som folkbokfördes 1997. Vi ser om målen för introduktionen uppnåtts år 2000, dvs. minst tre år senare. Introduktionsprogrammen, för vilka kommunerna ersätts via generella statliga schablonbidrag, löper normalt mellan ett och ett halvt och två år. Svenskundervisningen för invandrare, sfi, har som norm 525 timmar, vilket kan motsvara studier på halvtid under ett år.

Den uppföljning vi gjorde i Rapport Integration 2001 visade att av de flyktingar som folkbokfördes 1995 kunde endast 13 procent försörja sig själva tre år senare, 1998. När kategorin Övriga anhöriga (dvs. personer som har rätt till sfi men oftast står utanför övrig introduktion) räknades in var det 22 procent som hade jobb. Svenskundervisningen visade mycket dåliga resultat. Våra statistiska analyser visade att det fanns ett visst samband mellan de invandrades utbild-

ningsnivå och sysselsättning, längre utbildningar gav något större chans till arbete. Men skillnaden var inte särskilt stor.

Inkomsterna för dem som fått arbete var dessutom mycket låga. Många bland de nyanlända befann sig i låginkomstyrken inom en begränsad del av arbetsmarknaden. Nästan hälften av den grupp flyktingar vi följde stod efter tre, fyra år helt utanför arbetsmarknaden och arbetsförmedlingen. De var inte och hade inte varit inskrivna på arbetsförmedlingen. Närmare hälften av gruppen ingick i hushåll som varit långvarigt socialbidragsberoende.

Tillgång till arbete och egen försörjning antas för de flesta vara en hävstång till integration. Det är i arbetslivet man kan knyta svenska kontakter och träna språket. Vi vet emellertid att många, särskilt de stora grupper som invandrade under nittiotalet, haft stora svårigheter att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Den ekonomiska krisen i början av decenniet och den generellt höga arbetslösheten skapade högre hinder än vanligt för nyanlända invandrades möjligheter till integration.

Integrationsprocessen börjar egentligen redan innan flyktingarna fått uppehållstillstånd. Väntetiden för asylsökande ska hos Migrationsverket begränsas till ett halvår, men blir ofta längre eftersom de sökande som får avslag överklagar beslutet. Processen kan i vissa fall bli mycket långdragen. När antalet asylsökande ökar tar det också längre tid innan beslut fattas, i dagsläget (slutet av 2002) räknar Migrationsverket med ett år innan första beslut.

För en del flyktingar kan alltså tiden i Sverige, innan uppehållstillstånd erhållits, bli ganska lång. Det är en tid som präglas av ovisshet och oro utan möjligheter att planera framtiden. Många vittnar om

<sup>1</sup> Kommunerna har rätt till statlig s.k. schablonersättning för att ta emot s.k. kvotflyktingar, asylsökande som fått uppehållstillstånd, personer som får uppehållstillstånd av humanitära skäl samt anhöriga till dessa kategorier som ansöker om uppehållstillstånd inom två år. Vissa kommuner erbjuder även andra anhöriginvandrade introduktion vid behov, men det vanligaste är avgränsningen till flyktingar och jämställda, de som kommunerna får statliga bidrag för.

passivisering, man hinner glömma sin kompetens, oron kan utvecklas till långvarig ohälsa. I extrema fall har enskilda eller familjer levt gömda under svåra förhållanden då man av olika skäl inte velat eller kunnat acceptera myndigheternas beslut att avslå asylansökan. Situationen under en lång väntetid kan sedan i sig leda till beslut om uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Asylsökande vars ärende beräknas ta mer än fyra månader att handlägga har rätt att arbeta. Den utbredda arbetslösheten i början av nittiotalet begränsade emellertid möjligheterna till jobb. Utöver rätten att arbeta ska flyktingarna under väntetiden erbjudas aktiviteter i Migrationsverkets s.k. Organiserade Verksamhet, OV. Aktiviteter som kan bestå av undervisning i svenska och andra ämnen och även praktiskt arbete. Många av de asylsökande som bor i eget boende deltar emellertid inte i de organiserade verksamheterna, vilka om allt fungerade enligt planerna skulle kunna vara den första länken i introduktionskedjan. Vi återkommer till detta längre fram, först en presentation av flyktingarna som mottogs i kommunerna 1997.

## 1997 års flyktingar

Sammanlagt 13 383 personer folkbokfördes som flyktingar och jämställda under 1997 (diagram 4).<sup>2</sup> De flesta kom från länder i Asien, i första hand från Irak, samt från länder i Europa utanför EU, framför allt Jugoslavien och Bosnien. I den här gruppen var det som vanligt en viss övervikt för invandrade män.

### Humanitära skäl överväger

De allra flesta, drygt 6 000, hade fått uppehållstillstånd av humanitära skäl, knappt 4 000 som skyddsbehövande och drygt 3 000 som anhöriga (diagram 5). Både bland de skyddsbehövande och de med humanitära skäl ser man en övervikt av män.

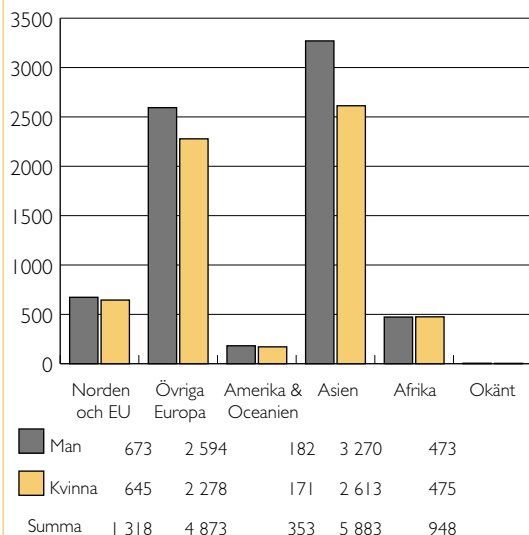
### Bosättning

Drygt 29 procent av flyktingarna från 1997 var år 2000 bosatta i någon av storstäderna, ett mönster som vi känner igen från både tidigare och senare mottagna flyktinggrupper (tabell 1). Ett mönster som också avviker från befolkningen som helhet. Även i kom-

<sup>2</sup> Observera att senare uppdateringar av statistiken brukar ge ett tillskott på uppemot ett par hundra ytterligare mottagna flyktingar och jämställda.

DIAGRAM 4

Ursprungsländer/områden för 1997 års flyktingar.

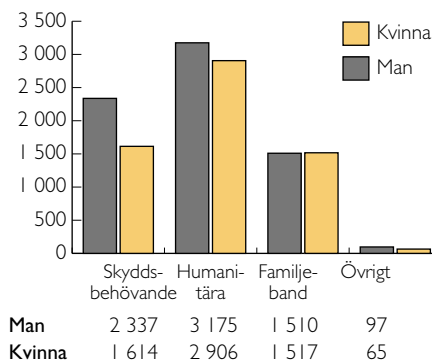


Obs! Det dryga tusentalet flyktingar från Norden är barn som fötts i Sverige under väntan på uppehållstillstånd.

KÄLLA: STATIV

DIAGRAM 5

Grund för uppehållstillstånd för 1997 års flyktingar efter kön.



KÄLLA: STATIV

muntypen Större städer är 1997 års flyktingar överrepresenterade men i samtliga övriga kommuntyper är de underrepresenterade.

I de fem »vanligaste« (och största) städerna bodde över en tredjedel av flyktingarna från 1997, i de tio vanligaste återfanns närmare hälften. Koncentrationen till storstäder och större städer var lika påtaglig

TABELL 1

Bostadskommungrupp för mottagna 1996–1998, i december 2000 i procent.

	Mottagningsår			Hela befolkningen
	1996	1997	1998	
Storstäder	35,2	29,3	33,2	16,6
Förortskommun, hyreshus	10,8	7,1	7,3	6,4
Förortskommuner, småhus	6,4	4,9	4,4	8,4
Större städer	28,6	29,6	29,1	26,8
Medelstora städer	10	14,1	12	14,7
Industrikommuner	4	7,6	6,8	8,4
Landsbygdskommuner	1,1	1,3	1,2	4,2
Glesbygdskommuner	0,1	0,1	0,4	2,5
Övriga större kommuner	2,8	3,9	3,7	7,4
Övriga mindre kommuner	1,1	2,2	2	4,7
<b>Totalt (antal)</b>	<b>6 582</b>	<b>13 383</b>	<b>11 767</b>	<b>8 882 792</b>

KÄLLA: STATIV

för dessa som för 1995 års flyktingar (*Rapport Integration 2001*). Av flyktingarna som mottagits 1996 till 1998 bodde 14 procent i Stockholm (år 2000) och ca 9 procent vardera i Göteborg och Malmö. Andelen av totalbefolkningen i de tre storstäderna var vid samma tidpunkt 8, 5 och 3 procent. (För mer detaljerad information om bosättningen i respektive kommun se tabell A, bilagan sid. 256.)

Som tidigare nämnts har möjligheten till s.k. eget boende under asyltiden bidragit till koncentrationen till vissa svenskgläsa bostadsområden i storstäderna.

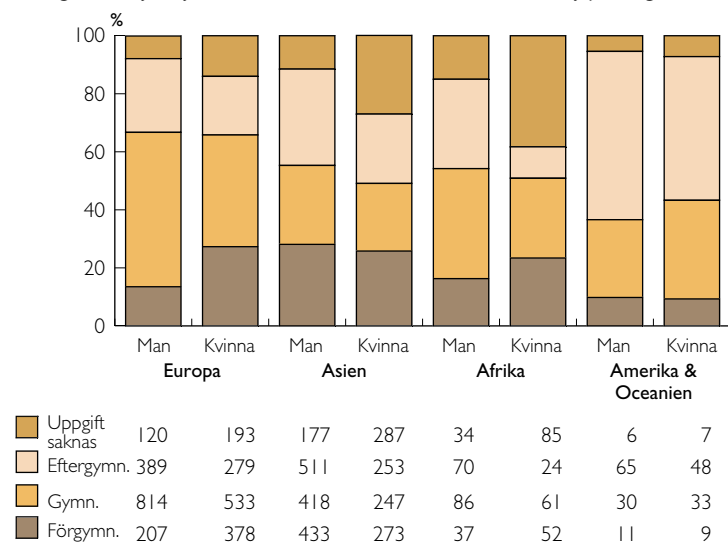
Situationen för många innebär trångboddhet och upprepat flyttande, vilket kan påverka barnens skolarbete och de vuxnas svenskstudier negativt.

### Många unga och välutbildade

Jämfört med befolkningen i övrigt är flyktingarna från 1997 unga, med betydligt större andel barn och ungdomar, 42 procent mellan 1–20 år mot 25 procent i totalbefolkningen, och mycket få äldre. Vi ser dessutom en stor överrepresentation i åldrarna 20–40 år,

DIAGRAM 6

Utbildningsnivå efter födelselandområde och kön, 1997 års flyktingar (24–64 år).



Fyra personer har okänt födelseland. De finns inte med i diagrammet ovan.

KÄLLA: STATIV.



TABELL 2

1997 års flyktingars resultat i sfi, perioden 1997–2000, efter kön.

	1997		1998		1999		2000	
	Man	Kvinna	Man	Kvinna	Man	Kvinna	Man	Kvinna
Avslutat med godkänt betyg	297	180	630	416	335	269	127	150
Avslutat kursen men ej godkänd	4	1	112	51	128	72	93	81
Avbrott pga. arbete eller långtidspraktik	24	5	62	9	70	23	58	29
Beräknas fortsätta SFI nästa termin	1 777	1 143	1 415	1 216	783	789	351	472
Övergått till annan utbildningsanordnare (ej sfi)	26	23	54	23	17	18	46	48
Flyttat	31	20	54	38	37	30	15	22
Studieuppehåll/avbrott	120	96	217	243	216	195	157	129
Totalt sfi	2 279	1 468	2 544	1 996	1 586	1 396	847	931

KÄLLA: STATIV.

41 procent mot 27 procent och en stark underrepresentation i åldrarna över 50 år, 6 procent mot totalbefolkningens 35 procent.

Vi saknar uppgifter om tidigare utbildning i många fall, något som försvårar jämförelser med totalbefolkningen. Om vi bortser från detta och antar att de saknade uppgifterna fördelar sig jämnt på de olika nivåerna, kan man säga att när det gäller längre utbildning ligger gruppen i nivå med totalbefolkningen (diagram 6). När det gäller gymnasieutbildning som är högst 2-årig ligger infödda mycket högre medan flyktinggruppen i sin tur har betydligt större andel med 3-årig gymnasieutbildning. Detta beror sannolikt på att andra länder saknar 2-årig gymnasieutbildning, vilket Sverige nu också slopat. Flyktingarna har också något större andelar med kort utbildning.

Om man däremot antar att det bakom andelen, där uppgift om utbildning saknas, gömmer sig många som har kort eller ingen utbildning, blir bilden en annan. När vi bryter ner statistiken på kön och födelseländer, ser vi att det är relativt många kvinnor framför allt från länder i Afrika men också i Asien, där vi saknar uppgifter. Särskilt i åldrarna över 50 år utgör dessa en mycket stor andel, framför allt kvinnor men också män.

Anmärkas bör att det för de flesta områden, på alla nivåer, är tydliga skillnader mellan könen. Det är färre kvinnor med lång utbildning och fler med kort. Undantaget är invandrade från länder i Amerika och Oceanien, där kvinnorna är nästan lika många som männen i gruppen med eftergymnasial utbildning. När det gäller kort utbildning är andelarna förhållandevis jämnt fördelade mellan världsdelarna, undantaget Amerika och Oceanien.

### Svenska språket – hinder på vägen

Hur har det då gått för 1997 års flyktingar när det gäller målen för introduktionen – egenförsörjning och delaktighet? För att kunna vara delaktig krävs att man kan kommunicera på svenska. Vi börjar med att undersöka hur det gått inom svenskundervisningen.

Sfi har 525 timmar som riktvärde för att klara kursen med godkänt betyg, vilket ungefär motsvarar halvtidsstudier under ett år. Avsikten är att introduktion ska ges på heltid och att svenskundervisningen helst ska varvas med praktik och kontakter med samhälle och arbetsliv. Av 1997 års flyktingar har knappt en femtedel, under 20 procent klarat sfi med godkänt betyg efter ett år (tabell 2). Över 80 procent har alltså inte klarat sfi på rimlig tid. Andelen som fortfarande inte klarat godkänd sfi efter tre år är omkring 60 procent. Förutom de som går kvar i undervisningen år efter år har en relativt stor grupp avbrutit svenskstudier (utan godkänt) eller gjort uppehåll.

Av 1997 års flyktingar var 7 769 personer mellan 20 och 64 år 2000<sup>3</sup>. Av dessa hade över 23 procent aldrig varit inskrivna på sfi under den period vi undersöker, 1997–2000. Drygt tre fjärdedelar av de vuxna hade alltså någon gång varit inskrivna på sfi. De som aldrig börjat sfi återfinns i alla åldersgrupper, i de flesta kommuner, har olika utbildningsbakgrund, födelse-land och sysselsättningsstatus.

Anledningen till att man inte börjat på sfi kan vara bristen på barnomsorg, problem med hälsan, väntan på att resten av familjen ska få uppehållstillstånd i

3 Bland dessa kan finnas ett mindre antal som läser sfi kombinerat med grundvux. I en del kommuner registreras dessa endast i den senare och inte i sfi. Antalet elever i sfi kan alltså vara något underskattat.

Sverige eller bostadsproblem – det visar Integrationsverkets intervjuundersökningar med senare anlända flyktingar (Integrationsverket 2003).

### Systemställning och vistelsetid

Resultaten från sfi var som vi såg inte särskilt goda. Frågan är hur detta påverkat möjligheterna till arbete och egenförsörjning.<sup>4</sup> Vi kan för det första konstatera att tiden i Sverige spelar stor roll. När vi jämför med flyktingar som tagits emot mellan 1996 och 1998, ser vi att andelen sysselsatta stiger med ökande vistelsetid i Sverige (diagram 7).<sup>5</sup>

Vi ser också tydligt hur männens sysselsättning ökar i relation till kvinnornas. Även män som mottagits så sent som 1998 har högre sysselsättning än kvinnor som mottagits 1996. Om det är ett resultat av att män i högre utsträckning söker och får jobb ska vi återkomma till. Vi vet att kvinnor som grupp har något sämre förutsättningar i form av kortare utbildning än män som grupp. Vi antar att det i barnfamiljer ofta är mödrarna som väljer eller tvingas ta ett större ansvar för barnomsorgen än fäderna. Vi vet att den svenska arbetsmarknaden är extremt könssegrigerad och att det finns en tendens bland arbetsgivare inom traditionellt »manliga« branscher att välja män före kvinnor. Frågan är med andra ord om möjligheterna är desamma för kvinnor som för män eller om det lokala utbudet av arbeten är sämre för kvinnorna.

### Förutsättningarna i kommunerna

Vi har sett vilka resurser de nyanlända flyktingarna har – unga, relativt välutbildade etc. Hur ser det då ut i deras nya hemkommuner – finns där möjligheter att ta vara på de nya invånarnas resurser? Hur ser det t.ex. ut med sysselsättningen för flyktingarna jämfört med befolkningen i stort?

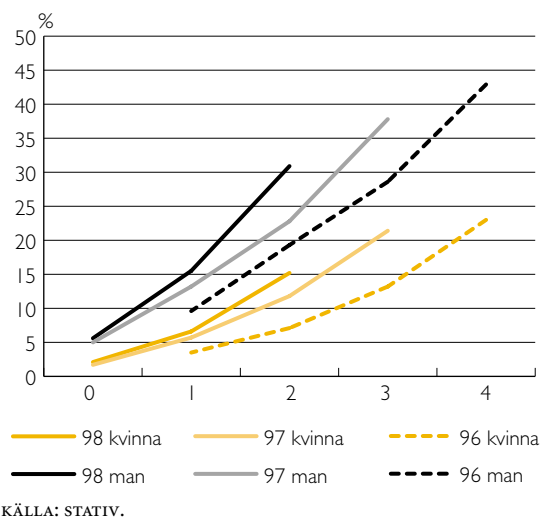
När vi tittar på diagram 8 ser vi hur sysselsättningen för 1997 års flyktingar i december 2000 varierar stort mellan olika mottagningskommuner, med stor andel sysselsatta i kommuner som Värnamo (80 procent) och Nässjö (nära 70 procent) och mycket

4 Med sysselsatt menar vi här att personen är anställd eller egenföretagare. Ej sysselsatt kan vara arbetslös, i arbetsmarknadsåtgärd, studerande, socialbidragstagare, förtidspensionerad m.m. Vi utgår från uppgifter från Riksskatteverket, som i sin tur utgår från kontrolluppgifter från arbetsgivare om vilka som var sysselsatta i november månad visst år.

5 Integrationsverkets databas STATIV har endast uppgifter från 1997 och vi kan därför inte följa dem som togs emot 1996 från år o.

DIAGRAM 7

Andel sysselsatta av flyktingar mottagna 1996–1998 efter efter kön och vistelsetid i Sverige.



liten i t.ex. Malmö, Örebro (båda ca 15 procent) och Uddevalla (runt 14 procent). En stor grupp kommuner ligger runt 20 procent och en lika stor grupp runt 30 procent. (Obs! Vi har begränsat oss till de kommuner som tog emot flest flyktingar.)

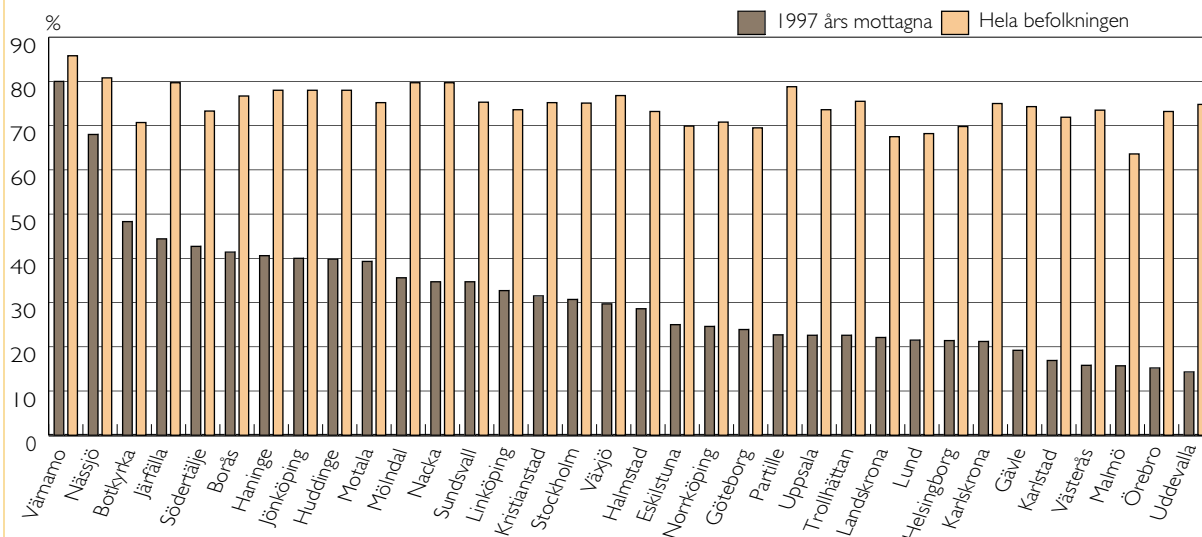
När vi jämför dessa siffror med sysselsättningen i samma kommuner för resten av befolkningen, ser vi att Värnamo överlag har en stor andel sysselsatta. Även bland övriga kommuner är det få som har andelar sysselsatta under 70 procent. Några som har det är Skånekommunerna Malmö, Lund och Landskrona, som även visar små andelar sysselsatta för 1997 års flyktingar.

Vi kan se en tydlig skillnad mellan t.ex. storstäder, större städer och industrikommuner, där sysselsättningen är betydligt högre i de senare (diagram 9). Även förortskommuner har en större andel sysselsatta än övriga (undantaget industrikommuner).

Statistiken ger inga svar på varför det ser ut som det gör, bara en utgångspunkt för fler frågor. Varför är det så stora skillnader mellan olika kommuner? Varför är andelen sysselsatta av flyktingarna så liten i så många kommuner? Beror det på sysselsättningen allmänt i kommunerna? Inte vad man kan utläsa här. Även kommuner med hög sysselsättning för befolkningen som helhet har liten andel sysselsättning för dessa flyktingar. Beror det på typ av sysselsättning, vilka jobb som finns i respektive kommun och på bristande möjligheter att matcha den nya arbetskraf-

DIAGRAM 8

Andel sysselsatta år 2000 av 1997 års flyktingar – jämfört med hela befolkningen (20–64 år) i de kommuner som tagit emot flest flyktingar.



KÄLLA: STATIV.

ten med de lediga jobb som finns? Utförligare analys av detta finns i delen om Arbetsmarknad.

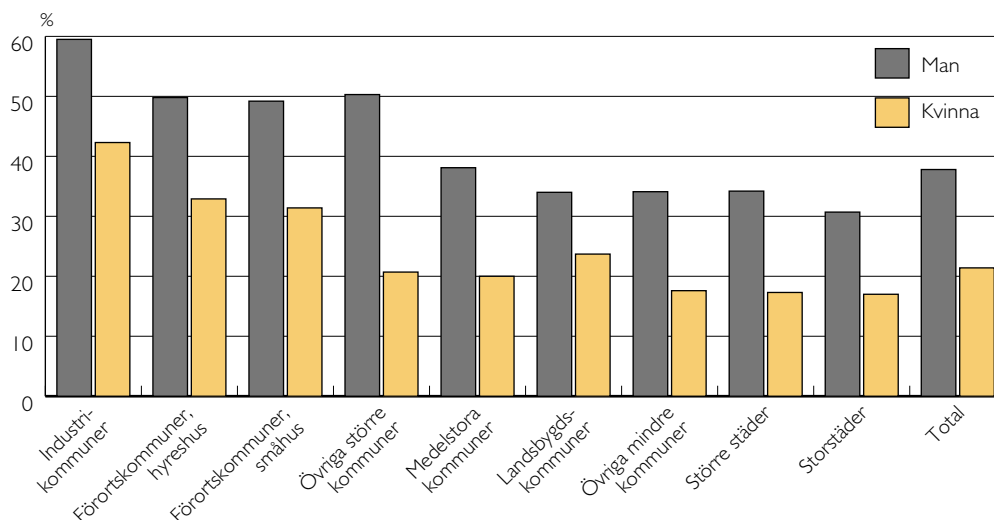
*Arbetslösheten i mottagningskommunerna spelar in*  
När vi delar in kommunerna efter arbetslöshetsgrad (för personer mellan 20 och 64 år) och antalet mottagna flyktingar, ser vi att arbetslösheten i kommu-

nen är en mycket viktig faktor för flyktingarnas sysselsättning, men även antalet mottagna i respektive kommun tycks ha samband med andelen sysselsatta (tabell 3).

När vi granskar kommuner med låg respektive hög arbetslöshet var för sig, ser vi att flyktingar, som bor i kommuner med färre mottagna, klarar sig bättre än

DIAGRAM 9

Andel sysselsatta år 2000 av 1997 års flyktingar (20–64 år) i olika kommuntyper efter kön.



KÄLLA: STATIV.

TABELL 3

Andel sysselsatta (20–64 år) i procent år 2000 för mottagna 1997 – efter storlek på flyktingmottagning och grad av arbetslöshet.

	Arbetslöshet i kommunen			
	Män		Kvinnor	
	>4%	4 % >	>4%	4 %>
Storstad 700+*	37,3	25,7	22,6	12,9
100+ mottagna	42,0	26,4	23,8	12,9
50–99 mottagna	49,6	29,7	32,8	15,6
1–49 mottagna	50,1	36,5	30,3	17,7

\* Stockholm, Göteborg, Malmö.

KÄLLA: STATIV.

de i kommuner med större flyktingmottagande. Särskilt stor är skillnaden mellan de kommuner som tog emot 100 flyktingar eller fler jämfört med dem som tog emot färre.

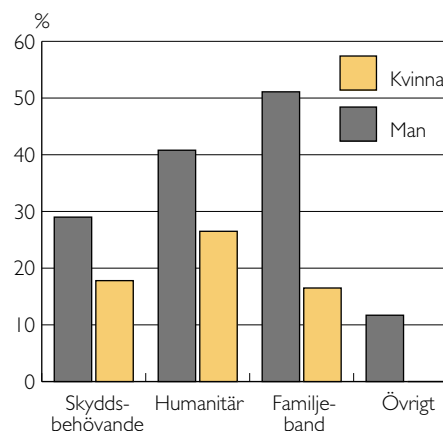
Detta mönster kan bero på selektiva bosättningsmönster – men ska vi gå efter hur väl integrationen på arbetsmarknaden för 1997 års flyktingar fungerat i olika kommuner verkar det som om att situationen på arbetsmarknaden har en avgörande betydelse. Kommuner med hög arbetslöshet har en klart mindre andel sysselsatta nyanlända flyktingar än kommuner med låg arbetslöshet.

### Lönar sig utbildning?

När vi tittar på 1997 års flyktingar och deras utbildningsnivå och sätter denna i samband med andelen sysselsatta generellt, ser vi att de med gymnasieutbildning har den största andelen sysselsatta, medan de med förgymnasial utbildning har en betydligt mindre andel (tabell 4). Det verkar emellertid inte som om eftergymnasial utbildning lönar sig, eftersom dessa

DIAGRAM 11

Andel sysselsatta år 2000 bland 1997 års flyktingar (20–64 år) – efter kön och skäl för uppehållstillstånd.



KÄLLA: STATIV.

har en mindre andel sysselsatta än de med gymnasieutbildning, särskilt bland männen. Förklaringen här kan vara att de högtbildade fortsätter studera eller komplettera sin utbildning och därför inte finns med i statistiken för sysselsatta.

När vi jämför skäl för uppehållstillstånd ser vi att bland 1997 års flyktingmän, är det anhörigkategorin som har en större andel sysselsatta än övriga kategorier, vilket inte gäller för kvinnorna. Där överväger de humanitära skälen bland de sysselsatta (diagram 11). Personer som fått uppehållstillstånd på humanitär grund har klart större andel sysselsatta än flyktingar som bedömts ha skyddsbehov. För kvinnorna är andelen avsevärt mindre i båda grupperna. En möjlig förklaring till det är att fler av flyktingarna lider av ohälsa efter lång tids vistelse i flyktingläger före ankomsten till Sverige.

TABELL 4

Andel sysselsatta år 2000 i procent av 1997 års flyktingar (20–64 år) – efter kön och utbildning.

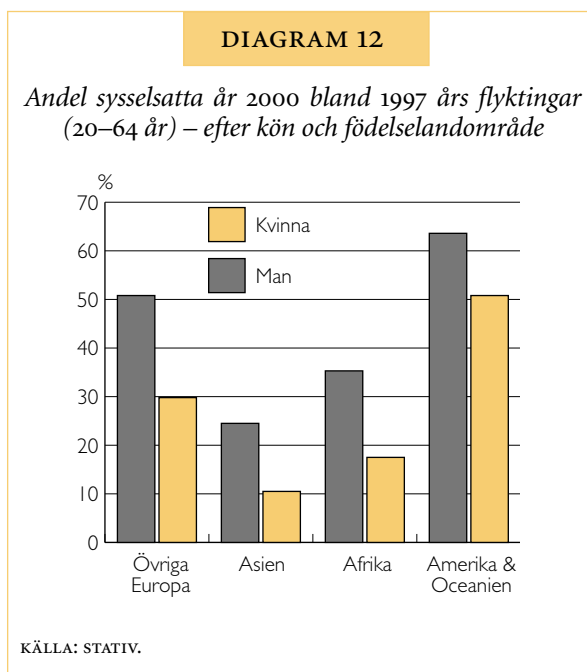
	Andel			Totalt antal mottagna		
	Man	Kvinna	Totalt	Man	Kvinna	Totalt
Förgymn.	27,3	15,5	21,5	1 049	1 009	2 058
Gymn.	47,3	31,5	40,9	1 621	1 090	2 711
Eftergymn.	42,8	30,9	38,1	1 067	699	1 766
Uppgift saknas	18,4	6	10,9	488	746	1 234
Alla	37,8	21,4	30,4	4 225	3 544	7 769

KÄLLA: STATIV.

### Samband sysselsättning – flyktingarnas ursprung

Spelar det någon roll varifrån man kommer? Eller har flyktingar samma möjligheter eller möter samma hinder oavsett ursprung? Diagram 12 visar att flyktingar från Amerika & Oceanien har en större andel sysselsatta än övriga, särskilt gäller detta männen (nära 64 procent). Här kan emellertid utbildning påverka, dessa grupper hade en klart högre utbildningsnivå än resten. Även män från Övriga Europa har andelar sysselsatta över 50 procent, samtidigt som kvinnorna från samma område har knappt 30 procent. Bland kvinnorna från Europa finns, som vi såg i diagram 6, en större andel med mycket kort utbildning. Minst andelar sysselsatta har kvinnor från länder i Asien och Afrika (10 respektive 17 procent). Män från länder i Afrika har betydligt större andelar sysselsatta än kvinnorna från samma område – även här finner vi skillnader i utbildningsnivå.

Det är stora skillnader i sysselsättning mellan flyktingar från olika länder (tabell 5). Som tidigare noterats har kvinnorna överlag mindre andelar sysselsatta än männen. Kvinnorna från Iran hade år 2000 endast 7 procent sysselsatta. Kvinnorna från Afghanistan endast 8 och från Libanon 9 procent. Även kvinnorna från Somalia och Irak ligger lågt liksom männen från Iran, medan männen från Libanon har en relativt stor andel sysselsatta, nära 52 procent. Störst andel sysselsatta bland dessa flyktingar har män från Kroatien (59



procent), Peru (57 procent) och Bosnien-Hercegovina (56 procent). För män i hela befolkningen är andelen sysselsatta 78 procent, för kvinnor 73.

När vi beräknar s.k. oddskvoter ser vi – i tabell 6 modell 1 – att oddsen att få arbete är tre gånger högre för dem som har gymnasieutbildning än för dem som endast har grundskoleutbildning (ju högre oddskvot

**TABELL 5**

*Andel sysselsatta i procent och antalet mottagna år 2000 bland 1997 års flyktingar (20–64 år) – efter kön och födelseland (de mest frekventa).*

	Andel			Antal		
	Man	Kvinna	Total	Man	Kvinna	Total
Totalt	37,8	21,4	30,4	2 626	2 784	5410
Irak	20,9	10,4	16,6	932	740	1672
Jugoslavien	45,8	20,5	34,6	550	643	1193
Bosnien-Hercegovina	56,3	38,8	47,8	295	391	686
Iran	18,4	7,1	12,8	249	276	525
Somalia	23,6	11,2	16,8	159	222	381
Afghanistan	28,2	8,1	18,6	107	125	232
Kroatien	59,5	50,6	54,9	32	41	73
Peru	57,1	51,4	53,8	24	36	60
Libanon	51,8	9,1	37,0	40	40	80
Turkiet	40,6	25	34,9	41	30	71
Syrien	35,8	12,8	25,0	34	41	75

KÄLLA: STATIV.

TABELL 6

Beräknade oddskvoter för chansen att vara sysselsatt år 2000 för 1997 års flyktingar.

	Modell 1 utan kontroll	Modell 2 med kontroll för kön och ålder	Modell 3 kontroll för kön, ålder, födelseland
Utbildning:			
Förgymnasial	referens	referens	referens
Gymnasial	3,1	2,43	1,93
Efter gymnasial	2,7	2,24	2,11
Män		1,93	2,2
Ålder:			
20–34 år		referens	referens
35–49 år		0,91	0,85
50–64 år		0,31	0,28
Födelseregion:			
Övriga Europa			referens
Afrika			0,57
Asien			0,32
Latinamerika och Västindien			1,67

KÄLLA: STATIV.

desto större chans).<sup>6</sup> Däremot minskar chansen för dem som har högre utbildning än gymnasium. Efter att man har korrigerat för strukturella skillnader i kön, ålder – modell 2 – ökar oddsen att få arbete för dem som har högre utbildning till samma nivå som för dem som har gymnasium.

Män har två gånger högre chans att få arbete än kvinnor. Oddsen minskar med stigande ålder. För åldersgruppen 35–34 år minskar chansen med 15 procent jämfört med dem som är 20–34 år gamla. För dem som är i åldersgruppen 50–64 år minskar oddsen mycket kraftigt – med cirka 70 procent.

När det gäller eventuella samband mellan födelseområden och sysselsättning, visar modell 3 att chansen att vara sysselsatt är 43 procent lägre för personer, som kommer från länder i Afrika jämfört med dem som kommer från Övriga Europa. Oddsen minskar vidare med närmare 70 procent, om man är född i länder i Asien. Däremot är chansen att få arbete drygt en och en halv gånger större för dem som är födda i Latinamerika och Västindien – allt efter korrigering för strukturella skillnader i kön, ålder och utbildning.

### Sysselsättning och branscher

De som efter tre års vistelse och genomgången introduktion fått jobb, var har de hamnat?

<sup>6</sup> När vi beräknar oddskvoter försöker vi renodla samband mellan t.ex. utbildning och sysselsättning. Vi tar då bort de effekter som andra variabler som t.ex. kön, ålder, ursprung kan ge.

Diagram 13 A visar att kvinnorna finns inom framför allt fyra områden: vård/omsorg, tillverkning/återvinning, finansiell verksamhet och företagstjänster samt personliga och kulturella tjänster. När vi jämför med diagram 13 B som visar kvinnorna inom hela befolkningen ser vi att för dem är arbetsmarknaden tydligare könssegregerad. Kvinnorna är koncentrerade till vård/omsorg, handel och utbildning.

För flyktingmännen är det tillverkning/återvinning som dominerar stort, med handel/kommunikation, finansiell verksamhet/företagstjänster och personliga och kulturella tjänster därefter. Männen inom hela befolkningen finns i mindre utsträckning än flyktingmännen i tillverkning och återvinning och personliga/kulturella tjänster. Anmärkningsvärt få av flyktingmännen finns i byggverksamhet och offentlig förvaltning.

Andel egenföretagare var också relativt liten i den här flyktinggruppen, knappt 7 procent bland männen jämfört med 10 procent för män i totalbefolkningen. För kvinnorna var andelen drygt 2 procent mot knappt 5.

Vad döljer sig då bakom dessa verksamhetsbeteckningar? Som vi ser i diagram 14 arbetar flyktingarna framför allt inom privata företag, framför allt inom industri och privat servicesektor. Endast en mindre del återfinns inom offentlig sektor och då företrädesvis inom vård och omsorg. En viss övervikt föreligger för kvinnor inom offentlig sektor och en betydande övervikt för män i den privata.

Bakom beteckningarna ovan döljer sig jobb som industriarbetare, biträden inom vård/omsorg, taxi- och bussförare och arbete som städare. Männen arbetar framför allt inom industri, på restauranger, i städföretag och kör taxi eller buss, medan kvinnorna är koncentrerade till vård och omsorg och städföretag. De nyanlända flyktingarnas ingångsjobb är, som vi också såg i *Rapport Integration 2001*, koncentrerade till låginkomstyrken inom en begränsad del av arbetsmarknaden.

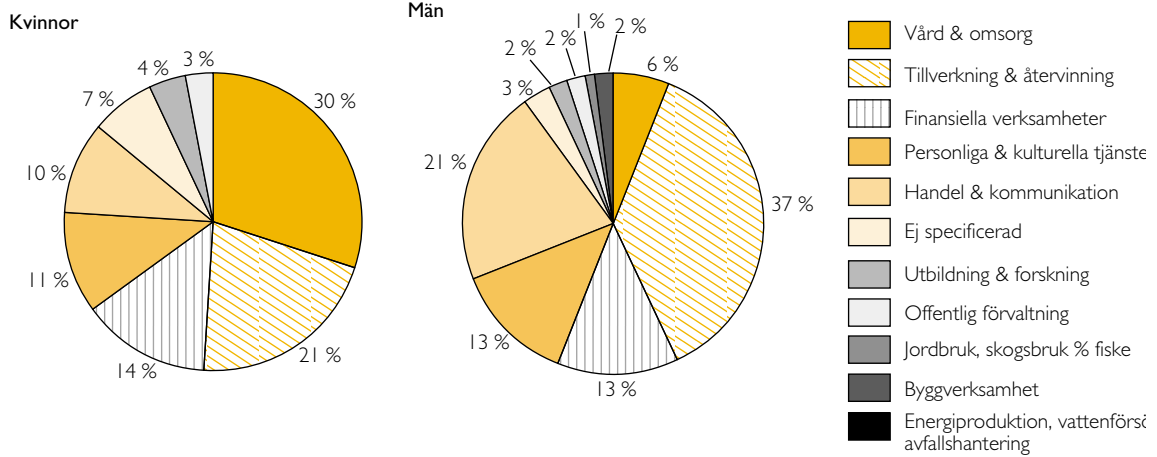
### Utanför arbetslivet

Drygt 5 400 (70 procent) av de sammanlagt 7 769 i arbetsföra åldrar bland 1997 års flyktingar var inte sysselsatta i november 2000. Av dessa var ca 2 600 män och ca 2 800 kvinnor. Omkring 1 100 av männen var inskrivna vid arbetsförmedlingen vid årsskiftet men endast omkring 700 av kvinnorna (diagram 15). Här kan vi notera en tydlig skillnad mellan könen. Närmare 1100 hade varit inskrivna tidigare under året, medan närmare 2500 inte varit inskrivna alls.

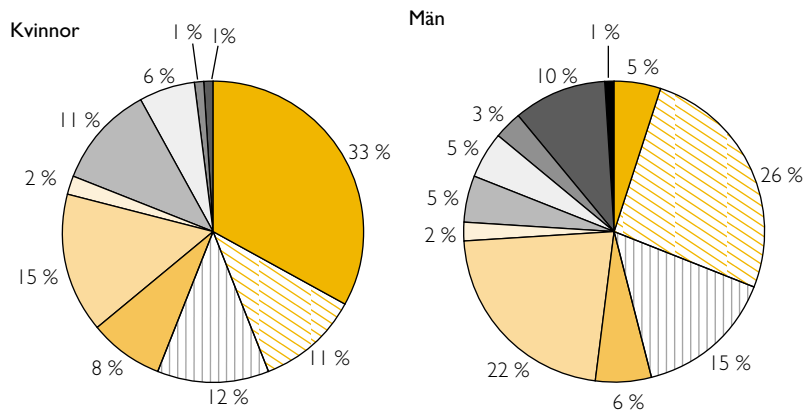


### DIAGRAM 13A & B

Andel sysselsatta år 2000 bland 1997 års flyktingar – efter näringsgren och kön



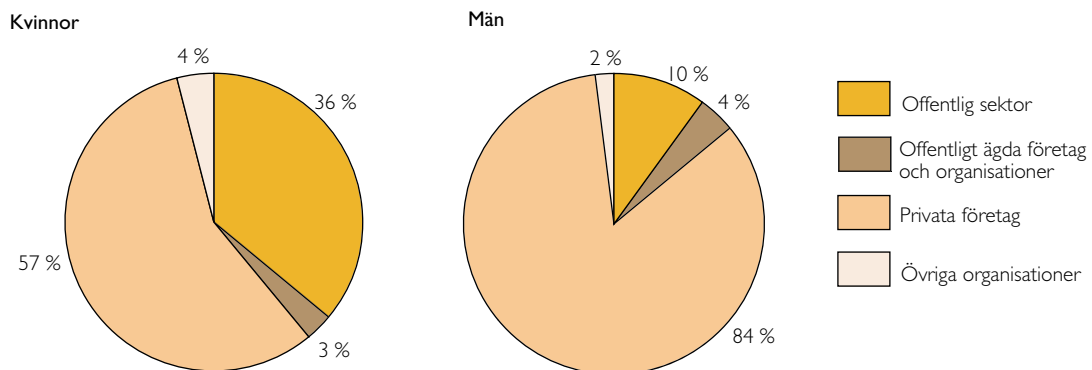
Andel sysselsatta år 2000 hela befolkningen – efter näringsgren och kön



KÄLLA: STATIV.

### DIAGRAM 14

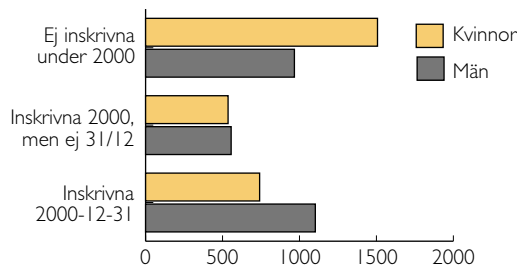
Andel sysselsatta år 2000 bland 1997 års flyktingar – efter sektor eller kön.



KÄLLA: STATIV.

DIAGRAM 15

De ej sysselsattas situation på arbetsförmedlingen  
– 1997 års flyktingar (20–64 år).



KÄLLA: STATIV.

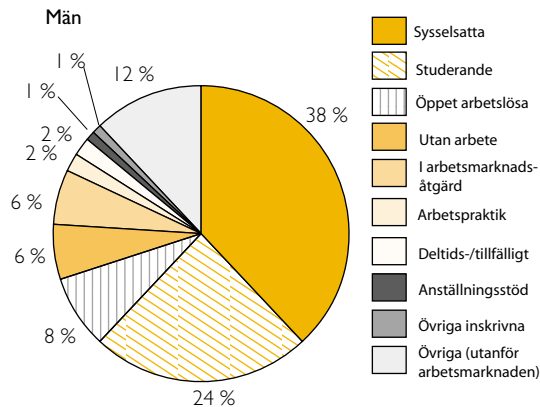
En stor andel av dem i flyktinggruppen, som saknade sysselsättning, hade alltså inte varit i kontakt med arbetsförmedlingen under 2000.

Av diagram 16 kan vi utläsa att av 1997 års flyktingar hade drygt en tredjedel av männen jobb i december 2000, men endast en femtedel av kvinnorna. En fjärdedel studerade, något fler bland kvinnorna, 13–14 procent var registrerade som öppet arbetslösa eller utan arbete, ca 10 procent av männen och 7 procent av kvinnorna var föremål för någon slags arbetsmarknadsåtgärd. Observera att 12 procent av männen och hela 29 procent av kvinnorna bland 1997 års flyktingar fanns utanför arbetsmarknaden i december 2000, efter drygt tre års introduktion.

Det är en tydlig könsskillnad, till kvinnornas nackdel, när det gäller sysselsättning, kontakt med arbetsförmedling, arbetsmarknadsåtgärder och inte minst utanförskapet till arbetsmarknaden. En del-förklaring, men inte hela, kan vara att kvinnorna inte söker arbete i lika hög utsträckning som männen. Anledningen till det kan, som vi nämnt tidigare, vara graviditeter och barnomsorg. En annan förklaring är att kvinnornas arbetsmarknad är betydligt mindre än männens, att kvinnorna diskrimineras i de »manliga« jobben.

DIAGRAM 16

Relationen till arbetsmarknaden år 2000 för 1997 års flyktingar



KÄLLA: STATIV.

### Inkomster och bidrag

Av totalbefolkningen hade (december 2000) omkring en femtedel en arbetsinkomst över 300 000 kronor om året – när vi bara räknar män var det över en fjärdedel (diagram 17). Bland 1997 års flyktingar var det ytterst få – och alla var män – som kom upp i den inkomstnivån.

Drygt 70 procent av männen och ca 40 procent av kvinnorna i totalbefolkningen hade en arbetsinkomst över 200 000 kronor om året – jämfört med knappt 30 procent av männen och 15 procent av kvinnorna bland 1997 års flyktingar.

När det gäller ännu lägre inkomster hade omkring 10 procent av männen och något fler bland kvinnorna bland 1997 års flyktingar under 50 000 kronor jämfört med några enstaka procent bland totalbefolkningen. Inkomsterna illustrerar flyktingarnas lösare anknytning till arbetsmarknaden – fler i tillfälliga jobb och även mindre kvalificerade och lägre avlönade arbeten.

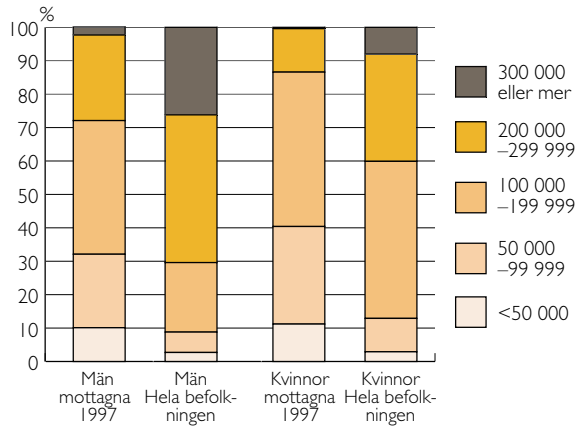
Medelinkomsten för de sysselsatta bland 1997 års flyktingar var år 2000 knappt 149 000 kronor för män och 127 000 kronor om året för kvinnor jämfört med 265 000 kronor för män och 191 000 för kvinnor i befolkningen som helhet.

Diagrammet visar också hur inkomsterna skiljer



DIAGRAM 17

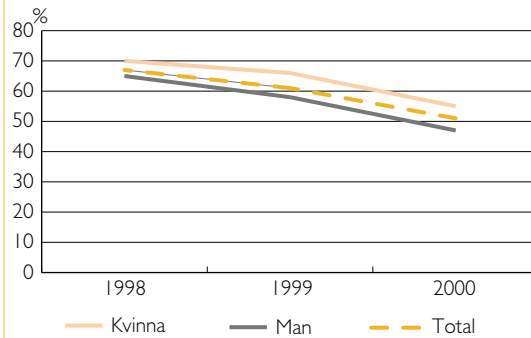
Arbetsinkomst för sysselsatta år 2000 bland 1997 års flyktingar



KÄLLA: STATIV.

DIAGRAM 18

Andel över 18 år med långvarigt försörjningsstöd\* åren 1998–2000 (1997 års flyktingar).



\* Med långvarigt försörjningsstöd räknas ekonomiskt bistånd/socialbidrag över 10–12 månader under ett år

KÄLLA: STATIV

sig mellan män och kvinnor. Inom totalbefolkningen avspeglar det den könssegregerade arbetsmarknaden med kvinnors koncentration till lägre avlönade yrkesområden, högre andel deltidsjobb likaväl som lönediskriminering.

Beroendet av försörjningsstöd minskar inte oväntat med vistelsetiden i Sverige (diagram 18). Men fortfarande ingick drygt hälften av 1997 års flyktingar

m.fl. i hushåll som varit långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd (socialbidrag 10–12 månader) under 2000. Bland dessa var betydligt fler kvinnor än män, vilket återigen avspeglar kvinnornas sämre läge på arbetsmarknaden. En del av dem som får ekonomiskt bistånd studerar i praktiken, några fortsätter inom sfi och komvux, andra i grundvux.

Målen för introduktionen är att flyktingarna ska få möjlighet klara sin egen försörjning och vara delaktiga i det svenska samhället. Redskapen är svenskundervisning, sfi, och kunskap om det svenska samhället, inte minst kontakt med arbetsmarknaden. Vi har följt 1997 års flyktingar och undersökt deras situation år 2000, efter minst tre års introduktion.

- Uppföljningen av 1997 års flyktingar visar att endast 20 procent hade uppnått godkänd nivå inom sfi efter ett år, 40 procent hade klarat sfi efter tre år. Detta gäller dem som över huvud taget börjat sfi, våra data visar att en fjärdedel av 1997 års flyktingar aldrig börjat någon svenskundervisning. Därutöver hade en stor grupp avbrutit svenskstudierna.
- Efter tre år hade endast 38 procent av männen och 21 procent av kvinnorna sysselsättning. Situationen för 1997 års flyktingar var betydligt bättre än för flyktingarna som folkbokfördes 1995, av vilka endast 13 procent hade sysselsättning efter tre år. Det kan dels vara resultatet av en effektivare introduktion

och/eller av en betydligt förbättrad konjunktur. De flesta som hade jobb återfanns emellertid i okvalificerade arbeten med låga inkomster – något som gällde både 1995 och 1997 års flyktingar.

- Av dem som inte var sysselsatta var knappt hälften av männen inskrivna på arbetsförmedlingen och endast en fjärdedel av kvinnorna. En stor andel hade inte varit i kontakt med arbetsförmedlingen under år 2000. En fjärdedel studerade (en del i sfi), 13–14 procent var registrerade som öppet arbetslösa och en tiondel (något mindre för kvinnorna) deltog i någon slags arbetsmarknadsåtgärd. En grupp, 12 procent av männen och hela 29 procent av kvinnorna, fanns helt utanför arbetsmarknaden och utbildningssystemet.
- Drygt hälften av alla hushåll (1997 års flyktingar) var beroende av socialbidrag år 2000 – vilket var ett resultat av deras svaga anknytning till arbetsmarknaden och låga inkomster.

## Hur gick det för 1997 års flyktingar?

### *Sammanfattande diskussion*

Introduktionen av flyktingar i det svenska samhället finansieras via statliga bidrag till kommunerna och är tänkt att täcka kommunernas merkostnader under i genomsnitt tre och ett halvt år efter mottagningen. Den viktigaste delen i introduktionen, undervisningen i svenska, har som riktvärde en omfattning på 525 timmar, ungefärligen motsvarande ett års studier på halvtid. Avsikten är att svenskstudierna ska varvas med arbetslivspraktik och samhällsinformation. Antalet timmar får överskridas, om det behövs för att man ska nå de uppsatta målen.

Hur har det då gått för de flyktingar som folkbokfördes i svenska kommuner 1997, nära 13 400 flyktingar? Först litet om det vi inte vet. Det är osäkert hur länge de vistats i Sverige, innan de fått uppehållstillstånd. Vi vet inte om de deltagit i någon integrationsbefrämjande verksamhet under väntetiden (t.ex. Migrationsverkets organiserade verksamhet). Vi vet heller inte hur deras hälsosituation ser ut, om de lider av posttraumatisk stress, har drabbats av depression eller har andra svårigheter som försvårar deltagande i introduktionen. Kunskap om integrationskedjans allra första länk saknas och det kan finnas hinder som därför är svåra att identifiera. Vi återkommer till problemen med dålig hälsa längre fram.

När vi ser på skälen för invandringen kan vi notera att de flesta i gruppen, drygt 6 000, har fått uppehållstillstånd på humanitär grund. Det kan betyda att man först fått avslag på sin asylansökan, överklagat ett flertal gånger och därmed blivit kvar i landet lång tid. Eventuella barn har kanske under väntetiden fått anknytning till Sverige eller så har hälsotillståndet försämrats. Å andra sidan kan den som fått uppehållstillstånd som konventionsflykting eller som skyddsbehövande i övrigt ha tillbragt lång tid i flyktingläger i annat land, en tid som också kan ha påverkat hälsosituationen, om nu inte de primära orsakerna till flykten gjort det. Dålig hälsa kan alltså spela stor roll för fortsättningen.

När vi undersöker resultaten från sfi, ser vi att knappt en femtedel klarat sfi med godkänt betyg efter ett år. En grupp är fortfarande kvar i sfi efter mer än tre år, en relativt stor grupp har avbrutit eller avslutat studierna utan godkänt betyg eller gjort uppehåll. Som vi ska se längre fram skiljer sig den här flyktinggruppen inte från andra. Resultaten från sfi är som vi och andra konstaterat tidigare mycket dåliga. Anmärkningsvärt är kanske att närmare en fjärdedel av gruppen aldrig börjat sfi över huvud taget. Här visar intervjuer med senare anlända flyktingar att

anledningen kan vara att man väntar på återförening med familjen, att man saknar barnomsorg, har hälsoproblem eller saknar fast bostad.

Svenskundervisningen för invandrare håller på att förändras, en ny kursplan med tre olika studievägar och sex olika kurser har trätt i kraft från och med hösten 2002. Formerna för undervisningen håller på att utredas. Krav på att undervisningen ska varvas med praktik har funnits länge, men visat sig svåra att leva upp till då det i många fall varit svårt att skaffa praktikplatser.

Målen för introduktionen är att flyktingarna kan försörja sig själva, dvs. att de har arbete och kan delta i samhället – vilket kräver att de klarar vardagssvenska. Möjligheten att prata svenska och tillgång till arbete hänger ofta intimt samman, eftersom arbetsgivarna – och arbetsförmedlingarna – ställer krav på invandrade arbetssökandes svensk-kunskaper.

När vi undersöker statistiken gällande arbete och sysselsättning för 1997 års flyktingar ser vi att efter drygt tre år har ungefär 30 procent jobb, mer än två tredjedelar har alltså fortfarande inte möjlighet att klara sin försörjning genom arbete. Jämfört med 1995 års flyktingar, som vi följde i *Rapport Integration* 2001, har situationen på arbetsmarknaden emellertid förbättrats. Högkonjunkturen hösten 1998 gjorde att betydligt fler utlandsfödda fick jobb, något som antagligen även gynnat den här flyktinggruppen.

De här flyktingarna är jämfört med totalbefolkningen yngre och relativt välutbildade – även om det också finns en större andel med kort eller obefintlig utbildning. Förutsättningarna borde vara ganska goda för de flesta bland 1997 års flyktingar för att målet egenförsörjning inom introduktionen ska uppnås. Frågan är hur förutsättningarna sett ut i de mottagande samhällena. En stor del av 1997 års flyktingar har som många tidigare flyktingar bosatt sig i storstadsområdena. Sysselsättningsgraden för flyktingarna i just invandratäta förortskommuner var som vi såg också högre än i andra kommuner, undantaget industrikommuner. Tillgången till jobb har dessutom varit relativt god i Stockholmsområdet under perioden. Vi ser hur enstaka kommuner med allmänt god sysselsättning också visar hög sysselsättningsgrad för 1997 års flyktingar, medan storstäder som Malmö har mycket låg – trots en hel del särskilda insatser.

Vistelsetiden i Sverige spelar stor roll, sysselsättningsgraden stiger med åren. När vi jämför med 1996 års flyktingar, ser vi att fortfarande efter fyra år har dessa inte nått en högre sysselsättningsgrad än 40 procent – för män. Kvinnorna ligger hela tiden lägre, efter fyra år endast litet över 20 procent. Sysselsättningsgraden för hela befolkningen är för män 78

procent, för kvinnor 73. Ingångsjobben är desamma som för 1995 års flyktingar, en del industrijobb men också en stor del okvalificerade yrken med mycket låga inkomster. Beroendet av ekonomiskt bistånd är därför fortfarande stort. Vi ser stora skillnader mellan män och kvinnor, både när det gäller utbildning och tillgång till praktik och arbete, men också när det gäller tillgång till samhällsliga insatser som arbetsmarknadsåtgärder m.m. En mycket stor andel av kvinnorna befinner sig helt utanför arbetsmarknaden.

Som vi såg i delen om Arbetsmarknaden kommer flyktingarna till en arbetsmarknad med stora skevheter. Även invandrade som levt i Sverige i över tjugo år har betydligt lägre sysselsättningsgrad än infödda, i synnerhet om de är födda i länder i Afrika, Asien eller något europeiskt land utanför EU. Har de varit kortare tid i Sverige blir skillnaderna ännu större – trots utbildning och annan kompetens.

De statistiska jämförelserna mellan infödda och utlandsfödda inom hela befolkningen visar att utbildning visserligen lönar sig men att utdelningen för de

utlandsfödda är betydligt lägre än för infödda. Analyserna visade att det finns en betydande begåvningsreserv bland högutbildade utlandsfödda, som är arbetslösa eller sysselsatta långt under sin kompetensnivå.

De huvudsakliga förklaringarna till hindren för invandrade på den svenska arbetsmarknaden ligger i de uppfattningar och värderingar av utlandsföddas kompetens som finns hos arbetsgivare, fackföreningar och även de myndigheter, som är satta att värdera invandrades kompetens.

Det finns inget vetenskapligt stöd för att det s.k. kulturella avståndet till invandrade födda i länder utanför Europa skulle innebära att de är mindre produktiva på dagens arbetsmarknad. Slutsatsen blir att även om etiska regler inom forskningen hindrar vetenskapen för att samla bevis, så tyder andra forskningsresultat på att diskrimineringen är betydande på den svenska arbetsmarknaden – något som förutom bristerna inom introduktionen förklarar varför så få av 1997 års flyktingar har jobb efter drygt tre år.

## HINDER FÖR EN BRA INTRODUKTION

### Uppföljningar av flyktingmottagandet

Riksrevisionsverket (RRV) finner i sin senaste granskning av introduktionen (i 24 kommuner under första halvåret 2002) att introduktionen av flyktingar utvecklats i positiv riktning i flera kommuner under senare år (Riksrevisionsverket 2002). I dessa kommuner har man satt målet »egen försörjning« i fokus och arbetar utifrån en tilltro till individernas egen förmåga. Flera kommuner använder sig av löneliknande system, där introduktionsersättning utbetalas till de individer som deltar aktivt i ett introduktionsprogram. I flera fall har introduktionen organisatoriskt flyttats från socialtjänsten.

Trots dessa positiva förändringar i några kommuner krävs fortfarande väsentliga förbättringar enligt revisorerna. Introduktionen är allmänt sett fortfarande inte effektiv, flyktingarna uppnår inte egen försörjning i den takt som riksdagen önskat.

RRV:s granskning visade att det fortfarande är kollektiva insatser som är vanligast, utan hänsyn till individernas kompetens och behov. Arbetsförmedlingen deltar endast undantagsvis med kvalificerad vägledning. Kommunerna tvingas ofta själva skaffa sig arbetsmarknadskompetens. Sfi är fortfarande isolerad från andra introduktionsinsatser, utan arbetsinriktning, föga individualiserad och även utan kontakt med den svenskundervisning som kan ha getts inom Migrationsverkets organiserade verksamhet.

Revisorerna anser vidare att introduktionens resultat är alltför beroende av engagerade nyckelpersoner och att organisationen därför blir mycket sårbar. Mindre kommuner har dessutom sällan möjlighet

att erbjuda tillräckligt differentierade insatser eller utbildningar.

RRV:s genomgång visade också på avsaknaden av samverkan mellan myndigheter, mellan Migrationsverket och kommuner, mellan kommuner, arbetsförmedlingar och sfi-anordnare. Även i den enkätundersökning som Integrationsverket gjorde av flyktingar mottagna 1999 kunde vi konstatera samma brist på individualisering och brist på samverkan mellan aktörerna inom introduktionen (*Hur togs de emot?* Integrationsverket, 2002b).

### *Kollektiva insatser*

Enkäten, som var ställd till tjänstemän med ansvar för introduktionen, visade att nästan två av tre bland 1999 års flyktingar hade yrkeserfarenhet, när de kom till Sverige. För ungefär halva gruppen hade introduktionen fördröjts eller blivit tillfälligt avbruten. Svenskutbildningen, sfi, ska starta inom tre månader efter det att personen bosatt sig i kommunen – det skedde endast för drygt hälften av gruppen. För de allra flesta medverkade inte arbetsförmedlingen i någon högre grad i introduktionen.

En introduktion som är individualiserad, dvs. utgår från den enskildes förutsättningar och behov, kräver en mängd olika insatser. En individ med lång teoretisk utbildning kan t.ex. behöva en intensiv svenskundervisning kanske i anslutning till högskolan, en annan med kort eller ingen utbildning kan behöva modersmålsbaserad svenskundervisning i långsammare takt. När det gäller hälsoinsatser, svenskundervisning, kompletteringsutbildningar för redan yrkesutbildade, validering av tidigare utbildning och

yrkeskompetens samt kontakt med arbetslivet krävs skraddarsydd program för att introduktionen ska bli effektiv. Det förutsätter i sin tur en nära samverkan mellan olika aktörer, som kommuner, landsting och arbetsförmedling och sfi-anordnare.

Integrationsverkets enkät till introduktionsansvariga tjänstemän i kommunerna visar att det som dominerade för flyktningmottagandet 1999 var fortfarande svenskundervisning utan varvning med någon som helst praktik, till det kom samhällskunskap för en del, datautbildning för några och rehabilitering och medicinska insatser för ännu färre. Endast en fjärdedel av dem som hade ett yrke och ville fortsätta arbeta inom detta hade fått den utbildning som krävdes och lika många hade fått praktik inom yrket. Siffror som överraskar då det var över åttio yrkesområden representerade i gruppen och mer än hälften ville fortsätta inom sina yrken. De fyra »största« yrkena i gruppen var gymnasielärare, försäljare, fordonsförare samt maskin och motorreparatörer, yrken som samtliga torde vara gångbara på den svenska arbetsmarknaden.

Svenskundervisningen var för de allra flesta heller inte anpassad till tidigare yrkeserfarenheter eller varvad med praktik i tidigare yrke. Den koppling till arbetslivet som så länge talats om i samband med introduktion och svenskundervisning saknades alltså fortfarande för de flesta. Endast trettiofem procent uppgavs ha praktiserat under introduktionen. Arbetsplatsförlagd introduktion tycktes knappt existera.

Det paradoxala var att de tjänstemän som handlade just denna grupps introduktion bedömde att introduktionen individualiserats i en mycket eller ganska hög grad för majoriteten av deltagarna. Något som alltså stämde dåligt med resultaten av enkäten. Tjänstemännen ansåg också att relativt många av de flyktingar som inte nått sina mål inte behövde några andra insatser än de som gets eller också att de inte kunde bedöma om det behövdes andra insatser. Bland annat ansåg de inte att validering behövdes för de relativt högtbildade och yrkeserfarna.

### *Könsdiskriminering*

Enkäten visade dessutom att männen fick introduktion under fler veckotimmar, deltog i fler uppföljningar av introduktionen, i flera typer av insatser, fick godkända sfi-betyg i större omfattning, praktiserade i större andel, arbetsmarknadspraktik i större andel, omfattades av arbetsförmedlingens insatser i större andel och uppnådde sina mål i högre grad. Den visade att männen också fick sin introduktion fördröjd i mindre omfattning. Skillnaderna kan bero

på positiv särbehandling av männen, brister i mottagningssystemet med andra ord, eller könsrollsmönster, t.ex. vård av barn, och bristande motivation från kvinnornas sida när det gäller att skaffa sig arbete och egenförsörjning.

Undersökningen visar att kvinnornas avbrott och fördröjningar främst beror på föräldraledighet, vård av sjukt barn och väntetider inom barnomsorgen, vilket inte är fallet för männen. Skillnaden är här emellertid inte så stor att den helt förklarar varför kvinnorna i så stor utsträckning får färre och sämre insatser under introduktionen. De långa fördröjningarna bland kvinnorna påverkar inte heller introduktionsperiodens längd. Män och kvinnor är kvar, avbryter, har tillfälliga avbrott samt blir klara med introduktionen i lika stor utsträckning.

En förklaring skulle däremot kunna vara den utbildning och yrkeserfarenhet de nyanlända har med sig. En större andel av männen har yrkeserfarenhet och är högtbildade. En analys av arbetsförmedlingens insatser visar emellertid att det inte är utbildning och yrkeserfarenhet som särskiljer utan just kön. Männen får i större utsträckning del av arbetsförmedlingens insatser oavsett om jämförelse görs mellan låg- eller högtbildade män och kvinnor eller mellan män och kvinnor med eller utan yrkeserfarenhet.

## Skolverkets uppföljning av sfi

Varje kommun är skyldig att erbjuda alla vuxna invandrare (från och med 16 år) undervisning i svenska för invandrare, sfi. Skyldigheten gäller alltså även invandrare för vilka kommunerna inte får statlig ersättning för introduktion, dvs. som inte räknas till gruppen flyktingar.

Resultaten från sfi är fortfarande mycket dåliga, vilket vi såg i uppföljningen av 1997 års flyktingar och som också kan konstateras i Skolverkets egen statistik (Skolverket, 2001). Av de ca 35 500 elever som började sfi någon gång under 1993/94 hade 48,4 procent godkänts till och med läsåret 1995/96, dvs. efter i genomsnitt två och ett halvt år. Som vi såg i uppföljningen av 1997 års flyktingar hade närmare en fjärdedel av samtliga folkbokförda det året aldrig börjat sfi under perioden fram till 2000. Av dem som börjat 1993/94 var enligt Skolverkets statistik 53,4 procent godkända efter sammanlagt sex, sju år (till och med 1999/00). Närmare hälften hade alltså fortfarande inte godkända svenskkunskaper. Vid läsårets slut 1999/00 fanns 390 elever kvar i sfi av de som började under 1993/94. Skolverkets förklaring till resultatet är att det

antagligen döljer sig många avbrott bakom dessa siffror.

I genomsnitt hade de som fortfarande fanns i sfi i slutet av 1999/00 deltagit i nära 900 timmar. Riktvärdet är 525 timmar, ett värde som får underskridas eller överskridas alltefter behov. Ett tjugotal elever hade deltagit i mer än 2 000 timmar.

Av de 32 400 elever som börjat sfi någon gång under 1994/95 var 44,1 procent godkända efter i genomsnitt två och ett halvt år, alltså färre än året innan. Av nybörjarna läsåret 1996/97 (13 997 elever) hade endast 34,6 procent godkänts på samma tid. Nästa läsår var andelen godkända 37,8 procent. Andelen nybörjare som fortfarande fanns i utbildning var ungefär densamma som för tidigare nybörjarårsgångar, omkring 11 procent. Andelen som slutat utan att ha godkänts eller som avbrutit utbildningen var 51,5 procent.

Endast något mer än en tredjedel har under de här åren klarat godkänd sfi inom två och ett halvt år, drygt hälften hoppar av och resten går där år ut och år in med eller utan avbrott.

### *Elevernas bakgrund*

Lsåret 1999/2000 deltog sammanlagt 34 115 invandrare i sfi. Av de studerande var ungefär 14 000 nybörjare, övriga hade påbörjat sfi ett eller flera läsår tidigare.

Ungefär en tredjedel av de studerande hade kommit som asylsökande, två tredjedelar hade invandrat av andra skäl (antagligen huvudsakligen som familjeanhöriga). Arabiska var det vanligaste modersmålet (drygt 6 000 studerande) följt av bosniska/kroatiska/serbiska (3 000) och kurdiska (drygt 2 600). Även studerande med spanska, albanska, sorani (sydkurdiska), engelska, persiska, ryska och turkiska förekom relativt flitigt (över 1 000).

Två tredjedelar av de studerande talade något av dessa språk, bland den övriga tredjedelen förekom 115 olika modersmål. Det var alltså en oerhört stor spridning när det gäller den språkliga bakgrunden och de flesta språk talades endast av enstaka elever.

Nästan alla kommuner, 242 av 289, hade undervisning i sfi under läsåret, men undervisningen är mycket begränsad i många av kommunerna. I 75 kommuner var elevantalet under 25, i 24 kommuner lägre än 10. Endast i 59 kommuner var elevantalet över 100 detta läsår.

Hälften av sfi-eleverna hade minst tolv års tidigare utbildning, två tredjedelar hade nio år eller lägre och tio procent högst fyra år. Invandrade med den allra kortaste utbildningen måste i allmänhet delta i läs-

och skrivinläring inom den grundläggande vuxenutbildningen innan eller parallellt med sfi-studierna.<sup>1</sup>

Utbildningsbakgrunden varierade (1999/00) starkt mellan olika modersmål. Elever med koreanska som modersmål hade i genomsnitt en 15-årig utbildning, elever med tjeckiska, japanska och danska i snitt 14 år, elever med vietnamesiska, thailändska och somaliska i snitt 7 år och elever med romska i snitt 5 års utbildning.

Andelen kvinnor varierade också starkt mellan språkgrupperna, bland elever med t.ex. thailändska som modersmål var andelen kvinnor över 90 procent.

### *Tidigare utbildning viktig för resultatet*

Skolverket noterar att i alla språkgrupper godkändes elever med längre utbildning i högre grad än elever med kortare utbildning. Det fanns emellertid skillnader mellan språkgrupperna. Ungefär en fjärdedel av de högt utbildade eleverna med somaliska, tigrinja eller japanska som modersmål godkändes inom två och ett halvt år mot två tredjedelar av de högt utbildade med rumänska, bosniska/kroatiska/serbiska eller ryska som modersmål.

Mönstret när det gäller resultat har varit relativt likartat över åren konstaterar Skolverket, vilket kan hänga samman både med skillnader i utbildningsbakgrund och rent språkliga skillnader gentemot svenskan. Drygt 60 procent av eleverna med ryska som modersmål godkändes jämfört med knappt 27 procent av eleverna med sydkurdiska. Störst andel avbrott eller studieuppehåll – inom de tio största språkgrupperna – hade elever med somaliska som modersmål, drygt 60 procent.

## **Integrationsverkets förslag**

När det gäller sfi har undervisningen länge kritiserats för att så få elever klarar de uppsatta målen inom rimlig tid. Frågan är om det varit fel på undervisningen eller om målen satts för högt. Undervisningen håller nu på att förändrats. Från och med 2002/03 gäller en ny kursplan med tre nivåer och sex kurser med intyg för var och en. Kraven på att samordna undervisningen med arbetspraktik har varit svårt att tillfredsställa, då framför allt näringslivet, inte minst de stora företagen har varit mycket ovilliga att öppna för praktik.

<sup>1</sup> En brist i sfi-statistiken är att elever som faktiskt bedriver sfi-studier av några kommuner enbart registreras inom grundvux. Elevantalet inom sfi kan därför bli underskattat och utbildningsnivån överskattad.

Formerna för undervisningen har därför i många fall stannat vid traditionell kollektiv katederundervisning. Många av kommunerna har också få sfi-elever och har därför svårt att effektivisera undervisningen genom nivågruppering. Andelen obehöriga lärare är fortfarande hög. Undervisningen är sällan anpassad till vuxna utan ges på samma sätt som till barn och unga. Formerna ses nu över i en utredning så vi kan förhoppningsvis vänta förändringar även här. Behovet av att individualisera undervisningen och anpassa den till elevernas befintliga kompetens, behov och önskemål har inte blivit mindre akut. Sfi har för många blivit en återvändsgränd. Längre fram ska vi titta på ett antal positiva exempel för att se om de kan utgöra förebilder för systemförändringar.

### *Bristande överensstämmelse*

När det gäller förändringar av introduktionen som helhet har förslag till förbättringar förts fram åtskilliga gånger vid det här laget och det börjar bli god tid att undersöka varför de inte genomförts. Enkäten med handläggare inom kommunerna för nyanlända 1999 visar till exempel på en dålig överensstämmelse mellan tjänstemännens uppfattningar om vad som gjorts, vad som behövs och Integrationsverkets utvärdering. Sedan dess har Integrationsverket träffat överenskommelser om en utveckling av introduktionen med samtliga inblandade myndigheter (2001).

Bland förslagen från Integrationsverket finns sådant som vi redan tidigare noterat (Integrationsverket, 2002c):

- Kartläggning av hälsotillstånd redan under asyltiden, som sedan följs upp vid mottagandet i kommunen.
- Individanpassad och flexibel svenskundervisning med anknytning till arbetslivet.
- Prestationsinriktad introduktionsersättning.
- Intensiv introduktion med svenskundervisning i högskolemiljö för högskoleutbildade.
- Tidig validering av betyg, intyg och yrkesutbildningar.

Behovet av samarbete mellan kommuner, arbetsförmedlingar, landsting, näringsliv m.fl. samhälleliga aktörer betonas än en gång. Integrationsverket anser också att alla nyanlända invandrare, inte bara flyktingar och andra som fått uppehållstillstånd efter att ha sökt asyl, ska kunna delta i introduktion och under tiden få introduktionsersättning. Integrationsverkets uppföljningar visar dessutom att det finns stor anledning att särskilt uppmärksamma kvinnornas situation i introduktionen.

I nästa avsnitt ska vi titta litet närmare på några

områden som tidigare inte fått så mycket uppmärksamhet: vuxenundervisningen utöver sfi, värdering av utländska utbildningar, kompletteringsutbildningar, hälsans betydelse för en framgångsrik introduktion samt introduktionen av barn och ungdomar.

## Vuxenutbildning – väg till jobb eller förvaringsplats?

Sfi fungerar dåligt men hur är det med övrig vuxenutbildning? (Vi bortser här från högskoleutbildningar.) Uppföljningar och utvärderingar som tar upp vuxenutbildning är få och forskningen inom området begränsad, särskilt när det gäller elever med utländsk bakgrund.

Statistiken visar att en relativt stor grupp aldrig börjar sfi och att många bland dem som börjar hoppar av utan betyg. Många som inte återfinns på den öppna arbetsmarknaden saknas även bland de registrerade på arbetsförmedlingarna. Vi vet emellertid att en del av de nyanlända flyktingarna och invandrarna har kort eller ingen utbildning. Skolverkets statistiska analyser antyder att de också har svårare att ta till sig svenskundervisningen så som den vanligen är organiserad. Vi kan se tydliga samband mellan högre utbildningsnivå och framgång i sfi, vilket inte förvånar då undervisningen oftast bedrivs som traditionell skolundervisning.

Många med begränsad eller obefintlig utbildning återfinns i den grundläggande vuxenutbildningen samtidigt som de går i sfi.<sup>2</sup> Vår undran är hur den här delen av vuxenutbildningen fungerar – är det en effektiv utbildning som leder vidare eller är den huvudsakligen en förvaringsplats för människor som inte anses platsa på arbetsmarknaden?

### *Många utlandsfödda i komvux*

Under läsåret 1999/00 deltog sammanlagt 332 064 elever i komvux (utöver sfi) andelen utlandsfödda elever var närmare 24 procent, dvs. 79 518.

<sup>2</sup> Svenskundervisningen för invandrare, sfi, är en del av den kommunala vuxenutbildningen, komvux. Komvux består, förutom av sfi, av grundläggande vuxenutbildning (grundvux), gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning.

Grundläggande vuxenutbildning är grundskoleutbildning för vuxna, gymnasial vuxenutbildning ska göra det möjligt att i vuxen ålder komplettera missade ämnen från gymnasieskolan och påbyggnadsutbildning ska erbjuda vuxenstudier sådan utbildning som leder till en ny nivå i deras yrke eller till ett nytt yrke.

### *Stor överrepresentation i grundvux*

I grundvux ökade andelen elever födda utomlands från 64 procent till drygt 67 procent – 1999/00 var antalet 28 479 av totalt 42 273. Här var utlandsfödda alltså starkt överrepresenterade. Inom övriga delar av vuxenutbildningen var andelen utlandsfödda under tjugo procent. Förklaringen kan vara att det bland utlandsfödda finns en relativt stor grupp med kort eller ingen utbildning.

### *Många avbrott*

Skolverkets statistik visar att av alla kursdeltagare (dvs. något fler än antalet elever eftersom varje elev kan gå flera kurser) som fanns registrerade under läsåret fullföljde drygt 76 procent den kurs de påbörjat och drygt 16 procent avbröt kursen. Resterande deltog i kurser som ännu inte var avslutade.

Högst andel kursdeltagare som avbrutit kurs redovisas inom grundvux, där 30 procent avbrutit. Endast drygt hälften hade där slutfört kurs jämfört med den gymnasiala vuxenutbildningen, där närmare 78 procent slutfört kurs, och påbyggnadsutbildningen, där 85 procent slutfört kurs. Genomgående avbryter en större andel män än kvinnor, både vad gäller infödda och utlandsfödda.

### *Erfarenheter av vuxenutbildning*

Forskning kring invandrade i vuxenutbildning är mycket begränsad. Den diskussion och forskning som finns har framför allt handlat om språkfrågor och sfi. En avhandling från 1990 visade att många av eleverna på dåvarande grundvux för invandrare var missnöjda med sin situation (Franzén 1990).

De invandrade eleverna betraktade grundvux som i första hand en språkkurs. En del hade varit studerande där under lång tid och slutat tro att de någonsin skulle få något jobb igen. Hos en del fanns tydliga krisreaktioner. Det var en tydlig skillnad mellan dem som trodde att de hade möjlighet att välja arbete och de som gett upp. De förra hade erfarenhet från den svenska arbetsmarknaden och planerade för en karriär medan de senare litade helt till arbetsförmedlingen.

För kursdeltagare som av arbetsmarknadsskäl anvisats plats inom dåvarande grundvux för invandrare tycktes det inte finnas någon given väg till arbetsmarknaden men heller ingen fortsättning inom utbildningssystemet. Efter en kurs började man en ny och ibland gick man samma kurs en andra gång.

### **Vuxenundervisning – förvaring**

Sfi och arbetsförmedlingen är i praktiken allvarliga hinder för integrationen enligt Eivor Sandström och Peo Moberg på Arbetsmarknadsavdelningen, Umeå kommun. Moberg har kartlagt den inverkan arbetsförmedlingens krav har haft på regionens flyktingar och deras status.

–Vi studerar en målgrupp i arbetsför ålder, 20–45 år, som borde kunna komma ut på arbetsmarknaden. Men våra flyktingar, särskilt de som kommer från flyktingläger och har dålig utbildning, knappt någon alls, hamnar mycket snabbt på en slutstation som vi kallar GRUV, grundvux, och därifrån är det i stort sett omöjligt att få ut dem i arbetslivet.

– Man har gett upp, när det gäller de här lågutbildade analfabeterna. Man har inte gett dem vad de behöver – nämligen komma ut i arbetslivet, lära sig vardagssvenska åtminstone och glömma det här med alfabetiseringen, säger Eivor Sandström.

### *Inte för vuxna*

Franzén påpekade att undervisningen inte var anpassad till vuxna människors intressen, livserfarenheter och kunskaper. Till stor del var både pedagogik och läromedel hämtade från grundskolan. För åtskilliga vuxna kan det upplevas som förnedrande att placeras på skolbänken, i en situation där ingen hänsyn tas till tidigare erfarenheter. Det är också något som kan förstärkas, om man invandrat från en kultur med helt andra utbildningstraditioner. När läromedel och lärarattityder innebär en infantilisering blir resultaten av undervisningen inte särskilt lysande.

### *Alltför formellt?*

I Sverige lever idag många människor med ursprung i miljöer där läs- och skrivkunnighet har varit mindre utbredd, i samhällen där kunskapsinhämtning mer skett genom det talade språket, genom möten med människor. Kunskapsstilar och praktiker av läsande och skrivande både i och utanför skolmiljö kan skilja sig markant från högteknologiska samhällen som det svenska påpekar Marie Carlson (1997).

Det svenska utbildningssystemet utgår från en kritisk reflekterande individ, men det finns andra sätt att förhålla sig till kunskap menar Carlson som observerat och intervjuat vuxenstuderande i Turkiet. Hon undrar om vi i Sverige inte har en övertro på formell utbildning och efterlyser en debatt kring kulturspecifika sätt att se på och överföra kunskap.



### *Integrera eller segregera?*

Lisbeth Eriksson jämför i sin avhandling *Jag kommer att tillhöra det här samhället* (Eriksson, 2002) undervisningen i segregerade respektive integrerade klasser på några folkhögskolor. Pedagogiken inom folkhögskolan kan skilja sig mycket från den inom sfi och grundvux och i betydligt högre utsträckning utgå från att det faktiskt är vuxna människor som deltar.

Nästan alla lärare ansåg att det största och i vissa fall enda problemet med integrerade grupper var språksvårigheterna. Många av de invandrade studerande hade en alltför begränsad svenska för att klara kursen bra. De flesta av lärarna var övertygade om den integrerade klassens överlägsenhet. Den blir en mötesplats för möten över längre tid och man får möjlighet att upptäcka människan bakom det haltande språket – att invandrade inte utgör någon enhetlig grupp utan är olika individer, även om de kommer från samma land.

Även eleverna hade en allmänt positiv inställning till integrerade grupper. De invandrade eleverna uppgav att de mött mycket värme och gemenskap och att de blivit behandlade som svenskar. De var också angelägna om att inte särbehandlas. Trots vissa hinder var det kontakten med infödda svenskar som flera av de invandrade upplevde som mest positivt med folkhögskolan, miljön ökade deras självförtroende.

Segregerade grupper inom de fyra undersökta folkhögskolorna var utlokaliserade i olika invandrantäta bostadsområden. Det var kurser som helt eller delvis startats med hjälp av olika projektbidrag, bland annat från EU – alltså inget normalt för folkhögskolorna. Frågan är om det inte är något ganska representativt för vuxenutbildning som riktar sig till invandrade. Kurserna hade en specifik målgrupp, utlandsfödda kvinnor. Lärarna var nästan samtliga själva utlandsfödda.

### *Andras initiativ*

Kurserna hade initierats utanför skolorna av andra än kvinnorna själva. Trots det fanns en strävan från projektledningen att tillfredsställa de speciella behov som man ansåg att dessa kvinnor hade. Lärargruppen var emellertid ambivalent till att verksamheten organiserades utifrån särbehov. Kunskapsläge, språkförmåga och i viss utsträckning kvinnornas sociala situation krävde en segregerad grupp, där de kunde få extra-stöd, menade en av rektorerna. Infödda elever skulle inte acceptera kvinnornas språknivå. Lokaliseringen till invandrantäta områden tyckte lärarna emellertid var mer eller mindre nödvändig. Halften av lärarna

### **Kurs på kurs – till ingen nytta**

Här vill vi berätta om en erfarenhet som en kvinna som invandrat från Kenya gjorde inom den svenska vuxenundervisningen i Sverige (Kemuma, 2000). Kvinnan berättar att hon hade passerat sfi, hänvisats till ytterligare en kurs i svenska och efter den ännu en svenskurs. Hon hade arbetat som sekreterare hemma i Kenya. Här fick hon emellertid klart för sig att hon inte skulle kunna arbeta som sekreterare i Sverige, vilket hon trott och hoppats. En yrkesvägledare på arbetsförmedlingen – eller om det var en sykokulent – sa att det var ingen idé att hon studerade data som hon planerade för att höja sin kompetens som sekreterare. Hon fick veta att hon aldrig skulle bli anställd på kontor, eftersom hon var utlämning. Datakurs var bara slöseri med tid. Resultatet: Kvinnan tappade intresset för allting och visste inte vad hon skulle ta sig till.

var positiva till undervisning i enkönade grupper, för att kvinnorna skulle få en trygg studiemiljö.

De flesta av de deltagande kvinnorna var själva också mycket positiva till lokaliseringen, många hade annars inte kunnat klara både utbildning och hemarbete. Ungefär hälften var positiva till enkönade grupper, några tyckte att det inte spelade någon roll och några tyckte att det vore bättre med både män och kvinnor. En stor majoritet av deltagarna var negativa till att det enbart var invandrade i grupperna. Man ville ha svensktalande med, inte minst för språkinläringens skull. De flesta av kvinnorna hade sällan några kontakter med infödda, bortsett från olika företrädare för myndigheter. Deras känslor av utanförskap förstärktes genom de segregerade grupperna, särskilt på den kurs där inte någon av lärarna var infödd svensk.

### *Vilka behov?*

Det blev tydligt att kurserna inte utgick från individernas behov. I kurserna fanns kvinnor som gått ett år i grundskolan och kvinnor med sex års universitetsstudier. Halften av kvinnorna hade yrkeserfarenheter från hemlandet. De befann sig alltså på mycket skilda nivåer utbildningsmässigt och även vad gällde kunskaper i svenska språket. Det enda de egentligen hade gemensamt var att de inte var födda i Sverige och att de flesta bodde i samma område.

Socialt befann sig kvinnorna i en likartad situation, med ansvar för man och barn. Det var det som varit utgångspunkten för kursen. De skulle få kunskaper att klara vardagen bättre var tanken – utan hänsyn

till deras tidigare yrkesbakgrunder och kompetenser. Detta ledde inte oväntat till missnöje, några ansåg att kursen var på alltför låg nivå. Deltagarna hade haft andra förväntningar och för flera blev inte studierna den positiva del i deras utveckling som de tänkt sig.

Det var inte det ämnesmässiga innehållet i kursen som stått i fokus som i de integrerade grupperna, utan en social aspekt. Eriksson säger att, antingen kan man tolka det så, att de segregerade kurserna fungerade som någon form av förvaringsplats för marginaliserade grupper eller också som en möjlighet att skapa grupper med stark gruppidentitet.

### *Invandrarkvinnor speciellt problematiska?*

I de integrerade grupperna togs ingen speciell hänsyn till den mångkulturella situationen i klassrummet, medan just denna hänsyn var utgångspunkten i de segregerade grupperna. Det kan tolkas som ett uttryck för ett tänkande där invandrarkvinnor betraktas som problem som måste hanteras på visst sätt – att kvinnornas individuella rättigheter inte är tillräckliga, för att de ska uppnå en jämlik situation.

Motiven för deltagande varierade stort. För kvinnorna i de segregerade grupperna var deltagandet i projekten det enda alternativet. De kände sig tvingade att gå kursen, trots att de helst ville arbeta. Men det fanns varken jobb eller praktikplats. Flera av deltagarna hade redan gått en rad olika kurser på olika nivåer och tyckte inte veta varför de gick på den aktuella kursen.

### *Kompetens – men inga dokument*

I de integrerade grupperna hade i stort sett alla gymnasial utbildning från sina hemländer, men saknade dokument som styrkte deras meriter. De hade alltså redan de teoretiska kunskaper, som de förväntades inhämta på folkhögskolan. Deras motiv var att få dokumenterad behörighet till högskolan. De skiljde sig starkt från deltagarna i de segregerade grupperna. Där hade flera gett upp hoppet om att någonsin få ett arbete. De utbildades för att vara i hemmet och ta hand om barn och hushåll – inte för yrkeslivet.

### *Sammanfattning*

Fortfarande finns fler frågor än svar när det gäller vuxenundervisningen och dess funktion, inte minst för personer som invandrat. Vi ser att det finns en kraftig överrepresentation av personer med utländsk bakgrund i grundvux. Vi vet att det finns en grupp med kort utbildning och även en som saknar formell

utbildning. Men frågan är om de verkliga behoven är så mycket större bland invandrade – eller om vuxenundervisningen, inte minst grundvux, får fungera som en förvaringsplats för personer som inte antas platsa på arbetsmarknaden.

## Värdering och komplettering av utländsk kompetens

En av de åtgärder som länge efterfrågats inom introduktionen är värdering (validering) av utländska utbildningar och yrkeserfarenheter enligt svensk mall. I Sverige är det ett antal olika myndigheter som värderar i första hand utbildning. Högskoleexamina värderas av Högskoleverket, med undantag av examina inom vårdområdet som bedöms och legitimeras av Socialstyrelsen, examina inom veterinärområdet som bedöms av Jordbruksverket samt sjöbefäls- och luftfartsutbildningar som bedöms av Sjöfarts- respektive Luftfartsverket.

Verket för Högscoleservice gör bedömningar av utländska utbildningar på gymnasie- och universitetsnivå för behörighet till svenska högscoleutbildningar (Integrationsverket 2002a).

För medborgare i medlemsstaterna inom EU gäller särskilda regler. Grundprincipen är att den som är kvalificerad att utöva ett yrke i sitt hemland också är kvalificerad att utöva yrket i alla EU/EES-länder. En rad yrken kräver emellertid auktorisation, legitimation eller motsvarande i flera länder och för dessa har EU utfärdat särskilda direktiv. Den som vill arbeta i ett sådant reglerat yrke måste ansöka hos den myndighet som fattar beslut om behörighets- eller kompetensbevis. Exempel på sådana yrken är advokat (Sveriges Advokatsamfund), fastighetsmäklare (Kammarkollegiet), revisor (Revisorsnämnden) och t.ex. flygtekniker (Luftfartsverket).

När det gäller bedömning av utbildning eller formell kompetens spelar det alltså in varifrån man kommer. Ett stort antal myndigheter är som synes inblandade. Det kan vara svårt för nyanlända invandrare att orientera sig och det krävs att rådgivande instanser har kunskaper inom området.

### *Tidigare kompetens ointressant?*

Integrationsverkets enkätundersökning (*Hur togs de emot?* Integrationsverket, 2002b) visar att endast tjugo procent hade fått sin utbildning värderad och ännu färre, tio procent, hade fått sin yrkeserfarenhet värderad. För sjuttio procent av dem med yrkeserfa-

renhet hade ingen värdering skett av yrkeskompetens. Enkäten visar också att det rådde stor okunnighet bland handläggarna ifall värdering av utbildning och kompetens skett eller ej. Avsikten är att en tidig värdering ska ligga till grund för fortsatta insatser, men frågan tycks inte ha prioriterats i planeringen från introduktionsansvarigas sida.

### *Väntetider gör värdering meningslös*

Enligt den statistiska analys som vi redovisade i *Rapport Integration* 2001 tog det för de flesta sökande flera år att få sin högskoleexamen värderad. Enligt Högskoleverket, HSV, berodde det på att många examenshandlingar är ofullständiga och behöver kompletteras. Efter så lång tid kan å andra sidan en värdering vara meningslös, eftersom tiden utanför arbetsmarknaden ses som en allvarlig belastning av många arbetsgivare.

En kompletterande undersökning visar att värdering av utländska högskoleutbildningar inte tycks ha så stor betydelse på den svenska arbetsmarknaden (*Värdering av utländska högskoleutbildningar*, Integrationsverket, 2002e). Undersökningen utgick från intervjuer med både invandrade akademiker och arbetsgivare. Slutsatserna var att värdering är svår att göra, många av akademikerna var missnöjda med bedömningarna och arbetsgivarna tycktes hursomhelst lägga större vikt vid »svenska« erfarenheter än utländska betyg. Högskoleverket som utför värderingar av högskoleexamina lägger ibland till kommentaren att »komplettering behövs...« något som i värsta fall kan stjälpas mer än hjälpa, särskilt som HSV inte nämner vilken slags komplettering som behövs.

### *Yrkeskompetens svårt att värdera*

Utbildning och formell kompetens finns det alltså myndigheter för att värdera även om det tycks finnas hinder på vägen (vi återkommer till några i avsnittet om Kompletteringsutbildningar). Yrkeserfarenheter har visat sig svårare att värdera. Intervjuer med ansvariga för valideringsprojekt i tio kommuner som Integrationsverket låtit göra visar att kartläggning av yrkeskunskaper bör ske tidigt, liksom vägledning (Integrationsverket/Skolverket, 2002). Intervjupersonerna betonar vikten av goda kunskaper i svenska språket inför värderingen, som de menar är svårt att genomföra via tolk. De påpekar också att det är svårt att tolka utländska yrkeserfarenheter, när det gäller yrken som inte har någon motsvarighet i Sverige eller där arbetsprocesserna, arbetsorganisationen och kulturen skiljer sig avsevärt från de svenska. Här finns

alltså en hel del hinder. Vi återkommer med exempel på hur de kan forceras.

## Kompletteringsutbildningar överbryggar hindren?

Kompletteringsutbildningar är en länge saknad länk i introduktionskedjan – på vägen till den svenska arbetsmarknaden för invandrade med yrkesutbildningar. I praktiken har kompletteringsutbildningarna emellertid ofta inskränkts till punktvisa insatser i samband med arbetskraftsbrist på den svenska arbetsmarknaden och sällan blivit en kontinuerlig verksamhet för att tillfredsställa behov av svenskanpassad kompetens hos invandrade. Systemet hindrar därmed i många fall de invandrade yrkesutbildade att konkurrera med infödda.

Kompletteringsutbildningen för Invandrade Akademiker vid Malmö Högskola, KIA-projektet, startades till exempel när arbetsförmedlingen försökte fylla bristen på lärare i naturvetenskapliga ämnen med arbetslösa invandrade akademiker (De Jong, 2001). Vi vill här presentera KIA-projektet mer i detalj som ett exempel på projekt som genomförts även på andra håll (Göteborg, Stockholm/Södertörn).

KIA-projektet startade med att invandrade akademiker med utbildning i matematik och naturvetenskapliga ämnen bjöds in via arbetsförmedlingen. Ett åttiototal akademiker var intresserade och fick delta i en tre veckor lång kartläggning, där deras kunskaper i svenska och i de aktuella ämnena bedömdes. Kraven från arbetsförmedlingen var att deltagarna hade godkänd sfi.

Utifrån kartläggningen erbjöds 36 av de 80 intresserade en så kallad preparandutbildning på två till tre terminer. De som klarade denna erbjöds sedan en fortsatt pedagogisk-praktisk kurs på 40 poäng (två terminer). De flesta av deltagarna hade akademiska betyg som Verket för Högskoleservice, VHS, bedömt motsvara mellan 120 och 250 poäng enligt den svenska skalan. Deltagarna hade alltså redan motsvarande mellan tre och drygt sex års högskolestudier bakom sig.

### *Regler hindrar*

Två utbildningsledare skulle göra en bedömning av behörigheten inför kompletteringsutbildningen – utöver VHS värdering. Få av kursdeltagarna var enligt deras bedömning behöriga att antas till lärarutbildning. Hindren finns i examensförordningen – samma hinder som möter svenskt utbildade civilingenjörer

som vill omskola sig till lärare. De har en akademisk examen men inte vad som krävs enligt förordningen: 60 poäng i ett ämne och 40 i ett annat. Den befintliga lärarutbildningens behörighetskrav ger som de uttrycks i examensförordningen inget utrymme för tolkningar menade utbildningsledarna.

Arbetsförmedlingens lösning var att deltagarnas kompetens skulle bedömas av lärarna under kursen. Diverse utredningar inom utbildningsområdet har påpekat hur viktigt det är att inrätta kompletterings- eller aspirantutbildningar, skräddarsy utbildningar etc. för att få in fler invandrare och därmed bredda den kulturella kompetensen inom den svenska skolan. Tanken var att projektet skulle präglas av nytänkande och bana väg för en generös bedömning av tidigare förvärvat kompetens.

### *Lång yrkeserfarenhet*

Deltagarna kom från olika områden i världen, Centraleuropa, Mellanöstern och Latinamerika. Många hade lång och kvalificerad yrkeserfarenhet från sina hemländer i ledande befattningar. Några hade arbetat som lärare. En del hade varit mycket länge i Sverige och arbetat som resurslärare, elevassistenter eller undervisat på högstadiet i svenska skolor. Tjugo av de 36 skulle få en utbildning riktad mot grundskolans högstadium och 16 mot gymnasiet. De flesta bedömdes behöva svenskundervisning mellan två och tre terminer.

Resultatet från KIA-projektet var att 29 av de från början 36 deltagarna började sin praktisk-pedagogiska utbildning på 40 poäng hösten 2000. Tio hade klarat svenskan efter intensivkurs under sommaren, andra skulle komplettera senare. Samtliga kursdeltagare har utlovats anställning i Malmö kommun, flera hade när rapporten skrevs fått anställning och bedömdes vara mycket eftertraktade.

### *Misstro mot utländsk kompetens*

De Jong som följt projektet under det första året kommenterar att det fanns en dubbelhet i projektet och den svenska hjälpsamheten. Å ena sidan ville man göra något för invandrade akademiker å den andra sidan fanns ett förakt för eller misstänksamhet mot den kompetens de hade med sig från hemlandet. Det resulterade i en kravnivå som sannolikt inte gäller för svenskar skriver de Jong som undrar hur det är med kunskaperna i engelska och svenska hos infödda lärare i naturvetenskapliga ämnen femton år efter avslutat gymnasium. På övergripande nivå saknades viljan att ta ansvar för avvikelser från reglerna.

### *Behandlas som vuxna*

Lärdomen som kan dras är enligt de Jong att utvecklingen av kompetensen i svenska kan göras mer målinriktad och klaras av under det första året. Hon konstaterar att det krävs en individualisering och utbildning anpassad efter enskilda kursdeltagares behov. Det underlättas om kursdeltagarna själva får delta i planeringen – på samma sätt som studenter normalt deltar i planerandet av ordinarie lärarutbildning. Deltagarna behöver mötas som de kompetenta vuxna de faktiskt är och lärarna behöver erfarenhet av både vuxenutbildning och utbildning för invandrare enligt de Jong.

### *Alltför höga krav*

Andra undersökningar av kompletteringsutbildningar för utländska lärare bekräftar bilden av höga krav.

Ett speciellt problem hade uppstått genom att några av de utlandsfödda lärarna som varit verksamma på motsvarande högstadiet/gymnasiet i hemlandet inte haft tillräckligt många poäng ämnesstudier för att möjliggöra erforderlig ämneskomplettering inom ramen för de 40 poängen som är tillgängliga. Dessa har då i stället hänvisats till 1–7-lärare, något som för en del upplevdes som en degradering och som också lett till att de tidigare erfarenheterna inte haft den relevans som var avsett. (Löwing, 2000.)

Löwing påpekar att kraven på ämne-teoretiska kunskaper för att bli lärare är mycket skiftande i olika kulturer. Här var tidigare skillnaderna mycket stora mellan de olika skolstadierna. Men man skulle då knappast kommit på idén att låta högstadielärare med otillräcklig teoretisk utbildning få undervisa elever på lågstadiet. Den som undervisar år 1–7 ska antingen ha särskild kännedom om grundläggande läs- och skrivinlärning och eller om grundläggande matematikinlärning. Frågan var då vad som skulle kompletteras. Det första var knappast aktuellt, så resultatet blev att en stor grupp utländska lärare tvingades studera ett ämne som över huvud taget inte ingått i deras lärarexamen och i vilket de tidigare aldrig undervisat.

### *Goda ambitioner*

Efter regeringens proposition 1998/99:110 ändrades skollagen så att det numera står att behörig att anställas som lärare, forskollärare eller fritidspedagog i det offentliga skolväsendet utan tidsbegränsning är »den som har de kunskaper i svenska som behövs«. Tidigare stod att han eller hon var tvungen att behärska

svenska språket. Anledningen till ändringen var kravet på anpassning till EG-direktiv. Sverige kan inte ha en bestämmelse i skollagen som i praktiken får en diskriminerande effekt enligt propositionen.

I Utbildningsutskottets betänkande 1999/2000: UbU5 står att »Utskottet har erfarit att den nuvarande lydelsen kan tolkas som att en lärare med utländsk bakgrund skall behärska svenska språket på samma nivå som en lärare med svenska som modersmål. Det är, enligt både regeringens och utskottets uppfattning, inte rimligt och det motverkar en önskvärd ökning av andelen lärare med invandrabakgrund i skolan.«

### *Höga krav på vårdsvenska*

Socialstyrelsens krav på svenskkunskaper för invandrade läkare, apotekare och sjuksköterskor bedöms av många som alltför höga och orealistiska. Många invandrade med yrken inom vårdområdet fastnar på vägen och tvingas försörja sig via okvalificerade jobb eller socialbidrag samtidigt som det finns stora behov av kvalificerad arbetskraft inom vårdsektorn. Flera landsting importerar utländska läkare från länder inom EU. De behöver inte passera detta höga hinder som den vanliga utbildningen i vårdsvenska utgör.

Kraven för att få svensk legitimation grundas i en ambition att säkra kvaliteten. Men många invandrade läkare, som inte kommer från EU-länder, har kunnat se hur kollegor från länder inom EU snabbutbildats, medan de själva tvingas passera först vanliga sfi för att sedan gå vidare i en omfattande universitetsutbildning i sjukvårdsvenska med språktest som av kritiker betecknats som otidsenligt och på alltför hög nivå. Socialstyrelsen har efter kritiken beslutat att se över språkprovet och undersöka om kraven är för högt ställda eller om det är pedagogiken som brister.

### *Sammanfattning*

Värdering, eller validering, är svårt att göra, tar lång tid och blir därför många gånger meningslös. Samtidigt är det något som efterfrågas. Både vad gäller formella examina och utbildningar och yrkeserfarenheter. Projekt pågår i flera kommuner och vi återkommer till dem i kommande kapitel.

När det gäller kompletteringsutbildningar har dessa länge efterfrågats. När de väl kommer till stånd har det varit på grund av en bristsituation på den svenska arbetsmarknaden inte utifrån behov hos de nyanlända invandrarna. De får därmed inte möjlighet att konkurrera på lika villkor med infödd arbetskraft. Kraven på komplettering av tidigare utbildningar och yrkeserfarenheter tycks enligt de utvärderingar vi sett ställas högt.

Det är svårt att värja sig mot en känsla av att både etnocentrism och misstro präglar utbildningsansvariga svenska myndigheter och institutioner. Särskilt riktad mot dem som kommer från världen utanför Nordamerika och Västeuropa – på invandrade från EU-området ställs ju t.ex. inte samma krav som på övriga.

I ett samhälle, där lärandet ska vara »livslångt«, och invånarna beredda att börja nya yrkeskarriärer, är det viktigt med effektiva och relevanta kompletteringsutbildningar. För en god introduktion för flyktingar och andra invandrade är det nödvändigt.

Vi lämnar området vuxenutbildning och validering för en annan del av introduktionen, som länge varit osynlig – introduktionen av barn och ungdomar.

## Introduktion av flyktingbarn och ungdomar

Enligt integrationspolitikens mål ska även flyktingbarn och ungdomar erbjudas individuellt anpassade introduktionsprogram. I vilken uträkning detta sker är tämligen okänt eftersom uppföljningar och utvärderingar sällan eller aldrig tagit upp barnens och ungdomarnas situation. Den individuella handlingsplanen ska i alla fall, när det gäller barn, utformas tillsammans med vårdnadshavaren. Planen ska utgå från det enskilda barnets behov och förutsättningar.

Den integrationspolitiska propositionen (Prop. 1997/98:16) betonade att man särskilt måste uppmärksamma behoven hos ungdomar som inte längre är skolpliktiga. De ungdomar som kommit hit som flyktingar och tonåringar kan riskera att drabbas hårt av migrationen. Många har bristfällig skolgång, krig och oroligheter kan rent av ha gjort skolgång omöjlig. Familjen kan ha tvingats fly flera gånger eller hålla sig gömd.

För att kunna konkurrera på arbetsmarknaden i Sverige krävs oftast minst gymnasieutbildning. Många av dessa ungdomar hinner inte ta igen det de förlorat i grundskolan och hänvisas på grund av otillräckliga betyg till gymnasieskolans individuella program. Frågan är om de individuella programmen klarar att tillgodose ungdomarnas behov av kompletterande och stödjande insatser. Här tar vi upp själva introduktionen, mer om barns och ungdomars villkor presenteras i delarna om Skolan och Arbetsmarknaden.

## *Målen för introduktionen*

Asylsökande barn har sedan 2002 samma rätt att gå i förskola och grundskola som barn bosatta i Sverige. De har också rätt att välja en fristående skola. Denna rätt medför emellertid inte någon skolplikt som för barn bosatta i Sverige. Barnen ska få börja förskola eller skola så snart lämpligt med hänsyn till barnet självt, dock senast en månad efter ankomsten till Sverige. Rätten till gymnasieutbildning har de asylsökande ungdomarna, om de börjar studierna före 18 års ålder.

När det gäller barn och ungdomar som fått uppehållstillstånd säger de övergripande målen för introduktionen att:

- Ungdomar, som fyllt 16 år men inte 20 och som inte har gymnasieutbildning eller motsvarande, ska kunna tillgodogöra sig sådan utbildning.
- Förskolebarn och barn i skolpliktig ålder ska kunna tillgodogöra sig verksamheten i förskola respektive grundskola.
- Eventuella hälsoproblem hos nyanlända ska uppmärksammas, både vad gäller vuxna och barn. Vid behov ska de erbjudas sjukvård och habilitering/rehabilitering.
- Ensamkommande barns särskilda behov (berörs inte här) ska tillgodoses (hur planeras för närvarande av ansvariga Migrationsverket och Socialstyrelsen/socialtjänsten i berörda kommuner).

## *Särskild introduktion för flyktingbarn i Göteborg*

I Göteborgs kommun inrättade man 1998 en särskild Introduktionsenhet för flyktingbarn, IFB. Denna har satt upp följande mål för sitt arbete:

- varje barn erbjuds ett individuellt introduktionsprogram och får en aktiv introduktion i samhället,
- föräldrastödjande insatser genomförs och samordnas för att föräldrarna ska få möjlighet att skaffa sig kunskap om det svenska förskole- och skolsystemet,
- ett nära samarbete utvecklas kring det enskilda barnets/ungdomens introduktion.

Ett led i IFB:s arbete var att genomföra en brukarundersökning, där föräldrar till ett antal nyanlända flyktingbarn fick berätta om sina erfarenheter och synpunkter (Malmström m.fl. 2001). När intervjuerna med föräldrarna gjordes hade individuella introduktionsprogram för barn och ungdomar ännu inte införts fullt ut i kommunen.

Eftersom situationen för de nyanlända barnen och ungdomarna varit så dåligt belyst tidigare, tar vi här upp brukarundersökningen som gjordes av Cajs Malmström mer i detalj.

## *Bakgrund*

Någon av föräldrarna, oftast mamman, i 15 flyktingfamiljer intervjuades. Familjerna hade sammanlagt 44 barn, 21 flickor och 23 pojkar. Sjutton av barnen var i förskoleåldern när de kom till Göteborgs kommun, 27 var skolbarn och 3 var äldre tonåringar, 16–18 år.

Familjerna kom från irakiska Kurdistan, Irak, Kosovo, Bosnien och Somalia. Fyra, tre kvinnor och en man, av de 19 intervjuade föräldrarna var analfabeter och saknade utbildning. I en familj var båda föräldrarna analfabeter. De som saknade utbildning kom alla från irakiska Kurdistan. Fyra föräldrar från tre familjer hade enbart grundskoleutbildning, åtta hade läst på gymnasiet. Fem hade studerat vid högskola eller universitet, fyra kvinnor och en man.

Åtta av mammorna hade varit hemmafruar före flykten till Sverige, fem av kvinnorna hade förvärvat arbetat som högskolelärare, grundskolelärare, bibliotekarie, barnmorska och arkitekt. De fyra intervjuade papporna hade arbetat med flera olika saker, t.ex. som byggnadsarbetare, lastbilschaufför, apoteksassistent, taxichaufför, statlig tjänsteman, frisör och skraddare samt på restaurang. Samtliga föräldrar studerade vid intervjutillfället.

Barnens familjer hade flytt från sina hemländer. Flera av barnen hade levt åtskilda från föräldrar och syskon under längre eller kortare perioder. I många fall hade pappan flytt i förväg och sökt asyl, resten av familjen hade anlänt något eller ett par år senare. De kom då direkt till den kommun, där fadern bosatt sig – den kommun som alltså var ansvarig för deras introduktion. (Anhöriga till flyktingar har rätt till introduktion om de anländer inom två år.)

En mindre grupp i brukarundersökningen hade vistats i Sverige under flera år i väntan på uppehållstillstånd. En familj fick först avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och avvisades. Några år senare flydde familjen på nytt och ansökte än en gång om uppehållstillstånd i Sverige, vilket beviljades efter fyra års väntan. I ett annat fall hade barnen och mamman levt skilda från fadern i fem år, då han väntade på att få uppehållstillstånd här. Alla barnen i undersökningen bodde med båda sina föräldrar utom i en familj, där pappan fanns i ett annat land.

## *Svenskglesa områden*

I Göteborg levde barnen i svenskglea, socialt och ekonomiskt utsatta bostadsområden med få kontakter med svensktalande. Trångboddhet var problem för ett par av familjerna som hade många barn. Flera av de intervjuade kände sig diskriminerade av bostadsföretagen och klagade över hur svårt det varit att skaffa sig en lämplig bostad.

### *Flyktingkonsulenterna viktiga personer*

Kommunens representant, flyktingkonsulenterna, är en central gestalt när det gäller barnens introduktion, även om vederbörande sällan träffar barnen i familjerna. Undersökningen visar att det varierar starkt i vilken utsträckning som flyktingkonsulenterna arbetat med individuella introduktionsprogram för barnen samtidigt som man förstår att det är inte antalet möten som är avgörande. Intervjuerna med föräldrarna visar att flyktingkonsulentens betydelse snarare hänger samman med vetskapen om att det finns en person som man kan vända sig till och som man vet kommer att göra sitt bästa för att hjälpa.

Flyktingkonsulentens förmåga att ingjuta förtroende och tillit är mer väsentlig än antalet möten med familjen. Den flyktingkonsulent som har ett uttalat barnperspektiv och som ber att få träffa barnen eller på andra sätt visar intresse för deras situation har mycket att vinna konstaterar Malmström. När hon frågade efter familjens erfarenheter av kontakterna med flyktingkonsulenterna hade en del familjer (7) positiva erfarenheter från kontakten med flyktingkonsulenterna, ett par familjer negativa och ytterligare andra (8) en mer neutral kontakt. Bland dem som beskriver kontakten i mer neutrala ordalag har kontakten med flyktingkonsulenterna brutits på grund av att han eller hon slutat sin tjänst. En familj hade träffat fem olika flyktingkonsulenter.

Genom flyktingkonsulenterna har föräldrarna fått information om skola, förskola, sjukvård och fritidsaktiviteter. De har ibland fått praktisk hjälp med anmälan till skolan och förskolan eller tid för hälsoundersökningar. Konsulenterna har också frågat om barnens tidigare skolgång i hemlandet, hur barnen mår och deras eventuella tidigare svåra upplevelser.

### *Individuellt anpassad introduktion?*

För sju av familjerna har mötet med flyktingkonsulenterna haft en uttalat positiv betydelse för introduktionen av barnen. Här hade konsulenterna åtminstone till en del arbetat med en individuellt anpassad introduktion av barnen. Föräldrarnas delaktighet i planerna var emellertid mycket svårt att bedöma enligt Malmström. Frågor kring det enskilda barnets tidigare eller nuvarande situation förekom oftare i de familjer som tillmätte flyktingkonsulenterna en positiv betydelse för barnens introduktion. Den flyktingkonsulent som vid varje möte ställde en enkel fråga om hur det gick för barnen i skolan eller förskolan vann lätt föräldrarnas förtroende. Det hörde emellertid till ovanligheterna att varje barn uppmärksammades i föräldrarnas kontakt med konsulenterna.

I åtta av familjerna nämner föräldrarna inget som

pekar på att flyktingkonsulenterna arbetat med en individuellt anpassad introduktion av barnen. Utredaren konstaterar att flyktingmottagandet vid undersökningen var starkt präglad av ett vuxenperspektiv och att det finns mycket att göra innan man kan säga att varje nyanlänt flyktingbarn får ett individuellt introduktionsprogram och en aktiv introduktion i samhället.

### *Hälsoproblem*

Nyanländas, både vuxnas och barns, eventuella hälsoproblem ska uppmärksammas och de ska vid behov erbjudas sjukvård eller habilitering/rehabilitering. Undersökningen visar att i regel har fysiska hälsoproblem uppmärksammats och åtgärdats. När besvären krävt remittering till specialist har det emellertid varit ett problem med långa väntetider. Under den tiden har mycket oro lagrats över problem som senare kan ha visat sig vara mindre allvarligt.

Flera barn led av psykiska besvär som framför allt kunde härledas till upplevelser i hemlandet eller under flykten. Men ingen på barnavårdscentralen eller hos skolhälsovården har frågat kring detta. Det menar utredaren är märkligt med tanke på att de idag finns en omfattande kunskap om betydelsen att möta dessa behov. Här krävs en ändring i samverkan med hälso- och sjukvården.

### *Förskolan viktig för integrationen*

De intervjuade föräldrarna såg i allmänhet förskolan som barnens ingång till det svenska samhället och tillmätte den stor betydelse. Personalen på förskolan betraktas ofta som några av de viktigaste länkarna till det svenska samhället. Men även när det gällde introduktionen i förskolan hade föräldrarna upplevt problem med långa väntetider, i genomsnitt mer än ett halvår ibland mer än ett år. Annars var de allra flesta mycket nöjda med förskolan och de litade på personalens förmåga att stötta barnen.

Det varierade om kommunen hade inrättat särskilda förskolor (eller avdelningar) för de nyanlända flyktingbarnen eller om barnens behov som nyanlända kunde tillgodoses i den ordinarie organisationen. Endast en mamma vittnade om direkt negativa erfarenheter från förskolan. Hon hade reagerat över det våld som förekommer bland barnen och att de vuxna inte förmådde sätta gränser. Föräldrarna tyckte annars att de väl kände till vad barnen gjorde om dagarna och att personalen frågade om barnens behov och önskemål. Mer sällsynta var frågor kring hur barnen haft det i hemlandet eller under flykten.

Förskolan tillmätts alltså stor betydelse för barnens introduktion och uppskattas av föräldrarna. De hade

emellertid önskat att deras barn fått plats i förskolan snabbare än som nu skedde. Tveksamt är också om förskolorna idag ger barnen möjlighet att bearbeta svåra upplevelser. Om så sker är det utan föräldrarnas deltagande.

#### *Ungdomsskolan – särskilda insatser?*

När det gäller ungdomsskolan behöver barn och ungdomar som haft oregelbunden eller ofullständig skolgång, innan de kom till Sverige, särskilda insatser för att kunna följa undervisningen i den årskurs de normalt tillhör. Skolan är här skyldig att upprätta åtgärdsprogram för elever med behov av särskilt stöd. Barnen och ungdomarna har också rätt till modersmålsundervisning, om en eller båda vårdnadshavarna använder språket i sitt dagliga umgänge med barnet. Undervisningen innefattar också studiehandledning på modersmålet.

#### *Förberedelseklasser*

Elva av barnen i de intervjuade familjerna var i åldrarna 6–9 år, sex var 10–12 år och sju 13–15 år. Endast tre var 16 år och äldre. Nästan alla hade börjat skolan omgående eller efter högst ett par veckors väntan. I två fall hade det dröjt längre, på grund av att kallelsen skickats till fel adress. I samtliga fall hade skolan frågat föräldrarna om barnens tidigare skolgång. De flesta barnen placerades först i förberedelseklasser, vilket föräldrarna tycktes uppskatta. Flera ansåg att det var bra att barnen fick en chans att förbereda sig.

Föräldrarna var mycket angelägna om att barnen skulle lära sig svenska. En del oroade sig över att barnen hade så få svenska klasskamrater och därför inte skulle utveckla svenska språket tillräckligt. Men de flesta hade förtroende för lärarnas förmåga och möjlighet att tillgodose barnens behov av extra stöd. I vissa fall hade emellertid föräldrar bett att deras barn skulle få extra stöd utan att skolan tillgodosett detta. Många klagade över att de inte förstår någonting på föräldramötena.

#### *Obegripliga föräldramöten*

Föräldrarna hade i stort sett positiva erfarenheter av kontakterna med grundskolan. De flesta uppgav att de hade tät kontakt med skolan. En gång per månad eller i några fall varannan månad träffades man till utvecklingssamtal i närvaro av tolk. När det gäller föräldramöten hade föräldrarna däremot sällan tillgång till professionell tolk. En mamma hade bett att få tolk på föräldramötena, men hennes begäran hade inte tillgodosetts. Varannan familj hade negativa synpunkter och de handlade främst om elevernas brist på respekt för vuxna, om upplevelser av våld och otrygg-

het och om föräldrarnas rädsla för kulturkrockar. De upplevde också, att de sällan mött någon förståelse för sina farhågor hos lärarna.

#### *Föräldrastöd sällsynt*

Information om hur det är att ha barn i Sverige ökar möjligheten att upprätthålla och utöva sitt föräldraskap i det nya landet. Särskilda föräldrastödjande insatser kan betyda mycket säger man i den integrationspolitiska propositionen (1997/98). Bland dessa familjer har några inte fått någon information över huvud taget från myndigheterna. Det är heller inte vanligt att man i sfi tar upp hur det är att ha barn i Sverige eller rollen som förälder.

Särskilt organiserade föräldrastödjande insatser visade sig också vara sällsynta. De få som deltagit i föräldragrupper eller cirklar intygade emellertid vilken stor betydelse dessa haft för att de ska kunna stödja sina barn och många efterlyste fler sådana insatser. Regelbundna träffar med andra i liknande situation kan medföra att man vågar resonera om det som skrämmer och oroar i det nya samhället.

#### *Få svenska vänner*

När det gäller fritiden har föräldrarna starka önskemål om att deras barn ska bli delaktiga i det svenska samhället och få svenska kamrater. Många är emellertid medvetna om hindren, särskilt så länge de lever i svenskglea bostadsområden. I inte ens hälften av familjerna har barnen lärt känna svenska jämnåriga. När det skett har det nästan alltid varit på grund av att sönerna gått med i en fotbollsklubb. Endast en flicka hade svenska kamrater. Det var sällsynt att någon frågat efter barnens intressen eller informerat om olika fritidsaktiviteter. Några gånger hade föräldrarna själva försökt ta reda på det utan att lyckas. Här finns alltså utrymme för insatser när det gäller de nyanlända barnens introduktion.

#### *Sammanfattning*

Intervjuerna visar tydligt att dessa föräldrar visar stor uppskattning och förtroende för vad som görs för deras barn. Samtidigt är det uppenbart att få av barnen omfattats av några individuellt anpassade introduktionsinsatser. Barnperspektivet saknas i introduktionsarbetet och det finns åtskilligt att göra innan varje nyanlänt flyktingbarn fått ett individuellt program. Det är också av stor vikt att de små barnen slipper långa väntetider innan de får börja förskolan och att de får det stöd de behöver i grundskolan. Föräldrastödjande insatser t.ex. i form av föräldracirklar



kan vara bra fora men för att dessa och även skolans föräldramöten ska bli meningsfulla måste tolk finnas till hands. Barnen kan vidare behöva både informeras och lotsas in i föreningslivet.

Som vi redan nämnt är det ont om undersökningar av hur introduktionen fungerar för nyanlända barn och ungdomar. Är t.ex. förberedelseklasser en bra väg in i ungdomsskolan eller skapar de ett särskiljande som riskerar att permanentas? En studie av elever i skolan i Gunnared tar bland annat upp iranska ungdomars möten med den svenska skolan.

### *Iranska elever i Gunnared*

En vanlig föreställning är att barn som invandrat känner sig kluvna mellan ursprungskulturen och den svenska eller att de har erövrat en dubbel identitet. I en studie av iranska elever i skolor i Gunnared, Göteborg fann Maritha Hansson att barnen svarade dels att de kände sig svenska för de hade bott här så länge dels att de inte visste hur kulturmöten fungerar (Hansson, 2000). Det var i det sammanhanget inget som tydde på något motsatsförhållande mellan kulturerna. Trots detta framkom sedan tydligt att eleverna identifierade sig som »invandrare«. Frågan var om detta berodde på dem själva eller på omgivningen.

### *Segregerat boende*

För många nyanlända är det svårt att hitta lämpliga bostäder utanför s.k. bostadsområden i storstäderna. Boendet i ett svenskglest område var en faktor som påverkade de iranska elevernas självuppfattning. Kontakter med »svenskar« i och utanför skolan var inte särskilt omfattande. Hanssons uppfattning var att dessa elever huvudsakligen identifierade sig som iranier och att de inte var kluvna mellan två kulturer. Deras föräldrar och släktingar hade stor påverkan på deras utveckling och de var också mycket noga med att barnen fick modersmålsundervisning samtidigt som de upprätthöll ursprungskulturens traditioner. Dessa elever behöll alltså sin etniska tillhörighet, de höll ihop med andra iranska barn i skolan och med sina landsmän i övrigt. Föräldrarna tycktes mycket målmedvetna både vad gällde dem själva och barnen. Alla hade etablerat sig i yrkeslivet.

### *Svenskan viktig*

Språk och identitet är nära sammankopplade, genom språket definierar man sig själv och definieras av andra (mer om detta i delen om Skolan). Samtliga elever i den här undersökningen hade tidigare känt sig utanför på grund av att de inte behärskade svenska språket. Men i intervjuväg framkom inget

som tydde på att de fortfarande kände sig utanför på grund av språket. Eleverna hade en positiv syn på att lära sig svenska. Av de tio hade hälften gått i förberedelseklass, flera av dem kom hit som förskolebarn. De fem hade gått mellan två och tolv månader i förberedelseklass. Eleverna säger själva att de ville göra tiden i förberedelseklass så kort som möjligt. De ville känna sig som andra elever, vilket de tydligen inte gjorde i förberedelseklassen.

### *Förberedelseklass – nödvändigt ont?*

Inskrivningen i förberedelseklass påverkas av hur fort eleven tillägnar sig svenska språket, men lärare och elever är inte alltid överens i sin bedömning. Eleverna upplever ofta att språket fungerar bra, medan läraren noterar att kunskaperna i språket inte räcker för att tillgodogöra sig undervisningen i en svenskspråkig klass. Många gånger tycker eleverna, att läraren håller dem kvar i förberedelseklassen längre än nödvändigt. En del av föräldrarna delar sina barns uppfattning. Så länge barnen går kvar i förberedelseklassen upplever föräldrarna, att de inte börjat skolan »på riktigt«. Undervisningen i förberedelseklassen har inte samma status. Ett resultat kan bli att eleverna uteblir från undervisningen och hamnar i en ond cirkel – kan inte gå i svensk klass och vill inte gå i förberedelseklass.

### *Svårt bedöma egna prestationer*

Både elever och föräldrar hade hög ambition att lära sig svenska. Hansson, som arbetat länge som lärare också i förberedelseklasser, menar emellertid att hennes erfarenhet är att elevernas motivation ofta är betydligt lägre än ambitionen. De har stor insikt i betydelsen av att behärska svenska språket, men mycket svårt att bedöma, om deras kunskaper är tillräckliga för fortsatta studier och omfattar mer än en hjälpligt funktionell svenska. De har ingen referensram att relatera sina språkkunskaper till i vardagen. I relation till föräldrarna har de många gånger bättre språkkunskaper och därför tror de att deras egna kunskaper är fullt tillräckliga. I den situationen spelar inte vistelsetiden i Sverige så stor roll, det är inte säkert man lär sig mer ju längre man lever här.

### *Modersmålet underlättar*

Elevers och föräldrars motivation för att behålla modersmålet är dels för att bevara den kulturella bakgrunden och för att kunna kommunicera med släktingar och vänner. Enligt språkforskare underlättas inlärningen av ett andra språk, om barnet redan har en kvalificerad utveckling av sitt första språk. Om de har utvecklat begreppsförrådet på ett språk, innebär andraspråksinlärningen i stor utsträckning att

sätta nya språkiga etiketter på redan kända begrepp. För den som avbrutit utvecklingen av förstaspråket innebär inläringen av det nya språket, att man måste lära både begrepp och etiketter samtidigt, något som blir betydligt svårare.

Modersmålläraren, som också ingick i den här studien, uppgav att elevernas kunskaper i sitt modersmål, persiska, varierade. De som påbörjat sin skolutbildning på persiska hade större modersmålskunskaper än de som lärt sig sitt modersmål i Sverige. Den erfarenhet Hansson har av elever som inte tillägnat sig sitt modersmål ordentligt från början var, att de har svårare att förstå betydelsen av orden, då man talar svenska. De saknar referensramarna i sitt eget modersmål. Tvåspråkighet är alltså positiv. Modersmållärarnas roll även som stöd och bro mellan kulturerna, är mycket viktig, vilket de här eleverna bekräftade. Under modersmålsundervisningen kan de utveckla en kulturell frizon, där eleverna kan vara sig själva. Detta gäller framför allt under den första tiden i det nya landet. Senare tycks motivationen att gå på modersmålsundervisningen sjunka, vilket kan hänga samman med praktiska organiserandet vid sidan av den ordinarie undervisningen, den låga statusen etc. Vi återkommer till detta i delen om Skolan.

### *Sammanfattning*

Individuella handlingsplaner är nödvändiga även för barn och ungdomars introduktion. Uppföljningar av både planer och program måste ta upp de ungas situation. Frågan om förberedelseklasser är en bra väg in i ungdomsskolan eller något som blir början till särbehandling måste diskuteras. Uppenbart är att ungdomarna själva ser förberedelseklassen som något nödvändigt ont, något med lägre status, något de vill passera så snabbt som möjligt.

Det segregerade boendets betydelse för svensk-kunskaperna har vi tagit upp många gånger, här ur en ny aspekt. Att ungdomarna själva övervärderar sina svenskkunskaper, eftersom de har så få att jämföra sig med. Modersmållärarnas betydelse kan däremot knappast övervärderas, vare sig som lärare i det egna språket eller som brobyggare mellan kulturerna och möjliga kontaktkanaler mellan skola och föräldrar. Mycket skulle vinnas om deras ställning förbättrades i skolan, om de blev en i läraryrket, om eleverna såg att även deras modersmål värderades i den svenska skolan.

Ett annat hinder för en effektiv introduktion kan vara brist på relevant hälsovård och rehabilitering – både för barn, unga och vuxna.

## Dålig hälsa – hinder för introduktion<sup>3</sup>

Dålig hälsa uppges eller antas vara fallet vid många av avbrotten inom sfi för de vuxna nyanlända. Hur hälsan påverkar barnen och deras resultat i skolan vet vi inte. Uppskattningar av hälsoläget hos de vuxna deltagarna i kommunernas introduktion har tidigare talat om mellan en fjärdedel och en femtedel som drabbade av sådan ohälsa att introduktionen försvåras eller förhindras. Studier som vi refererar här visar att andelen är ännu större. Bristen på vård och rehabilitering utgör i dessa fall förutom lidande för den enskilde också svåra hinder för integrationen i skola, arbetsliv och samhälle.

### *Väntetiden*

Asylsökande ska erbjudas hälsosamtal och hälsoundersökning så snart efter ankomsten till Sverige som möjligt – en uppgift som vilar på landstingen. Ett av delmålen för introduktionen är att eventuella hälso-problem hos nyanlända, både vuxna och barn, ska uppmärksammas. Sjukvård och/eller rehabiliterande insatser ska erbjudas vid behov.

Både på nationell och EU-nivå ses asylmottagning och introduktion av flyktingar alltmer som en sammanhållen process, där målet är integration i det nya landet eller att underlätta återvändande till ursprungslandet (Råberg, 2002). Ett sådant synsätt ligger i linje med överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Migrationsverket, Integrationsverket, Skolverket samt Svenska Kommunförbundet som slöts 2001. Där framhålls bl.a. att den organiserade verksamhet som Migrationsverket ansvarar för ska utgå ifrån individens förutsättningar och behov och vara individen till nytta oavsett utgången i asyländet. Diskussioner pågår för närvarande om en särskild central överenskomst mellan myndigheterna och Landstingsförbundet för att skapa en bättre samverkan med hälso- och sjukvården.

Enligt avtalet mellan staten och Landstingsförbundet ersätts landstingen för all hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande barn, även gömda, medan vården till vuxna över 18 år endast ersätts om det varit frågan om:

- akut vård eller vård som inte kan anstå,
- mödravård, förlossningsvård, aborter och preventivmedelsrådgivning,

3 Avsnittet om hälsa är hämtat ur rapporten *Introduktion och Hälsa*, Cajsa Malmström, 2003.

- åtgärder enligt smittskyddslagen,
- erbjudande om hälsosamtal och hälsoundersökning.

Det bör påpekas att det finns en grupp barn, som idag inte omfattas av avtalet, t.ex. barn som förenats med en asylsökande förälder i Sverige innan föräldrarnas utredning är klar, och som inte själva är asylsökande. Det har lett till fall av oklarheter kring betalningsansvar, när det gäller vård av mer omfattande karaktär. Barnläkare och forskare (Hjern 1998) har flera gånger hävdat vikten av att finna en annan lösning för att undvika sådana situationer.

#### *Ohälsa passiviserar*

Livet som asylsökande blir många gånger långdraget och påfrestande. Fysisk och psykisk ohälsa gör ofta att asylsökande inte deltar i någon organiserad verksamhet. Det visar Riksrevisionsverkets granskning av mottagandet av asylsökande (Riksrevisionsverket 2002). Mellan 20 och 30 procent hade eller hade haft psykiska problem. De hade antingen varit inlagda på psykiatrisk klinik eller gått under psykiatrisk behandling med läkemedel.

#### *Inga hälsosamtal*

Långt ifrån alla hade genomgått hälsosamtal. I Stockholm var det endast nio procent av alla asylsökande, enligt en uppföljning av Socialstyrelsen (2000). En orsak var svårigheten att nå ut med erbjudande till dem som valt att bo i eget boende. I Norrbotten, där så gott som samtliga asylsökande omhändertogs på samma förläggning, hade nästan alla hälsoundersökts.

Ett annat hinder var personuppgiftslagen, PUL, som uppgavs försvåra överföringen av information om nya asylsökande från Migrationsverket till landstingen.

Ur smittskyddssynpunkt är hälsosamtalen angelägna, med tanke på den ökande förekomsten av smittsamma sjukdomar som tbc och hepatit C. Socialstyrelsen konstaterar att det är anmärkningsvärt att varken Migrationsverket eller landstingen har rutiner för att bevaka att asylsökande ges möjlighet att träffa medicinsk personal för hälsosamtal och menar att systemet måste förbättras så att samtliga asylsökande, anknytningsfall och kvotflyktingar snabbt erbjuds inledande hälsosamtal och anslutande hälsoundersökning.

Hälsosamtalen kan vara ett sätt att identifiera personer som av hälsoskäl inte kan delta i vanlig organiserad verksamhet, för att kunna erbjuda en mer meningsfull och stödjande sysselsättning. På sikt reducerar det sannolikt behovet av hälso- och

sjukvård under introduktionstiden hos dem som fått uppehållstillstånd.

Socialstyrelsen har i sin uppföljning även granskat den somatiska och den psykiatriska vården för asylsökande. Bedömningen var att den psykiatriska vården som givits varit väl motiverad och bedrivits enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. När det gällde den somatiska vården fanns svårigheter med att bedöma vad som är akut vård eller vård som inte kan anstå, det framkom att asylsökande erhållit vård utöver denna definition.

Riksrevisionsverket drar slutsatsen att hälsovården inte har den centrala ställning som den behöver ha i mottagandet av asylsökande. Den statliga mottagningsverksamheten för asylsökande måste i högre grad länkas samman med kommunernas introduktion och insatser från arbetsförmedlingen samt från sjukvårdshuvudmännen.

#### *Introduktionsperioden*

Insatserna under asyltiden dokumenteras långt ifrån alltid. Även om sådan dokumentation finns, brister det i överföringen från Migrationsverket till kommunen, när en person får uppehållstillstånd. I Integrationsverkets rapport *Hur togs de emot?* uppger handläggarna, att de fått skriftlig information för nästan hälften av de asylsökande men ingen i en tredjedel av fallen. I en femtedel av fallen vet handläggarna inte om de fått någon sådan dokumentation eller inte. Med tanke på hur få asylsökande, som genomgått hälsosamtal, är det av stor vikt att handläggaren omgående berättar, att den nyanlända har rätt till ett sådant samt hjälper till att förmedla kontakten.

När det gäller introduktionens delmål att uppmärksamma eventuella hälsoproblem anser handläggarna att det uppnåtts i ganska hög eller hög grad för fler än hälften av de nyanlända. Ändå utgör sjukdom och ohälsa ett allvarligt problem. En av de främsta orsakerna till att introduktionen fördröjs är sjukdom. Hela 40 procent av de nyanlända uppgavs ha högst 20 timmars introduktion i veckan och uppemot 25 procent kunde inte delta i framförallt svenskundervisningen på grund av ohälsa.

Flera kommuner önskar bättre samverkan med primärvården och psykiatrin, liksom med rehabiliterande instanser som försäkringskassan och efterlyser en central överenskommelse med Landstingsförbundet.

#### *Post-migrationstress*

Migration utgör i sig en påfrestning för individen – att lämna nära och kära i hemlandet innebär en

rad separationer och förluster. Ankomsten till ett nytt land medför nya utmaningar och är långt ifrån lätt, särskilt inte för den som tvingats fly och inte brutit upp av egen vilja. Många av dem som möter flyktingar talar om flyktingkrisen och hur dess olika faser påverkar hälsotillståndet. Under flyktingkrisen kan individen pendla mellan närmast eufori över att ha kommit till ett land, där man kan leva i fred och frihet, till besvikelse, hopplöshet och depression, när förväntningarna på det nya livet inte infrias.

Dessutom kan varje fas som flyktingen går igenom i samband med migrationen (premigration, migration, postmigration och eventuellt återvändande) vara stressande och innebära hot mot hälsan. Många drabbas av post-migrationstress på grund av omständigheter som uppstår i det nya landet, t.ex. oro för anhöriga i hemlandet, en dålig bostadssituation eller missriktade krav under introduktionen.

Projektet Hälsofrämjande introduktion hänvisar till Antonovsky (1987) och hans forskning om människans förmåga att hantera svåra påfrestningar i sin livsmiljö under förutsättning att hon har förmågan att uppleva »känsla av sammanhang« (Lindencrona et al. 2002). Det är när individen upplever att han eller hon inte har något inflytande över sin situation som känslor av otillräcklighet, bristande framtidshopp, utanförskap och vanmakt kan uppkomma. Sådana upplevelser kan leda till stressreaktioner, i form av t.ex. psykisk ohälsa. Därför krävs ett flexibelt och hållbart förebyggande stödsystem i mottagarlandet för att tillfredsställa flyktingars olika behov. Genom ökad delaktighet och större inflytande över sin tillvaro kan individens hälsa och välbefinnande påverkas positivt.

#### *Tortyr och rätten till rehabilitering*

Bland dem som söker asyl i Sverige kommer ett stort antal från länder där tortyr förekommer. Under tortyr är försäts individen i en livshotande situation, vilket är en definition på trauma – utlämnad åt bödlar som har makt att bestämma om man ska få leva eller inte. En av de allvarligaste följderna för den som överlever är post-traumatiskt stressyndrom, PTSD. Typiska symtom är »flashbacks«, mardrömmar, sömnstörningar, undvikande beteende, koncentrations- och minnessvårigheter, nedstämdhet och depression och svårigheter med sociala kontakter. För att förstå hur hårt följderna kan slå är det bra att känna till att en del inte ens förmår minnas, än mindre rita av, en enkel geometrisk figur som de fått titta på bara några sekunder tidigare. Det tyder på allvarliga koncentrationsstörningar så länge sjukdomen består (Søndergaard, 2002).

De som arbetar med traumatiserade flyktingar har upprepade gånger påpekat nödvändigheten av ett förstående och kunnigt bemötande samt adekvat vård och behandling. Annars riskerar tillståndet att bli kroniskt, med livslånga svåra besvär för den drabbade. Internationell forskning (Danieli, 1998) framhäver faran med att obearbetade trauman fortplantar sig från en generation till en annan, från föräldrar till barn och barnbarn. Andra varnar för posttraumatisk stress som ett av de största hoten mot folkhälsan i världen.

FN:s konvention mot tortyr (1984) ger drabbade rätt till upprättelse och rehabilitering:

Varje konventionsstat skall i sitt rättssystem säkerställa att offret för en tortyrhandling erhåller upprättelse och erhåller en verkställbar rätt till en rimlig och adekvat gottgörelse, varmed även förstås medel för ett så fullvärdigt återvinnande av hälsa som möjligt.

Att det finns effektiva behandlingsmetoder visar erfarenheterna på de specialistmottagningar för traumatiserade flyktingar som öppnat runtom i landet sedan åttiotalet. Också inom den ordinarie psykiatrin har denna kunskap börjat sprida sig.

#### *Mer än en tredjedel av flyktingarna drabbade*

PTSD konstaterades hos mer än en tredjedel av deltagarna i en studie av nyanlända flyktingar i Stockholm (Søndergaard, 2002). Deltagarna bestod av 86 nyanlända flyktingar från Irak, kvinnor och män 18–48 år. Studien genomfördes mellan 1997 och 2000 i samarbete med integrationsenheten i Stockholm. Förekomsten av PTSD kartlades i en klinisk undersökning och deltagarnas symtom följdes sedan upp med hjälp av självskattningsformulär. Dessutom undersöktes deras reaktioner på aktuella livshändelser bl.a. med hjälp av blodprov som analyserades för hormoner som indikerar stress. Samtliga deltagare erbjöds uppföljande stöd och/eller behandling.

Utmärkande för flyktingarna från Irak var att de upplevt ett livslångt förtryck och flera krig: 76,9 procent hade varit med om krig, 51,3 procent hade blivit internerade, 58,8 procent hade en familjemedlem eller vän som dödats, 33,3 procent hade upplevt kidnappningar eller att personer försvunnit och 40,5 procent hade torterats. Studien visade att:

- 37,2 procent uppfyllde diagnosen PTSD,
- 27,9 procent led av symtom,
- 34,9 procent hade inga symtom.

Överfört till hela den aktuella gruppen, nyanlända flyktingar från Irak 18–48 år, innebär studiens resultat att ca en tredjedel sannolikt har PTSD. Om ingen av

dem som inte deltog i studien har PTSD skulle ändå ca tio procent vara drabbade.

Författaren varnar för att PTSD-förekomsten bara är toppen av ett isberg. I samband med undersökningen upptäcktes flera andra stressrelaterade sjukdomstillstånd som högt blodtryck, diabetes och hyperlipemi (förhöjda fetthalter i blodet) hos deltagarna. Många uppgav att de haft svårt att få hälso- och sjukvård vid behov, inte minst under tiden som asylsökande.

Andra undersökningar pekar på liknande siffror. En studie av bosniska flyktingar fann att mellan 18–33 procent led av PTSD (Thulesius/Håkansson, 1999). En undersökning bland massevakuerade flyktingar från Kosovo visade att varannan hade utsatts för tortyr och att 45 procent led av symtom på PTSD (Ekblad, 2000). I den här gruppen, som hade tillfälligt uppehållstillstånd, ökade PTSD-symtomen till 78 procent bland de intervjuade under en 18 månader lång uppföljning. Intervjugruppen bestod såväl av personer som stannat kvar för att söka asyl i Sverige som personer som återvänt till Kosovo.

#### *Läkande/skadliga faktorer*

Under asyl- och introduktionsperioden inträffar händelser i livet som kan påverka hälsan både positivt och negativt. Den första tiden i Sverige rymmer både möjlighet till läkning, men tyvärr också till skada – »to heal or to harm«, skriver Hans Peter Söndergaard i avhandlingen om förekomsten av PTSD.

Elsie C. Franzén, leg. psykolog och docent i pedagogik, har intervjuat invandrare om deras första tre år i landet och om samspelet mellan dem som individer och samhället (Franzén, 1999). Hon har funnit två dominerande mönster – det konstruktiva respektive det destruktiva mönstret – och beskriver förhållningssätt och åtgärder som påverkar individens förmåga till handlingskraft och upplevelse av att kunna styra sin egen tillvaro.

Det *konstruktiva* mönstret genomsyras av individualisering, närmande och möte, noggrann kartläggning och individuella lösningar som medger okonventionalitet, hjälp till självhjälp, möjligheternas perspektiv, egen bedömning av hjälpbehov och tolerans för »individualister«. Ett sådant förhållningssätt »tvingar« individen att bli självständig, så att han eller hon ska bli aktiv och kunna styra sin tillvaro själv.

Det *destruktiva* mönstret å sin sida präglas av kollektivisering, distansering, kortare rutinkontakt och behandling istället för individuella lösningar. Behandlingen medför ofta påtvingad väntan, regelstyrning och kontroll och att man hamnar i en »språkparadox«, när man behöver ett arbete för att

träna svenskan men inte får något för att man kan svenska för dåligt. I förlängningen leder det destruktiva mönstret till passivisering och »patientifiering«. Individen får svårt att återta kontrollen över den egna tillvaron.

Flyktingarna i Hans Peter Söndergaards undersökning nämnde flera livshändelser som de uppfattade som positiva och fick dem att må bättre, exempelvis att träffa vänner och anhöriga, ett vänligt bemötande från andra eller att få vara med om situationer där de upplevde framgång, tillfredsställelse eller uppskattning från andra.

Starkt negativa faktorer var oro för anhöriga som befann sig på andra håll i världen, liksom om där inträffade allvarliga politiska händelser, exempelvis stridigheter och oroligheter. Till omständigheterna i Sverige som ledde till ökad skadlig stress hörde svårigheter att hitta ett bra boende, men också krav i introduktionsprogrammen som deltagarna inte kunde leva upp till på grund av att de var för högt ställda eller missriktade. Särskilt undervisningen i svenska, sfi, fick några att må ännu sämre och känna sig misslyckade.

Sannolikt skulle en senarelagd svenskundervisning, eller undervisning med alternativa metoder, varit mer framgångsrik för dem. Nu klarade många PTSD-drabbade inte av att delta i insatserna och var istället sjukskrivna helt eller delvis, med risk för att fastna i ett långvarigt, passivt bidragsberoende.

Sammantaget visade PTSD-studien att en stor del av introduktionsperioden egentligen inte bestod av någon introduktion, eftersom så många led av pågående retraumatisering och stress.

#### *Personalens behov*

Många lyfter fram vikten av att på ett så tidigt stadium som möjligt kartlägga nyanländas tidigare upplevelser, hälsotillstånd och behov av stöd/eventuell behandling. Det ställer krav på kompetens hos den personal som möter den enskilda individen. Flera symtom kan vara svåra att känna igen för den som saknar kunskap. Till PTSD-bilden hör exempelvis att drabbade undviker att berätta om det hemska som hänt dem. Handläggare kan också vara rädda för att ställa svåra frågor, t.ex. om flyktingen varit utsatt för tortyr.

I undersökningen av PTSD-förekomst (Söndergaard, 2002) hjälpte handläggarna flyktingarna att fylla i intervjuformuläret »Hälsobladet«. De fick i sin tur handledning och fortbildning och upptäckte att en mindre laddad fråga kunde ge en tydlig vägledning om individen led av PTSD – de som svarade ja på frågan om de upplevde koncentrationssvårigheter visade sig ha en starkt ökad risk för PTSD.

Erfarenheterna visar att en sådan »screening« är fullt möjlig och kan bidra till minskad skadlig stress. Det förutsätter dock att handläggare och övrig berörd personal får tillgång till handledning och fortbildning samt möjlighet att tillsammans med den nyanlända utforma individuellt anpassade introduktionsprogram, liksom ett fungerande samarbete med fler aktörer, bl.a. hälso- och sjukvården för att kunna erbjuda professionell vård och behandling.

#### *Utsatta grupper*

Vissa grupper kräver särskild uppmärksamhet, kunskap och kompetens hos introduktionsansvariga. Det gäller bl.a. traumatiserade flyktingar, men också kvotflyktingar som levt lång tid i läger under ohälsosamma förhållanden. Ett samarbetsprojekt i Värmland, med vidgade psykosociala ankomstintervjuer och åtgärder, pekar på ett starkt behov av långsiktiga integrationsstödjande åtgärder hos kvotflyktingar (Almqvist, 2000).

Funktionshindrade invandrare är en annan utsatt grupp konstaterar Nationella Folkhälsokommittén (Folkhälsa och integration, 1999). Liksom äldre möter många funktionshindrade nya svårigheter i det nya landet och vet sällan vilken hjälp de kan få eller vart de ska vända sig för att få hjälpen. Att utveckla andra introduktionsinsatser än sådana som i första hand är inriktade på arbetsmarknaden är angeläget för båda dessa grupper.

#### *Barn och ungdomar*

Dagens flyktingbarn och ungdomar utgör morgondagens vuxna svenskar. Många kommer från länder med bristfällig hälso- och sjukvård. Att få sin fysiska och psykiska hälsa undersökt är extra viktigt för dem. I regel blir fysiska, men dock inte psykiska, besvär kartlagda. Det är ytterst sällan som någon frågar vad barnen upplevt i hemlandet eller under flykten, enligt en intervjuundersökning av föräldrarnas erfarenheter (Malmström, 2001). Föräldrar förmår inte alltid se sina barns behov bl.a. på grund av att de själva mår psykiskt dåligt, konstaterar Kjerstin Almqvist i doktorsavhandlingen *Refugee Children* (1997).

Gömda och ensamkommande asylsökande barn lever under speciellt svåra förhållanden. Även om de gömda barnen har rätt till samma hälso- och sjukvård som alla andra, vågar många föräldrar inte uppsöka exempelvis läkare av rädsla för att bli upptäckta. Av samma skäl kanske barnen inte går i skolan, utan tvingas leva isolerade, utan tillgång till socialt nätverk och trygghet.

Ensamkommande barn brottas med oro för föräldrar, syskon och andra anhöriga som finns kvar i hemlandet eller någon annanstans. De kan ha utsatts för trauman i hemlandet, samt faror, övergrepp och kriminalitet i samband med flykten och även efter ankomsten till Sverige. Psykologen Marie Hessle har undersökt 100 ensamkommande asylsökande barn vid Carlslunds transitenhet (Hessle, 2000). Hon bedömer att 55 procent hade så pass graverande problem att de var i behov av barnpsykiatriska insatser.

De ensamkommandes utsatthet och behov av särskilda åtgärder har lett till nya riktlinjer för mottagandet av dem (Socialstyrelsen, 2002).

Det finns flera oroande fakta om flyktingbarns hälsa och psykosociala situation (Hjern, 1998). Barn med utländskt ursprung löper ökad risk att skadas i bilolyckor, cykelolyckor, i hemmet och i skolan samt har mer karies. Ungdomar 15–18 år med utomeuropeiskt ursprung löper en trefaldig ökad risk att dö i självmord än andra jämnåriga i Sverige. Över hälften av barnen med utländsk bakgrund lever i fattiga familjer (Rädda Barnen, 2002), ofta i segregerade, utsatta bostadsområden. Sammantaget pekar det på ett mycket starkt behov av riktade, förebyggande folkhälsoinsatser.

Erfarenheter visar att barn i allmänhet har en god förmåga till återhämtning. Ofta går deras hälsa hand i hand med föräldrarnas. De som möter flyktingbarn brukar betona vikten av att arbeta med föräldrarna och hela familjen (Angel/Hjern, 1992). Insatser av familjestödjande karaktär, såsom föräldragrupper, förekommer i flera kommuner. De föräldrar som deltagit i sådana i Hammarkullen, Göteborg, intygade vilken stor betydelse dessa insatser haft för att de på olika sätt kunnat stödja sina barn i deras introduktion (Malmström, 2001). Känslan av att vara delaktig och kompetent som förälder hade även underlättat de vuxnas egna introduktion.

Intervjuundersökningen i Göteborg konstaterar att en individuellt anpassad introduktionsplan som uppmärksammar varje barns bakgrund och behov kan vara ett steg på vägen för att förebygga framtida ohälsa. Barn, som behöver bearbeta svåra upplevelser, bör få tillfälle att göra det så tidigt som möjligt. Vem som bäst kan stödja barnet och dess familj beror på den enskildes behov. Kompetent personal inom förskola eller skola kan ofta ge ett gott stöd. Andra gånger krävs insatser från sjukvården. Terapeutisk gruppverksamhet har visat hur viktigt det är, att flyktingbarn får bearbeta sina upplevelser, exempelvis i form av bild (Almqvist/Brandell-Forsberg, 1997).

## Hinder för en bra introduktion

### *Sammanfattande diskussion*

Det är ett utvecklingsarbete på gång i en del kommuner konstaterar Riksrevisionsverket i sin rapport 2002, men fortfarande återstår mycket. Introduktionen är på de flesta håll ineffektiv, flyktingarna uppnår inte egenförsörjning i den takt som riksdagen önskar.

Introduktionen består i många fall av kollektiva insatser utan hänsyn till vad de enskilda individerna har för förutsättningar, utbildning och kompetens visar Integrationsverket i sin enkät till flyktinghandläggare i de stora mottagningskommunerna. Kommuner, arbetsförmedlingar, sfi-anordnare, landsting m.fl. aktörer är dåliga på att samverka, informationsöverföringen mellan aktörerna fungerar inte bra, sfi saknar inriktning mot arbetsliv etc.

Resultaten från sfi är mycket bristfälliga visar Skolverket i sina uppföljningar under nittioalet. Svenskundervisningen kan för en del personer fortsätta i många år utan resultat. Sfi har i år fått en ny kursplan, med olika nivåer på undervisning och krav, vilket kan bidra till att fler slipper misslyckas. Frågan är hur arbetsförmedlarna reagerar i nästa steg, med tanke på att många ansett att tidigare (högre) sfi-krav inte varit tillräckliga för arbetsmarknadens behov. Formerna för sfi ses nu över av en utredning.

\*

Vuxenutbildning i allmänhet kan vara ett utmärkt komplement till ungdomsskolan. En stötdämpare när arbetslösheten stiger, där utslagna kan få möjlighet till kompetensutveckling för att sedan gå vidare in i arbetslivet. Problemet blir om det inte finns någon väg vidare. Mindre omfattande studier antyder att vuxenundervisningen kan bli en förvaringsplats för människor som inte anses platsa på arbetsmarknaden, kanske i synnerhet om de tillhör de invandrades skara. Somliga tycks hamna i en rundgång mellan kurser utan någon väg vidare till regelrätt jobb.

Andelen utlandsfödda inom den grundläggande vuxenutbildningen, grundvux, är mycket stor och med tanke på den ofta dåliga kartläggningen av de nyanländas kompetens kan man inte undvika misstanken att många placeras där i onödan. Men här behövs som sagt mer kunskap och vi planerar att återkomma i Rapport Integration 2003.

En annan aspekt av vuxenundervisningen gäller formerna. Som vi såg av de tillfälliga kurserna för invandrade kvinnor på ett antal folkhögskolor hade initiativen tagits av andra än kvinnorna. Andra avgjorde vad kvinnorna behövde, andra planerade etc. När det gäller infödda elever, i synnerhet vuxna,

är de oftast med i planeringen, utvärderar etc. Undervisningsformer och förhållningssätt präglas åtminstone i vissa fall av bristande respekt och fördomar gentemot eleverna. En person är inte okunnig, därför att han inte talar flytande svenska. En person är inte obildbar, därför att hon inte haft möjlighet att lära sig läsa och skriva. Vuxenutbildningen fungerar i folkhögskoleexemplen så att man segregerar individer som redan lever segregerat och begränsar insatserna till en miniminivå – kvinnorna ska få träffa andra kvinnor i samma isolerade situation.

\*

Senfärdig värdering av utländska utbildningar och examina tillsammans med höga krav på kompletteringsutbildningar gör att man måste ställa frågan om det inte är okunskap och misstro hos svenska kompetensbedömande myndigheter (eller tjänstemän) snarare än faktisk brist på kompetens hos de invandrade som skapar hinder. Kraven på svenskkunskaper för invandrade med utländska utbildningar är i vissa avseenden så högt ställda att infödda högutbildade inte klarar av dem. Här behövs en ordentlig genomgång, utbildningen i svenska för läkare och andra högutbildade inom vårdsektorn är just nu under luppen. Fler behöver granskas.

En hjälp på vägen för att inte bygga onödiga hinder kan vara att man bygger upp en kunskapsbank med information om utländska utbildningar som är tillgänglig för både myndigheter och arbetsgivare.

En annan fråga är om kompletteringsutbildningar endast ska ordnas när behovet av just den arbetskraften blir akut på den svenska arbetsmarknaden. Nyanlända invandrare borde kunna få sin utbildning kompletterad inom introduktionen om det bedöms nödvändigt för att få relevant arbete här – oavsett det aktuella behovet på arbetsmarknaden.

När det gäller att komplettera lärares kompetens kan man nog inte överskatta betydelsen av att det kommer in lärare med olika etnisk och kulturell bakgrund i både ungdoms- och vuxenutbildning. Som förebilder för elever med annan bakgrund än svensk, för att bredda den kulturella kompetensen och inte minst för att vidga vyerna för majoritetssamhället.

\*

Kunskapen om hur introduktionen fungerar för barn och unga är mycket begränsad. Vi ser av utvärderingen i Göteborgs kommun att barnperspektivet saknas, att få av barnen och ungdomarna får en individuellt anpassad introduktion. Föräldrarna visar stor uppskattning av förskolans introduktion, men skulle

uppskatta om man slapp långa väntetider innan barnen kan börja förskolan.

Föräldrarna har, visar utvärderingen, svårare att ta del av introduktionen i grundskolan och gymnasiet, inte minst då föräldramöten blir obegripliga, därför att skolan inte bistår med tolk. En satsning på att utveckla kontakterna med föräldrarna kan betyda mycket för de ungas introduktion i svenska skolan visar exempel från Bredbyskolan och Rinkebyskolan i Stockholm liksom stöd i form av föräldrakrings, som ordnats vid vissa öppna förskolor.

När det gäller frågan hur skolan bäst startar de ungas introduktion – via förberedelseklasser eller direkt i vanlig klass – finns olika tillvägagångssätt och olika erfarenheter. Vissa skolor undviker medvetet förberedelseklasserna, då de anses särskilja eleverna, och menar att introduktionen klaras väl via gängse undervisning, som ju ska vara individualiserad. Andra anser att en start i vanlig klass blir alltför krävande och att de nyanlända eleverna behöver en mjukstart med särskild träning i svenska tillsammans med andra som har samma behov.

Undersökningarna ovan visar att eleverna själva ser förberedelseklassen som något särskiljande, något mindre värd som man vill passera så snart som möjligt. Det som antagligen blir avgörande för den enskilda skolan är om man har tillgång till särskilda resurser, om man kan ge individuellt språkstöd till eleven i ordinarie klass.

Modersmålslärarna skulle kunna spela en betydligt viktigare roll än de idag ofta tillåts – både som lärare, modersmålsstöd i annan undervisning och

som kanaler till föräldrarna. Här finns resurser som skolorna av okänd anledning utnyttjar mycket dåligt.

\*

Hälsan är synnerligen viktig för ett aktivt deltagande i introduktionen – både när det gäller barn, ungdomar och vuxna. En mycket liten del av de asylsökande får s.k. hälsosamtal. De insatser som eventuellt görs dokumenteras inte alltid. Om de dokumenteras är det inte säkert att informationen går vidare från Migrationsverket till de flyktingmottagande kommunerna. Här gäller alltså att inblandade myndigheter lever upp till målen och gör vad man sagt att man ska göra.

Studier visar att en betydande andel av flyktingarna lider av posttraumatisk stress, många av dessa mår så dåligt att de inte kan delta i någon introduktion. De statistiska analyserna av resultaten från sfi visar att många avbryter undervisningen, en stor grupp börjar aldrig sfi – lärare och kommunala tjänstemän tror att anledningen ofta är ohälsa. Det finns alltså starka skäl för att tidigt diagnostisera ohälsa och ge de drabbade stöd och rehabilitering.

Andra studier visar hur själva flyktingmottagandet kan påverka hälsan, till det bättre eller sämre. Hur möjligheten att själv kontrollera sin tillvaro påverkar individens upplevelser och handlingskraft. Hur barnens välbefinnande hänger samman med tidigare upplevelser men också med hur föräldrarna mår – men hur barn sällan får några hälsosamtal. Vi återkommer i nästa kapitel till exempel på hur man kan arbeta med en hälsobefrämjande introduktion.



## HUR RIVA HINDREN? NÅGRA LÄRANDE EXEMPEL

Uppföljningen av 1997 års flyktingar visar att fler har nått målet egenförsörjning efter tre år än flyktingarna som folkbokfördes 1995 (Rapport Integration 2001). Tidigare rapporter har visat hur många av flyktingarna, som kom under nittioalet, haft mycket svårt att få jobb samtidigt som situationen förbättrades i slutet av 1998. Frågan vi måste ställa är vilken roll introduktionen spelar – om det något bättre läget för 1997 års flyktingar är resultatet av en förbättrad introduktion eller av ändrade konjunkturen, om svårigheterna som flyktingarna möter i första hand har med arbetsmarknaden att göra eller om introduktionen i sig bidrar till att skapa hinder.

Vi har kunnat konstatera att introduktionskedjan, som helst ska löpa från den dag då flyktingen kommer till landet, inte hänger ihop. Det är stora luckor mellan verksamheten under asyltiden och kommunernas introduktion. Det är också luckor inom den kommunala introduktionen, väntan på sfi, bristande medverkan från arbetsförmedlingen etc. Mycket av bristerna hänger samman med dålig eller obefintlig samverkan mellan de samhällsliga institutioner, som har uppdraget att bistå. Vi har sett att resultaten från sfi är undermåliga, vi undrar över vuxenutbildningens roll för många invandrade. Vi ser att många faller ifrån och hamnar utanför, inte minst på grund av dålig hälsa och brist på vård och rehabilitering. Vi ser att kvinnor genomgående hamnar i en sämre situation än män och vi undrar över de nyanlända barnens och ungdomarnas introduktion.

Det finns många hinder för integrationen inom introduktionen. Men det finns också exempel som visar hur de kan raseras. Vi har besökt ett antal kommuner i olika delar av landet, där man prövar olika vägar för att göra introduktionen till det som avses,

en hjälp för flyktingarna att få kontroll över sitt eget liv och kunna delta i samhället.<sup>1</sup> Vi har här koncentrerat oss på insatser som riktas mot hinder i själva mottagningsystemet, brist på hälsokontroller, avbrott från sfi och introduktionen som helhet. I många fall handlar det om tillfälliga projekt som riktas mot någon enskild del av introduktionen, exempelvis projekt som riktas mot flyktingars hälsotillstånd, mot svenskundervisning framför allt av kortutbildade grupper, värdering av flyktingars kompetens och liknande.

Vi startar med hälsofrämjandet, en del av introduktionen som i många fall kan vara avgörande för integrationen.

### Hälsofrämjande introduktion

Ett antal EU-projekt planeras nu i storstäderna, Uppsala och Dorotea/Lycksele. Projekten utgår ifrån att asylmottagning och introduktion av flyktingar ska vara en alltmer sammanhållen process, där målet är integration i det nya landet eller att underlätta återvändandet till ursprungslandet. Ett annat, fyraårigt forskningsprojekt, Hälsofrämjande introduktion, drivs av Institutionen för psykosocial medicin, IPM, och finansieras av Integrationsverket och Europeiska flyktingfonden. Syftet är att finna en introduktions-

---

<sup>1</sup> Exempelen från kommunerna är hämtade från intervjuer med tjänstemän, flyktingar, projektledare m.fl. Intervjuerna har gjorts av Irka Cederberg och Björn Kumm. Avsnitten om hälsofrämjande introduktion baseras på rapporten Introduktion och hälsa som sammanställts av Cajsa Malmström (2003).

modell, som tar hänsyn till flyktingarnas psykosociala hälsa. Vi har talat med ansvariga i kommuner som deltar i projektet.

### *Många »mittemellan« i Lund*

Ett stort problem är att många nyanlända, ofta lågutbildade som inte är riktigt friska fysiskt eller psykiskt, fastnar och inte kommer vidare i introduktionen.

– Vi har väldigt många som är halv- och heltids-sjukskrivna, säger Marie Olsson på integrationsenheten i Lund. De är här ett litet tag och sen blir de sjukskrivna. Tidigare kunde vi hänvisa en del till en privat terapeut som kommunen bekostade. Men den möjligheten finns inte längre. Kommunalpolitikerna har sagt ifrån att det inte är socialtjänstens bord, utan hälso- och sjukvårdens ansvar. Men vi ser att landstinget behöver betydligt mer resurser för att kunna täcka flyktingars behov av hälso- och sjukvård.

Hon betonar att alla, även hälso- och sjukvården, borde samarbeta kring individen i ett tidigt skede. Förhoppningen är att projektet på sikt ska leda fram till ett gemensamt ansvar och tydligt samarbete mellan kommunen och landstinget.

– Nu är de som två kolosser, här finns inget stort samarbete när det gäller nya flyktingar.

De nyanlända är utspridda på ett stort antal vårdcentraler i Lund, vilket gör det svårt att bygga upp en fungerande kontakt. Marie Olsson ser fördelar med att istället skapa en vårdcentral, där man samlar resurser och kompetens. Då skulle kanske även hälso-samtalen för asylsökande fungera bättre.

– Vi får den information som Migrationsverket har, men det är inte så mycket. Jag vågar inte säga hur många av de nyanlända, som tackat ja till hälso-samtal under tiden som asylsökande. Vi ser till att alla nyanlända med barn kommer till vårdcentraler. Men vi erbjuder inget nytt, om de uppger att de redan haft ett sådant samtal. Det är ju en kostnadsfråga, fast ibland kan jag fundera på hur det egentligen fungerar och vilka regler som ska gälla, inte minst ur smittskyddssynpunkt.

### *Örebro organiserar om*

I Örebro, där de nu organiserar om flyktingmottagandet efter skarp kritik från revisorerna, efterlyser Åsa Ekholm en utveckling av hälsofrämjande insatser för den grupp nyanlända, som idag hamnar »mittemellan«, dvs. som inte är tillräckligt sjuk för att bli sjukskriven, men som ändå är omöjlig »att få igång«.

Örebro tar emot många kvotflyktingar och andra

med medicinska problem eller funktionshinder, bland andra döva barn som under asyltiden gått på en skola för hörselskadade i kommunen.

– Flyktingsekreterarna gör ett otroligt bra jobb. Så fort jag berättar att någon som är funktionshindrad ska komma, tar de kontakt med arbetsterapeut. De jobbar jättenära LSS<sup>2</sup>, vårdcentraler, dagcentraler, de fixar handikappanpassade lägenheter och gör hembesök med biståndshandläggare för att få hjälpmedel som rullstolar etc.

Lokalt fungerar samarbetet med hälso- och sjukvården bra i Örebro.

– På varje vårdcentral finns en »flyktingköterska«, som flyktingsekreterarna samarbetar med. Dessutom finns en sjuksköterska centralt, som håller i alla journaler för nyanlända flyktingar, som kommer från förläggning, och ser till att de hamnar hos rätt vårdcentral. Hon håller sig även à jour med vad som händer och träffar »flyktingköterskorna« på vårdcentralerna regelbundet.

Det är framförallt tack vare den sjuksköterskan som ett så gott samarbete vuxit fram. Hon har jobbat länge, med stort personligt engagemang, och känner till alla informella, lokala kanaler.

### *Trollhättan arbetar redan med hälsoinsatser*

I Trollhättan arbetar flyktingmottagningen redan med hälsoinsatser. Sedan 1994 har integrationsenheten Emina Johansson, psykolog och bosnisktalande, bland sin personal. Hon anställdes, när en grupp krigsdrabbade bosnier kom till Trollhättan och kommunen upptäckte att man inte hade någon färdig beredskap för så många människor i kris. Hennes arbete visade sig så värdefullt att hon blev kvar. Hon märker av den höga belastningen inom sjukvården och får ofta ta sig an sådant, som egentligen hör till landstingets ansvarsområde.

Alla vuxna nyanlända får träffa psykologen. Hon finns till för dem som behöver stödsamtal eller psykoterapi, inte enbart nyanlända utan alla flyktingar och invandrare som är bosatta i Trollhättans kommun. Stödsamtalen hjälper många att få en överblick över sitt liv och vad de vill. Målet är att stärka deras självständighet, underlätta anpassning i det nya samhället och bearbeta svåra traumatiska upplevelser.

– Det viktigaste för hälsan är att individen känner att hon är i centrum och själv deltar och utforskar. När det gäller barnen gör hon hembesök hos alla nyanlända familjer ihop med handläggaren. De kart-

<sup>2</sup> LSS är förkortning för Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade.

lägger barnens bakgrund och behov utifrån ett skriftligt underlag som handlar om barnets upplevelse av att vara flykting: våld, separationer och förluster, anpassning i Sverige, kulturkonflikter, kommunikationer, situationen just nu, om barnet brukar tala om det som hänt, om det har kompisar, språkutvecklingen, hur barnet trivs i skolan, fritiden, framtidsperspektiv och föräldrarnas svårigheter. Vid behov görs en plan för särskilda insatser för barnen.

Föräldragrupper är en introduktionsinsats som finns i förebyggande syfte. Först deltog bara mammor, på senare tid har allt fler pappor dykt upp.

– Gruppen fungerar ungefär som en studiecirkel. Ibland bjuder vi in en barnläkare eller skolsköterska eller så pratar deltagarna själva om vad de upplever och hur de ser på likheter och skillnader i föräldrarollen och synen på barn.

Förutom sfi och praktik, stödsamtal och föräldragrupper, finns ett rikt utbud av aktiviteter, exempelvis ett kvinnligt nätverk, fritidsklubbar med olika inriktning för barn och vuxna, studiecirkel och informationsprogram kring det svenska samhället. För närvarande arbetar man med ett förslag på en ny introduktionsplan, som flyktingen själv ska äga och fylla på.

– Vi gör jättemycket framförallt för att flyktingarna ska få jobb, för de flesta mår bäst av att arbeta. När det gäller svenskundervisning och arbete utformar vi individuella planer för alla ihop med skolan och arbetsförmedlingen inom en månad efter ankomsten. Om personen ifråga inte klarar av att studera tar vi reda på varför och hjälper honom eller henne med orsaken.

På integrationsenheten är mer än hälften av de anställda födda utomlands och jobbar medvetet utifrån ett empatiskt förhållningssätt.

– Vi får inte glömma att det handlar om människor som tvingats fly. De upplever en sorgprocess, som ingen kan ta ifrån dem. De måste igenom den. Vi kan inte bara skapa friska människor. De har rätt att sörja efter allt de varit med om.

Bara genom att lyssna till deras berättelser kan man som handledare vara ett stöd på vägen.

– Men alla aktiviteter runtomkring är viktiga. Många har inte en stor familj eller släkt, som kan trösta och där de kan känna sig trygga. Det blir långtråkigt att bara vara hemma. Har man inget att göra, känner man sig lätt ovärdig. Det blir svårt att lära sig svenska och man kan få kroppsliga problem också. Många sömnstörningar försvinner, när man får jobb och måste vara aktiv.

Föreningslivet är en värdefull mötesplats. Integrationsenheten ser sitt arbete som en del i den numera

riksbekanta Kronogårdsprocessen, som startade i början av nittioalet för att skapa en bättre boendemiljö, öka de boendes delaktighet i sin stadsdels utveckling och samordna de olika förvaltningarnas arbete (Integrationsverket 2002b och Kommentus, 1997)).

– Det är egentligen ett riktigt folkhälsoarbete som vi bedriver här. Det är kanske det som integration handlar om?!

### *Gävle, samverkan för traumatiserade*

I Gävle har Invandrarcentrum i flera år använt sig av självskattningsformuläret Hälsobladet för att kartlägga flyktingars upplevelser och psykiska hälsa. Handläggare och tolkar har fått gemensam utbildning och handledning från IPM, Karolinska Institutet. De flyktingar, som visar sig ha problem, slussas vidare till Samtt (Samverkan för torterade och traumatiserade flyktingar) som funnits i fem år. Kostnaderna delas mellan kommunen och landstinget.

Inom Samtt görs en fördjupad utredning och man erbjuder även begränsad behandling hos psykoterapeut.

– Men vi kan inte ta över hela ansvaret för den här gruppen, säger Cherstin Hansson för Samtt. Det är landstinget, som har ansvaret för hälsan. Vi på Samtt kan utreda och kartlägga flyktingars ohälsa, utbilda och handleda team inom sjukvården, men inte ta över allt behandlingsansvar. Det måste ligga kvar inom landstinget.

Samtt har hjälpt till att tydliggöra behovet av insatser för torterade och traumatiserade.

– Många gånger inom den vanliga vården har man sagt att det här med traumatiserade flyktingar är så svårt, att man inte kan jobba med den här gruppen. Man håller den ifrån sig, men det går inte i längden.

Samtt har utvecklat en särskild verksamhet – ArbetsSamtt. Där erbjuds patienter med PTSD en särskild svenskundervisning i hemlik miljö med en arbetsplatsintroduktör, som är pedagog. Introduktören går ut på praktikplatsen först för att lära sig arbetsuppgifterna och förmedlar dem sedan till flyktingen. Introduktören är också mycket med flyktingen ute på arbetsplatsen för att undanröja onödiga problem med exempelvis sociala relationer.

Cherstin Hansson konstaterar att reguljära introduktionsinsatser inte alltid passar de flyktingar, som kommer till Samtt.

– Det är en konflikt, att man hela tiden jobbar mot arbetsmarknaden. Många klarar inte det på grund av sin dåliga psykiska hälsa. Men det tar man inte riktigt i, utan skickar iväg dem med en mängd olika remis-

ser, som inte leder någon vart. För den traumatiserade flyktingen kan det innebära, att han eller hon får misslyckas alltför många gånger.

Projektet Hälsofrämjande introduktion, där Gävle är jämförelsekommun, blir en naturlig fortsättning på arbetet med HälsoBladet och Samtt säger Sandra Henriksson på Invandrarcentrum.

– Vi måste diskutera hälsa mer liksom hur vi ska göra för att undvika att flyktingar faller ifrån. Det är viktigt, att det inte går för lång tid utan att något händer. Om problem eller sjukdomar uppstår, måste vi särskilja vad det gäller och göra något, så att flyktingen inte fastnar och aldrig kommer igång med något. Då ökar passiviteten och ju längre tid som går, desto svårare blir det.

I Gävle har de kommit en bra bit på vägen och utvecklat ett samarbete med alla berörda parter och kan erbjuda heltidssysselsättning åt alla som inte har klarat godkänd sfi. Även om insatserna inte är uttalat hälsoinriktade, så ser de goda resultat – ekonomiska långsiktiga vinster för samhället och individer som mår betydligt bättre.

Invandrarcentrum, socialtjänst, komvux, sfi och arbetsförmedling sitter i samma lokal och samverkar med varje individ. De kallar verksamheten »Chinook« – ett indianskt namn på en vind, som blåser över Klippiga bergen och smälter snön. De försöker utveckla nya verksamheter, så att det finns något för varje individ som denna klarar av och inte behöver uppleva som ett misslyckande.

Ett lyckat exempel är lärlingsprojektet, som EU gett bidrag till – en utbildning inriktad på restaurangbranschen för lågutbildade kvinnor. Kvinnorna hade varit i Sverige olika länge, en del något år, andra i tolv år, utan att uppnå godkänd sfi-nivå. Ingen hade någon yrkesutbildning. Det var en grupp, som befann sig mycket långt ifrån arbetsmarknaden och som troligen skulle tvingats leva på socialbidrag fram till pensionen.

Efter lärlingsprojektet blev nästan alla erbjudna jobb. Sandra Henriksson är övertygad om att framgångarna hänger ihop med att de olika aktörerna samverkar. Samtidigt säger hon att samverkan inte är något som sker över en natt:

– Jag har jobbat med de här frågorna i mer än tio år, både inom socialtjänsten och på Invandrarcentrum. Hela tiden har vi haft ett nära samarbete, gemensamma konferenser, träffar, möten och arbetsgrupper. Vi har även tillsammans kunnat diskutera enskilda individer för att bakvägen få in dem på arbetsmarknaden. Nu kan vi använda oss av varandras kompetenser och kunskaper för att få en helhetsbild av och på bästa sätt kunna stödja individen

ifråga. Det har varit en lång process, som lett fram till dagens resultat, men det är oerhört effektivt när man lyckas!

## Alternativ svenskundervisning

Bakgrunden till den utveckling av introduktionen som vi ser i en del av kommunerna är bland annat ett starkt missnöje med sfi.

Elisabeth Sundberg på flyktingmottagningen i Nässjö riktar skarp kritik mot Komvux, som under många år exklusivt haft hand om sfi i Nässjö. En stor grupp lågutbildade har gått år ut och år in hos sfi och aldrig kommit vidare. Flyktingförvaltningen är övertygad om, att undervisningen måste förändras men känner sig inte ha fått gehör hos Komvux pedagoger.

– Komvux har en helt annan uppfattning än vi om kombinationen arbete – studier. De anser att man som flykting, nyinvandrad, inte orkar med någonting utöver att läsa. Vi tror att man lär sig fortare, om man blandar upp läsningen med praktiskt arbete. Det verkar som om Komvux aldrig hört talas om skoltrötthet och skolleda.

– Vi börjar tro, säger Elisabeth Sundberg, att vi inte ska ha katederundervisning överhuvudtaget.

I Umeå har kommunens arbetsmarknadsavdelning också köpt sin svensktutbildning från Komvux, vilket de ångrar säger Peo Moberg och anklagar den kommunala vuxenutbildningen för att ha haft ett ekonomiskt intresse av att så snabbt som möjligt driva så många som möjligt genom svenskurserna – utan hänsyn till resultatet.

– För varje sfi-elev får den utbildande organisationen efter de första 50 timmarna 60 000 kronor. Efter halva tiden får man 300 000 och sedan får man ut det resterande beloppet. Det innebar att man körde genom sfi fort som tjyven för varje elev. Då fick man full pott. Sedan skriver man ner eleverna i Gruv (grundvux). Där får de på sin höjd en och en halv till tre timmar per dag, som mest fyra dagar i veckan, och i bästa fall tre månader. Resten av tiden har flyktingen bara varit hemma och pratat sitt eget språk.

Även i Malmö har missnöjet med sfi lett till nya former för svenskundervisning och introduktion.

När Nässjö invandrarförvaltning senast gjorde en upphandling av svenskundervisningen, beslöt man byta sfi-anordnare. I stället för Komvux valde man Viebäck (tidigare Jära) folkhögskola, strax utanför Nässjö, som drivs av pingstkyrkan och som Nässjö kommun och Kunskaapslyftet tidigare samarbetat med.

– Viebäck har en väldigt driftig rektor och har

prövat på många sorters utbildning, däribland en uppskattad datakurs för analfabeter. Framför allt ville vi att undervisningen skulle vara flexibel, så att den skulle klaffa med vårt övriga introduktionsprogram.

Man inleder med tre månaders intensiv språkpraktik, därefter gäller det för flyktingen att komma ut och använda språket under 1–3 månader, helst inom kommunal förvaltning eller i föreningar, som kan erbjuda en social gemenskap. Industrierbete anses mindre lämpligt – där får flyktingarna knappast tillfälle att prata, där sätts de bara vid en maskin.

### *Malmö introduktion via jobb*

– Vägen till språket går via jobbet. Det är Malmömodellen, säger Catarina Elgh-Linander vid Lernia, tidigare AMU i Valdemarsro, Malmö.

– I Malmö ska det gå fort. När en invandrare eller flykting anländer till Malmö, ska det inte ta mer än ett halvår för den personen att komma in i systemet.

Den statliga introduktionen på två år har i Malmö utökats till tre. Detta tredje år finansieras av Malmö stad genom att man från olika källor, bl.a. storstadsstyrelsen, tillskjuter pengar till en gemensam pott.

Sedan ett halvår tillbaka finns också de asylsökande med i systemet. De ingår i det s.k. ARETA-projektet och slussas från den stadsdelsförvaltning, där de slagit sig ner till snabb svenskurs och början till en introduktion. Visserligen räknar kommunen kallt med att många av de nyanlända inte kommer att få asyl och alltså efter en period tvingas lämna Sverige. Ändå ingår i kalkylen, att den snabba insatsen ska löna sig, eftersom de som faktiskt med tiden får uppehållstillstånd genom den tidiga introduktionen får en snabbare start i systemet och i förlängningen säkrare jobb.

– Snabbheten är A och O. Kunskap, säger Catarina Elgh-Linander, är en färskvara. Ingen ingenjör, vare sig svensk eller utländsk, kan vara borta från sitt jobb fem–sex år utan att förlora kompetens. På detta vis undviks bidragsberoende. Satsar man pengar på den invandrades första år i Sverige, har man vunnit oerhört.

Från dag 1 vid Lernia är det också meningen, att den nyanlända flyktingen ska introduceras på en arbetsplats. Med utgångspunkt från vad han eller hon har med sig i sitt intellektuella bagage möter den nyanlända inom varje Lernia-program en svensklärare och en mentor, en programutbildare med samma bakgrund som en själv.

Mentorn blir bollplank på den svenska arbetsmarknaden. Ett nätverk byggs upp kring den nyanlända. Ett exempel är den turkiske kemist som hemma hade

arbetat inom textilindustrin med färgning av tyger som specialitet. Men i Sverige finns inte längre någon textilindustri. Via sin mentor vid Malmö högskola slussades den turkiske kemisten till Neurocentrum i Lund, där forskarna bl.a. studerar råtthjärnor. Hjärnornas blod- och nervbanor färgas i forskningssyfte. Här kunde direkt den nyanländes yrkeskunskaper hemifrån användas. Därefter diskuterades vad han skulle behöva komplettera i form av akademiska studier, för att inrikta sig på en framtid inom molekylärbiologin. När han är klar med sin komplettering väntar ett jobb vid Neurocentrum.

– Det hjälper inte, säger Catarina Elgh-Linander, hur mycket papper man än skaffar sig från den akademiska världen. Det betyder inte att man får ett jobb. Därför måste ett kontaktnät skapas kring varje individ. Det är det vi jobbar med här under 48 veckor.

Ett stort problem är enligt henne den oerhört konservativa inställningen hos Sveriges universitetsväsen. Behörighetskraven till högskolan är ibland oöverstigliga.

### *Introduktion via arbete i Botkyrka*

Botkyrka har länge drivit det som de kallar arbetslinjen. I södra kommundelen finns det s.k. ABC-huset, där det länge funnits olika arbetsmarknadsinriktade verksamheter, som finansierats i samverkan mellan socialtjänst, arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Dit kan man i dag söka sig för att få direkt arbetsmarknadsrelaterad träning. Man har utbildningsprogram för kvalificerade städare (som lär sig sköta exempelvis avancerade polermaskiner), restaurangutbildning, utbildning för handel och lagerverksamhet. Man kan också få svetsarbehörighet och det finns en träverkstad.

– Det är, medger Hans Nylund, Botkyrka kommun, lågstatusjobb eller hantverk som många nyanlända snabbt kan komma ut i. Till denna arbetsmarknadsrelaterade verksamhet har kommunen också utlokaliserat svensklärare. Sfi varvas med praktik. Hit kommer inte bara flyktingar och invandrare. Även svenskar söker sig till ABC-huset, som också härbärger verksamheten för vuxna förståndshandikapade.

– Vi gör inte skillnad på om man är grön, gul eller blå. Alla som behöver det här stödet, kan få det.

### *Svenska för akademiker*

I kommunens norra del i Slagsta, där KomVuxNord sitter, finns också en utbildning inom vårdprogrammet upp till gymnasienivå. Tillsammans med

Haninge och Södertälje driver Botkyrka också SFA, Svenska för akademiker, utlokaliserad till Campus Tälge i Södertälje. Där har de utbildning inom vården för akademiker, som redan har en bakgrund inom området från sina hemländer.

– Vad vi vill göra tillsammans med länsstyrelsen, är att utöka verksamheten till ingenjörer, tekniker, om vi inte kan få matchningsprogram, som fortare får ut de här människorna på jobb. Matchningsprogram betyder att om man kommer hit som svagströmstekniker, så skulle vi tillsammans med arbetsförmedlingen och våra egna arbetsmarknadsinriktade konsulenter försöka hitta praktikplatser, där de kan få en arbetsmarknadsrelaterad träning så fort som möjligt. Då har de en chans att snabbt komma ut i den sorts jobb de haft i hemlandet.

### *Modersmålsbaserad svenskundervisning i Hyllie, Malmö*

I Hyllie, Malmö, har man prövat modersmålsbaserad svenskundervisning och vuxenutbildning i ett projekt i stället för den traditionella svenskundervisningen för invandrare. Stadsdelen har en hög andel, 35 procent, invånare med utländsk bakgrund. De invandrade kommer från ett flertal olika länder med skilda språk, men pashto, arabiska och albanska är några av de större.

När projektet startade, hösten 2000, bestod eleverna av en liten grupp pashto-talande kvinnor, som var analfabeter. Gruppen utvidgades så småningom att även omfatta deltagare med arabiska och albanska som modersmål, till ca 50 elever och tre lärare med kunskaper både i svenska och något av elevernas modersmål. Den modersmålsbaserade svenskundervisningen har kompletterats med begränsad undervisning i datorkunskap, matematik, friskvård och svenskundervisning av infödd svensk lärare.

### *Integrerare bygger broar*

Bakgrunden till projektet var en längre tids missnöje med hur sfi bedrevs. Stadsdelsförvaltningen hade en tid haft ambitionen att arbeta utifrån ett mångfaldsperspektiv för att erbjuda invånarna så bra service som möjligt. Ett led i den ambitionen var att man rekryterade »integrerare« (för storstadssatsningens pengar) från tre olika etniska grupper: afghanska, arabiska och albanska. Deras uppgift blev att fungera som brygga mellan förvaltning och invånare.

När integrerarna kartlade invånarnas behov, upptäckte de att det fanns relativt många vuxna invandrare i Hyllie, som hade stora svårigheter att lära sig svenska trots tillgång till svenskkurser. De flesta hade

mycket liten erfarenhet av skolundervisning från hemlandet, flera var analfabeter, bland afghanerna hela 70 procent av kvinnorna. Det visade sig också att flera av dessa närvarat vid sfi under flera år – utan resultat. För kvinnorna hade tiden i sfi snarare varit negativ, med förlorad självkänsla och psykosomatiska problem som följd.

Kartläggningen visade också, att det inom dessa språkgrupper fanns resurser av välutbildade personer även lärarutbildade, som förutom sitt modersmål behärskade svenska språket. Personer som nu tyckte att de kunde komma till användning för att utbilda landsmän, som inte behärskade någon svenska alls. Kontakter med dåvarande sfi-anordnaren, Komvux, ledde inte till några resultat. Från Komvux uttryckte man stark misstro mot att använda icke infödda lärare. Resultatet blev, att Hyllie stadsdelsförvaltning beslöt att driva en modersmålsbaserad svenskundervisning i egen regi med medel från storstadssatsningen.

### *Med modersmålet som grund*

Stadsdelsförvaltningen anställde alltså en lärare med utländsk bakgrund som behärskade både svenska, pashto och dari, då det först var afghanska kvinnor som bjöds in. Vid starten deltog 12 elever, hälften hade tidigare deltagit i sfi. Gruppen delades i en förmiddagsgrupp och en eftermiddagsgrupp. Till hjälp hade läraren en praktikant, som behärskade det aktuella modersmålet. Efter en tid uppmärksammades behovet av pedagogisk handledning och förvaltningen sökte samarbete med Hyllie Park Folkhögskola, som hade erfarenhet av undervisning riktad till invandrade. Folkhögskolan kunde också bidra med en lärartjänst i svenska för invandrare (vilken finansierades via Kunskapslyftet).

Projektet, eller språkskolan, fick namnet Malalai efter en afghansk hjältinna och poet. De första eleverna var en grupp afghanska kvinnor, de flesta mellan 40 och 45 år gamla, den yngsta 27, som gärna ville gå i skola men kände att de inte lärde sig något inom sfi. Sfi-lärarna tog inte deras klagomål på allvar. Kvinnorna skickades till optiker – hade de kanske behov av glasögon? De skickades till psykolog. Själva undervisningen och dess metodik ifrågasattes inte. Men slutresultatet var skandalöst – av sammanlagt 1 200 elever nådde tre målet, godkänd sfi.

Hamida Nabi är lärare på språkskolan. Drivande bakom projektet är också Matti Laukkanen, som är forskare och som tagit upp just svenskundervisningen och modersmålet roll. Han utgår från sin finska erfarenhet.

– Mitt modersmål är finska. För oss inom den finska minoriteten i Sverige, som har vår tvåspråkiga

tradition från Finland med oss, har modersmålets betydelse varit självklar, men så har det tyvärr inte varit för de svenska myndigheterna. Nittioalet var ett förlorat årtionde. Då glömde man i Sverige de erfarenheter, man faktiskt skaffat sig på åttiotalet, nämligen att det är mycket konstruktivt att undervisa med hjälp av modersmålet, inte bara vad gäller modersmål för skolbarn utan också i vuxenundervisningen.

– På statlig nivå hade modersmålets betydelse länge erkänts, men i den kommunaliserade skolan utnyttjade man ofta den kritik som hörts i debatten om hemspråksundervisningen (som modersmålet tidigare kallades) för att ta bort den. Efter att skolan blev stadsdelsbunden, har det visat sig att stadsdelspolitikerna hade ännu mindre sakkunskap och förståelse för den viktiga språkfrågan.

### *Bra modell*

I slutet av första terminen inspekterade Kunskapslyftet projektet och kunde konstatera att Malalai-skolan tillämpade en mycket framgångsrik utbildningsform. Inspektören konstaterade att det var en bra modell för att nå invandrare, som hade ringa språkkunskaper och som tidigare misslyckats i Komvux sfi. Från och med vårterminen kunde de därför utöka samarbetet med Kunskapslyftet och även utöka verksamheten med två nya klasser, för arabisk- respektive albansk-talande.

Den från början modersmålsbaserade svenskundervisningen och alfabetiseringen utvidgades sedan till modersmålsbaserad grundvux med undervisning även i matematik, samhällskunskap och datakunskap på grundskolenivå.

Undervisningen bedrivs i små grupper, mellan 5 och 10 elever med samma modersmål. Eleverna är liksom lärarna kvinnor, enda undantaget var en man i den albanska gruppen. Lärarna har fått pedagogisk handledning och även fortbildningspass en gång i veckan på folkhögskolan. Här går man bland annat igenom styrdokument, som kursplan. Sfi har fått en ny kursplan som trädde i kraft 2002/03 och där utbildningen delas in i tre olika studievägar, anpassade efter studietakt. De tre vägarna innehåller vardera två kurser. Avsikten är att individen ska få mål som är möjliga att nå inom rimlig tid. Sfi ska också kunna kombineras med andra studier eller praktik. Utbildningen har varit placerad i en och samma lokal, Världens hus i Krokbacksområdet, en filial till folkhögskolan.

### *Ingen individualisering i sfi*

Det var tydligt att man tidigare inom sfi inte tagit tillräcklig hänsyn till individernas skilda förutsättningar

och behov. Det har bland annat lett till att elever som inte levt upp till målen placerats i en omöjlig rundgång av kurser och åtgärder konstaterar Mathias Blob i en utvärdering av projektet (Blob, 2002).

Målen för traditionell sfi är att eleverna ska lära sig behärska svenska språket för att sedan gå vidare till arbete eller studier. Det är allmänna mål där kraven huvudsakligen utgått från det omgivande samhällets och inte elevens behov. Just när det gäller elever med ingen eller begränsad erfarenhet av skolan kan de målen bli orimliga menar utvärderaren. Dessa elever måste antingen motiveras att studera eller förses med mycket basala färdigheter i svenska för att klara vardagslivet. Målet i Hyllie blev att förbättra elevens förmåga att kommunicera – alltså utgå från den enskildes nivå och så småningom arbeta sig fram mot en ökad kompetens. Undervisningen bedöms vara effektiv, så länge eleven gör framsteg oavsett storleken på framstegen.

### *Ny kursplan för sfi*

I den nya kursplanen för sfi ska undervisningen enligt de övergripande målen leda till att eleven dels får en språklig färdighet men också kunskaper om det svenska samhället och dess demokratiska grundvalar. Målen handlar mycket om att väcka intresse för det svenska språket för att underlätta framtida lärande och möjlighet till ett självständigt liv i samhället. När det gäller elever med skriv- och lässvårigheter sägs i kursplanen att

Studier som är analfabeter eller mycket kortutbildade utvecklar sin muntliga språkförmåga i svenska inom sfi 1 och sina läs- och skrivfärdigheter inom grundläggande vuxenutbildning. En förutsättning är att utbildningen anpassas till den studerandes individuella behov. Det innebär att kurs A och B inom sfi 1 integreras med studier inom grundläggande vuxenutbildning på den nivå som bäst svarar mot den enskildes förkunskaper och behov så att utbildningen kan anpassas till olika studerande, även till dem som t.ex. talar en del svenska men inte alls kan läsa och skriva (SkolFS 2002).

Undervisningen inom grundvux ska alltså ges en betydligt mer individualiserad utformning.

Studier som bedöms sakna automatiserade läs- och skrivfärdigheter på sitt modersmål, på något skolspråk eller på svenska skall få möjlighet att utveckla dessa färdigheter inom den grundläggande vuxenutbildningen. Det bästa alternativet är i regel att den studerande lär sig läsa och skriva på sitt modersmål och sedan fortsatt får möjlighet att utveckla sina läs- och skrivfärdigheter både på modersmålet och svenska. (Ibid.)

### *Gemensam bakgrund*

Lärarna i projektet pekar på fördelen med en gemensam bakgrund med eleverna och på vikten av att skapa en respektfull miljö genom dialog, där man utbyter erfarenheter och tankar. Utvärderaren medverkade vid ett antal tillfällen under lektioner i svenska, där läraren var infödd svensk utan kunskaper i elevernas modersmål. Då var det uppenbart att eleverna inte kunde följa lärarens tankar och syften. Läraren hade svårt att engagera eleverna och det var tydligt att dessa lektioner inte var lika effektiva som de där lärare behärskade elevernas modersmål.

– Om man tänker sig en ganska nyanländ elev som inte kan riktigt bra svenska, så är det mycket svårt för den eleven att lära sig engelska genom svenskundervisning, säger Matti Laukkanen. Det borde inte vara något konstigt att undervisa genom modersmålet. Det är ju precis så vi gör med alla svenska elever i grundskolor och gymnasieskolor, när vi undervisar i engelska och spanska och andra språk. Det är den mest använda metoden i världen.

Han konstaterar emellertid att vinden börjat vända. För storstadspengar har de på Kroksbäcks studieverkstad anställt sex lärare som kommer från samma invandrargrupper som de som bor i området.

– Vi ska också starta en lärarutbildning. Under ett enda läsår har vi höjt betygen markant inom den vanliga grundskolan. Dessa lärare ger alltså stödundervisning och läxhjälp på modersmålet för elever, som är nyanlända i Sverige, så att de äntligen har möjlighet att förstå det de inte har fattat innan.

### *Analfabet – men inte obildad*

– Viktigt, säger Matti Laukkanen, är att inse att de afghanska kvinnorna, trots att de är analfabeter, absolut inte är obildade. Det finns i Afghanistan en stark muntlig tradition. Den äldre generationen kvinnor för med sig dikter och sagor, som yngre afghaner numera går miste om.

Den mekaniska inlärning som tillämpats inom sfi kan ge förödande resultat. Ett drastiskt exempel är den kvinna som länge på frågan om sitt ursprung svarade: »Jag heter Maria/Nahel, jag kommer från Spanien/Afghanistan.« Hon hade helt enkelt trott att hela första delen av meningen betydde »jag kommer från...« och att det bara var att lägga till: »Afghanistan.« Hon blev mycket generad, när hon fick misstaget klart för sig. Fram till dess hade hon fått för sig att hon, vid 55 års ålder, var duktigast i klassen.

– Det värsta, säger Hamida Nabi, var att människor som visste att hon inte kom från Spanien åtminstone kunde ha visat med kroppsspråk, att vad hon sa inte

stämde, men det gjorde de inte. Man får aldrig någon respons på det man lär sig.

Hon är mycket kritisk mot sfi. Programmet läggs fast utan elevernas medverkan. Därför har de på Malalai-skolan gjort egna läromedel. De har gått ut och fotograferat sin närmiljö – parken, staden, skolan. De har gjort utflykter, vilket gett något att tala om gemensamt på det nya språket. De har tillämpat språkinlärning kring kända begrepp

– Successivt ville våra elever, allteftersom deras självförtroende utvecklades, ha fler timmar. Så fort de här kvinnorna stod på egna ben, ville de möta andra grupper. Då blev det svenska språket deras hjälpmedel. De använde den svenska som de hade lärt sig. Vi afghanska kvinnor kan ju inte arabiska. Araberna kan inte pashto. Nu bedrivs 40 procent av schemat i blandade grupper.

### *Målen uppnås*

Utvärderingen visar att verksamheten i projektet lever upp till målen för den nya kursplanen för sfi (Blob, 2002). Eleverna har dessutom avsevärt förbättrat sin livskvalitet genom att delta i undervisningen. Motivationen har ökat genom den modersmålsbaserade undervisningen och fått eleverna att både lära sig mer och engagera sig mer i samhället.

I början var många av dem som studerat på sfi tidigare mycket blyga. De hade ett väldigt dåligt självförtroende och vågade inte prata någon svenska alls. Efterhand byggdes deras självförtroende upp samtidigt som deras ordförråd förbättrades. Slutligen vågade de prata mer och mer och insåg att de faktiskt kunde. (Lärare i projektet, ur Blob, 2002)

Genom att eleverna erbjudits en utbildning, som tagit deras förutsättningar på allvar och där elever och lärare tillsammans satt upp personliga mål, som kan förverkligas inom kort tid, har de lyckats bygga upp sitt självförtroende. Blob (2002) noterar att många elever har ett stort passivt ordförråd på svenska men att hindret är just att de inte vågar ta steget och tala språket. Då är det självtilliten man måste arbeta med i första hand.

Lärarna blir tolkar mellan olika samhällssystem och kulturer, uttolkare av det nya samhället. Lärarna berättade att de ofta får agera handledare i rent sociala och integrationsrelaterade frågor. Flera av lärarna är också aktiva i olika kulturföreningar och arbetar för att förbättra områdets sociala situation. Genom att propagera för utbildning och påverka föräldrarna att engagera sig i sina barns utbildning skapar de en positiv bild av utbildning. Lärarna är ingången till



många familjer. Blob menar att det blir en stark spridningseffekt och han anser att det vore mycket svårare att bedriva undervisningen med externt rekryterade lärare. Den lokala förankringen och delaktigheten är starkt bidragande till projektets framgångar och även till lokalsamhällets närmare relation till det institutionella Sverige.

### *Bättre livskvalitet – en väg till integration*

Förbättrade möjligheter att klara språket leder också till bättre livskvalitet.

Det finns idag en glädje, en nyfikenhet och en vetgirighet som jag tidigare inte anat hos dessa kvinnor. De har en stor lust att delta i samhällsdebatten, diskutera och argumentera för olika ting, både på svenska och sitt modersmål. När jag jämför de kvinnor som fått modersmålsbaserad undervisning med dem som går i traditionell sfi blir skillnaden mycket tydlig. Eleverna från sfi-kursen vågar inte vara med i samtalet, de är tysta och har mest negativa attityder till allt, medan kvinnorna från modersmålskursen är framåt, glada och sugna på livet – de har en helt annan livsglädje. (Interviewad lärare som också är aktiv inom föreningslivet som har kontakt med elever inom båda undervisningsformerna, ur Blob, 2002.)

### *Kvinnor tar initiativet i Umeå*

Bakom busstationen i Umeå ligger huvudkontoret för organisationen PREI, Projekt för integration. Projektet har startats och drivs av invandrade kvinnor, utanför den kommunala introduktionen.

– Vi var, berättar Atsede Leikun, själv från Etiopien, sex kvinnor som för tio år sedan tog initiativet att starta PREI. Fyra av oss var trakasserade, misshandlade – inte i hemmen men här i Umeå. Två av oss var ensamstående. Vi kom på att vi borde ha ett ställe, där vi kunde träffas ofta och prata med varandra och hjälpa varandra.

– Man kan inte lösa alla problem, men om man åtminstone kan prata om problemen, känns det som en lättnad. Vi kommer från olika länder i Latinamerika, även i Europa, bara jag från Etiopien. Vi hade inte råd att hyra lokal. Det hände att vi lånade kyrkolokaler. När andra kvinnor såg att vi träffades, började de också komma – och med dem deras barn. Vi blev fler och fler. Sedan kände vi att det inte räckte med att bara sitta i en grupp och prata. Vi måste studera vad samhället har för lagar, så att vi förstår varför vi misshandlas här.

– Vi kände oss helt utanför samhället. Man sitter bara och gråter hemma. Vi såg att vi måste lära

oss språket. Det är nyckeln. Mellan oss talade vi alla språk, en del kunde engelska, en del spanska, en del svenska. Men vi tyckte att svenska måste vara det officiella språket, när vi träffas.

### *Gratis kurser för arbetslösa isolerade kvinnor*

I samarbete med olika studieförbund inledde Atsede Leikun och hennes vänner i PREI svenskundervisning och syslöjd vilket man fortfarande bedriver. De två kurserna var gratis, för arbetslösa, isolerade kvinnor, alla, förklarade man, som behövde komma ut i samhället.

– Vi gjorde det i samarbete med studieförbunden. Ni vet hur det fungerar. Man rapporterar aktiviteterna, och så får man kommunalt bidrag till att hyra lokaler.

Invandrarkvinnor, säger Atsede Leikun, har dubbla handikapp.

– När jag kom till Sverige, trodde jag och det tänkte nog 99 procent bland oss invandrade kvinnor, att kvinnorna hade ett paradiset i Sverige. Här borde man leva, gifta sig med en svensk, leva i paradiset. Men många invandrarkvinnor misshandlas av sina svenska män. Somliga tar vi emot i vårt hemliga kvinnohem, men vi samarbetar inte med kvinnojouren i Umeå, eftersom kvinnojouren samarbetar med polisen och myndigheterna. Det är inte det vi är ute efter. Vi lämnar inte ut några uppgifter. Vi gömmer kvinnorna. Läkariouren har också hjälpt oss mycket. Kvinnorna trivs bra hos oss. De får vila ut ett tag. Det är helt hemligt.

Först hade PREI tänkt anordna verksamhet enbart för kvinnor. Men med kvinnorna kom barnen. När barnen kom, började också deras fäder komma för att hämta dem. Det betydde att fler aktiviteter behövde anordnas, både för kvinnor, barn och män.

– Så det växte och blev större och större. Vi har olika lokaler ute i de olika stadsdelarna också, t.ex. i Ersboda och Ålidhem, Carls hem, Haga, överallt där det finns segregation. Men vi kände att vi behövde ha en central lokal, vi behövde övertala olika föreningar att vara med, kommunen, organisationer. Föreningar i Stockholm med erfarenhet av liknande verksamhet hjälpte oss mycket. Vi har jobbat genom att övertala folk. Vi har beskrivit våra idéer, och väldigt många människor har godkänt projektet. Men kommunen var inte intresserad, inte i början i alla fall. Kommunen tyckte att de själva hade liknande verksamhet. Men vi såg ju att kommunen inte brydde sig om äldre invandrare, som ofta lever mycket isolerade. Och våra kvinnor hade ibland sina mammor på besök, och för dem måste vi också skaffa verksamhet. Då tog vi in alla åldrar och kön och nationaliteter.

### *Över 500 deltagare*

I dag har PREI kurser i data, syslöjd, piano, målning. Man har en rad språkkurser. Leikun uppskattar deltagarantalet totalt till över 500 personer. Ofta håller man temadagar, om samhället, debatt om sjukvården med politiker, kvinnodagen 8 mars firas. Inför valet inbjöd man under augusti månad de olika partiernas representanter. Alla partier utom moderaterna hade tackat ja. Elva föreningar är medlemmar i PREI. Bidrag får man från kommunen till lokalhyra. Leikuns lön betalas av föreningen. Fem–sex medhjälpare till henne är anställda. De har arbete även på kvällstid, då de olika lokalerna måste hållas öppna.

– Från början ville vi ställa upp för dem som är svagast i samhället. Det är folk som inte har uppehållstillstånd, som inte har pengar, som inte vet vart de ska ta vägen. Vi har mycket samarbete med Solidaritetskommittén, som hjälper alla flyktingar.

För att få ekonomiskt stöd från arbetsmarknadsmyndigheterna måste PREI visa att de olika aktiviteterna leder till arbete.

– Men det kan vi inte, det är inte vår uppgift. Vi vill vara till för dem som är ensamma, isolerade, äldre, utanför samhället. Det finns jättemånga arbetslösa. Man stänger in sig hemma, och till slut mår de flesta mycket dåligt. Många tycker att det vi gör är jätteviktigt, men vi får ingen hjälp från myndigheterna.

### *Först språket...*

Hur blir man integrerad i Sverige? För det första, säger Atsede Leikun, måste man kunna språket. Det finns invandrarkvinnor i Umeå, som bott i Sverige åtta, nio år, som har många barn, och som inte kan läsa svenska. Då vågar de inte heller komma ut i samhället.

– Den här gruppen är isolerad, de blir instängda. Då använder PREI en unik metod. Vi använder dörrknackning. Vi lämnar inte bara information, så som kommunen och andra gör. De skickar bara papper eller sätter upp det på någon anslagstavla. Sådant läser inte folk. De tänker: det är inte för mig. Men vi går och knackar på dörren och hämtar dem. Och när de sedan ser att första dagen gick bra, vi kunde prata med varandra, då går det bättre. Hur vi vet vilka vi ska gå till? Det vet man ju – vilka som är isolerade. I området, där de bor, ser man vilka som alltid är ensamma. De som bor där vänder sig till oss och frågar om vi kan komma och hämta dem. Och vi samarbetar med socialen också, med SFI, med kuratorn, de skickar folk till oss.

### *...sedan samhällskunskap*

Nästa steg i integrationsprocessen, säger Atsede Leikun, är att delta i olika aktiviteter, t.ex. PREI:s

temadagar för att få samhällskunskap, information om svenska lagar, om kommunen. Det är också bra att vara med i en förening där både svenskar och invandrare jobbar hand i hand

– Arbete är viktigt. Men för att få jobb behöver man veta hur arbetsförmedlingen fungerar. Vi har många svenska vänner och jobbar hand i hand med dem. Språkkunskaper kommer först, temadagar och kurser sedan – och så gäller det att kämpa mot arbetslösheten. Det är det svåraste. Vi kan hämta folk, ordna kurser – men den där arbetslösheten, den kan vi inte komma åt. Vi söker bidrag. Då frågar man oss: vad tror du om deras chanser på arbetsmarknaden? Tror du att de kommer att få jobb? Vi vet inte. Folk måste först må bra. Det är många väldigt fina människor, som är blyga, de har komplex, de kan inte svenska. De gömmer sig någonstans. Socialen kan inte nå dem. Går de till socialen, vet inte socialassistenten att den här människan mår mycket dåligt. De berättar ingenting. De avslöjar inte att de mår dåligt.

Inom PREI tar de kontakt med människor som är isolerade.

– Sedan när de börjar må bra, läser de svenska och deltar i olika aktiviteter. När de kan svenska, kommer de till våra temadagar och får lära sig allt om Sverige. Sedan söker vi jobb. Det är den tredje uppgiften. Men att söka jobb är hopplöst. Ändå är det bättre att de åtminstone har språkkunskaper och vet hur samhället ser ut. Vi har en framtidsplan att starta ett privat dagis, där kvinnor kan få jobba och ta hand om sina barn. Männerna kan ju gå ut och gå på kurser, men kvinnorna sitter mest hemma och är isolerade.

### *Behov av arbetskraft? Svenskstudier plus yrkesutbildning*

Behovet av arbetskraft styr i allt större utsträckning de särskilda projekt som riktas till nyanlända invandrare. Våren 2002 startade utbildning av bilarbetare på Volvo i Göteborg (Skolverket, 2002). Initiativet kom från Volvo som ser en möjlighet att den vägen öka mångfalden på arbetsplatsen. Men avgörande är menar man på Volvo att det finns ett reellt rekryteringsbehov för att satsningen ska bli framgångsrik.

Vuxenutbildningen i Göteborgs stad svarade för rekryteringen till utbildningen och vände sig i första hand till flyktingmottagningen. Då underlaget inte blev tillräckligt stort för en grupp, gick man vidare till övriga vuxenutbildningsenheter och sfi-anordnare och annonserade även i dagspress. Man sökte personer som hade minst tio års utbildning från hemlandet och som hade förutsättningar att arbeta med modern bilproduktion och även uppnå formell kompetens i

Svenska som andraspråk B, Engelska A, Matematik A och Samhällskunskap A – samma krav som Volvo Cars ställer på alla sina nyanställda. Ett femtiotal anmälningar kom in och Volvos rekryteringsavdelning gjorde det slutliga urvalet.

Utbildningen är på heltid under två år och varvar svenskstudier med yrkesutbildning och praktik. Programmet är upplagt i tre steg, med en första etapp på nio veckors introduktion där man utför språkbedömning samt presenterar kursen och företaget. Några hoppade av under denna period på grund av att de som nyanlända invandrare inte fick något ekonomiskt stöd. Nästa etapp omfattar ett till två år, här ligger tyngdpunkten på språkstudier varvat med kärnämnen, yrkesämnen och praktik. Sista etappen innebär anställning på Volvo med arbete fyra dagar i veckan och fortsatta studier en dag i veckan.

Studieförbundet ABF håller i språkutbildningen. Lärarna har en svår uppgift, eftersom de 22 personer som blev kvar utgör en mycket heterogen grupp när det gäller svenskskunskaper. I gruppen finns allt från nybörjare i svenska till personer som läser svenska som andraspråk. En dag i veckan har gruppen yrkespraktik på Volvo och studierna sker på heltid. Varje deltagare har en individuell studieplan och läraren bedömer efter hand om och när deltagarna kan behöva komplettera med studier i engelska, matematik och samhällskunskap. Vissa kurser kan läsas tillsammans med grupper inom Göteborgs Tekniska Gymnasium, i vars lokaler man är, GTG står för den yrkesinriktade delen av utbildningen. Var och en har en handledare. De som inte kan så mycket svenska har en handledare som talar deras modersmål. Handledarna är viktiga, då de inte bara ska sätta in kursdeltagarna i arbetsuppgifterna utan också förklara arbetskulturen och se till att deltagarna kommer in i en arbetsgemenskap.

Svenskundervisningen är avgörande för inträdet på arbetsmarknaden. En samordning mellan sfi och arbetslivet framstår som alltmer akut. En annan viktig del av introduktionen är att omedelbart värdera de nyanländas utbildning och yrkeskunnande, för att ta till vara och eventuellt bygga vidare på den kompetens de har med sig.

## Modeller för att värdera kompetens

### *Nya valideringsinstrument i Malmö*

Inom utbildningsförvaltningen i Malmö arbetar de med att skapa instrument för att kunna värdera olika slags yrkeskompetens.

– Det vi har utvecklat, säger kommunalrådet Kent Andersson, själv med en yrkesbakgrund som undersköterska, är lika tillämpligt på människor som kommer från andra länder som på människorna inom vår egen kommunala organisation. Varken invandrarna eller våra egna anställda ska behöva lära sig det man redan kan ännu en gång.

Bland de anställda i Malmö kommun finns många vårdbiträden, som har jobbat 15–20 år men inte har den formella omvårdnadskompetensen. För att de ska slippa gå en tvåårig omvårdnadsutbildning på gymnasiet får vårdbiträden med lång tid i yrket tentera av det de redan kan med hjälp av det nya valideringsinstrumentet.

– Vårt krav i dag är att människor som arbetar inom äldreomsorgen ska ha åtminstone omvårdnadskompetens. Om en gymnasiekurs exempelvis ska ge 1600 poäng, då är det inte omöjligt att de som har jobbat länge i organisationen har tillägnat sig kunskaper som motsvarar mellan 700 och kanske 1 100 poäng, och det kan man tentera av från början.

– Man får 25 olika kursplaner. Vissa ska gå kurs i sju veckor, nästa på listan elva veckor, någon kanske hela 21 veckor. Man fyller på det man inte kan, men man behöver inte gå hela den tvååriga kursen. Det här instrumentet kan tillämpas på alla, infödda etniska svenskar likaväl som invandrare. Det man har med sig i form av utländsk utbildning och/eller yrkeserfarenhet, ska man inte behöva börja om med från början.

– Valideringsinstrument finns nu för undersköterskor och barnskötare i vår egen organisation. Det finns inom hotell- och restaurangnäringen, på transportområdet, och vi är på väg att utveckla det inom fler branscher. Vi gör detta tillsammans med branschens organisationer, arbetsgivarna och facket. Det är ju de som ska godkänna den här utbildningen. Vi vill bli av med ett tillstånd där det offentliga säger till invandraren: »Du är bussförare!« men när vederbörande sedan söker jobb, så säger branschen: »Vi anställer inte dig för vi är inte säkra på vad du kan och inte kan.«

Hittills har valideringen berört gymnasieutbildningar med professionell inriktning och yrkesutbildningar av olika former.

### *Validering ifrågasatt*

När man når upp till den akademiska nivån skickar man sina akademiska examina till Högskoleverket för värdering. Men enligt Kent Andersson duger inte den modellen längre.

– Jag har sett människor med akademiska meritlistor motsvarande 200 poäng, och av dem har de

bara fått 18 poäng godkända. Det räcker inte med att jämföra kurslitteratur och annat som enligt den akademiska terminologin är kongruent. Då värderar man inte vad människor verkligen har med sig i form av kunskaper och erfarenhet utan bara huruvida de formella meriterna på papperet liknar de svenska.

Kent Andersson anser att det svenska utbildningsväsendet visar en stor njugghet och misstänksamhet mot andra nationers system. Han hoppas, att regeringens proposition Den öppna högskolan, där de diskuterar frågan om reell kompetens, kan bli till framtida hjälp. En annan öppning ser han i den nya sortens aspirantutbildning, som innebär att invandrare med lång akademisk erfarenhet, ska kunna gå en aspirantkurs på en institution, motsvarande 20 eller 40 akademiska poäng. Därefter placeras man in på motsvarande nivå inom institutionen. I stället för att invandraren ska behöva komplettera allt, tar man i praktisk vardag reda på vad aspiranten verkligen har för kunskaper och vad hon eller han eventuellt behöver komplettera.

Både inom SACO och TCO har Kent Andersson funnit stor förståelse och ganska stor kunskap om utländska akademikers predikament. Värre är det med områden och branscher, där kravet på professionstillhörighet är starkare, både från arbetsgivar sidan och från de fackliga organisationerna. För att en kommun ska vilja anställa en person som socialsekreterare krävs en svensk, mycket svensk, socionomexamen. Frågan man kan ställa är vilken kompetens som räknas, om 120 poäng socialt arbete från Lunds socialhögskola är den enda eller bästa förutsättningen för att arbeta med socialt arbete i t.ex. invandrantäta Malmöförorterna Kroksbäck eller Rosengård. Eller om det kan finnas invandrad kompetens, som skiljer sig från de svenska kraven, men som skulle kunna vara värdefull både i Rosengård, Kroksbäck och andra delar av staden.

### *Värderingscentrum i Botkyrka*

I Botkyrka finns CERK, Centrum för erkännande av kompetens, en satsning som av Europeiska socialfonden sågs som ett så gott initiativ att man gick in och uppmanade Botkyrka att söka särskilt anslag för verksamheten. Botkyrka driver för närvarande projektet inom regionen. Sjutton kommuner av stockholmsregionens tjugosju har sagt att de vill vara med. På olika ställen i landet har EFS delat ut stödpengar till valideringsprojekt. En proposition väntas före årsskiftet 2002–3, då utbildningsdepartementet vill ålägga kommunerna ett ansvar att erbjuda möjligheter till validering.

CERK sysslar alltså med validering. Där har de skapat en rutin för att bedöma individens hela kompetens. Vad är det som Kalle och Stina och Ahmed och Jasmine verkligen kan, som inte nödvändigtvis går att avläsa i formella betyg eller examina?

– Vi tror att integrationen skulle ha varit mycket mer framgångsrik, om beslutsfattarna tidigt hade insett att det viktigaste i en människa faktiskt är arbetet, för det skapar förutsättningar för resten av livet, säger Ann-Marie Jonvallen, rektor för CERK.

– Genom Kunskapslyftet skapade vi en första möjlighet till integration för dem som inte har en svensk skolutbyggnad eller kulturbakgrund. Men eftersom vi under Kunskapslyftet har träffat så många människor, vet vi att det redan finns en väldig mängd kunskaper och kompetens hos invandrare, som vi inte har brytt oss om att se och inte varit villiga att göra synliga.

Curt Hansson, konsult och egenföretagare, som varit med i CERK-projektets start från början talar gärna om validering som en komplicerad process.

– Glaset är inte halvtomt, det är till hälften fullt. Det måste man inse. Här krävs det ett samspel mellan den som djupintervjuar och den andra personen. Man måste ta tid på sig att plocka fram vad den andra personen kan och vill. Då kan man ta sats från den punkt där man befinner sig. Och då spar du tid, du spar kraft, och framför allt ser du att du kan ta dig dit. Du skaffar dig självförtroende och allt sådant. Och det här är något som varje individ borde få från dag 1, när man kommer till Sverige.

Problemet, medger Curt Hansson, är att den invandrade personen inte börjar på dag ett. Ofta befinner sig personen på minus. Man har tillbragt ett par år i väntan på asyl, kanske inhytt i s.k. eget boende i en överfylld lägenhet bland avlägsna afghanska kusiner. Om ens kompetens därpå ska tas till vara den dag då man äntligen fått asyl, då börjar dag 1 i själva verket som minus 360 eller värre. Det kanske rentav är håll i glaset – kompetens glöms bort, vattnet rinner ut. Egentligen borde validering ske redan under de där minusdagarna. Om detta pågår diskussioner. Man har i Botkyrka sökt organisera gemensam introduktion för flyktingar inom kommunen. Än så länge är CERK-verksamheten så ny att man inte hunnit med allt.

En allvarlig svensk missuppfattning enligt Ann-Marie Jonvallen gäller intresset för att arbeta inom vårdsektorn.

– Man tror att bara för att man har kommit från ett annat land, så har man ett intresse för att jobba inom vården. Många rider på sådana konstigheter, särskilt inom myndigheterna. Det kommer ofta propåer om hur man ska underlätta för människor att komma ut i arbete och att det kan vara bra med en praktikplats,

och var ska den då vara? Jo, inom vården! Här om veckan träffade jag ett antal chefer för äldreomsorg och äldreboende inom kommunen. De hade fått ytterligare förfrågningar, om de inte kunde tänka sig att ingå i ett nytt projekt, som skulle upplåta vården som praktikplats för människor som sagt sig vara en aning intresserade men som hade mycket låg språklig svenskkompetens. De här cheferna hade fått nog av den sortens resonemang. De var väldigt upprörda. De anser att det är oerhört viktigt, att det är kvalitet på vården. Men kvaliteten undergrävs med sådana här pigga förslag. Samtidigt är det just inom vården, som det behövs oerhört mycket folk i framtiden. Det är utan tvekan ett moment 22!

Viktigt är anser hon, att värdera den osynliga kompetensen, den tysta kunskapen. För det behövs fantasi.

– Här kommer en kvinna och säger: »Jag kan ingenting. Jag har bara varit hemmafru i många år och uppfostrat sex ungar. Det har gått väl för alla ungar, och de läser på universitetet i dag, men jag kan ingenting.« Det är klart att en sådan kvinna kan oerhört mycket. Då förstår man att det är en hel process att plocka fram kompetenser.

## Samverkan mellan myndigheter

Ett återkommande konstaterande är att mycket av bristerna i introduktionen hänger samman med dålig eller obefintlig samverkan mellan inblandade myndigheter: mellan Migrationsverket och kommuner, mellan arbetsförmedlingar och kommuner och mellan kommuner också för den delen.

### *Migrationsverket och kommunerna*

Allra svårast har det varit att få till ett samarbete med Migrationsverket säger Hans Nylund, Botkyrkas kommun. I dag har Botkyrka 800 asylsökande boende i kommunen – en ökning från genomsnittligt 200 på tre år, en ökning som hänger samman med en allmän ökning av antalet asylsökande till Sverige.

I den nationella överenskommelse som träffades 2001 ingick ett uppdrag till AMS och Migrationsverket att ombesörja en tidig kartläggning av de asylsökandes bakgrund och yrkesutbildning för att kunna förbereda en introduktion, när och om den asylsökande får uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen i Botkyrka har emellertid inte fått några extra resurser för den sortens kartläggning.

Migrationsverket har bland annat som mål att bedriva s.k. Organiserad Verksamhet, OV, under väntetiden, för att motverka passivisering av de asyl-

sökande. OV kan bestå av träning i svenska språket, samtal för yrkesvägledning, arbetspraktik och liknande. Vissa asylsökande väntar på uppehållstillstånd under flera år och en väntan utan några meningsfulla aktiviteter kan vara mycket nedbrytande. Hans Nylund är emellertid mycket kritisk mot Migrationsverket och anser att man inte uppfyller sina åtaganden.

– När flyktingarna kommer hit, så visar det sig att de inte ens fått svenskundervisning. Kvaliteten på det Migrationsverket erbjuder är fullständigt undermålig. Man förklarar att man inte har tillräckligt med resurser för att ta hand om alla dem som faktiskt kommer till storstadsområdena.

### *Asyltidens ebo skapar ohälsa*

Under åren 1995–97 mötte Hans Nylund många flyktingar i Botkyrka som led av trauma från krigsupplevelser. I dag möter han snarare människor som traumatiserats av situationen i Sverige.

– Man kan ha ett eländigt boende här i Botkyrka eller i stockholmsområdet. Det finns människor som ambulerar runt i stadsbussarna eller bor i lagerlokaler eller åker runt till vänner. Hittar man en vän, så har man åtminstone någonstans att sova den natten. Det här rör sig om ebo.

Problemet är att Migrationsverket inte följer upp bostadsadresserna.

– För dem räcker det med att de har en adress dit de kan skicka post och pengar. För ett år sedan gick vi genom varenda adress till asylsökande, som fanns angiven på Migrationsverkets listor. Vi hittade adresser som överhuvudtaget inte existerar i kommunen. Vi hittade logementsboenden, alltså 17 personer i en tvåa. Vi hittade människor, jag tror det var 10–15 stycken, som alla hade uppgett samma adress och ingen bodde där.

Boendet under väntetiden är för många asylsökande ett stort problem. Ett problem som är Migrationsverkets bord, men som Botkyrka kommun tvingas ta ansvar för

– Man fick en alltför stor förtätning av människor. Asylsökande sökte upp landsmän som inte kunde säga nej. Två eller tre familjer bodde i samma lägenhet, fick laga mat och använda badrum i skift. Till sist blev det helt enkelt en sanitär olägenhet.

– Alla dessa missförhållanden tog vi upp med Migrationsverket. De fick återkalla de här personerna för att reda ut hur det var med deras bostadssituation. Vi tvingade verket att ta sitt ansvar. Jag sökte pengar från Europeiska flyktingfonden, European Refugee Fund, som Migrationsverket har ansvar att fördela, och fick

en miljon kronor som finansierade en tjänsteman och en administration som skötte det här kartläggningsarbetet under ett år. Projektet avslutades för ett halvår sedan.

#### *Samverkan i praktiken*

I dag får Botkyrka kommun varje månad en lista på alla asylsökande och deras bostadsadresser från Migrationsverket. På kommunen kontrollerar de listorna för att se om det finns några underliga adresser. Hans Nylund påpekar att det är viktigt att få till en strikt arbetsfördelning mellan Migrationsverket och kommunerna. Botkyrka kommun kan inte skicka ut folk att knacka dörr bland de 800 asylsökande, som bor i eget boende i kommunen. Kommunen ska inte arbeta med de asylsökande så länge de väntar på asyl – om inte kommunen har speciella avtal. Uppgiften ligger hos Migrationsverket.

#### *Nya organisatoriska hinder*

Ett hinder övervunnet i samarbetet mellan myndigheterna, men nya uppkommer lätt när en myndighet försöker lösa interna problem och organiserar om. Migrationsverket hade tidigare tjänstemän i Stockholm som arbetade gentemot en viss kommun, när det gällde asylmottagning och personutredningar. Nu arbetar man i stället gentemot kultur- och språkgrupper, vilket komplicerar kontaktarbetet för den enskilda kommunen.

– I Botkyrka tror jag vi har åtminstone hundra olika språk och jag vet inte hur många olika kulturer. Det betyder att vi i stället för att ha en tjänsteman på Migrationsverket som vi kunde kontakta och arbeta gentemot, så har vi i dag en rad tjänstemän att diskutera med, eftersom varje språk- och kulturgrupp har sin egen handläggare. Arbetar man som tjänsteman på Migrationsverket, är det förstås lättare att ha en begränsad geografisk grupp att hantera, och då kan man samla mycket kompetens. Men man har inte tänkt på vilka konsekvenser det får för de olika kommunerna, 26 stycken här i stockholmsregionen.

Under sensommaren 2002 sökte Länsstyrelsen i Stockholms län tillsammans med Stockholmsregionens 26 kommuner nå fram till en regional överenskommelse om gemensamma introduktionsinsatser för invandrare, en motsvarighet på det regionala planet till den nationella överenskommelse som fem myndigheter – Skolverket, Kommunförbundet, AMS – ingick under 2001. Från Botkyrkas sida har man sett slutdokumentet som alltför slätstruket. Det handlar, tycker Hans Nylund, mer om en viljeinriktning och intention snarare än att klart och stringent beskriva vilket ansvar och vilka åtaganden respektive part är beredd att ta.

#### *Kommuner samarbetar*

I Nässjö har flyktingförvaltningen tillsammans med två andra småländska högländskommuner, Eksjö och Sävsjö, inlett ett samarbetsprojekt som gäller arbetsplatsförlagd introduktion. Tanken är att kommunerna ska kunna byta sådana introduktionsplatser sinsemellan. Tillsammans bygger de tre kommunerna upp en informationsbank som anger vilka företag som angett konkreta behov av arbetskraft och villighet att delta i projektet. Exempelvis får en flykting i Nässjö, som tidigare jobbade inom bygg- och plåtbranschen i sitt hemland, sin introduktion via arbete hos en svensk firma i samma bransch. Där jobbar han viss tid och går sedan till språkundervisning, inte nödvändigtvis i katederform.

#### *Nässjö samarbetar med Migrationsverket*

Flyktingförvaltningen i Nässjö har också inlett samarbete med Migrationsverket kontor i Jönköping. Meningen är att den asylsökande redan under väntetiden ska kunna påbörja någon slags introduktion genom att Migrationsverket gör en kartläggning av personens utbildnings- eller yrkesmässiga bakgrund samt erbjuder arbetslivsorientering och hjälp att få kompetensen värderad.

Samarbetet med Migrationsverket är dessvärre enligt Elisabeth Sundberg mycket besvärligt på grund av motsättningen mellan Migrationsverkets uppdrag, att eventuellt avslå asylansökan och kommunens intresse av tidiga integrationsfrämjande insatser. Migrationsverkets budskap till den asylsökande blir att »i det mycket osäkra fall att du får stanna, vad vill du i så fall göra under din fortsatta tillvaro i Sverige?»

#### *I samma lokal, AUC i Malmö*

Inom ramen för storstadssatsningen har Malmö stad utvecklat ett Arbets- och utvecklingscenter, AUC, där tre olika myndigheter och deras handläggare möts: kommunen, arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

– För varje arbetsökande arbetar man fram en individuell handlingsplan och undviker att blockeras av gränsdragningar mellan myndigheterna, berättar ansvariga kommunalrådet Kent Andersson. Då slipper man plötsligt höra från försäkringskassan, att den berörda personen inte kan gå en arbetsmarknadsutbildning, eftersom han eller hon då blir av med sjukbidraget. Man slipper höra socialtjänsten säga, »Tyvärr, vi skulle gärna skicka dig på den här sortens

utbildning, men det får du inte för länsarbetsnämnden, för då står du inte till arbetsmarknadens förfo- gande under de veckorna».

Det finns grundläggande kulturskillnader mellan olika myndigheter, mellan deras sätt att jobba säger Kent Andersson.

– Vi har tidigare i kommunen inte känt, att vi haft fullt stöd från arbetsförmedlingen. Men nu kräver vi av arbetsförmedlingens handläggare, att de ska utnyttja de här människorna, se dem som resurser. Oavsett vad som händer med regeringens storstadspolitik, betyder AUC-projektet att vi från kommunen skulle få väldigt svårt att återgå till en situation med arbetsförmedlingen som en extern enhet som vi job- bade separat med. Jag tror dessutom att många på arbetsförmedlingen känner att det här sättet att jobba tillsammans leder till bättre resultat.

Framgången har enligt kommunalrådet varit hundraprocentig: 30 procent av dem som startade introduktionsprogrammet har fått arbete, 70 pro- cent har gått vidare till reguljära studier. Många av de utländska akademiker som börjat introduktions- programmet har hoppat av, men också det är enligt Andersson en framgång, eftersom de fått anställning.

– Vissa murar är så fiktiva, att när man träffar män- niskan och ser kompetensen, då blir den invandrade plötsligt anställningsbar, utan att ha sfi-betyg. Med arbetsplatsplacering, så som den testats av Malmö stad, slipper man den bortsortering som sker redan innan invandraren fått en chans att söka ett jobb.

## Projekt i stället för ordinarie verksamhet

Vi kan konstatera att de goda exempel som vi hit- tar inom den kommunala introduktionen oftast finansieras via särpolitiska lösningar som storstad- satsningen eller tidsbegränsade EU-bidrag. Inte inom kommunens ordinarie flyktingmottagande. Vi undrar därför vad som händer när finansieringen och de specialdestinerade projekten avslutas. Upphör verk- samheten eller införlivas den med den ordinarie flyk- tingsmottagningen? Blir en framgångsrik verksamhet det goda exempel som förändrar rådande hindrande strukturer? Kommer det att reserveras pengar till för- ändringar?

Kommunalrådet Kent Andersson i Malmö tycker inte att problemet är nytt utan något som på ett eller annat sätt alltid funnits.

– Blandningen av EU-pengar och statliga anslag till vår kommunala verksamhet är på många sätt en djungel. Men själva grundförutsättningen är att det

som är bra ska inlemmas med den ordinarie verk- samheten och vi ska hitta ett ordinarie budgetut- rymme åt det.

– Inget säger att exempelvis storstadssatsningen som politik behöver ta slut. Från och med 2003 blir AUC en ordinarie verksamhet, som inte längre ska finansieras av projektpengar utan kommer att ingå som en del av Malmös budget. Inom ramen för stor- stadssatsningen utvecklade vi också språkförskolor med särskild inriktning på språk och språkutveckling bland tre- till sexåringar, som lever i områden där det talas väldigt lite svenska och där föräldrarna inte är ordentligt förankrade på arbetsmarknaden. Den satsningen har gett så goda resultat, att vi jobbar med den i alla stadsdelar. Då gäller det att inlemma den med vår ordinarie organisation.

Kent Andersson liknar den kommunala verksam- heten vid ett träd, något organiskt.

– All tillväxt sker i form av årsringar. Ju längre in årsringen sitter, desto svårare är det att ifrågasätta dess existens. Men en del av det här nya är sådant, som tvingar oss att ifrågasätta annat vi gör. Om vi lägger en massa pengar på traditionell sfi men sam- tidigt utvecklar andra, effektivare modeller, då måste vi också se till att våra pengar utnyttjas i enlighet med bästa möjliga modell.

Storstadssatsningen ger ganska mycket pengar, medger han, 140 miljoner under innevarande bud- getår i Malmö.

– Men Malmös totala budget är 10 miljarder. Storstadssatsningens 140 miljoner får inte vara något verksamheten står och faller med. Däremot kan extrapengarna finansiera en lite vidare sväng, ett nytt sätt arbeta osv. Men min utgångspunkt är, att inget projekt egentligen ska hålla på längre än tre år. När något har varat i tre år, då måste man bestämma sig för att antingen sluta eller hitta finansiering inom den ordinarie verksamheten.

Budgetmässigt gissar Kent Andersson, att kom- munen vinner på vissa av de experimentella sats- ningarna. Exempelvis sjönk socialbidragen kraftigt under 2001. Var det en direkt följd av kommunens satsningar? Eller var det en effekt av en bättre kon- junktur? Det är svårt att avgöra säger kommunalrå- det. Men på tre och ett halvt år har i alla fall 14 000 fler Malmöbor fått jobb.

## Vem får introduktion?

Flyktingintroduktionen i Umeå har enligt dess chef, Eivor Sandström, fungerat utmärkt. Men vad som också behövs är en introduktion för övriga invand-

rare, de som inte räknas som flyktingar. Människor med familjeanknytning passerar aldrig flyktingmottagningen eller invandrarbyrån (som numera ingår i arbetsmarknadsavdelningen) utan landar direkt hos socialsekreterare ute på distrikten. Det blir socialsekreterarna som efter bästa förmåga får bistå dessa, nyligen anlända anhöriginvandrare med introduktion.

– Vi tyckte att kommunen borde inrätta ytterligare två tjänster just för introduktionen av de övriga invandrarna, de som inte räknas som flyktingar. Men det projektet fick vi avstå från, eftersom vi inte fick några resurser, säger Eivor Sandström.

Under 2001 tog Botkyrka kommun emot 177 reguljära flyktingar, som hade fått uppehållstillstånd. Samtidigt tog man emot omkring 700 anhöriga till i kommunen bosatta invandrare. Den stora gruppen invandrare är idag inte flyktingar utan anhöriga.

För alla flyktingar gör kommunen upp en introduktionsplan. Helst skulle man också vilja göra upp en liknande plan för de anhöriginvandrade, men det är frivilligt. Av de 700 anhöriga som anlände under 2001 beräknar man enligt Hans Nylund, utvecklingschef för kommunens introduktionsenhet, att mellan fem och tio procent är beroende av någon form av försörjningsstöd.

– Om man beslutar om försörjningsstöd, då ställer vi villkoret att vi också ska kunna göra upp en introduktionsplan för dem i samverkan med socialtjänsten för att de snabbare ska komma ut på arbetsmarknaden. För alla andra som inte efterfrågar våra tjänster kan vi tyvärr inte göra så mycket. Eftersom de inte söker vår hjälp, vet vi inte heller riktigt var de befinner sig.

Många anhöriginvandrade för en ganska anonym tillvaro i det svenska samhället. Men när det gäller barn, då ingriper kommunen.

– Barnfamiljer har vi jättekoll på, säger Hans Nylund. Alla barn som flyttar in i kommunen och som är i skolpliktig ålder hänvisas till skolorna – även de som inte har uppehållstillstånd. Asylsökande barn har alltid haft rätt att gå i våra skolor. Gymnasiesko-

lan har inte alltid varit lika öppen. För fem år sedan raggade vi inte upp asylsökande mellan 16 och 20 år, men det gör vi nu.

– Särskilt gör vi det när det gäller ensamman barn – alltså, de här barnen som kallas »ankarbarn« och som smugglas in av sina familjer någonstans utanför Europa. Efter någon tid dyker det kanske upp en släkting eller vän till familjen som tar hand om barnet.

Frågan om de ensamkommande barnen har varit en visa i medierna och det har rätt stor oklarhet om vilken myndighet som faktiskt har ansvaret, Migrationsverket eller kommunen där barnet finns. I Botkyrka tar de sitt ansvar enligt Nylund. Så snart de får vetskap om ett barn undersöker socialtjänsten om barnet har det bra och om eventuell familjeplacering hos släktingar eller bekanta kan godkännas. Samtidigt tillsätts en s.k. god man som ska bevaka barnets rättigheter. Juridiska ombud kopplas in för att bevaka asylprocessen. Kan Migrationsverket sedan inte identifiera vårdnadshavarna i respektive ursprungsländer och inte ordna återförening med föräldrarna, så får barnen som regel uppehållstillstånd.

En annan grupp som kan behöva stöd är kvinnor som kommit till Sverige som familjeanknytningsfall och inte fått någon flyktingintroduktion. För en del blir situationen i Sverige en kvinnofälla, där de kvinnorna hindras delta i samhället, hindras från att lära sig svenska och i värsta fall utsätts för misshandel och förnedring.

Så som Eivor Sandström i Umeå uppfattar situationen, existerar ett stort vakuum kring de anhöriginvandrade. I praktiken skiljer Umeå kommun mellan flyktingar och invandrare. Tidigare fanns ett kommunalt introduktionsprogram även för dessa, men det har försvunnit. Det händer också att familjer kommer flyttande till Umeå från andra svenska kommuner, där man haft bristfällig introduktion. Något som inflyttningskommunen har små möjligheter att kontrollera och följa upp i den mån något fattas. Dessutom finns personer som på annan plats redan jobbat fem år i vården men plötsligt upptäcker att man inte tidigare fått sfi eller introduktion.



## Hur riva hindren?

### *Sammanfattande diskussion*

Hälsosamtal ska hållas redan när en person söker asyl. Informationen ska vidarebefordras till mottagande kommuner och uppföljning av flyktingarnas hälsa ska ske inför introduktionen. Det är anmärkningsvärt att detta fungerar så dåligt. Särskilt när ansvariga för introduktionen kan konstatera att så många faller ifrån introduktionen, inte klarar att delta i svenskundervisning m.m. Vad som sker nu är särskilda insatser, nya projekt, tack vare särskilda bidrag etc. Avsikten med en del av projekten är att asyl- och flyktingmottagning ska ses som en sammanhållen process. Utvärderingen får senare visa om så skett.

I ett par av kommunerna som deltar i projektet Hälsöfrämjande introduktion pekar man på en stor grupp lågutbildade som varken är friska eller sjuka, men som mår dåligt och är svåra att sätta igång som flyktingmottagarna uttrycker det. Det verkar uppenbart att för denna grupp fungerar den vanliga kollektivt inriktade introduktionen extra dåligt och tycks till och med bidra till illamåendet. Att harva i en sfi, som man inte klarar, och vandra runt i systemet utan att se något ljus i tunneln, sänker självförtroendet effektivt. Hälsöfrämjandet för personer med ingen eller kort utbildning kanske inte främst handlar om sjukskrivning och insatser från sjukvården utan om en individualiserad och respektfull stödjande svenskundervisning och relevanta kontakter med arbetslivet, som exemplet från Gävle visar.

Det som krävs är kunskap och medvetenhet från både asyl- och flyktingmottagning om hälsans betydelse och om vikten av att människor kan och får påverka sin egen tillvaro. Farhågorna att alla flyktingar ska gå i långvarig och dyrbar terapi är säkerligen överdrivna. Men där allvarliga trauma finns måste hjälp ges. Kostnaderna i mänskligt lidande och även för kommuner och landsting blir större, om lidandet inte tas på allvar. Det kan räcka att som i Trollhättan anställa en psykolog eller som i Örebro ha samarbete med någon av sjuksköterskorna på vårdcentralerna.

Många gånger saknas barn och ungdomar i utvärderingar och förslag till utveckling av introduktionen. Flyktingmottagarna tycks nöja sig med att barnen börjar förskola eller skola. Men även för de unga spelar hälsan stor roll. Många barn och ungdomar kommer från konfliktområden och bär med sig minnen av svåra upplevelser, som föräldrarna inte orkar prata om. Mår föräldrarna i sin tur inte bra, drabbar det barnen. Föräldragrupperna i Trollhättan är en introduktionsinsats, som fungerar förebyggande.

Via dessa kan man ta upp många frågor, som också handlar om hur barn och unga uppfostras i Sverige och i hemlandet, om grundläggande värderingar här och där. Modersmållärare kan vara en utmärkt bro mellan kulturerna i det här sammanhanget.

Idag saknas hälso- och sjukvården oftast som en naturlig medaktör i introduktionsarbetet. En överenskommelse mellan Integrationsverket och Landstingsförbundet är en viktig förutsättning för att markera hälsans betydelse för integrationen. Likaså måste den statliga mottagningsverksamheten för asylsökande i högre grad länkas samman med kommunernas introduktion.

\*

I Nässjö är missnöjet med Komvux stort. Flyktingmottagningen har där inte fått något gehör för förändringar, för behovet av att kombinera arbete med svenskstudier. Samtidigt har en stor grupp lågutbildade gått år ut och år in i sfi utan att komma vidare. Erfarenheterna där delas av många. I Nässjö har kommunen nu anlitat en annan utbildningsanordnare, en religiöst driven folkhögskola. I Umeå anklagar flyktingmottagningen Komvux för att ha ekonomiskt intresse för att driva så många som möjligt genom svenskkurserna utan hänsyn till resultatet, för att sen skjutsa över eleverna till grundvux, där de fastnar. I ingendera kommunen har sfi präglats av någon individualisering av utbildningen efter flyktingens förutsättningar och behov.

Vägen till språket går via jobbet. Det är många utvärderingar som konstaterat det och ändå verkar det så svårt att organisera. Ett hinder tycks finnas hos den vanligaste sfi-anordnaren, Komvux, ett annat hos näringslivet som inte vill bistå med praktikplatser. Först när bristen på arbetskraft blir akut, öppnar företagen sina portar. Men då är kraven tämligen höga, minst tio års utbildning från hemlandet (se nedan).

Ett annat problem är väntetiderna. Kunskap är en färskvara. Därför måste värdering av de nyanländas kompetens, utbildning och yrkeserfarenheter, göras snabbt, helst under asylden. Det hinner hända mycket inom ett yrkesområde på några år, tid som är förlorad om man ska vänta på svensktutbildning, vänta på värdering, vänta på möjlighet till kontakt med arbetslivet. En väg förbi väntetiderna visas i ARETA-projektet i Malmö, som drivs av Lernia och som även omfattar asylsökande: Omedelbar introduktion på en arbetsplats, stöd av både svensklärare och mentor med samma utbildningsbakgrund som den nyanlände.

Särskilda projekt är också svaret på isolering och

bristande svenskkunskaper i Hyllie och i Umeå. Projekt som riktats till kvinnor och som helt eller delvis drivs av kvinnorna själva. Bakgrunden till projekten visar också behovet av uppsökande verksamhet. Många – särskilt kvinnor – hamnar utanför introduktion och arbetsliv och i isolering. Projekten visar hur nödvändigt det är för varje introduktionsinsats att utgå från deltagarnas erfarenheter och behov. Och hur viktigt det också är att använda sig av deltagarnas modersmål i undervisningen. På samma sätt som vi organiserar undervisning för infödda, som lär sig ett andra språk. Något som dessutom blir särskilt nödvändigt, när det gäller människor som inte har färdighet i att läsa och skriva. Att använda modersmålet är också en väg att utnyttja kompetens som finns inom de olika språkgrupperna. Här tycks ibland finnas ett speciellt motstånd bland infödda svensklärare.

Det tycks över huvud taget finnas en del märkliga föreställningar om hur nyanlända flyktingar och invandrare bäst lär sig svenska inom komvux. Här finns en del att granska för utredningen, som nu ser över formerna för sfi.

I Botkyrka har flyktingmottagningen kommit ett steg längre, förbi projektstadiet. I ABC-huset, som finansieras gemensamt av kommunens socialtjänst, arbetsförmedlingen och försäkringskassan, kombineras svenskundervisning med praktik. En verksamhet som dessutom åtminstone delvis integrerar utbildning för utlandsfödda och infödda. Botkyrka erbjuder också särskild svensktutbildning för akademiker inom Södertörns högskola.

\*

Människor som kommit hit har många gånger lång erfarenhet från yrkeslivet, t.ex. från vårdområdet. Här är det samtidigt brist på arbetskraft inom samma område. Trots det blir det stopp, därför att svenska arbetsgivare inte litar till utländsk kompetens. De myndigheter som är satta att pröva formell utbildning och examina ställer upp krav, som synes fyrkantiga och orimliga, där de svenska motsvarigheterna framstår som absoluta normer. Det finns stora behov av en granskning av dessa prövningar och deras krav. Det finns också en mängd kunskaper och kompetens, som negligeras och som behöver synliggöras och uppskattas till sitt rätta värde.

I några kommuner, t.ex. Malmö, har man tagit initiativ till egen validering av olika yrkesgrupper tillsammans med branschorganisationer, arbetsgivare och fack. Valideringen har hittills berört yrkesutbildningar och gymnasieutbildningar med yrkesinriktning. Värderingen kombineras med komplettering av det som behövs, men man behöver inte gå om hela

utbildningen. I Botkyrka drivs Centrum för erkännande av kompetens, CERK, som projekt finansierat av Europeiska socialfonden. ESF har för övrigt gett stöd till en rad valideringsprojekt i olika svenska kommuner. Projekt är tidsbegränsade, invandringen lär fortsätta och validering är en verksamhet som behöver permanentas.

När det gäller högre yrkesutbildningar har det varit svårare att komma förbi hindren i det svenska systemet. Där finns ett motstånd från både arbetsgivare och fackliga organisationer. Vi har tidigare visat hur komplicerat det är för t.ex. invandrade läkare att få sin yrkeskompetens värderad och sin utbildning legitimerad, hur omfattande och otidsenlig bland annat kraven på svenskkunskaper, något som nu ses över av Socialstyrelsen.

\*

Det verkar finnas en inbyggd miniminorm för myndigheternas verksamhet. Man gör det man absolut måste men absolut inte mer. Helst försöker man få andra att göra det som eventuellt faller mellan stolarna. Särskilt tydligt blir det när det gäller övergången från Migrationsverket till flyktingmottagande kommuner. Tydligt är det också mellan kommuner och inte minst mellan kommuner och arbetsförmedlingar och kommuner och landsting.

Delvis kan det förstås utifrån knappa resurser. Det är svårt att få pengarna att räcka till allt, viss verksamhet är mer påträngande än annan. Men bakom dagens beteenden kan man ibland känna igen ett förhållningssätt som påminner om industriproduktion, som om det vore varor som ska vidare på ett löpande band, snabbt vidare, bort från det egna ansvarsområdet. Att det är människor som behöver hjälp för att få fäste i det nya landet tycks fullkomligt irrelevant.

Pengarna styr och genom att samla dessa kan man eventuellt få till samverkan, men det behövs mer. En lösning som man prövar bland annat i Malmös Arbets- och utvecklingscenter, är samlokalisering, att samla inblandade myndigheter på samma plats, är antagligen det mest effektiva. Ansikte mot ansikte är det svårare att svära sig fri från ansvar. Särskilt om den berörda flyktingen också finns på plats, med i arbetet.

\*

Gruppen som får uppehållstillstånd som anhöriga är minst lika heterogen som gruppen flyktingar. Vissa kommer till familjer som är väl etablerade, har jobb, klarar språket och deltar i det svenska samhället. För dem kan introduktionen begränsas till en svenskkurs.

Andra – ofta kvinnor, ibland ensamkommande barn – kommer från fattiga samhällen utan vidare formell kompetens och hoppas på ett bättre liv, kanske med en svensk man i detta rika samhälle. De kan hamna i en mycket utsatt situation, där mannen utnyttjar deras underläge, misshandlar och stänger in. Det kan också vara kvinnor från samhällen med starkt patriarkala familjestrukturer, där kvinnans värde är helt beroende av relationen till en man. Kvinnor som behöver särskilt stöd i invandringsländerna är numera så vanligt att FN:s flyktingkommissariat rekommenderar särskilda program för utsatta kvinnor och barn (Women at riskprogram).

Projekt har blivit en väg för att förändra. Att först pröva för att sedan permanenta, föra in i ordinarie verksamhet. Men mängden av projekt som börjas och avslutas utan att erfarenheterna tas tillvara förfärrar och resultatet har blivit att enskilda människor hamnar i en rundgång, det har vi sett många exempel på just i integrationsarbetet. Projekten startas oftast med extern finansiering, EU, storstadssatsningar, Integrationsverkets förändringsarbete etc. och försvinner när den kommunala introduktionsbudgeten inte räcker. Kent Andersson i Malmö säger att det som är bra inlemmas i ordinarie verksamhet. Att pengar ska hit-

tas... Det måste rimligen handla om prioriteringar, om förmåga att förändra ordinarie verksamheter. Det borde inte vara så svårt. Lika litet som att inblandade myndigheter sätter sig i samma lokal och plötsligt får till den samverkan kring individen som varit så omöjlig tidigare. Men vi återkommer till det i den avslutande diskussionen om introduktionen.

Framgångsrika projekt visar återigen på nödvändigheten av att individualisera introduktionen. Sfi i stora grupper med samma undervisningsmaterial utan kontakt med deltagarna inför planering och utan hänsyn till deras förutsättningar är ingen framkomlig väg. De visar också på nödvändigheten av ett respektfullt förhållningssätt. Att mötas som vuxna, där den som ska introduceras är en av två parter, inte en klient som ska tas omhand. Bara för att människor kan ha behov av stöd i vissa avseenden behöver de inte vara inkompetenta i andra. Det finns en risk att just flyktingskapet i sig leder till omhändertagande och tycka synd om-attityder. Risken är att man inte ser vilka resurser människorna har. Här går antagligen en skiljelinje mellan arbetskraftsinvandrare, som plockas ut för sin yrkeskompetens, och flyktinginvandrare, som får uppehållstillstånd därför att de bedöms behöva skydd.

## HUR GÖR MAN I ANDRA LÄNDER? INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSER

Vi har granskat introduktionen av flyktingar m.fl. i Sverige och sökt i landets kommuner efter exempel på hur hindren kan övervinnas. Vi har funnit en del och undrar nu vilka lärdomar vi kan dra från andra länders introduktionsarbete. De stora invandringsländerna med massor av erfarenhet – har de någon introduktion av nyanlända flyktingar och andra invandrare och hur ser den i så fall ut? Eller ett land som Nederländerna, som i mycket liknar Sverige, hur gör man där?

Vi har tittat på några introduktionsmodeller i Kanada, USA och Nederländerna för att se om vi kan hitta några goda förebilder för introduktionen i Sverige. Men först litet om invandringspolitik. Vi måste ha klart för oss, om exemplen är möjliga att översätta eller om det blir en jämförelse mellan äpplen och päron. Är det liknande grupper som ska introduceras? Är målen för invandrings- och integrationspolitiken jämförbara? Vem bestämmer var

nykomlingarna ska bo, vilka arbetar med det praktiska integrationsarbetet etc?

I Kanada och USA har invandring varit och är fortfarande en väg att befolka nationen och att försöka förhindra avfolkning av vissa regioner. I Sverige, liksom i övriga Västeuropa, har man i princip stängt dörren för invandring men i praktiken finns en relativt omfattande invandring, – av asylsökande, familjeanknytningar samt av invandrare från grannländerna och EU-området. Frågan är då vilka villkor som gäller för denna invandring. Får vem som helst söka asyl, invandra från Norge? Har högutbildade och välbeställda företräde etc.?

Skydd av flyktingar är en moralisk förpliktelse för länder som skrivit under FN:s flyktingkonvention. Hur tolkas den förpliktelsen? Har alla oavsett förutsättningar rätt till skydd i landet eller har den som har viss utbildning företräde?

Mottagandet av de nya invånarna kan givetvis

### Förutsättningar för introduktion

Invandringspolitik: befolka landet/ temporära behov av arbetskraft.

Internationella åtaganden: FN:s flyktingkonvention, EU samordning,

Integrationspolitik: minoritetspolitik, generell politik/särlösningar, multikulturalism etc.

Invandringen: vilka, varför, varifrån.

Bosättning: var, vem bestämmer, hur/ realistisk information.

Introduktionsmodeller: mål, vem ansvarig, vem utför, finansiering (offentliga aktörer, NGO, sponsring, skatte-medel).

Resultat.

Mottagarsamhället: tillgång till jobb, bostäder, etniska organisationer, opinioner.

### Introduktionsmodeller

Språkundervisning: flexibilitet (i tid), individualisering, vuxenundervisning/förhållningssätt

Kontakt arbetslivet

Ta tillvara kompetens (validering, kompletteringsutbildning)

Vård, rehabilitering/hälsa – utsatta grupper

Ekonomiskt bistånd: bidrag, lån, villkor, tidsperspektiv, piska/morot, säråtgärd/generell

Ansvarig för introduktion: stat/kommun, NGO (kyrkor/mission, etniska organisationer etc.)

skilja sig stort. Här begränsar vi diskussionen till hur flyktingar tas emot (i den vida definition som vi haft i hela rapporten, dvs. inte bara konventionsflyktingar utan även asylsökande som t.ex. i Sverige bedöms ha skyddsbehov eller humanitära skäl).

Vår övergripande frågeställning är hur en effektiv introduktion kan se ut, hur gör de i andra flyktingmottagande länder, med vilka resultat. Vi undrar om framgångarna hänger samman med vilka som organiserar och har hand om introduktionen – vi tittar särskilt på Kanada och USA, där frivilligorganisationer sköter en stor del av mottagandet.

Nästa fråga är vilket ansvar det mottagande samhället har, om introduktionen inte lett till målen. Idag har flyktingar i många av de mottagande länderna en vanskelig situation på arbetsmarknaden, många står utan jobb och om de har arbete tjänar de inte tillräckligt för att klara den egna försörjningen.

Flyktingar utgör ingen homogen grupp och har synnerligen olika individuella behov och ambitioner. Insatserna måste därför anpassas till individerna för att bli effektiva. Motivationen för flyktingarna att delta varierar utifrån individernas bakgrund, hälsotillstånd, familjeansvar och även möjligheterna i det mottagande samhället. Där kvalitén på insatserna är låg eller utdelningen för att genomföra introduktionen är begränsad, minskar sannolikt motivationen att delta.

Ekonomiskt bistånd till flyktingarna betalas i flera länder ut som socialbidrag. Bidraget är avsett att klara livsuppehållet under introduktionen. Det har emellertid visat sig att socialbidragen blivit en varaktig inkomstkälla för många flyktingar i t.ex. i Sverige. I stället för att genom introduktionen få förutsättningar för egenförsörjning har många flyktingar blivit långvarigt beroende av socialbidrag. Misstanken finns att det kan vara själva introduktionen som stjälper i stället för hjälper. Det finns alltså all anledning att kritiskt granska introduktionen – inte minst borde

barnens uppväxtvillkor påverka diskussionen. I vissa flyktinggrupper växer många, ibland alla, barn upp i hushåll som är beroende av ekonomiskt bistånd.

I flera flyktingmottagande länder, bland annat i Norge, har man under senare år haft en diskussion huruvida det ekonomiska biståndet borde kopplas till ett större inslag av tvång, dvs. klarare koppling mellan utbetalning av ekonomiskt bistånd och deltagande i introduktionsprogram. Krav på deltagande borde då i sin tur leda till krav på att introduktionsprogrammen är av så god kvalitet att flyktingarna faktiskt har möjlighet att skaffa sig de redskap de behöver.

Målet med introduktionen är arbete som man kan försörja sig på. Men sambandet mellan introduktion och jobb är inte alldeles direkt och omedelbart. Arbetslösheten kan generellt vara hög och lediga jobb saknas. Bristande integration i arbetslivet behöver inte vara resultat av ineffektiv introduktion – den kan vara resultat av arbetsgivares mer generella diskriminering av människor på grund av utseende eller ursprung och inte ha med introduktionens kvalitet att göra. Flyktingar kan också ha en kompetens som systematiskt nedvärderas av arbetsgivare. Inget av detta kan påverkas genom introduktionsinsatser för de nyanlända – där behövs insatser framför allt inom den generella politiken. Arbete mot diskriminering och för mångfald är en väg, att skapa en beredskap för att ta emot flyktingar kan vara en annan. Vad man kan säga är att introduktionen kan ge nödvändiga men inte i alla lägen tillräckliga förutsättningar för integration i det nya samhället.

## Exemplet Kanada

Kanada har liksom USA och Australien en politik för att genom invandring befolka sina territorier. Invandringen till Kanada är emellertid långt ifrån fri, eftersom man ställer upp mycket precisa krav på blivande invandrare, även på asylsökande. Krav på yrkeskunande, utbildning, ekonomi etc.

### *Invandring av arbetskraft*

Kanada har sedan andra världskriget tagit emot närmare 7,8 miljoner invandrare, motsvarande ca 150 000 per år (Citizenship and Immigration Canada, CIC, 2002). Sedan 1990 har invandringen ökat något till ca 200 000 per år eller ca 0,7 procent av befolkningen. Fem miljoner eller 18 procent av befolkningen på 31 miljoner är födda utomlands.

Invandrarna svarar för närvarande för 70 procent

DIAGRAM 19

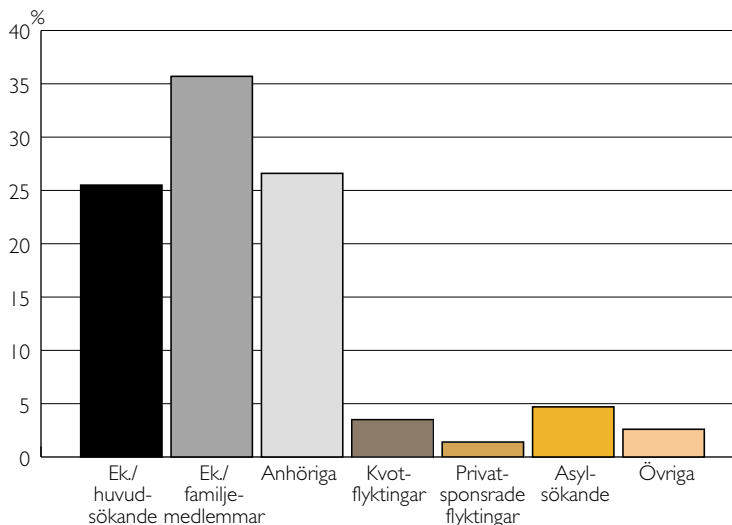
Kategorier som fått uppehållstillstånd i Kanada år 2001

Definitioner av kategorier

**Ekonomiska kategorier:** uppdelade på huvudsökande (som väljs utifrån sitt ekonomiska bidrag, inkluderande yrkesarbetare och affärsidkare) och familjemedlemmar (till huvudsökande).

**Anhöriga:** nära familjemedlemmar som sponsras av någon kanadensisk medborgare eller invånare (inkluderande make, maka, fästman, fästmö, barn, föräldrar och mor/farföräldrar)

**Flyktingar:** motsvarande kvotflyktingar som väljs från läger utomlands av regeringen, privatsponsrade flyktingar samt asylsökande som i Kanada sökt och erhållit konventionsflyktingstatus.



KÄLLA: CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA, CIC, 2002

av tillväxten av arbetskraften, en andel som man räknar med ska växa till 100 procent år 2011 genom att öka den årliga invandringen och flyktingmottagandet från nuvarande 210 000–235 000 till 300 000, dvs. 1 procent av hela befolkningen (Lee/Naizghi, 2002). De kategorier invandrare som Kanada accepterar var år 2001 yrkesskickliga arbetare (44 procent), anhöriga (29), företagare (12) och flyktingar (12). Kanada har sedan juni 2002 en ny invandrings- och flyktinglag som ställer högre krav än tidigare på att både arbetsinvandrare och asylsökande har minst gymnasieutbildning och kunskap i Kanadas officiella språk, dvs. engelska eller franska. Potentiella invandrare måste också ha ekonomiska resurser för att betala »invandringsavgiften« som för närvarande uppgår till motsvarande närmare 14 000 Skr.

*Invandrarnas ursprung*

När det gäller den invandrade befolkningens ursprung har detta förändrats under årtiondena (CIC, 2002). I slutet av femtiotalet kom de flesta invandrare till Kanada från europeiska länder. Trettio år senare, 1987, kom huvuddelen från icke-europeiska länder och 2001 kom invandrarna framför allt från fem länder i Öst- och Sydasiens: Kina (16 procent), Indien (11), Pakistan (6), Filippinerna (5) och Sydkorea (närmare 4 procent).

*Utveckla landets alla regioner*

Enligt den fastlagda invandringspolitiken är grunden för både invandrings- och flyktingpolitik principerna

om icke-diskriminering och universalitet (CIC, 2002). Målen för invandringsprogrammet är att bidra till utvecklingen av en stark och hållbar ekonomi i alla landets regioner, att underlätta familjeåterföreningar samt att uppfylla landets åtaganden när det gäller flyktingar och upprätthålla landets humanitära tradition. Invandringsprogrammet ska enligt de politiska målen även skydda kanadensarnas hälsa och säkerhet.

Varje år lägger den federala regeringen fram en Invandringsplan, som antas av parlamentet. Dessförinnan hör man med provinserna och territorierna, vilka deras behov av invandring är. Quebec har ett särskilt avtal med den federala regeringen, som gör att myndigheterna där själva kan välja ut flyktingar utomlands, avsedda för Quebec. Kraven på dessa är emellertid samma som för övriga landet.

*Olika kategorier*

Invandrarna till Kanada tillhör olika kategorier där flyktingar utgör en liten minoritet (CIC 2002). När vi betraktar invandringen år 2001 ser vi att den största kategorin (drygt 61 procent) bestod av drygt 150 000 personer (63 000 sökande med 90 000 makar/barn) som valts ut för att de förväntas ge ekonomiskt bidrag till landets utveckling. Här återfinns framför allt yrkesskickliga arbetare och företagare. En annan stor kategori innefattar familjeåterföreningar. Här är det nära familjemedlemmar som sponsras av redan bosatta, medborgare eller andra. Det kan vara äkta makar, fästmän, barn, föräldrar och far- och morföräldrar – de utgjorde år 2001 omkring 67 000 (ca 27 procent).

### *Flyktingar – en liten andel*

De flyktingar som togs emot inom federala program, motsvarande kvotflyktingar i Sverige, uppgick 2001 till ca 8 700 (3,5 procent), flyktingar som togs emot och sponsrades privat (av grupper och organisationer) var drygt 3 500 (1,4 procent), asylsökande som fått uppehållstillstånd uppgick till ca 12 000 (närmare 5 procent) och en kategori Övriga till drygt 2 procent, 6 500.

Kvoten för federalt mottagna flyktingar var för 2002 begränsad till 7 500. Privat sponsrade flyktingar begränsades detta år till mellan 2 900–4 200. Under nittiotalet sökte ca 25 000 personer asyl årligen. År 1999 fick 44 procent av dessa uppehållstillstånd. År 2001 ökade antalet asylansökningar kraftigt – till 44 710.

### *Flyktingarnas ursprung*

Under åren 1999–2001 kom de allra flesta av de asylsökande som fick uppehållstillstånd från Sri Lanka (drygt 6 000), Somalia (nära 3 000), Pakistan (drygt 2 000) samt från Iran, Kongo och Colombia. Flyktingar, som tagits ut av den federala regeringen enligt den årliga kvoten, kom under samma period framför allt från Afghanistan (nära 6 000), Irak (drygt 2 000), Iran (nära 2 000), Sudan (drygt 1 500) och Colombia (nära 1 500).

### *Krav på integration*

Ansökningar om uppehållstillstånd, asyl m.m. administreras, liksom uttagning och bosättning av kvotflyktingar av Citizenship and Immigration Canada, CIC, som har kontor runt om i landet. Kraven på flyktingar är, liksom på andra invandrare, att de ska visa sin förmåga att etablera sig framgångsrikt i Kanada och dessutom passera diverse test, rörande medicinsk status, säkerhets- och kriminalkontroll. Flyktingar ska heller inte ha fått erbjudande om att komma till något annat land inom rimlig tid. För att bevilja flyktingskap måste CIC vara övertygat om, att personen inte kan återvända till sitt hemland eller till tidigare vistelseland eller annat land där han eller hon fått asyl.

Kanada har tidigare ställt krav på att invandrare och flyktingar ska kunna övertyga om sin förmåga att bli självförsörjande inom ett år efter ankomsten. Information från den Internationella migrationsdatabasen (International Migration Data Base, IMDB) antyder emellertid att det inte är realistiskt. Många flyktingar kräver betydligt längre tid för att bli självförsörjande. Tiden beräknades år 2000 i stället behöva utsträckas till mellan tre och fem år och när det gäller

flyktingar med särskilda behov ännu längre. Förslag har därför kommit att man inte ska ställa samma krav på flyktingar som på övriga invandrare.

### *Myndigheterna bestämmer bosättning*

Förutom en plan för invandring i stort har Kanada ett särskilt Bosättningsprogram för flyktingar (Refugee and Humanitarian Resettlement Program). Flyktingar som väljs ut från läger i andra länder för bosättning i Kanada placeras i medelstora och stora kommuner över hela landet. Myndigheterna försöker ta hänsyn till speciella behov av service, familjeband, kompetens, befintlighet av samma etniska grupper och liknande.

Den federala regeringen förser sina utlandsplacerade viseringstjänstemän med beskrivningar på olika kommuner i landet. Tjänstemännen kan därmed rekommendera bosättning i samarbete dels med dem som väljer ut flyktingar för bosättning i Kanada, dels med dem som beviljar asylsökande uppehållstillstånd, dels med provinsregeringarna inför deras invandringsplanerande. CIC konsulterar provinsregeringarna, innan de fastställer nivån på flyktingmottagandet och provinser och territorier deltar vid planerandet på kommunnivå.

### *Flyktingens behov ska styra placeringen*

Innan myndigheterna placerar en kvotflykting i ett speciellt samhälle tar de alltså hänsyn till om det finns släkt eller landsmän där, hur förutsättningarna för jobb ser ut och förekomsten av introduktionsprogram på orten. Kanada har ett system där sponsorer bidrar till invandringen genom att garantera försörjningen under viss tid. Men innan myndigheterna accepterar en ansökan om sponsring, måste en privat sponsor ha genomfört en behovsanalys för att avgöra om sponsorgruppen och det mottagande samhället motsvarar flyktingens behov. I många fall har flyktingen släktingar i Kanada och kan bo hos familjen tills andra arrangemang ordnats.

### *Introduktion av flyktingar*

Den federala regeringen finansierar en rad olika program rörande mottagande av flyktingar (CIC, Canadian Refugee System, 2002). Det ekonomiska biståndet till kvotflyktingar ges t.ex. till dess att flyktingen är självförsörjande men allra högst ett år.

Via en särskild fond kan dessutom lån beviljas beroende på sökandes behov och möjlighet att betala tillbaka. Det kan handla om kostnader för resedokument, transport till Kanada, bostadshyra eller arbets-

redskap. Lånen är räntefria under en period av ett till tre år.

Ett särskilt hälsoprogram (Interim Federal Health Program, FHP) bistår vid akuta behov och ger nödvändig hälsovård till de flyktingar som ännu inte täcks av provinsernas hälsovård.

Speciella program finns där provinsregeringar och frivilligrupper samarbetar för att bistå flyktingar med särskilda behov, t.ex. utsatta kvinnor (Women at-risk program). Det kan handla om behov av snabba insatser eller när en flyktingfamilj behöver en längre tids stöd för att integreras i det kanadensiska samhället.

Federala program och ekonomiskt bistånd till kvotflyktingar löper alltså under högst ett år. Program för flyktingar som inte tas ut på kvot utan sponsras privat (Private Sponsorship of Refugees Program) administreras av CIC och bygger på partnerskap mellan myndigheten och privata grupper eller organisationer. Sponsorerna måste stå för grundläggande stöd och ekonomiskt bistånd under ett år och redovisa ett introduktionsprogram.

Därutöver finns program som utgår från liknande partnerskap rörande flyktingar med särskilda behov, dvs., som kan behöva stöd under två års tid. CIC står då för det finansiella stödet och de privata sponsorererna bistår med vägledning, bosättningshjälp och allmänt socialt stöd. Liknande program finns också på provinsnivå med partnerskap mellan provinsregeringar och frivilligrupper.

Det ekonomiska stöd som flyktingarna får under det första året motsvarar nivåerna på provinsernas socialbidrag. Ett särskilt program sköter kontrollen av de privata sponsorererna, som måste presentera månatliga rapporter om introduktionsverksamheten.

#### *Flexibla introduktionsprogram*

Introduktionsprogrammen innefattar grundläggande undervisning i engelska eller franska. Man kan studera på heltid eller deltid, dagtid eller kvällstid. Barnomsorg kan ordnas liksom bidrag kan ges till eventuella kostnader för resor. Undervisning av barn och ungdomar är provinsernas ansvar. Behöver barnen extra stöd i engelska eller franska kan de placeras i särskilda språkklasser. Ett särskilt Vårdprogram finansierar rekrytering, utbildning och matchning av frivilliga som vill hjälpa de nyanlända flyktingarna med integrationen in i det kanadensiska samhället. Ett annat program, Invandrarnas bosättnings- och anpassningsprogram (Immigrant settlement and Adaptation Program ISAP), har medel för att bistå med yrkes- och arbetsvägledning samt allmän samhällsinformation.

Därutöver finns särskilda program för flyktingar

som behöver extra snabbt bistånd, t.ex. kvinnor i behov av skydd (ofta kvinnor utan vare sig vänner eller familj) och som riskerar utsättas för olika former av våld), barn med särskilda behov av skydd samt personer som utsatts för tortyr och annan trauma. Kanada har centra i de stora städerna som specialiserat sig på behandling av tortyr- och traumaoffer.

#### *Delat ansvar*

Ansvaret för invandringen är delat mellan federala och provinsiella myndigheter. Den federala regeringen ansvarar för själva invandringsprövningen, inklusive asylprocessen, medan vissa av provinsregeringarna är inblandade i urvalet av invandrare och flyktingar samt när det gäller bosättning och integrationsservice. Konstitutionellt ansvarar provinserna för socialservice, hälsovård och utbildning med hjälp av federala transfereringar. Invandrare och flyktingar med permanent uppehållstillstånd har samma tillgång till social service, hälsovård och utbildning som infödda. Den federala regeringen tillhandahåller därutöver viss särskild service till flyktingar och invandrare med permanent uppehållstillstånd.

#### *Målet är integration – och multikulturalism*

Målet med integrationspolitiken är att nyanlända ska integreras så snabbt och tillfredsställande som möjligt. Integrationen ska vara en ömsesidig process som kräver anpassning både av de nyanlända och det mottagande samhället. Från CIC:s sida betonas att det handlar om integration och inte segregation eller assimilation.

I Kanada talar myndigheterna en hel del om multikulturalism, en politik som proklamerades 1971, senare kompletterades med en Stadga rörande rättigheter och friheter och som blev till lag 1988 (Canadian Multiculturalism Act). Tanken är att människor med skilda bakgrunder ska kunna känna tillhörighet till landet och kunna delta i samhället samtidigt som de behåller sin kulturella identitet. Offentliga institutioner spelar en viktig roll för att stödja de skilda kulturerna och eliminera de hinder som kan finnas för att alla ska kunna delta i samhället. De ska försäkra att alla oavsett härkomst behandlas rättvist, jämlikt och med respekt.

Under en tidigare period fanns en rad federala program riktade mot rasism, hatbrott och liknande aktiviteter, något som emellertid minskat under senare år när budgetarna stramats åt.

#### *Viktigt att också förmedla värdegrunden*

Integrationspolitiken i Kanada styrs för närvarande av följande principer:



- att integration är en tvåvägsprocess, där de nyanlända anstränger sig för att anpassa sig till livet i Kanada och där kanadensarna anpassar sig till de nyanlända och deras kulturer
- nyckeln till integrationen är att de nyanlända kan kommunicera på något av landets officiella språk
- att de nyanländas bidrag till ekonomin och det sociala livet värderas. Det är viktigt att de nyanlända blir ekonomiskt och socialt självförsörjande och det är viktigt att kanadensarna hjälper till så att de nyanlända får möjlighet att delta och bidra
- det är viktigt att förmedla till de nyanlända de normer, traditioner och värderingar som är grunden för det kanadensiska samhället, som frihet, jämlikhet och deltagandedemokrati.

### *Realistisk bild av livet i Kanada*

De federala bosättningsprogrammen, som motsvaras av den svenska uttagningen och bosättningen av s.k. kvotflyktingar, startar med information i flyktinglägren där urvalet av flyktingar sker. Med hjälp av frivilligorganisationer försöker de kanadensiska myndigheterna ge en realistisk bild av livet i Kanada. Informationen omfattar utbildning, klimat, bostäder, levnadskostnader och arbete.

### *Introduktion via partnerskap*

Den kanadensiska integrationspolitiken talar om partnerskap som något nödvändigt för att nå resultat. Det handlar om partnerskap mellan de federala myndigheterna och provinsmyndigheterna och mellan privata och icke-vinstgivande sektorer. Vissa provinser, som Quebec, British Columbia och Manitoba, har tagit ansvar för bosättningsprogram mot federal ersättning. I övriga provinser administreras introduktionsprogrammen av federala CIC som har ett omfattande nätverk bestående av egna kontor, samhällsorganisationer, utbildningsinstitutioner och den privata sektorn.

Ett antal organisationer och grupper har undertecknat sponsoravtal och är därmed så att säga godkända på förhand. De kan i sin tur vara huvudmän för sponsorgrupper. Annars kan en grupp bestående av fem eller fler vuxna kanadensiska medborgare eller invånare med permanent uppehållstillstånd sponsra flyktingar som finns i andra länder. Gruppen måste finnas i det samhälle där flyktingen bosätts och personligen kunna förse vederbörande med bostad, ekonomiskt underhåll och stöd. Också andra föreningar, företag m.fl. som har de ekonomiska medlen och kan ordna lämpligt bosättningsbistånd kan vara sponsorer. Men även de måste ha representanter i bosättningsområdet.

Utöver dessa finns sponsring som utgår från partnerskap mellan regering och privata sponsorer – framför allt när det gäller flyktingar med särskilda behov som annars inte skulle accepteras för bosättning i Kanada. I dessa fall ansvarar regeringen för ekonomiskt bistånd och de privata sponsererna för övrigt stöd. Det kan handla om utsatta kvinnor, tortyroffer, stora familjer, personer som levt i flyktingläger under långa perioder och personer med medicinska behov.

### *Språkstest för medborgarskap*

Frihet, jämlikhet, rättvisa, respekt och rättssäkerhet är grundvärderingarna för medborgarskapet. För att bli kanadensisk medborgare måste man ha fyllt 18 år, ha permanent uppehållstillstånd samt ha bott i landet minst tre år. Man måste också passera ett prov som visar att man kan »tillräckligt med engelska eller franska« och ha lärt sig vilka rättigheter och vilket ansvar man har som medborgare. Det krävs alltså att man känner till de demokratiska procedurerna, hur man gör när man röstar och hur det politiska systemet fungerar. Man ska även ha kunskap om Kanada som nation.

Medborgarskap krävs alltså för att få rösträtt, även på lokal nivå. I Ontario, där Toronto ligger, ändrade man i slutet av åttiotalet lagarna så att invandrade som då hade rösträtt i lokala och regionala val förlorade denna, såvida de inte blev kanadensiska medborgare.

Invandrarna uppmuntras att bli medborgare. Medborgarskapet ses som ett medel att skapa tillhörighet och delaktighet i samhället. När man uppfyller kraven för medborgarskap inbjuds man till en ceremoni där man svär en ed och erhåller ett medborgarbevis. Genom medborgarskapet får man fullständiga politiska rättigheter, rätt att rösta och ställa upp som kandidat i federala och provinsiella val samt rätt att ansöka om kanadensiskt pass.

Av dem som invandrat sedan åttiotalet har fyra av fem sökt och blivit kanadensiska medborgare.

### *Sponsorer och flyktingmottagande i Manitoba*

Sponsorsystemet infördes i slutet av sjuttioalet, då tusentals »båtflyktingar« kom till Kanada från Vietnam. Då kunde 20 000 anlända under ett år. Under dessa år var den typiska sponsorn en kyrka och det var en häpnadsväckande uppställning bland den kanadensiska allmänheten enligt Thomas Denton, som själv arbetar med flyktingmottagande och som

har utrett frågan (Denton, 2002). I Sverige kan vi jämföra med början av nittioalet då många flyktingar kom från Bosnien och ett stort antal privatpersoner engagerades som flyktingguider i det s.k. Kontaktnätet.

#### *Allt färre tas emot via privat sponsring*

Utvecklingen i Kanada har emellertid gått mot en kraftig minskning av antalet sponsrade flyktingar och begränsas för närvarande till som mest ca 3 000 om året, trots önskemål inom regeringen om en ökning. Idag har nästan samtliga av alla privat sponsrade flyktingar valts ut genom någon privatperson i Kanada, vanligen en släkting. Övriga privat sponsrade fall ingår i det man kallar Joint Assistance, inom vilket CIC och privata organisationer samverkar för att bistå flyktingar som regeringen valt ut och som har särskilda behov. Den gamla modellen, där en tänkbar sponsor ber regeringen om en flykting, är nästan överspelad. Idag handlar det i praktiken huvudsakligen om familjeåterföreningar inom s.k. utvidgade familjer, dvs. familjemedlemmar som inte ryms inom invandringslagens relativt snäva familjekategori.

#### *Färre frivilligarbetare*

Den folkrörelse som flyktingmottagande sponsorer en gång utgjorde är idag minimal. Det är ett fåtal grupper som arbetar, de flesta allierade med någon Non-Governmental Organization, NGO. Förklaringen är dels en växande trötthet inför frivilligarbete, dels att aktiviteten kanaliserats via kyrkorna och att deltagandet där har minskat kraftigt liksom deras finansiella resurser. Mottagandet hänger för närvarande på en skör tråd och är starkt beroende av ett fåtal eldsjälar betonar Tom Denton.

På tvärs emot den avvecklingen har antalet avtal mellan regeringen och olika organisationer om att sponsra flyktingar ökat. Bland dessa finns numera också etniska organisationer, vilket Denton ser som en uppmuntrande trend.

#### *Mest anhöriginvandrare*

I den gamla modellen var det vanligt att sponsorerna fick ägna en hel del tid åt att samla pengar till mottagandet. När det numera mest handlar om familjeanknytningar blir det familjen ifråga som får ta det ekonomiska ansvaret och även svara för det praktiska mottagandet inom det avtal som den inblandade organisationen har med CIC.

Tidigare var organisationens (oftast en kyrka) sponsorgrupper vanligen församlingarna. Organisationen bör emellertid, om den fungerar bra, hålla ett vakande öga på introduktionen och finnas till hands

som stöd för familjen. Organisationen har också ansvaret för den månatliga avrapporteringen till CIC.

Erfarenheterna från Winnipeg är, enligt Dentons undersökning, att ungefär en procent av sponsorfällen får något slags problem, oftast ekonomiskt. Den mottagande familjens försörjare kan t.ex. förlora jobbet. Vissa organisationer har beredskap för att rycka in, både med personella och finansiella resurser, andra saknar sådana. Beredskapen i Winnipeg är extraordinär enligt Denton, där har aldrig någon privat sponsrad flykting behövt vända sig till välfärdssystemet under det första årets bosättning. Det är heller inte vanligt att dessa familjeanknytningsfall utnyttjar den introduktionsservice som finns – utöver språkurserna.

#### *Motverka avfolkning*

I Manitoba och då speciellt i Winnipeg utgör flyktingarna en betydande andel av invandrarna och fler invandrare behövs för att upprätthålla befolkningen. Det finns också en stark medvetenhet i området att invandrarna och flyktingarna behövs. Kyrkorna har dessutom sett verksamheten som en naturlig utvidgning av sin missionsverksamhet.

Framgången har framför allt hängt på engagemanget hos ett fåtal individer påpekar Denton. Antalet aktiva frivilliga är emellertid begränsat och verksamheten svår att planera och få kontinuitet i. Det är alltså svårt att bygga en invandringsstrategi på flykting- eller anhöriginvandring.

#### *Invandrarna föredrar storstäderna*

Den invandrade befolkningen bor idag huvudsakligen i Kanadas storstadsområden. Motsvarande 60 procent av de invandrade lever i de tre största städerna, jämfört med 27 procent av infödda kanadensare. Den invandrade befolkningen utgör 42 procent av Torontos befolkning, 35 procent av Vancouvers och 18 procent av Montreals. Närmare 85 procent av alla utlandsfödda bor i städer med mer än 250 000 invånare jämfört med 51 procent av de infödda.

Inte bara i Manitoba utan även i övriga landet har man ambitionen att få en mer balanserad fördelning av invandrarna. I en nyutkommen rapport från CIC skriver man att det är få tecken på att program som försöker uppmuntra invandrare att bosätta sig någon annanstans än i de tre storstadsområdena har någon framgång, framför allt inte på längre sikt. Trots ambitionen att placera flyktingar i hela landet, så flyttar de till storstäderna. Uppskattningar säger att åtminstone en tredjedel av de flyktingar som tagits emot i Manitoba har lämnat provinsen inom tre år efter ankomsten – trots goda möjligheter att få jobb i Manitoba.

### Hur fungerar introduktionen och integrationen?

Ett särskilt program har ansvar för hur de federala resurserna används, ser till att CIC gör det de ska, samlar data som behövs för att planera resurser för framtiden samt arbetar med att förbättra servicen.

Studier över invandrades situation särskiljer inte flyktingar från övriga invandrare. De visar att både nyanlända flyktingar och invandrare huvudsakligen möter följande utmaningar (eller hinder som vi skulle säga) i Kanada:

- *Språket* när man söker jobb, deltar i samhället samt ekonomiska prestationer.
- *Tillgång till arbetsmarknaden*, där det kan handla om att få betyg och utländsk yrkeserfarenhet erkänd.
- *Diskriminering*, som uttrycks i underrepresentation, långsam karriärgång, lägre status, högre arbetslöshet, lägre inkomster och svårare att behålla jobbet.

Den ekonomiska situationen i landet eller lokalt påverkar möjligheterna till snabb integration. Koncentrationen av nyanlända till större städer skapar problem med långa köer till vad de i Kanada kallar introduktionsservice. Bosättning i områden, där nyanlända är få men tillgången till service liten, är också hinder på vägen till integration menar man på CIC.

### Koncentration till storstäderna skapar problem

Motsvarigheten till Svenska Kommunförbundet (The Federation of Canadian Municipalities, FCM) har försökt få mer att säga till om när det gäller utvecklingen av de stora städerna (Lee/Naizghi, 2002). Koncentrationen av nyanlända, både flyktingar och andra invandrare, till storstadsområden har varit mycket påtaglig de senaste åren.

Lokalsamhällena är ansvariga för att ge alla invånare, inklusive invandrare och flyktingar, tillgång till service och välfärd. Förändringen av befolkningens sammansättning ställer nya krav på de lokala myndigheterna samtidigt som dessa också övertagit ansvar som tidigare låg på provinsregeringarna.

Närmare tre fjärdedelar av de invandrade bodde 1996 i Toronto, Montreal och Vancouver, som ju är Kanadas största städer. Den federala regeringen har varken rätt eller lust att bestämma var de invandrade ska bosätta sig, men invandringsministern har uttalat att man överväger metoder för att locka invandrare bort från de tre storstäderna till mindre tätbefolkade områden, eftersom storstäderna har svårigheter att absorbera fler invandrare och eftersom andra områden behöver nya invånare.

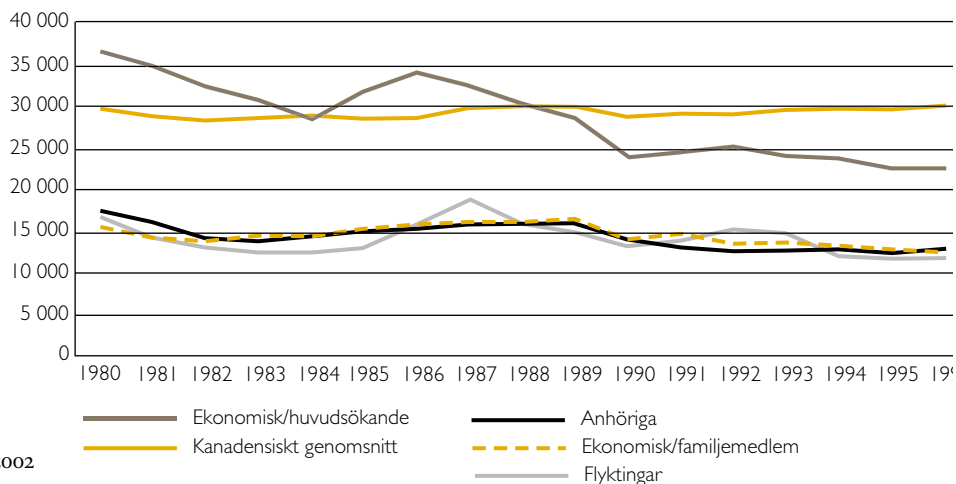
### Framgångsfaktorer?

CIC säger sig känna väl till vilken betydelse de viktigaste faktorerna som språkkunskap, kompetens,

DIAGRAM 20

#### Invandrarnas ekonomiska integration.

Invandrare som kom till Kanada under 90-talet har inte klarat sig lika bra som tidigare anlända, både sysselsättningsgrad och arbetsinkomster är lägre för dessa grupper.



KÄLLA: CIC, 2002

yrkeserfarenhet, utbildning har för de nyanländas prestationer men man säger sig veta mindre om hur man ska förhålla sig till och bistå de nyanlända som klarar sig sämre. Forskning på departementsnivå som utgår från longitudinella studier pågår.

Resultaten från två studier över ekonomisk integration visar att framgång kan relateras till ett antal faktorer:

- om man är invandrare eller flykting,
- ålder, kön, utbildning,
- språkkunskaper i engelska eller franska,
- ekonomisk situation i Kanada,
- vistelsetid i Kanada och
- ursprungsland.

Kanadensiska studier visar att invandrare inledningsvis tjänar mindre än den genomsnittlige infödde kanadensaren men att invandrarnas prestationer förbättras snabbt de närmaste åren efter ankomsten. Studierna visar också att dessa mönster återkommer i andra invandringsländer, t.ex. USA. Efter 10–14 år har den genomsnittlige invandraren hämtat upp eller passerat den genomsnittlige kanadensaren. Så har det åtminstone sett ut tidigare. Senare studier visar emellertid att invandrare som kom till Kanada under nittioalet inte klarat sig lika bra, de visar en lägre sysselsättningsgrad och sämre inkomster.

#### Studier över flyktingars integration visar

- att anknytningen till arbetsmarknaden och inkomsterna har samband med utbildningsnivå och kunskap i något av Kanadas officiella språk
- att beroendet av socialt bistånd minskar med vistelsetiden
- att flyktingar från östra och södra Europa och Syd- och Ostasien har högre grad av sysselsättning och egenföretagande än flyktingar från andra delar av världen
- att de flyktingar som tjänar mest är i åldrarna 25–34 år
- att störst risk för sjunkande inkomster fanns bland dem som anlände till Kanada när de var 45 år eller äldre
- att flyktingar behöver längre tid för ekonomisk integration än andra invandrare
- att alla invandrare drabbas i tider av ekonomisk tillbakagång.

#### *Boendesegregation och fattigdom*

Bosättningsmönstret för dagens invandrare skiljer sig från gårdagens visar studier i Toronto. Invandrarna som kom före sextioalet, dvs. italienare och portugiser, byggde egna institutionellt fullständiga samhällen i innerstan och flyttade senare till förstädernas

villaområden. Att äga sitt hem var det främsta målet och flytten till förstäderna var ett uttryck för social klättring.

Senare grupper bosettas både av ekonomiska och kulturella faktorer. Många av kineserna från Hongkong har bosatt sig i övre medelklassområden samtidigt som vietnameserna såväl som invandrade från afrikanska och karibiska länder bosätter sig i motsvarande allmännyttan (public housing) i områden med hyresrätter. Det senare mönstret har väckt en del oro hos myndigheterna då det bidrar till koncentrationen av fattigdom i redan slitna och segregerade stadsdelar.

Flyktingar och asylsökande identifieras som högriskgrupp när det gäller hemlöshet. Torontos lokala myndigheter har därför tillsatt en särskild arbetsgrupp för att undersöka bostadsbehoven. De arbetar också aktivt med lobbying gentemot den federala regeringen för att få bistånd till asylsökande. Asylsökande kan i Kanada inte söka eller få ekonomiskt bistånd förrän de fått dokument som erkänner deras ansökan. Eftersom det kan ta ett par veckor kan de bli beroende av insatser för hemlösa.

En större andel av nittioalets invandrade (hela landet och både flyktingar och andra invandrare) bor trångt jämfört med infödda och tidigare invandrade, det gäller framför allt invandrade med stora familjer. Boendet tar också en större del av inkomsterna för de senast anlända. Det är också mindre vanligt att de äger sin bostad än infödda. Mer än hälften av hushållen som består av invandrade under åttiotalet och hushåll med senare invandrade anknytningar äger emellertid sin bostad.

#### *Integration tar tid – oavsett invandringskäl*

Immigrationsmyndigheten, CIC, har samlat statistik från folkräkningen 1996 där man jämför situationen för personer som invandrat under olika perioder med den för infödda (Profil comparatif 2001). Observera att om man jämför svenska förhållanden med kanadensiska så blir det en jämförelse mellan äpplen och päron eftersom den kanadensiska statistiken inte särredovisar flyktingar. Invandrarna är, liksom en del av flyktingarna, dessutom utvalda efter sin förmodade förmåga till ekonomisk integration. Motsvarande svenska kvotflyktingar utgör en mycket liten del av invandrarna till Kanada.

#### *Många hinder i början*

Alla tecken tyder på att integrationen tar tid, många invandrare får vänta innan de hittar ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå. Många har relativt låga inkomster under de första åren i landet, bor

Anpassningen till arbetsmarknaden tar tid kommenterar CIC:s statistiker.

- De som invandrat under nittioalet (1991–96) står i lägre grad till arbetsmarknadens förfogande och har högre arbetslöshet än infödda och invandrade som kom före åttiotalet.
- De som har sysselsättning har jobb som kräver lägre kompetens.
- Samtidigt har män som invandrat under nittioalet en utbildningsnivå som överstiger inföddas och de invandrade kvinnorna ligger nästan i nivå med infödda.
- Sex av sju som invandrat under nittioalet säger sig kunna konversera på engelska, franska eller på båda språken. De yngre kan mer och de äldre mindre.
- Två tredjedelar av samma grupp uppger att de talar ett annat språk hemma. Av dem som kom under åttiotalet är det drygt hälften som talar annat språk hemma.

De som invandrat under åttiotalet befinner sig mellan dessa och infödda. Det tycks alltså som om situationen förbättras med tiden – för de flesta bortsett från gruppen med kortast utbildning. Skillnaden mellan infödda och invandrade är vidare större bland kvinnor än bland män.

trångt etc. Med längre vistelsetid minskar emellertid skillnaderna mellan invandrade och infödda i Kanada.

CIC:s studier visar emellertid att de som invandrat under nittioalet har haft betydligt svårare att komma in på arbetsmarknaden än tidigare invandrade. Trots att deras utbildningsnivåer ofta överträffat tidigare invandrades har de haft svårare att hitta arbete och de har fått lägre löner. I mitten av åttiotalet levde 23 procent av nyanlända invandrade i låginkomstfamiljer. Drygt tio år senare har den andelen stigit till 39 procent. Andelen nyanlända som fick ekonomiskt bistånd steg från 7 procent 1989 till 17 procent 1997.

Andelen fattiga sjönk sedan i slutet av nittioalet. Trots detta kvarstår den stora klyftan när det gäller tillgång till jobb och nivå på inkomsten mellan nyanlända invandrade och övriga befolkningen. Andelen fattiga bland nyanlända var 27 procent, mer än dubbelt så stor som de 13 procenten bland övriga befolkningen. Deras årslöner var 33 procent lägre än övriga befolkningens.

#### »Rasialiserad« fattigdom

CIC:s utvärderare menar att det finns ett framväxande mönster av »rasialiserad« fattigdom, då många av de nyanlända tillhör s.k. synliga minoriteter (här kallade »racial minority groups«). Analyser av folk-

räkningsdata från 1996 för Toronto visar att när 14 procent av familjer med europeisk bakgrund lever under gränsen för låga inkomster ökar andelen betydligt för icke-européer, till 32 procent för urbefolkningen, 35 för sydasiater, 45 för afrikaner, svarta och karibier och 45 för araber och västasiater. Den genomsnittliga arbetslösheten i Toronto var då 7 procent, men för vissa minoritetsgrupper sex gånger högre, 24 procent för etiopier, 45 för ghananer och 25 för somalier.

#### Djupa klyftor i Toronto

Studier inom forskningsprogrammet Metropolis pekar på hur Toronto blivit ett samhälle med djupa klyftor, mellan fattiga och rika (Lee/Naizghi, 2002). Nyanlända invandrade, ensamma föräldrar, barn, unga och även äldre har marginaliserats och inte fått del av den ekonomiska uppgången i slutet av nittioalet. Andelen fattiga bland invandrade i Toronto var 1996 nära 33 procent, något över riksgenomsnittet på 30 procent. Bland invandrade som kommit mellan 1991 och 1996 var andelen fattiga nästan 53 procent. Forskarna påpekar att låginkomstområden skilts ut som ännu fattigare och mer segregerade, något som skiljer sig från övriga områden, där befolkningen fortfarande kan vara blandad när det gäller ekonomisk status. Låga inkomster förekommer t.ex. i många områden.

#### Billiga bostäder och jobb avgörande för integrationen

En bidragande faktor till den växande fattigdomen i Toronto är att provinsregeringen slutat bygga s.k. sociala bostäder och lämnat över bostadsansvaret till lokalsamhällena. I Toronto är därför några av huvudproblemen bristen på hyresbostäder som folk har råd med, en sjunkande bostadsstandard och ökande antal hot om vräkningar och hemlöshet. Omkring 80 procent av nyanlända invandrade och praktiskt taget alla flyktingar är beroende av hyresbostäder. Att finna och behålla en bostad är avgörande för integrationsprocessen. De bostäder som finns i staden är dessutom ofta små lägenheter, som inte räcker för invandrade familjer med flera barn och ibland även andra familjemedlemmar.

Toronto stad har därför antagit ett program för att producera billiga hyresbostäder. Insatser behövs emellertid även från regeringarna på provins- och federal nivå. Det handlar om att förändra skatter och avgifter som antas hindra privata företagare från att bygga. Den federala regeringen förväntas också se till att det finns ekonomiskt stöd för en mer långsiktig bostadspolitik. Bostadsfrågan och tillgången till jobb är avgörande för integrationen menar forskarna.

### *Ingångsjobben försvinner*

Orsakerna till invandrarnas sämre läge på arbetsmarknaden ligger dels i förändringar i den ekonomiska strukturen. Tidigare invandrare kunde hitta ingångsjobb inom tillverkningsindustrin och på kontoren, jobb som försvinner i strukturomvandlingen. Övergången till en kunskapsekonomi har gjort att ett av de viktiga kraven för att få arbete är att man talar språket flytande. Enligt statistiken från 2001 saknade närmare en tredjedel av arbetskraftsinvandrarna kunskap i engelska eller franska.

Jämfört med infödda tenderar nittioalets invandrade att vara överrepresenterade inom handel, hotell- och restaurang, serviceyrken samt inom tillverkningsindustrin – där det varit lättast att få arbete och krävts minst kompetens. De invandrade är underrepresenterade inom förvaltning, sociala och administrativa sektorn, transport, byggnads- och den offentliga sektorn.

### *Strukturella hinder*

En annan orsak är strukturella hinder, där högt utbildade och yrkesskickliga invandrare väljs bort eftersom det saknas redskap för att bedöma och erkänna utländsk kompetens. Kraven på kanadensisk utbildning och yrkeserfarenhet gör att många invandrare går arbetslösa eller är undersysselsatta.

Statistiken visar att det är betydligt svårare för nyligen invandrade att få en anställning som motsvarar deras utbildning än för infödda. Medan två tredjedelar av universitetsutbildade infödda kvinnor har ett arbete motsvarande sin utbildning har bara en tredjedel av invandrade kvinnor detsamma. Medan tre fjärdedelar av männen födda i Kanada med universitetsexamen har arbete motsvarande utbildningen har endast hälften av de som invandrat på nittioalet med universitetsexamen detta.

Förändringen av det ekonomiska stödet till yrkesutbildning spelar också en viktig roll i och med att den har tagit bort möjligheten till yrkesträning för många. Endast de som har eller har haft a-kassa inom en treårsperiod kvalificerar sig för arbetsmarknadsåtgärder.

### *Diskriminering*

En tredje orsak anser forskarna vara en systematisk diskriminering när det gäller anställningar och inkomster – av nyanlända, kvinnor och synliga minoriteter (Lee/Naizghi, 2002). Statistiken från 1999 visar att nyanlända med språkkunskaper och höga kvalifikationer har svårare få jobb än infödda. Bland universitetsutbildade hade 92 procent av infödda jobb jämfört med 73 procent av de nyanlända. Bland

nyanlända universitetsutbildade kvinnor var endast 58 procent anställda. Forskare pekar också på tydligt lägre inkomster bland synliga minoriteter – även när man bortser från utbildningsnivå, erfarenhet, kön, ålder etc.

Nittioalets invandrare har också lägre inkomster (inklusive statliga transfereringar). De som uppgett att de haft inkomster har tjänat i genomsnitt ungefär hälften av de infödda. De som invandrat under åttiotalet tjänade fyra femtedelar av infödda. Infödda har i större utsträckning inkomst av anställning än invandrade. (En liten andel av de invandrade som kom före åttiotalet har större andel transfereringar, huvudsakligen på grund av fler pensionärer i gruppen.)

Bland de nyanlända är det en betydligt större andel som inte har någon inkomst alls, en andel som emellertid minskar med vistelsetiden. Bland de arbetsföra åldrarnas hushåll, 25–64 år, utgör statliga transfereringar en större andel av inkomsten bland nittioalets invandrade än bland infödda hushåll.

Den genomsnittliga inkomsten bland invandrade ökar med åren. Medan hälften av nittioalets invandrare har en inkomst som understiger 10 000 dollar, befinner sig mindre än en fjärdedel av de som invandrade före åttiotalet i samma situation. Nyanlända har ungefär 60 procent av inföddas inkomst, de som anlände på åttiotalet fyra femtedelar och de som kom dessförinnan betydligt över. Kvinnorna har allmänt lägre inkomster än männen vilket statistikerna förklarar med att de arbetar mer deltid.

Nyanlända flyktingar och invandrare drabbades oftare av arbetslöshet än de som varit längre tid i landet, t.ex. var mellan 15 och 21 procent (beroende av ålder) av männen som anlant efter 1990 registrerade som arbetslösa 1996 och mellan 20 och 26 procent av kvinnorna. Arbetslösheten bland infödda låg då på omkring 10 procent. Det är vanligt att invandrade har en eller flera perioder av arbetslöshet under sina första år i landet. Det är också vanligare bland nyanlända med deltidsjobb. Efter en längre tid (15–20 år) har förhållandena mellan invandrade och infödda jämnats ut.

Arbetslösheten följer också utbildningsnivå och kön. Lågutbildade infödda hade 1996 en arbetslöshet runt 20 procent för både män och kvinnor, detsamma som för invandrade män medan nyanlända kvinnor låg på 30 procent. Ju högre utbildningsnivå desto lägre arbetslöshet är något som gäller för infödda. Lågutbildade invandrade har haft lättare få jobb än högutbildade. De som invandrat före åttiotalet ligger i nivå eller under inföddas arbetslöshet (långt utbildade betydligt under) och de som invandrat under nittioalet och har högre utbildning ligger betydligt över.



### *Bidrar positivt*

Invandrare som helhet bidrar emellertid fortfarande positivt till den kanadensiska ekonomin meddelar finansdepartementet enligt CIC. När de jämför skatteintäkter med socialbidrag och a-kassa väger fortfarande skattebetalningarna över. Så trots att invandrarna som helhet bidrar med lägre andel skatt än befolkningen i stort så blir det ändå ett överskott, eftersom de också är mindre beroende av bidrag.

## Exemplet USA

### *En miljon invandrare varje år*

Första hälften av nittioalet kom drygt en miljon invandrare till USA varje år: 700 000 legala, de flesta anhöriginvandrare, och mellan 200 000 och 300 000 illegala invandrare. När man talar om flyktingar i USA:s offentliga statistik menar man personer som kommer via FN-systemet, motsvarande dem som vi kallar kvotflyktingar, som väljs ut av ländernas delegationer i flyktingläger runt om i världen. I början av nittioalet kom omkring 100 000 kvotflyktingar per år, i slutet av samma decennium minskade antalet till ca 75 000 för att öka igen i början av 2000-talet. Under nittioalet kom de största flyktinggrupperna från tidigare Sovjetrepubliker och från Vietnam samt även från Iran, Irak, Laos, Somalia, Sudan och Bosnien.

Förutom kvotflyktingarna tar sig många på egen hand till USA och söker asyl. År 1995 uppgick de till 150 000, de flesta från El Salvador, Guatemala, Mexico, Kina och Indien. Utöver dessa asylsökande har USA tagit emot stora grupper kubaner, som inte fått flyktingstatus men som ändå erbjudits delta i de introduktionsprogram som riktas till flyktingar. Dessa gäller invandrade från Haiti.

För asylsökande kan väntetiden bli mycket lång, 1996 väntade omkring 450 000 på besked om asyl. De senaste femton åren har tjugofyra procent av de asylsökande beviljats uppehållstillstånd i USA. Dessa har emellertid inte rätt att delta i introduktionsprogrammen som enbart erbjuds kvotflyktingar.

### *Målet – egen försörjning*

Målsättningen för flyktingintroduktionen är i USA densamma som i de flesta andra flyktingmottagande länder – att de nyanlända flyktingarna ska bli ekonomiskt självständiga så snart möjligt. Enligt tidigare regler finansieras biståndet till flyktingar federalt. Flyktingarna ska ha tillgång till existerande socialhjälp i enskilda stater och dessa får federal ersättning i efterskott. De senaste åren har det i USA,

### **Asylsökande i fängelse**

År 2001 sökte 86 000 personer asyl i USA (Aftonbladet 9 juli 2002). Sedan 1996 får asylsökande endast en möjlighet att överklaga ett avvisningsbeslut. I väntan på att få sin sak prövad kan den asylsökande bli inlåst i s.k. detention camps, i verkligheten vanliga fängelser. Även barn sätts i dessa fängelseförvar. I genomsnitt hålls 26 000 asylsökande i förvar i USA. Amerikanska migrationsmyndighetens, INS, tjänstemän kan själva besluta om omedelbar avvisning vid gränsen om de anser att den asylsökande inte har tillräckliga skäl.

FN:s flyktingkommissariat, UNHCR, är enligt uppgifterna i Aftonbladet mycket kritisk både mot förvaren och gränsavvisningen. Om USA dessutom saknar utlämningsavtal med ursprungslandet kan förvaret fortsätta på obestämd tid. Asylsökande som beviljas uppehållstillstånd får visst bistånd men inte helt likvärdigt med det som ges kvotflyktingarna.

liksom i många länder i Europa, varit en diskussion om invandring och invandrares användande av välfärdssystemen. Flyktingar och äldre invandrare har här pekats ut som grupper med särskilt stora behov, medan invandrare som grupp inte har nämnvärt högre förbrukning av välfärdssystemen än övriga amerikaner. Trots detta genomförde kongressen 1996 lagändringar som ger delstaterna möjligheter att neka invandrare (utländska medborgare) tillgång till en rad välfärdsinsatser. Tillsammans med ändringar som gäller rätten till offentliga stöd enligt välfärdsreformen 1995 är det helt klart att reglerna stramats åt. Ekonomiskt bistånd täcks av federala myndigheter under en begränsad period på åtta månader. Perioden har gradvis minskats från 36 månader. Delstaterna är heller inte skyldiga att ge ekonomiskt bistånd efter de åtta månaderna. De flesta välfärdsanordningarna är numera knutna till det amerikanska medborgarskapet och det kan sökas först efter fem års bosättning i landet. Möjligheterna att ställa villkor för bistånd har dessutom ökat. Å andra sidan har myndigheterna avsatt mer resurser för att undanröja hinder för arbetsökande, t.ex. stöd till barnomsorg.

### *Förutsättningar för en framgångsrik introduktion*

Office of Refugee Resettlement, ORR, inom Hälso- och välfärddepartementet, har avtal med en rad organisationer, de flesta religiösa, som utför det praktiska arbetet med bosättning och introduktionsprogram. Genom krav från inblandade organisationer har programmen blivit flexibla. Erfarenheterna från att t.ex. låta flyktingarna få socialbidrag var inte särskilt goda. Alltför många av flyktingarna blev kvar i biståndskaruzellen.

ORR har genom åren kommit fram till en del framgångskriterier för en effektiv hjälp till självhjälp:

- Insatser för flyktingar bör organiseras i egna institutioner. Personer som arbetar med bistånd till infödda har sällan den kompetens som krävs för att arbeta med flyktingar. Flyktingarbetarna bör vara tvåspråkiga och gärna tillhöra samma etniska grupp.
- Organisationerna måste göra upp planer för snabbast möjlig egenförsörjning. Flyktingarna måste följa planen och drabbas av ekonomiska sanktioner om de bryter avtalet.
- Undervisning i engelska ska ges samtidigt med att flyktingen arbetar, arbetstränas eller aktivt söker jobb. Tidigare hade man först språkundervisning till en viss nivå och sedan arbetsförmedling. Men det visade sig vara föga effektivt. I praktiken kombinerar man helst arbetsträningen och förmedlingen som en del av engelskundervisningen och den blir alltså tämligen yrkesinriktad.
- Insatserna som erbjuds flyktingarna ska så långt möjligt anpassas till flyktingarnas kulturella och språkliga bakgrund.

Utöver dessa punkter som ingår i regelverket för introduktionen pekar man inom ORR speciellt på vad man kallar »post placement services« som särskilt effektivt. Oftast är det svårt för flyktingar att komma in i arbetslivet på samma nivå som de var i hemlandet. De uppmanas därför att ta jobb på en lägre nivå för att sedan kunna arbeta sig upp. De motiveras att ta första bästa jobb och försäkras samtidigt att insatserna från introduktionen inte upphör. Genom »post placement services« får de erbjudanden om vidareutbildning, både engelskundervisning och yrkesinriktad utbildning, och hjälp med att hitta passande andra och tredjejobb.

### *Frivilligarbetare introducerar flyktingar*

#### *– exemplet LIRS*

Den lutheranska flyktingorganisationen har en lång tradition av bistånd till flyktingar från andra världskriget och framåt. Lutheran Immigration and Refugee Service, LIRS, tar emot mellan 300 och 500 flyktingar årligen. Deras lokalkontor tar emot federala pengar i relation till hur många flyktingar de tar emot men de litar också till donationer från privata stiftelser och frivilligarbete. Det senare gör att de har en viss självständighet att också vara flyktingarnas lobbyister. Frivilligarbetare används som tolkar, stödkontakter för enskilda eller familjer, till hjälp med arbetssökandet eller praktiska tjänster som att lära sig köra

bil, handla, klara sig i kollektivtrafiken, orientera sig i kulturlandskapet etc. LIRS försöker också knyta till sig läkare, tandläkare och datakunniga. Frivilligarbetarna kommer själva från en rad olika etniska grupper i lokalsamhället inklusive infödda amerikaner.

#### *Bosättningen klar*

Flyktingarna, och här gäller det enbart kvotflyktingar, kommer inte till USA förrän det är beslutat vilken organisation som ska ta ansvar för introduktionen. LIRS har alltså ansvaret från det att de anländer på flygplatsen. Organisationen har då fått en del information om nykomlingarna och deras bakgrund. Bostad är ordnad med de nödvändigaste möblerna och matvaror. Organisationen betalar som regel hyran den första månaden. Beroende på vilket program flyktingen ansluts till kan hyran betalas upp till fyra månader efter ankomst.

#### *Ekonomiskt bistånd villkorat*

Vilket ekonomiskt bidrag flyktingen får varierar med program. Allt ekonomiskt bistånd knyts till krav på deltagande, nu i än högre grad i och med den skärpta kontroll som krävs genom den s.k. välfärdsreformen. Många av flyktingarna som kommer till LIRS är utmattade efter lång vistelsetid i flyktingläger i andra länder och vill inte delta utan vila. LIRS ser det som en viktig uppgift att motivera dem till att arbeta – ett effektivt medel är information om att allt ekonomiskt bistånd är tidsbegränsat. Tackar man nej till ett arbete mister man dessutom rätten till gratis engelskundervisning. De flesta inser enligt LIRS behovet av att lära sig engelska.

#### *Stark betoning på självförsörjning*

Under de första veckorna efter ankomsten planerar man på LIRS tillsammans med flyktingen/familjen hur de snabbast möjligt kan bli självförsörjande och hur de sedan kan nå mer långsiktiga mål i form av yrkeskarriär och utbildning. De får samtidigt allmän information om det amerikanska samhället och om vilka rättigheter och skyldigheter de har som flyktingar. Från början betonas att de förväntas bli självförsörjande så snabbt som möjligt och att det ekonomiska stödet från det offentliga är både begränsat i omfattning och tid. Detta budskap återkommer i olika sammanhang. En viktig del av introduktionen är hjälp med budgetering, hur man ska få pengarna att räcka, vad det kostar för deras familj att leva i USA.

#### *Kvinnor också försörjare*

Normalt behöver familjerna minst två inkomster, något som kan vara problem i familjer där kvinnan



traditionellt har sin arbetsplats i hemmet. Förståelsen att kvinnor också måste tjäna pengar ökar dock med tiden. LIRS lägger särskild vikt på att kvinnorna ska informeras och om nödvändigt sker detta i deras hem. Behöver man då tolk ser LIRS till att det inte blir familjemedlemmar som tolkar.

#### *Information på modersmålet*

All information sker i första fasen på modersmålet. Informationen anpassas till den kunskap nykomlingarna redan har om det amerikanska samhället. När LIRS och flyktingen/familjen kommit fram till en plan skriver båda parterna under kontraktet. Under de första veckorna genomförs även en fysisk hälsoundersökning, LIRS har även försökt få in en psykisk bedömning men utan framgång. De allvarligaste fallen fångas trots det upp ganska tidigt menar man på LIRS. Det är bara ett fåtal flyktingar som fungerar så dåligt att de inte kan delta i språkundervisningen eller i arbetslivet. Tvärtom har yrkesarbetet en viktig förebyggande effekt på flyktingars psykiska hälsa.

#### *Alla ska lära sig engelska*

Engelskundervisningen är obligatorisk för både män och kvinnor så länge man får ekonomiskt bistånd. Undantag görs endast för personer med ansvar för barn under 18 månader. Annars lägger man stor vikt på att just föräldrar ska lära sig engelska, eftersom det har visat sig att detta förbättrar barnens skolprestationer.

#### *Jobbskapare medlar*

För att nå målet och snabbast möjligt få ut flyktingarna i jobb driver LIRS också en arbetsförmedling. De har s.k. jobbskapare som aktivt letar efter potentiella arbetsgivare och även ställer upp om det uppstår problem på arbetsplatsen. Nöjda arbetsgivare fungerar som goda referenser för att skapa fler jobb. Positiva artiklar i media bidrar också till att öka tillgången på arbetsplatser.

De första jobben flyktingarna får blir alltså s.k. ingångsjobb, som de snabbt kan lära sig. En tredjedel av dessa jobb har jobbutvecklarna funnit i livsmedelsindustrin, en femtedel inom andra manuella arbeten och andra inom varuhandeln. LIRS krav är att man betalar minimilön. Man accepterar inte arbetsgivare som har dåligt rykte, t.ex. på grund av sextrakasserier. Det har hänt att organisationen anmält arbetsgivare. Man försöker hitta jobb inom samma område som flyktingarna arbetat tidigare, för att en göra karriär möjlig allteftersom deras engelskkunskaperna ökar. Det första jobbet ska inte vara det sista, men man betonar från organisationen att det är nödvändigt att

utveckla sin kompetens för att komma vidare. Flyktingarna följs upp enligt ORR:s regler 90 dagar efter ankomsten. Varje flykting följs under sex månader, men normalt brukar LIRS ha kontakt med sina flyktingar under tre år efter deras ankomst.

#### *Jobb efter tre månader*

Resultatet av det ordinarie programmet är 75 procent i jobb efter 90 dagar. Det kommunala programmet som drev introduktionen i området (här Virginia) tidigare hade betydligt sämre resultat, endast 18 procent i arbete efter samma tid.

#### *Matkuponger eller bidrag max åtta månader*

Omedelbart efter ankomsten och under den första månaden får alla flyktingar samma introduktion, finansierad av federala medel. Vanligen får flyktingarna ekonomiskt bistånd fram tills de får jobb eller maximalt i åtta månader. Under de senaste åren har LIRS prövat en ny modell där självförsörjning betonas än mer genom att man undviker att ge kontantstöd. Flyktingarna får endast matkuponger och sjukförsäkring från det offentliga. Stödet varar endast under fyra månader. Om flyktingarna inte klarar att försörja sig därefter, ger LIRS stöd på individuell bas. I Virginia som prövat modellen har emellertid 85 procent av deltagarna fått arbete inom fyra månader.

#### *Särskilda program för kvinnor*

LIRS har ett antal olika program, ett mer specifikt är SUCCEED, Support, Cultural Competence, Education and Employment Development, som riktar sig särskilt till kvinnor. Målet är även här att de ska ha lättare att få jobb. Vid sidan av engelskundervisning och arbetsträning lägger man här stor vikt vid att informera om vilka rättigheter och möjligheter kvinnor har i USA, hur de ska ordna barnomsorg osv.

#### *Vägen till en effektiv introduktion*

På LIRS nämner man ett antal framgångsfaktorer:

- Skapa stöd hos alla för idén om arbete
- Etniskt sammansatt stab, ger språk- och kulturkompetens.
- Aggressiva jobbskapare.
- Uppföljning, »post placement services«
- Partnerskap. »Vi hjälper dej men förutsättningen är att du ställer upp själv.«
- Frivilligarbetare.
- Pengar och levande exempel. Tidigare flyktingars framgångshistorier.
- Det multietniska lokalsamhället. Etniska intresseorganisationer kan göra mycket i det här sammanhanget.

### *Acceptera första bästa jobb!*

Förutsättningen för att få ekonomiskt bistånd och gratis engelskundervisning är alltså att flyktingarna följer programmet och accepterar första bästa jobb de erbjuds. Vid frånvaro förlorar de delar av eller hela det ekonomiska biståndet och alternativa offentliga bistånd saknas. Bland de som arbetar med introduktionsprogrammet är de flesta övertygade om att för att nå målet måste de förmedla just arbetsmoral. Men även andra faktorer inverkar, som att alla insatser samlas på ett ställe, vilket underlättar uppföljning och ger ökad social kontroll. Det ökar också den samlade kompetensen hos tjänstemännen, som helst ska vara fleretnisk.

Förutom den egna arbetsförmedlingen kombinerad med uppföljning av både arbetsgivarnas och flyktingarnas behov ordnar LIRS praktiska ting som barnomsorg och transporter. I det amerikanska samhället är det ett stort problem för många, att ta sig från en plats till en annan utan bil. LIRS engagerar också delar av lokalsamhället i integrationsarbetet, både det amerikanska och det etniska.

### *Effektiv introduktionsmodell – katolska USCC*

En annan introduktionsmodell prövades av den stora katolska frivilligorganisationen United States Catholic Conference, USCC, i ett projekt i Chicago på åttiotalet. USCC ansvarar för introduktionsarbete för flyktingar i 119 områden över hela USA. Under 1995 hade USCC ansvaret för att bosätta sammanlagt 24 000 flyktingar. Projektet var ett samarbete mellan USCC och de federala myndigheterna, dvs. delvis federalt finansierat.

Målet med projektet var att få nyanlända kvotflyktingar i jobb snabbast möjligt. Man valde ut drygt 400 personer som skulle ha möjlighet att arbeta, i åldern 16–64 år, utan allvarliga hälsoproblem och utan ansvar för barn under 6 år eller beroende familjemedlemmar. Rekryteringen till projektet skedde redan i lägren innan ankomsten till USA. Deltagarna kom från Östeuropa, Mellanöstern och Sydostasien.

Några dagar efter ankomsten mötte var och en av flyktingarna sin flyktingkonsulent och började utvecklingen av en individuell plan. Under de första veckorna gjordes också en hälsokontroll, man efterforskade nödvändiga dokument och anmälde deltagarna till språkundervisning, arbetsträning och workshops. De fick arbetsvägledning både enskilt och i grupp. Särskild vikt lades vid att flyktingarna deltog i budgeteringen av de egna utgifterna.

Varannan vecka möttes flyktingkonsulenterna och

flyktingen och då gjorde man upp budget för nästa period. Särskilda jobbskapare engagerades som sökte upp potentiella arbetsgivare och även höll kontakt efter anställningsavtal träffats. Varje vecka träffades flyktingkonsulenterna och jobbskaparna så att informationen om den enskilde flyktingen kunde matchas med lediga jobb. För att underlätta samarbetet var dessa båda funktioner placerade i samma lokal.

Om någon inte följde planen fanns sanktionsmöjligheter. De var flexibla och kunde användas med varierande styrka beroende på hur allvarligt avbrottet var. Allmänt fick deltagarna först en varning och tid att följa upp sina förpliktelser. Om så inte skedde, drog man tillbaka de pengar som inte var knutna till löpande utgifter och räkningar. Deltagaren skulle straffas, inte hans eller hennes familj. För allvarliga avbrott, t.ex. att neka ta ett arbete, kunde man dra in allt ekonomiskt bistånd.

### *Jobb inom sex månader*

Resultaten från projektet var goda, 74 procent hade arbete inom sex månader efter sin ankomst till USA, 17 procent hade flyttat under perioden, blivit sjuka eller på andra sätt blivit icke »förmedlingsbara». Endast 8 procent var arbetsökande men utan jobb. Arbetslösheten var den här perioden runt 10 procent i Chicago.

Statistiken visar på variationer mellan etniska grupper. Bland kambodjanerna hade 88 procent jobb mot 57 procent av vietnameserna. I övriga grupper hade mellan 70 och 80 procent arbete. Polackerna var de som fick jobb snabbast, i genomsnitt inom mindre än två månader. De flesta jobben var på heltid och låg under minimilönen. För att undanröja alla incitament till att inte jobba lämnade programmet bidrag, om lönen var för låg att leva på. Samtidigt uppmanades deltagarna att fortsätta utbildningen i engelska också efter det att de fått arbete.

### *Frivilliga modellen effektivare än den federala*

USCC drev 1990 ett federalt finansierat projekt i jämförelse med ett federalt organiserat i samma område. Forskare vid universitetet i San Diego utvärderade de båda projekten och pekade på att USCC:s projekt skiljde ut sig vad gällde att alla insatserna var samlade på en plats, från utbetalning av bidrag till engelskundervisning och arbetsförmedling. De olika insatserna erbjöds samtidigt, till skillnad från de offentligt organiserade insatserna som löpte i olika stadier och baserades på att deltagarna klarade första stadiet för att gå vidare till nästa. Språkundervisningen låg först.

USCC:s projekt betonade personlig uppföljning av varje individ, beslut kunde tas utifrån god kännedom

om var och ens personliga förutsättningar och inte efter byråkratiska regler, vilket ökade flexibiliteten och möjligheten till ändringar under programmets gång. Projektet hade också målet att få ut folk i jobb snabbast möjligt, medan det federala programmet betonade utbildning. Tidsperspektivet var där också längre och deltagarna fick kontantstöd upp till åtta månader.

USCC-projektet gav ekonomiskt bistånd i mindre än ett halvår men hade däremot en aktiv arbetsförmedling vilket det federala saknade. Där hänvisades flyktingarna till det ordinarie offentliga systemet, där arbetsförmedlandet var mer tungrott och utgick från generella språktest i stället för individualisering av insatserna. Intervjuer med deltagarna i båda programmen tyder på att kontakten mellan projektarbetarna och flyktingarna var tätare och bättre i USCC-projektet än i det federala. Det nådde också bättre resultat, 52 procent av deltagarna mot 40 procent fick jobb. De fick också jobb snabbare och projektet blev därmed billigare.

#### *Säråtgärder bäst*

På USCC menar de att insatser för flyktingar bör organiseras särskilt och inte införlivas i det traditionella välfärdssystemet, något som är kontroversiellt även i USA då det kan uppfattas som en stigmatisering av flyktingar som grupp eller som en positiv särbehandling.

Argumentet från USCC:s sida är att flyktingar inte kan orientera sig i systemet, t.ex. inte vet hur arbetsförmedlingen fungerar. Tjänstemännen är dessutom inte kvalificerade för att ta hand om de speciella insatser som flyktingarna kräver. Flyktingarna hör som grupp heller inte hemma i de vanliga socialhjälpssystemet. USCC betonar också att det är viktigt att rikta insatser även mot lokalsamhället och att informera om nykomlingarna.

#### *Årliga utvärderingar*

Office of Refugee Settlement, ORR, under Hälso- och välfärddepartementet har det överordnade ansvaret för bosättning och integrering av flyktingar. ORR gör årliga utvärderingar av sitt arbete. Den enkät man gjorde 1995 visade att flyktingarna möter stora ekonomiska svårigheter, när de ska etablera sig i USA. Förvärvsintensitet och genomsnittslöner stiger emellertid med antal vistelseår för de flesta av flyktinggrupperna. Efter fem, sex år är den genomsnittliga timlönen för flyktingarna klart över den fastställda minimilönen i landet – även om den fortfarande är betydligt under den genomsnittliga timlönen för befolkningen som

helhet. Enligt ORR har utbildning och kunskap i engelska stor betydelse för flyktingarnas möjligheter på den amerikanska arbetsmarknaden.

Förvärvsintensiteten för flyktingar som kom mellan 1990–1995 var hösten 1995 42 procent. Personer från länder i Afrika och Sydostasien (utom Vietnam) möter de största problemen på arbetsmarknaden medan latinamerikanerna är yrkesaktiva i relativt hög grad. Medan förvärvsintensiteten steg mellan 1994 och 1995 för flyktingar från Latinamerika, Mellanöstern, f.d. Sovjetunionen, Vietnam och andra länder i Sydostasien sjönk den för flyktingar från Afrika, speciellt för kvinnor, och Östeuropa. Av de afrikanska kvinnorna hade 41 procent haft jobb någon gång efter ankomsten, men endast 25 procent hade jobb hösten 1995.

I undersökningen frågade man de flyktingar i arbetsför ålder, som inte arbetade och heller inte sökte arbete, om orsaken. En dryg tredjedel svarade att de utbildade sig, en tredjedel var handikappade eller hade dålig hälsa och knappt en femtedel uppgav att de talade för dålig engelska. En sjundedel (de allra flesta var kvinnor) svarade att de inte kunde söka arbete på grund av ansvar för barn.

## Exemplet Nederländerna

#### *Invandringspolitiken*

Invandringspolitiken i Nederländerna har de senaste åren skärpts betydligt. Beträffande familjeåterföreningar accepteras endast kärnfamiljen och kraven på försörjning har ökat. Det har också blivit svårare att få asyl. Invandringen består numera huvudsakligen av familjeåterföreningar till kärnfamiljer, där man kan dokumentera att man kan försörja nykomlingarna, och av flyktingar. Den senaste regeringskoalitionen (2002) har lagt förslag till ytterligare skärpning, bland annat föreslås att invandrare som gifter sig med holländare ska bli tvungna att betala femtusen euro för att gå en 100-timmarskurs i holländska.

Av Nederländernas befolkning på drygt 15 miljoner var knappt 5 procent utlandsfödda 1996. De största grupperna består av invandrade från kolonierna eller som arbetskraft, ingen av flyktinggrupperna tillhör de nio största etniska grupperna. Undantag kan vara bosnierna då det finns en ansevärd grupp arbetskraftsinvandrare från tidigare Jugoslavien. De största grupperna utgörs av surinameser, indonesier, turkar, marockaner och tyskar. På åttiotalet bestod de största flyktinggrupperna av latinamerikaner, tamiler och

vietnameser. Idag dominerar irakier, afghaner, iranier, tamiler, somalier och bosnier bland de asylsökande.

#### *Minoritetspolitik med positiv särbehandling*

I Nederländerna bedriver man sedan slutet av sjuttio-talet något som man kallar minoritetspolitik. Den blev ett resultat av en rapport som uppmärksammade de dåliga levnadsvillkoren för olika etniska grupper, särskilt vad gällde arbetslöshet och boendesegregation. Minoritetspolitikens mål är att de som man kallar minoriteter med uppehållstillstånd ska integreras i det nederländska samhället samtidigt som de ska kunna behålla sin kulturella identitet. Tidigare gällde det framför allt invandrade från de forna kolonierna, Surinam och Nederländska Antillerna, invandrade »gästarbetare« och deras familjer, romer och flyktingar.

Under åttiotalet steg arbetslösheten bland de etniska minoriteterna betydligt mer än bland övrig befolkning. Tanken på positiv särbehandling fick fäste och idag praktiseras sådan till viss del när det gäller arbetsökande med minoritetsbakgrund inom ett antal områden inom den offentliga förvaltningen. En ny rapport i slutet av åttiotalet ledde till ökade krav på att minska arbetslösheten, höja utbildningsnivåerna och ytterligare stärka minoritetsgruppernas juridiska rättigheter. I rapporten konstaterades att många arbetskraftsinvandrare som varit länge i landet pratade dålig nederländska.

Minoriteter definieras numera som alla invandrar-grupper, inklusive olika flyktinggrupper, som finns i en utsatt situation när det gäller levnadsförhållanden. Integrationspolitiken ska vara aktiv och omfatta utbildning i nederländska och ge en grundläggande kunskap om det nederländska samhället.

Förändringarna i politiken ledde till pilotprojekt i arton kommuner. Det som föll bäst ut enligt en utvärdering var det s.k. PIN-projektet i Rotterdam, som sedan stått modell för det introduktionsprogram för nyanlända flyktingar och invandrare som används i samtliga nederländska flyktingmottagande kommuner.

#### *Integrationspolitiken – obligatorisk introduktion*

En relativt stor grupp har fått tidsbegränsade uppehållstillstånd. Med undantag av dessa har alla med uppehållstillstånd samma rättigheter till socialbidrag, sjukvård, utbildning och arbete som nederländska medborgare. Socialbidraget kan emellertid påverkas, om man inte deltar i det introduktionsprogram som erbjuds, på samma sätt som socialbidraget kan påverkas för övriga bidragstagare. Kommunerna har sedan 1996 laglig rätt att kräva att flyktingar och andra nyanlända som man misstänker kan komma

att tillhöra de utsatta skara, ska skriva under kontrakt om att delta i ett obligatoriskt introduktionsprogram. Man kan sedan 1997 bötfälla de flyktingar och invandrare som inte deltar i det obligatoriska programmet, även om de inte uppbär socialbidrag.

#### *Bostadsbrist begränsar valfriheten*

Flyktingarna har små möjligheter att själva välja i vilken kommun de ska bosätta sig, om de inte kan skaffa sig bostad på egen hand. I praktiken är det få som klarar det och det blir bosättningskommunen som har kravet på sig att tillhandahålla en lämplig bostad.

När det gäller boendesegregationen har den holländska staten gradvis minskat sina insatser, bostads-situationen är numera främst kommunernas ansvar. Myndigheterna försöker sprida flyktingarna över hela landet men en stor andel flyttar innan det gått fyra månader. Man antar att de flyttar till de stora städerna. Vissa grupper arbetskraftsinvandrare är överrepresenterade i de äldre bostadsområdena i storstäderna och har lägre boendestandard och är mer trångbodda än majoritetsbefolkningen. Om detta också gäller flyktingar vet man inte.

#### *Många hinder på arbetsmarknaden*

När det gäller de etniska minoriteternas levnadsförhållanden är det svårt att få aktuella data, då det sedan andra världskrigets registrering av judar finns en stor motvilja mot registrering av all etnisk bakgrund i Nederländerna. Det har länge varit svårt att ens få uppgifter på hur stora de olika grupperna är. Det har heller inte gjorts några speciella studier av levnadsförhållandena bland flyktingar i Nederländerna. Den offentliga statistiken rörande sysselsättning och utbildning skiljer inte ut flyktingar och andra invandrare. Det finns emellertid uppgifter som tyder på att flyktingar och andra invandrare möter betydande svårigheter på den nederländska arbetsmarknaden.

De begränsade data som finns antyder en andel sysselsatta på omkring 44 procent för män och 28 procent för kvinnor. Nederländska inrikesministeriet meddelar att sysselsättningen efter två år i landet ligger runt 20 procent och att den med längre vistelsetid stiger upp mot 50 procent. Motsvarande siffror för befolkningen som helhet ligger på 74 procent för män och 45 procent för kvinnor. Detta är siffror från mitten av nittio-talet och därefter har andelen sysselsatta vuxit för befolkningen som helhet men krympt för flyktingarna.

Registrerad arbetslöshet för nederländska män låg 1995 på fem procent, för kvinnor på tio procent. För »andra nationaliteter« låg den sammanlagda arbets-

lösheten på 27 procent för både män och kvinnor. Det Nederländska flyktingrådet säger sig ha ett intrycket av att bosnierna haft lättare att få jobb än andra, dels beroende på vad de kallar »kulturell närhet« dels på att många bosnier har hög och relevant utbildning.

På flyktingrådet anser man inte att diskriminering på grund av hudfärg är en förklaring till högre arbetslöshet och lägre förvärvsintensitet, eftersom invandrade från kolonierna har en något bättre arbetsmarknadssituation än andra invandrargrupper med ljusare hudfärg.

#### *Utbildning med förhinder*

Integrationspolitiken har heller inte varit särskilt framgångsrik när det gäller utbildningen, vilket många framhåller som ett allvarligt problem. En stor andel med minoritetsbakgrund slutar skolan på relativt låg nivå och går inte vidare med utbildningen. Försök att ge extra resurser till skolor med hög andel elever med minoritetsbakgrund har inte gett resultat.

#### *Opinioner i mottagningsamhället.*

##### *Utbredd rasism och främlingsfientlighet*

En attitydundersökning som gjordes 1997 visar att en fjärdedel av de tillfrågade inte vill ha personer med en »annan ras« till grannar, en tredjedel ansåg att regeringen bör prioritera infödda nederländare i bostadspolitiken, siffror som uppges vara oförändrade sedan 1975. Utredarnas informanter menade att nederländarna håller på att bli allt mindre positiva till invandrare än tidigare.

Det relativt stora antal nederländare som röstade på invandrarkritiska Pim Fortuyns lista i valet 2002 antyder, liksom nuvarande regeringskoalitionens ansträngningar att dämpa invandringen, också att opinionen förändrats i negativ riktning. I Nederländerna har man sedan 1971 haft partier med rasistiska uppfattningar. Opinionsundersökningar bland ungdomar visar också att främlingsfientligheten och rasismen är tämligen utbredd.

Det finns flera organisationer som arbetar mot rasism och 1994 inrättade man Equal Treatment Commission och antog en lag som är en utvidgning av jämställdhetslagen och som förbjuder särbehandling på grund av kön, sexuell läggning, ras och nationalitet.

#### *Statligt ansvar för introduktionen*

Staten har ansvaret för mottagandet och utplacering av flyktingar. Centrala myndigheter bestämmer innehållet i och finansierar de introduktionsprogram som flyktingar och andra invandrare erbjuds i kommu-

nerna. Efter utplacering i kommunerna hör flykting- och invandrarfrågorna hemma i respektive samhällssektor, som för övriga invånare. Det praktiska arbetet med att placera ut flyktingarna hör hemma under ett självständigt organ under Justitiedepartementet. I övrigt är det Inrikesdepartementet, som svarar politiskt för bosättningspolitiken. De har också ansvaret för kontakten med kommunernas centralförbund och för att informationen fungerar mellan de inblandade myndigheterna.

#### *Kommunerna skyldiga ta emot flyktingar*

Regionmyndigheterna har ett övergripande ansvar för bosättningsplanerna. Kommunerna har skyldighet att varje år ta emot flyktingar i relation till antalet invånare. Kommunerna ser till att det finns bostad och att integrationspolitiken förverkligas genom introduktionsprogrammen.

Som vi redan nämnt ändrades lagen 1997 så att kommunerna fick möjlighet att bötfälla invandrare, som vägrar delta i introduktionsprogrammen. De som får socialbidrag måste delta. Bakgrunden till det ökade inslaget av tvång är målsättningen att fler bland de invandrade ska bli ekonomiskt självförsörjande. Andelen som deltar i programmen har tidigare varit nere i 20–30 procent. Tvångsinslagen har väckt kraftig kritik bland enskilda forskare och de frivilligorganisationer, som är inblandade i introduktionen. De menar att skärpningen snarast motiveras av de allt starkare högerextrema krafterna i opinionen och inte av bristande motivation hos de invandrade.

#### *Målet egenförsörjning*

Målsättningen med introduktionsprogrammen är att man genom språkundervisning och vägledning ska bistå nyanlända att så snart som möjligt klara sig på egen hand. En investering i nyanlända ska hindra framväxten av nya grupper med undermåliga levnadsförhållanden. Programmen ska fungera så att de snabbast möjligt leder till vidare utbildning eller yrkesaktivitet.

Det är det kommunala invandrarkontoret, som genom en eller flera intervjuer, värderar om nyanlända ska delta i ett introduktionsprogram. Det som den nyanlända och invandrarkontoret kommer fram till bekräftas skriftligt, om möjligt både på nederländska och den nyanländes modersmål. Om den nyanlända mottar socialbidrag blir avtalet ett introduktionskontrakt.

#### *Introduktionsexamen*

Introduktionsprogrammet ska innefatta 500 timmars undervisning i nederländska, samhällskunskap

och yrkesorientering. Kursen avslutas genom att den nyanlände prövas i en standardiserad examen. Kommunerna får statligt stöd i relation till antalet ingångna kontrakt och antal genomförda program. Tanken är att den formen av stöd ska fungera som ett incitament för kommunerna att inrätta effektiva program.

Utvärderingar av det nya systemet har inte visat så goda resultat som man hoppats på Inrikesdepartementet, särskilt inte när det gäller möjligheten att få jobb efter programmet. Deltagandet har emellertid ökat avsevärt – till 95 procent av flyktingarna och 35 procent av andra nyanlända. Anledningen till den låga siffran för andra än flyktingar är sannolikt att dessa framför allt är anhöriginvandrare och att kraven på familjeåterföreningar nu är höga vad gäller försörjning. Dessa nyanlända kommer därmed aldrig i kontakt med socialtjänsten och dess krav på deltagande i introduktionsprogram.

### *PIN-projektet i Rotterdam*

Program Integration Newcomers, PIN, var det mest framgångsrika av 18 pilotprojekt och är modell för introduktionsprogrammen i de holländska kommunerna. Målgruppen är alla nyanlända, flyktingar och andra, med undantag av EU-medborgare.

Varje år kommer mellan 2 000 och 3 000 nyanlända till Rotterdam. När PIN-projektet utvärderades bestod flyktinggruppen av personer från tidigare Jugoslavien, Irak, Iran, Somalia och Angola. Bland anhöriginvandrarna dominerade personer från Turkiet, Kap Verde, Surinam och Aruba. Alla fick erbjudande om att delta i introduktionsprogrammet. Nyanlända som inte hörde av sig kontaktades om och när de sökte socialbidrag eller arbete. I praktiken betyder det att PIN har kontakt med de flesta flyktingar men med färre anhöriginvandrare.

### *Noggrann kartläggning*

Introduktionsprogrammet inleds med en omfattande intervju för att kartlägga bakgrund, utbildning, yrkeserfarenheter och önskemål. Intervjuerna sker på den nyanländes modersmål och ska genomföras inom fyra månader. Därefter inleds en introduktionskurs under 20 timmar i veckan i fyra veckor på modersmålet. Här ges grundläggande samhällskunskap, inklusive information om s.k. oskrivna regler, dvs. hur man uppför sig i Nederländerna.

Efter introduktionskursen startar kursen i nederländska språket. Man delar upp deltagarna i grupper efter utbildningsbakgrund, motivation, yrkes- och

språkkunskaper m.m. Beroende på behovet ges mellan 400 till 1 000 timmars undervisning. Genom utvärderingar har man kommit fram till att det är viktigt med intensiv undervisning, mellan 14 till 32 timmar i veckan. Försök har också gjorts med kurs på 50 timmar i veckan med goda resultat. Efter åtta veckor hade de flesta deltagarna tillräckligt med språkkunskaper för att klara sig i vardagen.

### *Maximalt 18 månader*

Slutligen, efter genomförd språkkurs, får nykomlingarna vägledning i hur han eller hon bäst kan gå vidare i utbildningssystemet eller på arbetsmarknaden. Programmet ska kunna genomföras på maximalt 18 månader, hellre 12 och allra helst 8–10 månader. Programmet innefattar alla kostnader för deltagande inklusive kostnader för barnomsorg. Omkring 70 procent av målgruppen har börjat på programmet, tio till femton procent har inte velat delta, övrigt bortfall förklaras av flyttningar, graviditeter, osäkert uppehållstillstånd samt att ett antal kvinnor inte tillåts delta av sin familj.

### *Ömsesidig respekt*

Viktigt i PIN-modellen är förhållningssättet, att inte ha en ensidig omhändertagarattityd utan att det handlar om ömsesidiga respektfyllda relationer. Var och en av de anställda på PIN har ansvar för ett visst

### **Framgångsfaktorer inom PIN-projektet**

- De anställda har olika etnisk bakgrund och täcker så gott som alla aktuella språk, vilket underlättar kommunikationen i starten jämfört med om man måste använda sig av tolk, samtidigt som de har både kunskap och förståelse för de problem de nyanlända står inför.
- Introduktionens olika insatser är samlade på en plats och de nyanlända har en enda kontaktperson, vilket skapar en närmare kontakt och tydligare ansvar.
- Samhällsorienteringen sker tidigt och genomförs på de nyanländas modersmål.
- Språkundervisningen är intensiv, vilket tycks vara mycket effektivare än en över tid utdragen undervisning.
- Relationerna präglas av ömsesidighet. Kontrakt och ekonomiska sanktioner är en del av detta. Flyktingen kan genom sitt deltagande byta till sig pengar och är alltså ett aktivt subjekt, det spelar roll vad han eller hon gör. Sammanhangen mellan egna insatser och rättigheter förmedlas mycket tydligt.

antal nyanlända, som då har en enda person på PIN-kontoret att relatera till. Avhoppen från introduktionen är få och det är sällan de behöver ta till sanktioner i form av reducerade socialbidrag.

#### *En tredjedel i jobb efter ett år*

Efter ett år har 35 procent av deltagarna arbete, vilket betraktas som bra resultat på Rotterdams lokala arbetsmarknad, där arbetslösheten är ca 20 procent och en tredjedel av de arbetslösa tillhör etniska minoriteter. De högerextrema partierna är dessutom starkare i Rotterdam än i övriga landet. Yrkesdeltagande är emellertid inte den centrala målsättningen med PIN. Programmet ska göra de nyanlända i stånd att klara sig själva i samhället, inte primärt att få jobb. Test som görs efter kurserna tyder på att språkundervisningen i projektet är mycket bra och både de ansvariga inom projektet och på centrala myndigheter värderar projektet som framgångsrikt.

## Vad flyktingkommissariatet rekommenderar

FN:s flyktingkommissariat, UNHCR, har tillsammans med en frivilligorganisation i Australien, Victorian Foundation for Survivors of Torture gett ut en handbok rörande mottagande och integration av flyktingar, *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*. Innehållet utgår från den konferens i ämnet som hölls i Sverige våren 2001 och samlar erfarenheter från ett stort antal flyktingmottagande länder.

Målen för integrationen av flyktingar, i det här sammanhanget oftast de som vi benämner kvotflyktingar, är enligt handboken

- att återupprätta säkerhet, kontroll och socialt och ekonomiskt oberoende,
- att främja förmågan att återuppbygga en positiv framtid i mottagarlandet,
- att främja familjeåterförening och återupprätta stödjande relationer inom familjer,
- att främja kontakter med frivilliga och professionella som kan stötta,
- att återupprätta förtroendet för politiska system och institutioner och förstärka de mänskliga rättigheterna och rättssamhället,
- att främja kulturell och religiös integritet och återupprätta anknytningen till och främja deltagandet i samhället, sociala, kulturella och ekonomiska system genom att värdera mångfald,
- att motarbeta rasism, diskriminering och främ-

lingsfientlighet och bygga välkomnande och gästfria samhällen,

- att stödja utvecklingen av starka, sammanhängande flyktingsamhällen med trovärdiga ledarskap,
- att främja förhållanden som stöder integrationspotentialen hos alla bosatta flyktingar med hänsyn till ålder, kön, familjestatus och tidigare erfarenheter.

Ett av de viktiga inledande stegen är att matcha flyktingarna med samhällena. Att hitta strategier för att försäkra sig om att flyktingarna placeras där de har bäst möjligheter för en framgångsrik integration. Samhällen där flyktingarnas behov bäst kan tillgodoses. Den första bosättningen är särskilt kritisk menar författarna, eftersom det är då som flyktingarna har störst behov av bistånd. Saknas detta blir de förr eller senare tvungna att flytta. Erfarenheten visar att denna sekundära migration ofta leder till en bättre situation – men om flytten inträffar tidigt kan den inverka negativt och försena integrationsprocessen.

Handbokens författare ställer frågan om man bör främja geografisk spridning av flyktingar. I många av mottagningsländerna har flyktingar bosatt sig i större städer, där de samlats i egna etniska/kulturella enklaver och utvecklat service och stöd till nykomlingar. En del av dessa områden har emellertid blivit överbefolkade och kännetecknas av bostadsbrist och hög arbetslöshet. Vissa regeringar försöker därför uppmuntra en spridning av flyktingarnas bosättning, särskilt till glesbygdsområden. I andra länder satsar man tvärtom på att utveckla de befintliga etnisk/kulturella lokalsamhällena, så att de kan stödja och välkomna de nyanlända. I många länder är också närvaron av familj och tidigare landsmän kriterier för urval av kvotflyktingar och påverkar därför bosättningen i just dessa områden.

#### *Fri bosättning*

Flyktingar ska liksom övriga invånare ha rätt att bosätta sig där de själva vill menar författarna. Att främja spridning av bosättning behöver emellertid inte vara oförenligt med denna frihet. De nämner exempel från Quebec, Kanada, där nyanlända flyktingar uppmuntras (men tvingas inte) att bosätta sig i samhällen utanför storstaden Montreal. Flyktingarna har rätt till integrationsbistånd (introduktion) oavsett var de bosätter sig. Spridning kan bidra till att

- förhindra överbefolkning i vissa storstadsområden,
- minska kostnaderna, särskilt för bostäder som oftast är dyrare i storstadsområden,
- gynna ekonomiskt oberoende genom att matcha flyktingarna med arbetsmarknaden,
- främja engagemang inför flyktingmottagande inom hela landet,

- finna samhällen som stämmer överens med flyktingarnas behov och
- samtidigt gynna regionens ekonomiska och sociala utveckling.

Om det finns större grupper landsmän etablerade i mottagningslandet spelar de emellertid ofta en mycket positiv roll menar författarna genom praktiskt, känslomässigt och moraliskt stöd samt gemenskap med individer som de delar kultur, språk och gemensamma erfarenheter med. Där grupperna utgör egna lokalsamhällen kan de även erbjuda jobb, barnomsorg m.m.

Det är oerhört viktigt att flyktingarna får adekvat, aktuell och realistisk information om vilka möjligheter, fördelar och nackdelar som olika bosättningskommuner har. Här behövs ofta också utbildning av de tjänstemän som är inblandade i bosättningsvalet samt tillräcklig tid för intervju för att förhindra missförstånd och senare kostnader. Valet av bosättning bör också dokumenteras i alla sina stadier.

#### *Flyktingarnas förutsättningar*

Ett antal faktorer kan påverka det stöd som flyktingar kan få:

- Deras förmåga att tala värdlandets språk flytande.
- Deras psykologiska hälsa. Avsaknad av tillit till andra kan vara ett hinder, skuld kan påverka självkänslan etc.
- Familjesituation. Många har förlorat eller skiljts från familjemedlemmar.
- Huruvida de har familjemedlemmar i mottagningslandet eller annan kontakt med stödjande nätverk.
- Tidigare sociala förhållanden. Flyktingar från landsbygdssamhällen i utvecklingsländer kan behöva mer intensivt stöd för att klara den kulturella anpassningen, särskilt om de bosätter sig i högggradigt urbaniserade och industrialiserade samhällen.

#### *Mottagarlandets förutsättningar*

Faktorer i mottagarsamhället som påverkar situationen är:

- Förekomsten av stöd till flyktingar och invandrare.
- Förekomsten av etablerade flykting- och andra etnisk/kulturella grupper och deras möjlighet att erbjuda stöd.
- Det sociala klimatet i mottagningssamhället – välkomnande eller ej, finns förståelse för flyktingars särskilda erfarenheter etc.
- Huruvida landet har en tradition av frivilligarbete som stöder människor med särskilda behov.

Det långsiktiga målet med integrationsprogram (eller introduktionsprogram) är att se till att flyktingar har samma tillgång till service som infödda och att flyktingar kan bli delaktiga i det nya landet. I de flesta mottagarländer erkänner man att flyktingar som nyanlända har särskilda och intensiva behov av stöd – något som inte kan tillgodoses av befintlig service. Därför erbjuder de flesta länder specialiserade tidsbegränsade program som ska tillgodose flyktingarnas individuella behov. Vissa av de nyanlända kan behöva integrationsstöd under längre tid än andra, men det kan då vara ett stöd som ges inom befintlig service, inte som säråtgärder för flyktingar.

Strategin är som regel att flyktingarna ska få hjälp till självhjälp och att samhället ska stödja nyanlända. Utan den strategin är det stor risk att flyktingar uppfattas som några som har särskilda behov som bara kan tillgodoses genom långsiktiga och specialiserade insatser, något som kan bidra till att isolera flyktingarna från det omgivande samhället.

#### *Lärorika erfarenheter*

För många värdländer handlar flyktingmottagandet om att ta emot ett begränsat antal människor från flera olika länder. Många gånger nya länder. Det kan därför ta viss tid innan flyktingmottagarna förstår vilka behov nykomlingarna har och lyckats skräddarsy program som passar. Aktuella etniska organisationer kanske saknas liksom tillgången på språk- och kulturkompetens. I många små lokalsamhällen kan detta utgöra tydliga hinder. Här finns emellertid en hel del erfarenheter att hämta från etablerade mottagarländer enligt UNHCR:s handbok, bl.a. att man

- planerar för introduktionsprogram på nationell nivå – för att undvika dubbeljobb på lokal nivå,
- sprider goda lokala exempel, skapar nätverk mellan inblandade aktörer,
- inrättar pooler för tolkhjälp och kulturkompetens.

I ett litet mottagarsamhälle kan det vara svårt att ha personal anställd på heltid för att serva flyktingarna, svårt att hitta språk- och kulturkunniga som kan förstå de nyanländas behov. I Ontario, Kanada har man utvecklat en modell (The Thunder Bay Community Resource Program) för just den här situationen. Man rekryterar flyktingar från en ny grupp, förser dem med utbildning och anställer dem som en slags springvikarier, som kommer vid behov. Dessa Kommunens Resurspersoner, kan vara ledarförmågor, professionella med erfarenheter från sociala arbeten eller liknande. De blir kontaktpersonen för de nyanlända, en bro till det omgivande samhället, som ger



råd och stöd individuellt lika väl som samhällsorientering i grupp.

Dessa stödpersoner fungerar också som resurs gentemot mottagarsamhället. De utbildar personal inom motsvarande arbets-, bostadsförmedlingar, hälsovård och skolor. Erfarenheterna visar emellertid att behoven från de nyanlända kan bli övermäktiga och det finns anledning att redan från början dra tydliga gränser mellan arbete och fritid för resurspersonerna.

### *Språket avgörande*

Att lära sig det mottagande landets språk är avgörande för integrationen. Det finns emellertid en rad faktorer som påverkar förmågan att lära sig ett nytt språk. För det första om man kan läsa och skriva på modersmålet, om man behärskar andra språk än sitt modersmål, om man haft någon tidigare kontakt med värdlandets språk. Ålder spelar också in, det är svårare att lära språk ju äldre man blir, och hur det står till med det psykiska välbefinnandet. Posttraumatisk stress och liknande försvårar givetvis.

Det finns också andra faktorer som kan påverka deltagandet i språkundervisningsprogram:

- Tidigare skolerfarenheter, en del har aldrig befunnit sig i en klassrumssituation.
- Familjeansvar och tillgång till barnomsorg.
- Ekonomi, en del vill prioritera jobb.
- Kön. I många kulturer är det inte accepterat att kvinnor deltar i könsblandade sammanhang. I kulturer där kvinnans roll är begränsad till hemmet, kanske språkundervisning för kvinnor inte prioriteras. Detta bör mottagarländer vara medvetna om skriver författarna till handboken eftersom integrationen är avgörande både för kvinnorna själva och deras familjer och barn.

Det finns också en rad faktorer i värdländerna som påverkar möjligheterna till effektiv språkinläring:

- Tillgång till språkutbildning.
- Tillgång till tolkar, professionella lärare i andraspråk, i vuxenundervisning, i att undervisa analfabeter m.m.
- Huruvida utbildningsinstitutionerna är förberedda för att möta vuxna med särskilda utbildningsbehov. Utbildningssystemen i många värdländer är högt utvecklade för att möta behoven hos infödda som har redan har en utbildningshistoria.
- Studiefinansieringen för den enskilde.
- Barnomsorg, transport till skolan m.m. för att göra deltagande möjligt.
- Möjlighet att öva språket ifråga.
- Det relativa behovet av att tala det nya språket om det krävs för att man ska överleva.

Flyktingar med särskilda behov, som inte kan läsa eller skriva sitt eget modersmål, som kommer från samhällen med huvudsakligen muntliga traditioner, eller som lider av trauma kan behöva anpassad språkträning. Mottagarländerna har prövat olika metoder för att få dessa grupper att delta i undervisningen:

- Integrera psykologiskt och samhällsorienterande stöd med språkträning.
- Ge språkträning i speciella sammanhang, inte traditionell klassrumsundervisning.
- Underlätta med praktisk hjälp till barnpassning, transport etc.
- Engagera speciell lärarkompetens, just för alfabetisering.
- Erbjud flexibel undervisning (under längre tid, alternativt intensivare och kortare).
- Utveckla möjligheter till tvåspråkig undervisning.
- Engagera etnisk/kulturella grupper i själva planerandet av språkprogrammen.
- Anlita dessa grupper när det gäller att hitta lärare. Lärare i språkundervisningen behöver allmänt ha kompetens för undervisning av s.k. andraspråk, vuxenundervisning och undervisning över kulturgränserna, lika väl som i att undervisa vuxna med särskilda behov.

### **Hur nå ekonomisk självförsörjning?**

Integrationsprogram bör

- erbjuda ett program där flyktingens kompetens värderas och stöd vid arbetsplacering,
- ha strategier för att hindra diskriminering och främja lika möjligheter till anställning, strategier som riktar sig både till arbetsgivare och flyktingar själva,
- erbjuda stöd för egenföretagande,
- stödja flyktingars väg in på arbetsmarknaden och lika möjligheter att göra karriär,
- införliva strategier för att främja och stödja förvärvsmöjligheter för flyktingkvinnor, unga och äldre flyktingar.

Specifika program för att stödja egenförsörjning bör

- utgå från ett förhållningssätt där flyktingarna är en del av ett partnerskap för att försäkra sig om att de spelar en aktiv roll och känner att de »äger jobbsökar-processen«,
- bistå flyktingar inför presentationen hos arbetsgivare,
- ge språkstöd,
- ge stöd åt kvinnor, äldre och unga,
- engagera arbetsgivare och fackföreningar,
- engagera mottagarsamhället.

### *Apropå kön*

»Women-at-risk« är flyktingkvinnor som UNHCR bedömer saknar traditionellt skyddsnät och därför är i behov av särskilt skydd från flyktingmottagarnas sida. Australien, Canada och Nya Zeeland har särskilda program för »women-at-risk«. Kvinnor som avses har utsatts för traumatiserande upplevelser och många saknar personliga resurser som utbildning och yrkeserfarenheter. De flesta saknar också familjestöd. Det kan behövas särskilda insatser för att identifiera dessa utsatta kvinnor och också kraftfullare stödprogram enligt UNHCR.

Våld inom familjen förekommer i alla samhällen, tvärs över kultur-, etniska och socioekonomiska gränser. Flyktingkvinnor som utsätts för våld inom familjen är emellertid särskilt utsatta eftersom de

- saknar stöd från familj och omgivning
- kan vara okunniga om vilket skydd de kan få genom lag och annat
- ofta är överdrivet toleranta mot sin partner om han i sin tur är offer för traumatiserande upplevelser
- inte kan språket i det nya landet och inte vet vilka möjligheter de har att få hjälp m.m.

### *Utsatta kvinnor*

Många flyktingkvinnor kommer från samhällen där traditioner väger tungt och där det finns starka normer mot separation och skilsmässa.

Utsatta kvinnor möter ökad risk att isoleras socialt, drabbas av depression och ångest och tappa förmågan att ta hand om och stötta sina barn. I vissa länder har man försökt samla dessa kvinnor för att överbrygga isolering och främja ömsesidigt stöd och få kvinnorna att bekämpa de hinder som finns för deras integration. Kvinnor som kommer från könssegrerade samhällen, som haft en roll som underställda och utsatta för manligt våld kan känna sig särskilt otrygga eller obekväma att diskutera inför män. Erfarenheterna från etablerade flyktingmottagande länder är att vissa flyktingkvinnor tenderar att utebli från språkträning och samhällsorientering, som sker i könsblandade grupper.

Det kan alltså finnas behov av att inrätta särskilda kvinnogrupper i språkundervisningen samt att ge samhällsorientering i grupper där kvinnorna kan känna igen sig och ge varandra stöd. I Kanada har man bland annat avtalat med etnisk/kulturella servicebyråer att skraddarsy program efter de specifika behov som kan finnas i gruppen. Här har man också försäkrat sig om att språkundervisningen och samhällsorienteringen också tar upp frågor som sexuella trakasserier, våld inom familjen och könsdiskriminering på arbetsplatserna. Det gäller också att orga-

nisera programmen så att kvinnorna har praktiskt möjlighet att delta, dvs. att det finns barnomsorg, att de kan transportera sig till kurserna m.m. Det är också viktigt att lärarna blir medvetna om frågor som rör könsdiskriminering och kvinnors utsatthet.

Statistik från UNHCR visar att det är markanta skillnader mellan män och kvinnor i många av flyktingarnas ursprungsländer – när det gäller analfabetism, utbildning, inkomster. Alltid till kvinnornas nackdel.

### *FN emot könsstympning*

I många av flyktingarnas ursprungsländer tillämpas kvinnlig könsstympning ( i 28 länder i Afrika samt några i Asien och Mellanöstern). Åtskilliga av dessa kvinnor lider av långvariga komplikationer av könsstympningen som kräver särskild omvårdnad, speciellt inför graviditet och förlossning men också mer allmänt. Det finns familjer som önskar att deras döttrar går igenom denna tradition, vilket utgör ett dilemma för mottagarländerna som ska respektera flyktingarnas kultur samtidigt som man ska bekämpa könsstympningen. Olika organ inom FN har emellertid bestämt uttalat sig emot könsstympningen, som något oacceptabelt, något som måste elimineras. Kulturer är dessutom inte statiska utan förändras och reformeras ständigt. Könsstympningen är förbjuden i ett antal mottagarländer – något som flyktingarna inte alltid är medvetna om. Könsstympning är också förbjuden i ett antal av flyktingarnas ursprungsländer, även om förbudet inte respekteras av alla.

I flyktingkommissariatets handbok påpekar man att det är viktigt att både män och kvinnor får information om vilket stöd och vilka lagar som gäller. Kunskap i frågorna måste ges både till personal som arbetar med introduktion av flyktingar och även i andra delar av samhället som kan komma i kontakt med flyktingar, särskilt polisen.

## Hur gör man i andra länder?

### *Sammanfattande diskussion*

Invandringspolitiken skiljer sig starkt mellan USA, Kanada och länder som Sverige och Nederländerna. Målet att befolka landet öppnar åtminstone skenbarligen dörren i de förra medan målen i de senare snarare synes vara att stänga dörrar. Målet att bidra till den ekonomiska utvecklingen i de s.k. invandringsländerna får sedan legitimeras ibland snäva kriterier för vem som tillåts invandra. Krav på utbildning ställs där också på flyktingar och asylsökande. Invandrare

utan utbildning göre sig t.ex. icke besvär – åtminstone inte på den legala marknaden.

I Sverige och Nederländerna fanns en motsvarande invandring av yrkesskickliga arbetare under tiden efter andra världskriget och fram till sjuttioalet. Undantaget arbetsvandringarna över gränserna på den nordiska arbetsmarknaden – och nu den europeiska – har arbetskraftsinvandringen ersatts av människor som söker asyl. Skälet för invandringen är för många alltså behovet av skydd. Nyckeln till dörren är här internationella åtaganden som t.ex. FN:s flyktingkonvention. Möjligheten att få asyl beror helt på den sökandes förmåga att övertyga prövningsmyndigheterna om sitt skyddsbehov. I kölvattnet till flyktinginvandringen kommer de anhöriga, också de genom att åberopa en internationell konvention om rätten till familjeåterförening.

En invandring på humanitär grund skiljer sig starkt från den ekonomiska prövning som görs av invandrare i länder som USA och Kanada. Båda dessa länder har skrivit under samma internationella konventioner med samma moraliska förpliktelse att ge asyl och pröva asylansökningar. De tar också emot s.k. kvotflyktingar och ger även en del asylsökande uppehållstillstånd men dessa utgör en mycket liten del av deras totala invandring. Att komma som invandrare med krav på sig att bidra till den ekonomiska utvecklingen är sannolikt en stor skillnad mot att komma som flykting därför att man söker skydd. Många flyktingar vittnar om hur de lever med siktet inställt på återvändande och att det tar lång tid, innan de bestämmer sig för att stanna i värdlandet. Motivationen för att delta i det nya samhället är då begränsad. Det kan också vara skillnad i attityderna hos de mottagande länderna beroende på om man uppfattar nykomlingarna som resurser eller hjälpbehövande.

En viktig faktor som påverkar framgången inom den ena eller andra introduktionsmodellen är individens förutsättningar, inte minst när det gäller utbildningsnivå. En person med lång utbildning antas ha betydligt lättare att klara sig i mottagarländer, där krav på utbildning allmänt sett är höga, än en som har kort eller ingen utbildning. Har mottagarlandet då redan från början sållat bort de kortutbildade så borde framgångarna med introduktionen bli större än där så inte skett.

\*

Integrationspolitiken, med avseende på flyktingar, har till skillnad från invandringpolitiken likartade målsättningar i de olika länderna: egenförsörjning och delaktighet, jobb så snabbt som möjligt. I Kanada talar man också om *Multikulturalism* (även lagfäst

med skyldigheter och rättigheter) liksom man i Sverige tidigare talade om *Valfrihet*, man skulle kunna behålla sitt hemlands kultur och ändå vara delaktig och respekterad i det svenska samhället. Idag talar den svenska integrationspolitiken om *Mångfald* och liksom i Kanada om integration som en ömsesidig process. Noteras kan emellertid att i Kanada betonar man samtidigt att det är viktigt att förmedla de normer, traditioner och värderingar som är grunden för det kanadensiska samhället, som »frihet, jämlikhet och deltagandedemokrati«. De är inte förhandlingsbara trots multikulturalismen. Nederländerna talar man om minoritetspolitik som egentligen är en politik med fokus på utsatta grupper – här kan vi jämföra med den svenska storstadspolitiken.

De nyanländas rättigheter och tillgång till generell politik och välfärdssystem skiljer sig starkt liksom arbetsmarknaden. Samtliga har särskilda introduktionsprogram för gruppen flyktingar, motsvarande de som vi kallar kvotflyktingar, dvs. flyktingar som valts ut av nationella delegationer i läger i andra länder. Även här kan urvalet skilja sig betydligt. USA och Kanada har stora delegationer och är de länder som väljer först. Asylsökande som får uppehållstillstånd får i vissa fall tillgång till introduktionsprogram, i andra fall inte.

I Kanada, USA och Nederländerna är det de mottagande myndigheterna som bestämmer var de nyanlända flyktingarna ska bo. Flyktingarna får välja själva i Nederländerna om de kan skaffa bostad, vilket anses nästan omöjligt. Sveriges fria bosättning tillsammans med introduktionsprogram verkar rätt unik vid jämförelse. Både i Nederländerna och i Kanada försöker myndigheterna sprida flyktingarna över landet. Erfarenheterna är desamma som i Sverige, flyktingarna flyttar efter en tid till större städer.

\*

Hur sedan introduktionen lyckats är ibland svårt att se. I Nederländerna finns t.ex. ett motstånd mot registrering och där saknas statistik. I USA och Kanada finns däremot särskilda program för kontroll och uppföljningar av olika introduktionsprogram, i USA har man också gjort jämförelser mellan federala program och program som drivs av frivilligorganisationer.

Flyktingars möjligheter att klara sig i ett nytt land hänger inte bara på vad de själva har i bagaget utan också på förhållandena i det nya landet. Ett land med god tillgång på arbete och toleranta invånare ger uppenbarligen andra möjligheter för en invandrare än motsatsen, hög arbetslöshet och intoleranta invånare. En ekonomi, som den amerikanska, med inga eller låga minimilöner, inget anställningsskydd, låga

krav på kvalifikationer och gott om okvalificerade jobb, ger också fler ingångsjobb.

Även den »amerikanska drömmen« om lika möjligheter, att alla kan jobba sig upp, kan spela en viktig roll för den som är nykomling i landet. Där är budskapet att allt går men det hänger på dej själv. I Sverige är drömmen ett demokratiskt samhälle, där alla är jämställda. Men här är kanhända budskapet att det är välfärdssystemets, i det här fallet flyktingmottagarnas, uppgift att garantera de lika möjligheterna, inte den enskildes. Tidsaspekten spelar antagligen stor roll. I USA finns en mycket tydlig tidsgräns för det stöd du kan få under introduktionen. I Sverige kan stödet, t.ex. sfi, utsträckas nästan utan tidsgräns. Det kan både upplevas som en trygghet och kanske också som bristande tilltro till den enskildes förmåga.

Nederländerna har liksom Sverige en förhållandevis ambitiös välfärdspolitik. I Nederländerna har man en historia som kolonialmakt, vilket påverkar både invandringpolitiken och integrationspolitikens möjligheter. USA liknar Kanada, länder som har lång och stor erfarenhet av att ta emot och integrera invandrare. Å andra sidan har man i USA en helt annan välfärdspolitisk tradition med större inslag av villkorade bistånd och medverkan av frivilliga organisationer.

Data från USA tyder på att man där lyckats bättre än många andra länder att göra flyktingar ekonomiskt självförsörjande. Utifrån målsättningen att få ut flyktingarna snabbt i arbete är de amerikanska projekt, som granskats här, betydligt effektivare än de svenska introduktionsprogrammen. Centralt i de amerikanska programmen är att de ställer tydligare krav på motprestationer från allra första början genom att informera om att det ekonomiska biståndet är tidsbegränsat och kräver deltagande i programmen. Om man inte följer planen finns hotet om att stå helt utan ekonomiskt bistånd, något som torde skapa starka incitament att skaffa jobb – oavsett vilket.

I Sverige finns inte samma hot, där träder socialtjänstlagen in med garanti om ekonomiskt stöd, som dessutom inte är tidsbegränsat. Inte heller i Nederländerna har kommunerna samma möjligheter att vägra ekonomiskt bistånd som i USA (däremot finns möjligheter till bötfällning). Där förlorar flyktingarna inte socialhjälpens endast rätten till gratis språkundervisning. Jämförelser mellan det NGO-styrda och det offentligt styrda projektet i USA antyder emellertid att möjligheten till ekonomiska hot inte nödvändigtvis är avgörande för goda resultat.

\*

Finns det då några gemensamma nämnare för de framgångsrika programmen – bortsett från hotet

om att stå utan försörjning? En gemensam nämnare är att de framför allt är inriktade på de nyanlända, det är deras kompetens som ska anpassas eller höjas. I Kanadas sponsorstödda program finns också medvetenheten om att mottagningssamhället kan behöva förberedas, något man också arbetat med i Sverige periodvis och i begränsad omfattning: i form av Kontaktnät, faddersystem, handledare på arbetsplatser och information om de nyanlända flyktingarna till de mottagande samhällena.

En annan gemensam nämnare är att man samlar insatser för flyktingar på ett ställe. På det sättet ökar man kompetensen bland flyktingarbetare och skapar bättre möjligheter att följa upp den enskilde, något som också går igen i PIN-projektet i Nederländerna. Här ser man också fördelarna av att utnyttja etnisk kompetens, att arbeta via modersmålet och samtidigt betona vikten av att lära sig det nya språket snabbt. Man har också gjort en mycket aktiv insats för att hitta jobb åt flyktingarna och följt upp utplaceringen. Man fanns till hands både för arbetsgivarna och flyktingarna, något som saknades i PIN, som inte hade arbete som målsättning. Det speciella med de amerikanska programmen är den starka tron på social mobilitet, flyktingarna ska göra karriär, inte bara få jobb och de får stöd även efter att de skaffat ett »första bästa« jobb. Hur deras situation sedan ser ut på längre sikt vet vi inte. Det amerikanska samhället utmärks ju också av djupa sociala och ekonomiska klyftor.

En tredje framgångsfaktor är deltagandet av frivilliga krafter – men den är starkt beroende på dessa organisationers roll i respektive samhälle. I USA har de federala myndigheterna delegerat stora delar av kvotflyktingarnas introduktion till privata organisationer. I Kanada sköts stora delar av anhörigvandringen genom privat sponsring, där frivilligorganisationerna är viktiga aktörer. Dessa har en stor fördel framför statliga eller kommunala program, de har förutsättningar att knyta till sig personer i lokalsamhället som arbetar gratis. Amerikanerna har en lång tradition av sådana sociala insatser. I Sverige har man gjort försök att dra in frivilligorganisationer, bl.a. inom introduktionen i Stockholm. Deras resultat var något bättre än kommunens men långt ifrån de framgångar vi sett i de här amerikanska programmen. Orsakerna till skillnaderna kan vara många men de frivilliga organisationerna i Stockholm har inte samma självständiga ställning och ekonomiska styrka som i USA. De har också betydligt mindre erfarenhet av introduktionsarbete.

Resultaten från USA kan alltså synas imponerande men medaljen har en baksida. Vi vet inget om hur det

går för dem som inte lyckas skaffa sig arbete – utan någon rätt till ekonomiskt bistånd. Vidare är inkomsterna som erbjuds nyanlända flyktingarna ofta så låga att det är mycket svårt att försörja en familj, ens med två inkomster. Arbetsmarknaden ser som sagt annorlunda ut i USA, med betydligt fler okvalificerade jobb, men dessa är å andra sidan extremt lågavlönade. Socialpolitiken i USA skiljer sig också avsevärt både från den svenska, nederländska och även kanadensiska. Resultatet är att både flyktingar och andra lever under förhållanden som vi inte skulle acceptera. Frågan är hur avgörande denna omständighet är för framgången. Erfarenheterna från Nederländerna ger hopp om att målen kan uppnås utan att priset nödvändigtvis måste vara så högt för dem som faller utanför.

Enligt PIN-modellen samlar man insatserna på ett ställe, lägger vikt vid ömsesidig relationer (en kontaktperson), intensiv språkträning och snabbast möjlig start på programmet. PIN saknar emellertid den starka betoningen på arbetsförmedling och jobbskapande. Projektet har heller inte haft samma framgång som de amerikanska, när det gäller att få ut folk i jobb. Där kan också den höga arbetslösheten i Rotterdam ha spelat en stor roll för nykomlingarnas svårigheter på arbetsmarknaden. Samtidigt påverkar den målsättningarna och innehållet i PIN. En anpassning till vad tjänstemännen anser vara realistiskt att uppnå kan verka förnuftigt för att inte inge falska förväntningar. Å andra sidan kan ett sådant förhållningssätt verka avkylande på flyktingarnas motivation. Faran ligger i om målsättningarna och därmed innehåll i programmet mer anpassas till tjänstemännens behov än brukarnas. Det är självklart trevligare att arbeta med målsättningar som är möjliga att uppnå än att slita med att försöka uppnå det som man tror är omöjligt.

Exemplen visar att det kan finnas ett samband mellan villkorat bistånd och framgång för introduktionsprogrammen. Sanktioner eller hot om sanktioner tycks emellertid inte vara tillräckligt. Gemensamt för de framgångsrika insatserna är emellertid att socialbidrag som alternativ, om man inte deltar, antingen saknas eller försvåras. Erfarenheterna från de här insatserna visar att det är få som i praktiken behövt hotas av indraget bistånd. Problemen med olovlig frånvaro har på de studerade programmen varit små. Utvärderingar av vissa projekt antyder att det är kvalitén på insatserna som är den viktigaste motivationsfaktorn och som avgör vilka resultaten blir. Ett intensivt arbete med att motivera var och en av deltagarna finns också som en förklaring. Med en hög kvalitét på insatsen ökar också de ekonomiska incitamenten, dvs. förväntan på framtida inkomster.

Inget av programmen som studerats här har använt positiva sanktioner, men det finns andra amerikanska program, där det ingår en bonus till de flyktingar som tar det första jobb de erbjuds.

De framgångsrika programmen har emellertid också en rad andra gemensamma drag samtidigt som arbetsmarknaderna i de olika länderna skiljer sig en hel del. Det är alltså svårt att dra slutsatsen att det är tvånget som varit avgörande för framgången. Det mest sannolika är att det är arbete med motivation och eventuellt ett inslag av tvång i kombination med ett bra program som fungerar bäst. Hot om sanktioner måste dessutom vara trovärdigt, det räcker inte att kalla biståndet för introduktionsersättning och låta flyktingarna gå över till socialbidrag om de inte deltar i introduktionsprogrammet. Om tvång ska ha någon effekt måste det också bli tydligt vad som gäller för flyktingarna. Upprepad information och även omedelbar reaktion, om villkoren inte uppfylls. Vidare krävs samordning mellan inblandade myndigheter, så inte flyktingarna får motstridiga besked/signaler. För att få kommunikationen att fungera är det enklast om en och samma institution har hela ansvaret och att flyktingen inom denna har kontakt med en och samma person. Viktigt är också att insatserna är samlokaliserade.

Att ta emot flyktingar är en humanitär insats skild från invandringspolitik. Med den gör det mottagande samhället något för lidande medmänniskor. Flyktingar ska inte behöva kvalificera sig med meriter som arbetskraft som andra invandrare. Flyktingar är människor i nöd, som behöver hjälp samtidigt som de liksom alla andra invandrare har resurser. Här krävs en balansgång inom politik, åtgärder och inte minst opinionsbildning. Balansgång mellan generella åtgärder, att behandlas som andra utan jobb etc., och mellan säråtgärder för de specifika behov som flyktingenskapet kan medföra.

Information till det mottagande samhället, inte minst lokalt ses i t.ex. Kanada som en viktig del av introduktionen. Att betona de insatser som är flyktingspecifika skapar också en positiv form av social kontroll – »det här gör vi bara för dig«. Flyktingen kan känna att det finns någon som bryr sig. De framgångsrika programmen innefattar också en stark förmedling av arbetsmoral, möjlighet att göra karriär och personligt ansvar. Det etableras en relation mellan introduktionsinstitutionen och flyktingen som innefattar två subjekt. Flyktingens egna handlingar ska ha konsekvenser för hans levnadsförhållanden. Han är också medansvarig för introduktionsplanen och ska behandlas som en jämbördig.

Slutligen undrar vi hur det gick sedan. Målen för

integrationspolitiken, utöver introduktionen, lika rättigheter, skyldigheter, möjligheter... Hur ser det ut efter ett antal år? Har de invandrade flyktingarna integrerats? Statistik från Kanada visar att det blir bättre med tiden, även om det inte blir lika bra som

för de infödda. Integration tar tid. Men statistiska data över levnadsvillkor visar också att problem med utanförskap, boendesegregation, diskriminering och rasism etc. är förbluffande lika i de här mottagarländerna.

## REFERENSER

- Almqvist K. (1997) *Refugee Children*, Psykologiska Institutionen, Göteborgs Universitet
- Almqvist K. (2000) *Vidgade psykosociala ankomstintervjuer för att underlätta tidiga insatser i kvotflyktningfamiljer*, Landstinget i Värmland
- Almqvist, K/ Brandell-Forsberg, M. (1997) *Projektet Bildverkstaden för traumatiserade flyktningbarn*, Landstinget i Värmland och Röda korset
- Angel B., Hjern A. (1992) *Att möta flyktningbarn och deras familjer*, Lund: Studentlitteratur
- Blob, M. (2002) *Modersmålsbaserad vuxenutbildning*, Malmö stad
- Citizenship and Immigration Canada (2002), *Canadian Refugee System*, www.cic.ca 2002
- Carlson M. (1997) *Hur passar den svenska kunskapsdebattens idéer lågutbildade invandrare*, SOU 1997/158, Stockholm: Fritzes
- Citizenship and Immigration Canada (2002), *Overview of Immigration to Canada*, www.cic.ca
- Danieli, Y. (1998) *International Handbook of Multigenerational Legacies of Trauma*, Plenum Press, New York
- De Jong M. (2001) »Invandrade arbetslösa akademiker blir lärare. Dokumentation och tolkning av första året av kompletteringsutbildning«, *Rapporter om utbildning* 5/2001, Malmö Högskola
- Denton, T.R., (2002) *Understanding private refugee sponsorship in Manitoba*, Winnipeg, Canada
- Djuve, A.B./ Pettersen, H.C., (1998) *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*, Fafo-rapport 234, Oslo, Norge
- Ekblad, S. (2000) *A Survey of somatic, psychological and social needs of mass displaced refugees from the Kosova province while in Sweden*, Institutet för psykosocial medicin
- Eriksson L. (2002) *Jag kommer aldrig att tillhöra det här samhället. Om invandrare – integration-folkhögskola*, Linköpings universitet
- Exemplet Kronogården* (1997), Kommentus
- Franzén E.C. (1999) *Flyktningar som arbetsökande i Sverige – en studie av migration och förändring*, Pedagogiska institutionen, Stockholms Universitet
- Hansson M. (2000) *Hur länge skall vi vandra för att känna oss som andra? En studie av iranska elever i den mångkulturella skolan*, IPD-rapporter Nr 2000:03, Göteborgs Universitet
- Hessle, M. (2000) »Hur mår barnen«, *HMR-bladet* nr 1-2, 2000
- Hjern A. (1998) *Migration till segregation, en folkhälso rapport om barn med utländskt ursprung i Stockholm*, Samhällsmedicin, barn och ungdom
- Immigration and Refugee Integration*, May 2002
- Integrationsverket (2002A) *Att bedöma utländska utbildningar och yrkeserfarenheter*
- Integrationsverket (2002b) *Hur togs de emot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999*, Integrationsverkets rapportserie 2002:4
- Integrationsverket (2002c) *Integrationsforum i Trollhättan. Ett lokalt nätverk i tiden*
- Integrationsverket (2002D) *Rapport Integration 2001*
- Integrationsverket (2002E) *Värdering av utländska högskoleutbildningar 1991–1998*, En sammanfattning av Gundhäll Wood, A., Integrationsverkets rapportserie 2002:11
- Integrationsverket (2003) *Att flytta eller inte flytta - en utvärdering av Projekt Stockholm*, under publicering i Integrationsverkets stencilserie
- Integrationsverket/Skolverket (2002) *Kompletterande studie om validering*, av Vasco advisors
- Kemuma J. (2000) *The Past and the Future in the Present*, Uppsala Universitet
- Lee, R./ Naizghi E. (Sept. 2002) *Canada, Trans-Atlantic Urban Perspectives on Immigrant/Refugee Settlement and Integration*, Background Paper, Seventh International Metropolis Conference, Oslo
- Lindencrona F. et al. (2002) *Teori och val av metod för att studera hälsofrämjande insatser ur ett transkulturellt perspektiv*, Nordisk Psykologi
- Löwing M. (2000) *Kartläggning av utländska lärares utbildning och arbetssituation*, Delrapport 1, IPD-rapporter Nr 2000:04, Göteborgs Universitet

- Malmström C. m.fl., (2001) *Med rätt att bli sedd – Introduktion av nyanlända flyktingbarn. Föräldrarnas erfarenheter, Introduktionsenheten för flyktingbarn*, Göteborgs kommun
- Malmström, Cajsa, 2003, *Introduktion och hälsa*, kommande publikation i Integrationsverkets stencilserie
- Nationella Folkhälsokommittén, (1999) *Folkhälsa och integration*
- Citoyenneté et Immigration Canada, (2001) *Profil comparatif des nouveaux immigrants du Canada – d'après le recensement de 1996*
- Resettlement Country Programs in Brief, (2001) *International Conference on the reception & integration of resettled refugees*, Norrköping
- Riksrevisionsverket (2002) *Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga*, RRV 2002:15
- Riksrevisionsverket (2002), *Hur mottas de asylsökande?* RRV 2002:19
- Råberg C. (2002) *Asyl och flyktingmottagning*, Svenska ESF-rådet, PM 020527
- Rädda Barnen (2002) *Barnfattigdomen i Sverige 2000*
- Søndergaard, H.P. (2002), *Post-traumatic stress disorder and life events among recently resettled refugees*, Karolinska Institutet
- SkolFS (2002), SkolFS (2002:19) *Förordning om ändring i förordningen (SkolFS 1994:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare*, Stockholm, Skolverket
- Skolverket (2002), *Bilbyggare, Vuxenutbildning*, www.skolverket.se
- Skolverket (2001) *Beskrivande data om barnomsorg, skola och vuxenutbildning*, Skolverkets rapport Nr 206
- Socialstyrelsen (2000) *Innehåll i och omfattning av den vård landstingen åtagit sig att ge till asylsökande m.fl.*
- Socialstyrelsen (2002) *Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare*
- SOU 1992:133, *Mottagandet av asylsökande och flyktingar*
- Söderlindh Franzén, E. (1990) *Lära för Sverige*, Stockholms universitet
- Thulesius H./ Håkansson A., J. (1999) *Screening for posttraumatic stress disorder symptoms among Bosnian refugees*, Trauma Stress
- UNHCR (2002) *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, (tillsammans med Victorian Foundation for Survivors of Torture, Australien)