

RAPPORT INTEGRATION 2002



RAPPORT INTEGRATION 2002

Rapport Integration 2002
© Integrationsverket, 2003

ISSN 1651-1662

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Grafisk formgivning: Anna-Sofia Quensel

Omslagsbild: Daniel Lagerlöf/Pressens Bild

Tryck: Berlings Skogs AB, Trelleborg

RAPPORT INTEGRATION 2002

INNEHÅLL

Förord	7	Privat sektor	64
Inledning	9	Mångfaldsarbete i Malmö	71
Rapport Integration 2002	9	Sammanfattning	72
En summering – Rapport Integration 2002	11	Arbetsmarknaden – en sammanfattning	74
Arbetsmarknaden	11	Referenser	76
Skolan	12	Del II Skolan	79
Boende	13	Skolan, en präglade miljö	81
Introduktion av flyktingar	14	Skolan för barn och unga med utländsk bakgrund	
En Agenda för Integration och Mångfald	16	– utveckling och förklaringar	83
Var finns hindren på väg mot mångfaldens	16	Betygsutveckling	83
samhälle?	16	Personer med utländsk bakgrund i skolan	
Integrationspolitikens möjligheter	17	– resultat och förklaringar	85
Positiva drivkrafter för integration och	18	Skolsvårigheter eller utländsk bakgrund	90
mångfald	18	Integrationsambitioner och särortspraktik,	
En utvecklad Agenda för Integration och	21	en studie om skolans organisation	92
Mångfald	21	»För många flickor, pojkar eller invandrare	
Del I Arbetsmarknaden	27	i samma klass kan bli fel.«	92
Utvecklingen på arbetsmarknaden	29	Analys och sammanfattning av fältstudien	97
Arbetsmarknadsindikatorer	29	Modersmålsundervisningen – ett redskap till vad?	98
Sammanfattning	37	Modersmålet – en resurs att utgå ifrån	98
Varför skillnader i arbetslöshet och		Tvåspråkighetens möjligheter i Sverige	
sysselsättning?	38	– exemplet Kroksbäcksskolan	99
Vad vet vi, vad tror vi och vad behöver		Studieverkstaden – ett bra exempel på	
vi veta mer om?	46	nyttänkande	102
De unga på arbetsmarknaden	48	Sammanfattande analys: Skolan –	
Sammanfattning	50	hinder eller möjlighet	103
Var finns mångfalden?	52	Sviktande betygsresultat	103
Utvecklingen i kommunerna	52	Vanliga förklaringar till de sviktande	
Sammanfattning	55	betygsresultaten	103
Branscher och yrken	55	Normalitet och problemfokusering	104
Från problem till resurs	61	Elevsortering och kategorisering	104
Några röster om rekrytering och mångfald	63	Modersmålet som resurs	104
Offentlig sektor	63	Referenser	106

Del III Boendet	107	Hur riva hindren? Några lärande exempel	189
Boendesegregationen	109	Hälsofrämjande introduktion	189
Inledning	109	Alternativ svenskundervisning	192
Storstadspolitik – antisegregationspolitik	110	Modeller för att värdera kompetens	199
Segregationsprocesserna fortgår	112	Samverkan mellan myndigheter	201
Ekonomisk boendesegregation	116	Projekt i stället för ordinarie verksamhet	203
Referenser	123	Vem får introduktion?	203
Boendestudien – levnadsvillkor i		Hur riva Hindren? Sammanfattande diskussion	205
vissa utsatta områden	125	Hur gör man i andra länder? Internationella jämförelser	208
Deltagande och delaktighet	126	Exemplet Kanada	209
Trygghet och attraktivitet	133	Exemplet USA	219
Hälsa	141	Exemplet Nederländerna	223
Avslutande diskussion	145	Vad flyktingkommissariatet rekommenderar	227
Referenser	148	Hur gör man i andra länder? Sammanfattande diskussion	230
Del IV: Introduktion av flyktingar	149	Referenser	235
Invandringen ökar	151	The swedish integration report for 2002.	
Kommunernas introduktion av flyktingar	154	A Summary	237
1997 års flyktingar	155	The labour market	237
Hur gick det för 1997 års flyktingar?	166	Education	239
Hinder för en bra introduktion	168	Housing	240
Uppföljningar av flyktingmottagandet	168	Refugee introduction programmes	241
Skolverkets uppföljning av sfi	169	Bilagor	243
Integrationsverkets förslag	170	Begrepp, definitioner och statistiska källor	245
Vuxenutbildning – väg till jobb eller förvaringsplats?	171	Tabellbilaga Arbetsmarknaden	247
Värdering och komplettering av utländsk kompetens	174	Tabellbilaga Boendesegregationen	251
Kompletteringsutbildningar överbryggar hindren?	175	Tabellbilaga Boendestudien	253
Introduktion av flyktingbarn och ungdomar	177	Tabellbilaga Introduktion av flyktingar	256
Dålig hälsa – hinder för introduktion3	182		
Hinder för en bra introduktion.			
Sammanfattande diskussion	187		

FÖRORD

Integrationsverket har i uppdrag av regeringen att lämna en årlig rapport om tillståndet och utvecklingen inom olika samhällssektorer när det gäller situationen för invånare med utländsk bakgrund. Denna årliga rapport sammanfaller med en av Integrationsverkets centrala uppgifter, nämligen att följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald. Kunskapen skall spridas till politiska beslutsfattare, myndigheter, kommuner, arbetsmarknadens parter, organisationer och andra aktörer och individer.

Rapport Integration 2002 behandlar situationen och utvecklingen på arbetsmarknaden, i skolan, i boendet och under flyktingars första år i Sverige. Inom alla dessa områden framträder de stora utmaningar som integrationspolitiken och hela samhället står inför om integration och mångfald skall kunna förverkligas. Risken för att vara utan arbete, att klara sig sämre i skolan och att leva i utanförskap är högre om du är född i ett annat land än Sverige. I den problematiska bild som framgår finns vissa integrationspolitiska ljuspunkter. En sådan ljuspunkt är att det finns tecken som tyder på att den trettioåriga nedåtgående trenden i sysselsättning för utrikes födda kan ha brutits. En annan ljuspunkt är de »svenskglesa« skolor där elevernas skolresultat är bland de bästa i landet.

Vår ambition med *Rapport Integration 2002* är att bidra till den offentliga diskussionen om mångfald, invandring och integration genom att ge en lägesbeskrivning och visa på utvecklingen. Vår förhoppning är att rapporten kommer att bli en återkommande källa till aktuell kunskap och djuplodande analyser inom olika samhällsområden ur ett integrationsperspektiv. Avsikten är att fortsätta att bygga ut ett omfattande samarbete med det omgivande kun-

skapssamhället, för att bättre ta tillvara de kunskaper som finns på universitet och högskolor, forskningsinstitutioner och berörda myndigheter.

Rapport Integration 2002 rymmer även en inledning där Integrationsverket presenterar utgångspunkter för det framtida integrationsarbetet. I en *Agenda för Integration och Mångfald* vill vi peka på viktiga initiativ som bör tas i arbetet med den fortsatta utvecklingen av integrationspolitiken. Dessa initiativ utgör grundläggande strategier som Integrationsverket tillämpar i sitt arbete och vill fortsätta att utveckla i samverkan med andra aktörer. Agendan och kunskaperna i *Rapport Integration 2002* hoppas vi ska ge ett betydande och positivt bidrag i det fortsatta arbete med att skapa förutsättningar för integration och till diskussionen om den framtida integrationspolitiken.

Rapport Integration 2002 utgår från analyser som arbetats fram på Integrationsverkets avdelning för samhällsanalys. Dessutom använder vi oss av resultaten från ett stort antal studier inom forsknings- och myndighetsvärlden.

Författare till de olika delarna är i huvudsak Lena Schröder (arbetsmarknaden), Maria Murphy och Andreas Sandberg (boendestudien respektive boendesegregationen), Henrik Emilsson och Erika Sallander (skolan) och Lillemor Sahlberg (introduktion av flyktingar). Monir Dastserri har ansvarat för databaser och statistiska analyser.

Därutöver har journalisterna Irka Cederberg, Björn Kumm och Mark Olsson bidragit med intervjuer och intervjusammanställningar till de delar av rapporten som behandlar arbetsmarknad och introduktion av flyktingar. Cajsa Malmström har skrivit en särskild rapport om Introduktion och hälsa. Sabine Gruber, Linköpings universitet och Suss Forssmann Tullberg,

Skolverket har bidragit med avsnitt till den del som behandlar skolan.

Till arbetet med rapporten har en referensgrupp med interna och externa experter varit knuten. De externa experterna är professor Roger Andersson, Uppsala universitet och Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) Gävle, docent Mahmood Arai, Stockholms universitet, docent Paulina de los Reyes, Uppsala universitet och Arbetslivsinstitutet samt docent Erik Olsson, Linköpings universitet.

Språket har granskats av Åsa de Veen och den grafiska formgivningen och slutredigeringen har gjorts av Anna-Sofia Quensel, båda vid kommuni-

kationsenheten vid Integrationsverket. Tomas Uddin, pressekreterare vid Integrationsverket, har på generaldirektörens uppdrag ansvarat för den inledande diskussionen och Agenda för Integration och Mångfald.

Stephen Croall har gjort översättningen av sammanfattningen till engelska.

Norrköping i mars 2002

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Abdullahi Aress
Chef för avdelningen
för samhällsanalys

INLEDNING

Sverige är ett invandringsland. Fler människor flyttar till Sverige än från landet. Drygt en miljon invånare är födda i något annat land än sitt nuvarande hemland. Det motsvarar knappt tolv procent av den totala befolkningen. Ytterligare sex procent av invånarna har en utrikes född förälder och tre procent har två utrikes födda föräldrar. En dryg femtedel av Sveriges befolkning har därmed själva invandrat eller har föräldrar som invandrat.

Detta präglar Sverige. Befolkningen är källan till välstånd och utveckling. Landet utvecklas genom sina invånare. Det är därför positivt både för den enskilde och för samhället att en långsiktig förbättring av invandrades sysselsättning kan skönjas på svensk arbetsmarknad. En närmare tre decennier lång nedgång i sysselsättning för utrikes födda bröts under slutet av 1990-talet.

Befolkningsförändringen har varit snabb. Efter andra världskriget var andelen utrikes födda cirka 1,5 procent av befolkningen. Även ur ett internationellt perspektiv har Sverige på kort tid förvandlats till ett av världens mer mångkulturella länder. Befolkningsförändringen har dock inte fullt ut fått genomslag i hela samhällslivet.

Det innebär att:

- All kapacitet och alla möjligheter som finns i befolkningen tas inte till vara. Utbildningsnivån skiljer sig inte på avgörande sätt mellan inrikes födda och utrikes födda, i synnerhet inte för invånare födda utanför Europa. Däremot skiljer sig möjligheterna på arbetsmarknaden och inom en rad andra områden i samhällslivet. Arbetsmarknaden fungerar inte etniskt neutralt utan sorterar möjligheterna för arbete och yrkeskarriär efter födelseregion. Det är kränkande för den enskilde.

Det är slöseri med såväl samhälleliga som mänskliga resurser.

- Sätten som Sverige tar emot nyanlända invandrade på ger i dag inte förutsättningar för alla att snabbt bli delaktiga i samhällslivet.
- När inte alla invånare fullt ut får tillgång till olika områden av svenskt samhällsliv, utan stängs ute, riskerar klyftorna att växa i samhället. Skillnaden i ekonomisk standard mellan olika bostadsområden i Sverige har fortsatt att växa även när sysselsättningen ökat.

Detta riskerar att förstärka och cementera klyftor i samhället, klyftor som byggts efter födelseland.

Invandring och mångfald ger Sverige möjligheter till utveckling. Men på vägen till ett samhälle byggt på etnisk mångfald utmanas hela samhället – myndigheter, organisationer, företag, föreningar och vi alla som individer.

Rapport Integration 2002 speglar den utmaning som Sverige står inför.

Rapport Integration 2002

En av Integrationsverkets viktigaste uppgifter är att följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald. Ett sätt att göra det är genom *Rapport Integration*, där förra årets rapport inledde vad som kommer att utvecklas till en serie återkommande skrifter.

Rapport Integration 2002 ger grundläggande fakta, speglar tillstånd och följer utvecklingen inom en rad områden som är centrala för integrationen. Det är kunskap som ger underlag för politiska förändringar och insatser för integration och mångfald. Årets rap-

port beskriver utveckling, hinder och möjligheter för integrationen inom områdena:

- Arbete
- Skola
- Boende
- Introduktion av flyktingar.

Med ny statistik och analyser visar rapporten de positioner som invånare med utländsk bakgrund har – eller tvingas ta – inom arbetslivet, i skolan eller på bostadsmarknaden. Detta ger en bild av tillståndet och utvecklingen för integrationen i Sverige.

Rapport Integration 2002 ger även en bild av hur olika samhällsområden fungerar i ett Sverige där en stor del av befolkningen är född i ett annat land. Här är det inte invandrades tillträde till ett visst område som i första hand är det intressanta, utan det är själva samhällsområdet i sig som är av intresse. Bokens analyser visar både hur det ser ut och varför det ser ut på ett visst sätt.

Får alla samma möjligheter på den svenska arbetsmarknaden? Utnyttjas all kompetens? Om inte – varför? Hur fungerar skolan i ett samhälle präglad av mångfald? Vad ligger bakom segregationen på bostadsmarknaden?

En grundläggande ambition i integrationspolitiken är att nyanlända invandrade snabbt ska nå egen försörjning och goda kunskaper i det svenska språket. Årets rapport följer utifrån ny statistik upp hur insatserna för att introducera flyktingar har lyckats. Rapporten belyser hindren och visar med lärande

exempel hur nyanlända invandrare kan få möjlighet till en bättre start i Sverige.

Rapporten presenterar även hur invånare ser på sina egna levnadsförhållanden utifrån områden som trygghet, delaktighet, demokrati och hälsa.

Att med statistik och olika analyser fånga integration är komplext. Integrationsverket arbetar för närvarande med att utveckla olika indikatorer för integration. En del av det arbetet presenteras i denna rapport, andra delar av arbetet presenteras i ett senare skede.

Indikatorerna ger möjlighet att följa trender och förlopp över tid. De ger ökad systematik i arbetet med att följa integrationen. Indikatorerna i rapportens arbetsmarknadsdel gör det exempelvis möjligt att följa utvecklingen av sysselsättningen över tid och även ta hänsyn till skillnader som kan finnas i vistelsetid i Sverige, födelseregion, utbildningsnivå, kön, ålder och civilstånd.

Den samlade bilden av integrationens tillstånd och utveckling i Sverige pekar ut möjligheter såväl som områden där det finns tydliga behov av förändring.

I slutet av denna inledning, efter en summering av några av resultaten i *Rapport Integration 2002*, presenterar Integrationsverket en *Agenda för integration och mångfald*. Agendan kan förhoppningsvis utgöra en utgångspunkt för ett fortsatt långsiktigt och framsyftande arbete för integration och ett samhälle där alla behandlas lika, oavsett etnisk bakgrund.

EN SUMMERING – RAPPORT INTEGRATION 2002

Arbetsmarknaden

Allt fler invandrade har nått arbetsmarknaden de senaste åren. Ökningen i sysselsättning har under högkonjunkturen i slutet av 1990-talet varit snabbare för utrikes födda än för inrikes födda. Den allmänna nedgången i sysselsättning år 2002 har berört inrikes och utrikes födda i likvärdiga proportioner och inte – som i början av 1990-talet – särskilt drabbat utrikes födda. Därmed finns tecken på en hållbar förbättring på arbetsmarknaden för dem som är födda utomlands.

Skillnaden i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda är dock fortfarande stor. Drygt 61 procent utrikes födda är sysselsatta, jämfört med knappt 76 procent av inrikes födda. Fortfarande finns därmed ett gap på cirka 15 procentenheter i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda och inrikes födda.

Möjligheterna att få arbete ökar med vistelsetiden i Sverige. Invandring innebär att ett nytt kontaktnät och grundläggande kunskaper i det nya språket måste byggas upp.

För invandrade som bott i Sverige upp till fyra år är sysselsättningen 25 procentenheter lägre för utrikes födda män (sysselsättningsgrad 51 procent) och 35 procentenheter lägre för utrikes födda kvinnor (sysselsättningsgrad 41 procent), i jämförelse med sysselsättningen för inrikes födda. Skillnader kvarstår även för invånare som bott så lång tid som 20 år i Sverige, där utrikes föddas sysselsättningsgrad är sju procentenheter lägre än sysselsättningen hos inrikes födda.

Arbetsmarknaden fungerar inte etniskt neutralt

Invånare födda utomlands har en för arbetsmarknaden gynnsam utbildningsnivå och åldersstruktur

– men detta ger inte samma fördelar på arbetsmarknaden som för inrikes födda. Arbetsmarknaden fungerar inte etniskt neutralt.

Arbetsmarknadens sätt att fungera gör att möjligheterna till tillträde och avancemang sorteras mellan invandrade och inrikes födda, men även utifrån födelseregion och t.o.m. föräldrarnas födelseregion. När utrikes och inrikes födda med samma utbildning, ålder och civilstånd jämförs framträder framför allt ett fenomen: avståndet mellan inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden ökar. Det som har effekt för inrikes födda på arbetsmarknaden har det inte i lika hög utsträckning för utrikes födda.

Skillnaderna på arbetsmarknaden gäller inte enbart sysselsättningsgrad. Invandrade är tydligt koncentrerade till vissa branscher på arbetsmarknaden och har ofta arbetsuppgifter som inte motsvarar den egna kompetensen. Vid nedskärningar drabbas invandrade först.

Risken att vara arbetslös och chansen att ha ett arbete skiljer sig starkt mellan invånare från olika födelseregioner. Oavsett bosättningsstad i Sverige, ålder, utbildning och civilstånd – har födda i västländer högre sysselsättning och lägre arbetslöshet än de som är födda i Afrika, Asien eller Europa utanför EU. Invånare födda i Latinamerika intar en mellanposition på arbetsmarknaden.

Invandrade fungerar som arbetsmarknadsbuffert

Invandrade sug in på arbetsmarknaden när efterfrågan på arbetskraft ökar, men har svårt när konjunkturen vänder. Invandrade tycks därmed fungera som arbetsmarknadsbuffert. Detta gäller framförallt för nyanlända invandrare. Den uppgång i utrikes

föddas sysselsättning som vi noterat sedan mitten av 1990-talet, gäller framförallt för dem med ganska kort vistelsetid i Sverige.

Stark koncentration till vissa branscher

Få branscher på arbetsmarknaden sysselsätter en hög andel invandrade, många branscher sysselsätter få. Små förändringar har skett under de senaste 15 åren. Det är uppseendeväckande. Stora svängningar har skett i konjunkturen. Invånare har invandrat från olika regioner, har olika utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet. Oavsett de individuella egenskaperna hos invandrade kvarstår koncentrationen till vissa branscher och yrken på arbetsmarknaden. Det tycks finnas vissa branscher till vilka invandrade har enklare tillträde, oavsett individuella egenskaper. Dessa branscher innebär ofta okvalificerade arbeten till låg inkomst.

Invandrade män är överrepresenterade inom hotell- och restaurangnäringen. Många har arbete inom industri och vård samt inom privat service. Allra lägst andel utrikes födda finns i byggbranschen, en bransch som i många andra länder sysselsätter många invandrade. Invandrade kvinnor är överrepresenterade inom industri, hotell och restaurang samt övrig privat service.

Det finns däremot inte några större skillnader mellan statlig och privat sektor vad gäller sysselsättningen av invandrade. Den etniska mångfalden i arbetslivet tycks inte avgöras om arbetsgivaren är privat eller offentlig, utan av arbetsuppgifternas karaktär.

Den svenska arbetsmarknaden rymmer en begåvningsreserv

Få invandrade har arbete inom tjänstemannayrken, något som inte kan förklaras med skillnader i utbildning. Andelen invandrade med lång akademisk utbildning är högre hos dem som invandrat under de senaste femton åren än den är hos invånare födda i Sverige. I andelen utrikes födda med låg utbildning återfinns framförallt invandrade från Norden.

Utbildning lönar sig generellt på arbetsmarknaden. Det gör den även för utrikes födda, dock inte i lika hög grad som för invånare födda i Sverige:

- Chansen att ha ett kvalificerat arbete är alltid högre för invånare som är inrikes födda än den är för utrikes födda. Chansen är även högre för invandrade från »rika västländer« än för övriga invandrade.
- Invandrade från Afrika har drygt 60 procent lägre chans att ha ett arbete som denne är kvalificerad

för än vad födda i Sverige har (kontrollerat för utbildning, kön, civilstånd och ålder).

Det finns en bristande förmåga att värdera och ta tillvara utländsk kompetens på svensk arbetsmarknad. Därför finns en begåvningsreserv av arbetslösa eller felsysselsatta i svenskt arbetsliv. I tidigare undersökningar, som AMS-studien *Rätt man på fel plats*, har uppskattats att det finns en potential högutbildade på svensk arbetsmarknad på upp mot 10 000 personer som är födda utanför EU/EES.

Detta är bara invånare som har varit i Sverige under kort tid. Om högutbildade personer som är födda utomlands och varit i Sverige i minst tio år haft samma sysselsättningsgrad som inrikes födda, tillförs begåvningsreserven ytterligare drygt 5 000 personer. Hade kvinnor haft samma sysselsättningsgrad som män kan ytterligare 3 000 personer läggas till begåvningsreserven.

Svårare för ungdomar med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden

Ungdomar med utländsk bakgrund har högre arbetslöshet än andra ungdomar. Även de som är födda i Sverige eller som har invandrat till Sverige före sju års ålder, har högre arbetslöshet. Detta även om betygen i svenska och andra ämnen är desamma som hos andra ungdomar. Språkkunskaper och utbildning ger större möjligheter, men skillnaderna på arbetsmarknaden jämfört med barn till inrikes födda kvarstår.

Skolan

Det finns i dag ett tydligt problem- och bristtänkande i skolan kring elever med utländsk bakgrund. Det finns även tydliga skillnader hur väl elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund lyckas i grund- och gymnasieskolan.

Betygsresultaten sjunker hos samtliga elevgrupper i skolan. De senaste åren har det skett en generell och kontinuerlig nedgång i såväl andelen elever med behörighet till gymnasium som andelen med fullständiga betyg från gymnasieskolan. Skillnaden mellan elever med svensk och utländsk bakgrund består även i nedgången. Knappt 90 procent av alla elever och knappt 80 procent av elever med utländsk bakgrund som avslutade årskurs 9 under år 2001 var behöriga till gymnasieskolan.

Gruppen elever med utländsk bakgrund är mycket heterogen och bilden behöver nyanseras. En stor del av eleverna med utländsk bakgrund är högpresterande. Flickor med utländsk bakgrund har ett högre

betygsgenomsnitt än pojkar såväl med svensk som med utländsk bakgrund. Generellt misslyckas dock skolan med att skapa likvärdiga skolresultat mellan elever med utländsk bakgrund och elever med svensk bakgrund.

Outtalade normer hinder i skolmiljön

Skolan lyckas inte kompensera för strukturella faktorer som föräldrarnas utbildningsnivå, socioekonomiska ställning och boende, något forskningen vet ger effekter på barnens skolresultat och skolkarriärer. Men strukturella faktorer förklarar bara en del av existerande resultatskillnader. Förklaringar till att elever med utländsk bakgrund inte når likvärdiga studieresultat i grund- och gymnasieskolan behöver även sökas i den egna skolmiljön.

Uttalade och outtalade normer i skolan har betydelse för resultaten. Skolverkets undersökningar visar t.ex. att elever med utländsk bakgrund är mer utsatta för kränkande handlingar och känner sig mer negativt behandlade i skolan. Forskare har pekat på hur olika föreställningar om normalitet hos skolpersonalen tenderar att stämpla elever med utländsk bakgrund som avvikare och därmed uppfattas som problem. Detta riskerar inte bara att innebära en kränkande särbehandling av elever med utländsk bakgrund. Det riskerar också att skapa en negativ självuppfattning hos eleverna själva om sin kapacitet och förmåga.

Modersmålet kan vara resurs i undervisningen

Dagens skola lyckas inte ge alla elever likvärdig undervisning. Att ge olika elever lika möjligheter i skolan förutsätter olika insatser. I dag får allt färre elever undervisning i modersmål och svenska som andraspråk. Undervisningen minskar trots att elevantalet som är berättigade till undervisning i modersmål och svenska som andraspråk ökar.

Modersmålet kan utgöra en resurs för kunskapsbyggandet. Forskning bl.a. i USA har visat att elever som fått omfattande undervisning på modersmålet som en del av den ordinarie undervisningen har presterat mycket bra resultat. Den viktigaste framgångsfaktorn var att eleverna fick undervisning i samtliga ämnen på sitt modersmål. Sämst gick det för de elever som fick den form av undervisning som oftast används i Sverige, dvs. en ren språkundervisning i »svenska som andraspråk« vid sidan om ordinarie undervisning. I en sådan modell är riskerna för att utveckla lägre förväntningar på eleverna stora.

På Kroksbäcksskolan i Malmö har en modell med tvåspråkig undervisning provats. Resultaten har varit

goda. Undervisningen har bidragit till ökad motivation, självkänsla och färdigheter bland eleverna. Betygsresultaten förbättras också snabbt för dem som deltagit i den modersmålsbaserade undervisningen.

Boende

I landets alla städer är boendet, mer eller mindre, uppdelat efter socioekonomiska och/eller etniska gränser. Tydligast är en sådan s.k. boendesegregation i landets tre storstäder. Situationen i storstäderna har givit upphov till begreppet »segregerade bostadsområden«, som används nästan uteslutande negativt och med syftning på ett koncentrerat boende av befolkningsgrupper som i någon mening är resurssvaga. Sällan används begreppet för stadens mest homogena delar i socioekonomisk och etnisk mening, stadsdelar som i huvudsak rymmer svenskfödd befolkning med höga inkomster och en underrepresentation av boende med utländsk bakgrund.

Boendesegregationen är delvis ett resultat av människors bostadsval och flyttmönster. Men det är i första hand de mer resursstarka som kan välja bostad och bostadsområde. Andra har inte samma möjligheter att välja, utan får ta de möjligheter som bjuds. Det märks bland boende i de storstadsområden som ingår i regeringens storstadsarbete. Flyttviljan är hög bland dem som bott kort tid i ett område, vilket tyder på att valmöjligheterna vid inflyttningen var begränsade. Knappt hälften av dem som bott mindre än ett år i ett bostadsområde uppger att de vill flytta.

Många nyanlända bosätter sig i storstäderna

En stor andel nyanlända invandrade bosätter sig i någon av landets tre storstäder eller i andra större städer. Ungefär en tredjedel av invånare som invandrat under de senaste åren har bosatt sig någon av de tre storstadsregionerna.

Många nyanlända bosätter sig dessutom i något av de 24 områden som ingår i regeringens storstadsarbete – och därmed pekats ut som »utsatta« för segregationens effekter. År 2000 bosatte sig 11,8 procent av alla nyanlända i något av de områdena som ingår i regeringens storstadsarbete. Bland flyktingar och anhöriga till flyktingar var andelen än större. Var femte nyanländ flykting eller anhörig till flykting bosatte sig i något av storstadsarbetets områden.

Inflyttningen bidrar till att ytterligare vidmakthålla och förstärka en socioekonomisk och etnisk segregation. Omsättningen av boende är hög i de 24 områdena. Flyttutbytet är till områdenas nackdel

– de som flyttar från områdena tenderar att ha arbete i högre utsträckning och högre inkomst än de som flyttar in. En annan tendens är att den invandrade befolkningen i högre utsträckning flyttar mellan olika utsatta områden medan inrikes födda flyttare oftare söker sig till rikare stadsdelar med en mer homogen »svensk« befolkning.

Sysselsättningen ökar i storstadsområden

Sysselsättningen har ökat kraftigt i de områden som ingår i regeringens storstadsarbete. I flera områden visade befolkningen en förvärvsintensitet på cirka 70 procent år 2000, vilket bara var marginellt lägre än landets genomsnitt. Skillnaderna mellan områdena är dock stora. I elva av de 24 områdena har fortfarande mindre än hälften av befolkningen i yrkesaktiv ålder sysselsättning. Och även om sysselsättningen ökat så är den disponibla inkomsten betydligt lägre hos boende i storstadsarbetets områden, vilket tyder på att många har deltidsarbeten, låg eller oregelbunden inkomst.

Rikare områden har blivit rikare – fattiga områden har blivit fattigare

Den ekonomiska standarden ökade markant under slutet av 1990-talet bland befolkningen i områden med redan hög ekonomisk standard. Under samma period har nivån på den ekonomiska standarden i flertalet av områden med redan låg ekonomisk standard legat still eller till och med sjunkit något.

Tendenserna är de samma i såväl Malmö- som Göteborgs- och Stockholmsområdet. Boende i storstadsarbetets områden lever på 65 till 70 procent av den ekonomiska standarden bland befolkningen i de tre regionerna i sin helhet.

Allmänt har således den ekonomiska standarden höjts – samtidigt som de ekonomiska skillnaderna mellan fattiga och rika bostadsområden och befolkningsgrupper har ökat i de tre storstadsregionerna. Den socioekonomiska och etniska boendesegregationen har därmed skärpts.

En slutsats är att så länge inte ökad sysselsättning bland boende i »utsatta bostadsområden« leder till ökade inkomster är det svårt bryta den segregationsprocess som skapar ett uppdelat boende efter socioekonomiska och etniska skiljelinjer.

Boende i »utsatta bostadsområden« är otrygga – men tror på framtiden

Sysselsättning och ekonomisk standard ger en bild av levnadsvillkoren för boende i områden som kallas

»utsatta«. En fördjupad bild av boendes upplevelse av trygghet, delaktighet, demokrati och hälsa ges i den boendestudie som presenteras i *Rapport Integration* 2002.

Hälften av de boende i boendestudiens områden känner sig otrygga. En tredjedel avstår från att gå ut på kvällen av oro över att bli utsatt för brott. Inrikes och utrikes födda känner sig otrygga i nästan lika stor utsträckning. Däremot känner sig utrikes födda i boendestudiens områden sig tryggare än utrikes födda generellt i storstadskommunerna.

Många boende i de studerade områdena har bristande hälsa. De boende söker läkarvård i större utsträckning än befolkningen i hela Sverige. Detta fast att det är dubbelt så vanligt att avstå från att söka läkarvård, trots upplevt behov, jämfört med hela befolkningen i landet. Kvinnor och utrikes födda utnyttjar sjukvården i störst utsträckning, vilket är ett tecken på att dessa gruppers livsvillkor är särskilt besvärliga.

Utifrån boendestudiens resultat skulle man kunna vänta sig att möta vacklande framtidstro, inte minst bland boende som är utrikes födda. Så är dock inte fallet, utom tvärtom. Samtliga boende visar framtidstro, men utrikes födda uppvisar något större optimism och hopp inför framtiden.

Introduktion av flyktingar

De senaste åren har invandringen till Sverige ökat samtidigt som utvandringen minskat något. Nettoinvandringen var under det gångna året cirka 31 000 personer. Cirka 64 000 personer flyttade till Sverige, 33 000 personer flyttade från Sverige. I den statistiken finns även hemvändande svenska medborgare. (www.scb.se) Sammanlagt beviljades cirka 45 000 uppehållstillstånd till utländska medborgare år 2002. (www.migrationsverket.se)

Ibland i den allmänna debatten är det lätt att få uppfattningen att all invandring handlar om flyktinginvandring. Så är det inte. Närmare hälften av all invandring står anhöriga till tidigare invandrade eller till inrikes födda för.

Insatserna under nyanlända flyktingars första tid, den s.k. introduktionen, riktar sig i första hand till flyktingar och deras anhöriga. De kommunala introduktionsprogrammen ska bistå de nyanlända med redskapen till delaktighet i det svenska samhället. Målet är att nyanlända ska nå egen försörjning och kunna kommunicera på svenska. Behovet av introduktion kan variera, men efter tre år bör den vara avklarad för de flesta.

År 1997 fick närmare 13 500 invånare uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, anhöriga till flyktingar eller av liknande skäl. *Rapport Integration* 2002 följer hur det gått för de nyanlända 1997 år 2000 – dvs. tre år efter mottagandet i kommun:

- Närmare en tredjedel har egen försörjning. Andelen sysselsatta är därmed betydligt större än när *Rapport Integration* 2001 följde mottagna 1995. Då var sysselsättningsgraden efter tre till fyra år i Sverige enbart 13 procent. Det är fler män än kvinnor som når arbetsmarknaden. Drygt en tredjedel (38 procent) och endast en femtedel av kvinnorna (21 procent) har egen försörjning tre år efter bosättning i kommun. Kortaste väg till arbetsmarknaden har mottagna i mindre industrikommuner. Av mottagna i Värnamo har närmare 80 procent nått egen försörjning efter tre år, i Nässjö närmare 70 procent. I Malmö, Örebro och Uddevalla ligger sysselsättningsgraden för mottagna på knappt 15 procent.
- Tjugo procent har klarat godkänd nivå i Svenska för invandrare (sfi) under det första året. Sex av tio går fortfarande kvar i svenskutbildningen tre år efter mottagandet.
- En fjärdedel studerar och 14 procent är öppet arbetslösa. Var tionde man och en något mindre andel bland kvinnorna befinner sig i någon form av arbetsmarknadsåtgärd. Drygt hälften av mottagna i kommun ingår i hushåll som är långvarigt beroende av bistånd.
- De flesta av dem som har arbete har mycket låg inkomst. Tio procent bland männen och en något högre andel kvinnor har inkomster under 50 000 kronor år 2000. Det är ytterst få i hela befolkningen som har så låga inkomster. Medelinkomsten bland de mottagna var 149 000 kronor för män och 127 000 kronor för kvinnor. Motsvarande medelinkomst för hela befolkningen är 265 000 kronor för män och 191 000 kronor för kvinnor.

Många nyanlända ställs utanför introduktionen

Närmare en fjärdedel av de nyanlända 1997 har under de tre åren inte alls varit inskrivna för svenskundervisning. Tolv procent av männen och 29 procent av kvinnorna står efter drygt tre år helt utanför arbetsmarknaden och har ingen kontakt med arbetsförmedlingen.

Det är betydligt fler kvinnor än män som faller utanför insatserna inom introduktionen. Tidigare uppföljningar visar att män snabbare kommer igång

med introduktionen, får introduktion under fler veckotimmar, deltar i flera typer av insatser och uppföljningar, och får i högre utsträckning möjligheter till arbetsplatspraktik.

En orsak till att invånare inte deltar i introduktionen kan vara ohälsa. Undersökningar av hälsotillståndet inom olika flyktinggrupper visar att så många som en tredjedel har haft svårt att delta i introduktionen på grund av ohälsa som hänger samman med krigsupplevelser, flyktingskap och även med situationen som de hamnat i här i Sverige.

Flera lärande exempel i *Rapport Integration* 2002 pekar på vikten av att utgå från individen i insatserna under introduktionen. Då kan goda resultat nås i grupper av invånare som i dag inte deltar fullt ut i introduktionen. I flera av de projekt för lågutbildade kvinnor och analfabeter som beskrivs utgår initiativen från deltagarna själva och exempelvis enskilda kvinnors behov, inte från någon utomstående projektledares idé om kvinnors speciella problem. Fortfarande är mycket av insatserna inom introduktionen styrda uppifrån och utgår mer sällan från individens resurser och möjligheter.

Barn och ungdomar saknas i introduktionsinsatserna

Barn- och ungdomsperspektiv saknas ofta inom introduktionen, trots uttalade ambitioner att även flyktingbarn och ungdomar ska erbjudas individuellt anpassade introduktionsprogram. Undersökningar visar att varken barn eller ungdomar får någon individuell handlingsplan. Introduktionen handlar ofta om anmälan till förskola och skola, där eleverna i vissa fall placeras i s.k. förberedelseklass.

En del av förklaringen till överrepresentationen av invandrade i andelen elever som inte får slutbetyg i grundskolan kan vara bristfällig introduktion, i synnerhet för de flyktingbarn som tvingats bryta sin skolgång i hemlandet.

Många nyanlända fastnar i utbildningssystemet

Många nyanlända invandrade går från Svenska för invandrare till andra kurser inom vuxenutbildningen. Två tredjedelar av eleverna på Grundvux var utrikes födda under läsåret 1999/2000. Inom övriga delar av vuxenutbildningen var andelen under 20 procent. Forskningen inom området är begränsad – men det finns tecken på att vuxenutbildningen fungerar som förvaringsplats för människor som anses ha svårt att platsa på arbetsmarknaden.

EN AGENDA FÖR INTEGRATION OCH MÅNGFALD

Var finns hindren på väg mot mångfaldens samhälle?

Rapport Integration 2002 speglar flera av de utmaningar som Sverige står inför. Inom en rad olika samhällsområden skiljer sig situationen för invånare som är utrikes födda eller är barn till utrikes födda på avgörande sätt från situationen för invånare som är födda i Sverige. Vad beror skillnaderna på? Frågan är viktig och svaret avgör vad vi drar för slutsatser om var ytterligare insatser behövs.

Låt oss ta arbetsmarknaden som exempel. Traditionellt har förklaringar till skillnaderna på arbetsmarknaden mellan utrikes och inrikes födda handlat om egenskaper hos de invandrade invånarna. Förklaringarna har gjort gällande att det är de invandrades bristande språkkunskaper, låga utbildningsnivå, kulturella avstånd eller bristande nätverk som har utgjort hindren för möjligheterna på arbetsmarknaden. Förklaringarna har således lagts på vad som kallas arbetsmarknadens utbudssida.

På senare tid har allt fler förklaringar utvecklats utifrån den s.k. efterfrågesidan. En förklaring som förts fram är att Sveriges strukturomvandling kräver en allt bättre kännedom om svenska förhållanden, högre social kompetens, ökade språkkunskaper och att s.k. »Sverigespecifikt kapital« får allt större betydelse.

En annan förklaring är diskrimineringen på arbetsmarknaden. Den kan vara direkt eller mer fördold, inbäddad i samhällets lagar, regler och rutiner och i föreställningar om personer från andra länder som finns hos arbetsgivare, fackföreningar, beslutsfattare och allmänheten.

Resultaten i *Rapport Integration 2002* stödjer den senare tolkningen. Förklaringarna till skillnaderna på arbetsmarknaden mellan utrikes och inrikes födda måste i huvudsak sökas någon annanstans än hos individerna själva. Rapportens statistiska analyser och genomgång av den empiriska forskningen avfärdar förklaringar om bristande utbildning och låg sökaktivitet. Språkutbildningen och kontakten med arbetslivet under nyanländas första tid måste förbättras – men brister i språk eller nätverk ger inte hela förklaringen till skillnaderna på arbetsmarknaden.

Inte heller förklarar begrepp som »kulturellt avstånd« skillnaderna på arbetsmarknaden. Enligt teorin har kunskaper i svenska språket samt beteenden som ansluter till svenska normer, attityder och värderingar blivit allt mer väsentliga för en effektiv produktion. Få studier har empiriskt försökt att bevisa denna teori. Ingen av dessa studier har kunnat påvisa att personer från olika länder, enbart p.g.a. av sin födelseort har lägre produktivitet på svensk arbetsmarknad.

Skillnaderna på arbetsmarknaden är till stor del resultatet av olika former av diskriminering. Detta är tydligt i de studier som har konstaterat att möjligheterna på arbetsmarknaden skiljer:

- mellan adoptivbarn med ett sannolikt »uropeiskt« och ett sannolikt »utomeuropeiskt« utseende.
- mellan inrikes födda ungdomar med föräldrar födda utanför Europa och ungdomar med föräldrar födda i Sverige med samma utbildning, betyg och språkkunskaper.
- mellan inrikes födda och utrikes födda med samma utbildning, kön, ålder och anställningstid i samma bransch och företag som inrikes födda.

Diskrimineringen i det svenska samhället är ofta

ett resultat av normer, regler, strukturer och förhållningssätt som stänger ute – och den kan ofta vara oreflekterad eller bero på informationsbrist. Diskrimineringen är därmed strukturell, snarare än ett resultat av människors direkta ovilja eller medvetna ambition att stänga ute.

Rapport Integration 2002 visar att denna strukturella diskriminering ger effekter på arbetsmarknaden, men även inom andra områden märks hur föreställningar leder till förhållningssätt och en organisering som kan få diskriminerande effekter inom utbildning och introduktion.

Insatserna för integration, har liksom förklaringarna till skillnaderna på arbetsmarknaden, traditionellt framförallt riktat sig till vad som ovan kallas utbudssidan. Det har gällt insatser för att stärka den invandrade med språkliga färdigheter och kompletterande utbildning. Här behövs ytterligare och effektivare insatser.

Men *Rapport Integration 2002* visar att hindren i huvudsak finns i förhållningssätt, normer och strukturer i det omgivande samhället. Att öppna samhället för etnisk mångfald kräver därmed i högre utsträckning än i dag insatser i den generella politiken och inom områden som skola, arbetsliv och bostadsmarknad.

Det kräver ett självkritiskt förhållningssätt i det svenska samhället där hindren för ett samhälle byggt på etniskt mångfald uppmärksammas av flera aktörer och att såväl enskilda insatser och ett gemensamt arbete initieras av flera aktörer i samhället.

Integrationspolitikens möjligheter

I den allmänna diskussionen om integrationen har många tagit skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda inom olika samhällsområden som intäkt för att »integrationspolitiken har misslyckats«. Debatten har stundtals varit förvirrande.

För fem år sedan fattade riksdagen beslut om att ersätta den dåvarande invandrapolitiken med en integrationspolitik. Att politiken lades om var en direkt konsekvens av de tydliga bristerna i invandrapolitiken.

I den integrationspolitiska propositionen – *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik 1997/98:16* – beskrivs hur invandrapolitiken genom att rikta sig till invandrare som grupp förstärkt ett »vi« och »dom« och att den »därigenom [har] medverkat till uppkomsten av det utanförskap som många invandrare och deras barn upplever i det svenska samhället.«

Mycket i dagens integrationspolitiska debatt – och ibland även bland det som kallas integrationspolitiska insatser – är präglad av invandrapolitiska rester. Kritiken av integrationspolitiken handlar i själva verket om effekterna av två decenniers invandrapolitik, som förstärkte utanförskapet snarare än överbyggade klyftor. Kritiken är således en återupprepning av det som drev fram politikförändringen.

Den politiska kursomläggningen från invandrar- till integrationspolitik gäller avsevärt mer än om skifte av ord¹. Perspektiv och utgångspunkter för insatser förändrades. Invandrapolitiken tog sin utgångspunkt i »invandrare« som grupp. Den gav upphov till att insatser byggdes upp inom en invandrasektor och verkade därigenom särskiljande. Integrationspolitiken bryter på avgörande sätt mot invandrapolitikens perspektiv och utgångspunkter.

- Integrationspolitiken är inriktad på att *ge individer förutsättningar för integration* – inte på insatser för invandrare som grupp. Statens ansvar inom integrationspolitiken är att definiera mål inom olika samhällsområden och stå för insatser som ger förutsättningar för individen att nå delaktighet i samhällsgemenskapen. Det är däremot inte statens roll att sätta upp mål för enskilda individer. Individen måste sätta upp egna mål för sitt livsprojekt och ansvara för att utveckla egna drivkrafter för sin integration.

På den individuella nivån bör integration betraktas som ett livsprojekt vars innehåll och mål endast kan bestämmas av individen själv. Däremot kan staten sätta upp mål för vad som bör uppnås inom olika samhällsområden med hjälp av arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik osv. och stödja den individuella integrationsprocessen genom att föra en politik som ger individen möjligheter att förverkliga sina mål i livet. (Prop. 1997/98:16 sid. 22).

- Integrationspolitiken *involverar och kräver engagemang från olika samhällsaktörer* inom flera olika sektorer. Integrationspolitiken bryter därmed markant mot den tidigare uppfattningen att politiken handlade om insatser enbart för invandrare och implementerades med ensamt sektorsansvar inom ett visst politikområde och hos vissa speciellt ansvariga myndigheter.

¹ Utvecklat utifrån diskussion i *Integrationsindikatorer – metodologiska utgångspunkter för indikatorbildning inom integrationsområdet*. Arbetsrapport inom ramen för Integrationsverkets arbete med att utveckla indikatorer. Ej publicerad.

Integrationsprocesserna är ömsesidiga i den bemärkelsen att alla är delaktiga och medansvariga i dem och alla måste bidra. Integration är inte endast en fråga om och för invandrare. (Prop. 1997/98:16 sid. 23)

Integrationspolitiken bör tydligt inriktas förhållanden och mekanismer i hela samhället och inte som den nuvarande invandrapolitiken primärt vara inriktad på invandrare och samhällets relation till dem. (Prop. 1997/98:16 sid. 100).

- Integrationspolitikens utgångspunkt är att den *mångfald som finns i befolkningen ska genomsyra samhällslivet*. Den *vilas på att en ömsesidig anpassning sker* mellan individer och mellan individ och samhälle. Förändringar för att frigöra kraften i befolkning behövs i samhällets institutioner, organisationer, föreningar, näringsliv, skola och hela den generella politiken.

Sverige [är] i dag är ett land med etnisk och kulturell mångfald. Naturliga konsekvenser av detta bör vara dels att politik och åtgärder på skilda samhällsområden i större utsträckning än hittills utformas med utgångspunkt i mångfalden,... (Prop. 1997/98:16 sid. 100)

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

Kritiken av integrationspolitiken missar målet. Dels för att kritiken ofta handlar om invandrapolitiska effekter, dels för att den vilas på ett perspektiv där integration fortfarande ses sektoriserad och inte som en del i och ett ansvar för hela samhället. Brister som handlar om tillämpningen av integrationspolitiken i det omgivande samhället och i den generella politiken görs därmed till integrationspolitikens brister.

Kritiker riskerar även att göra alla former av orättvisor mellan invandrade och Sverigefödda till integrationspolitisk problematik. Sociala orättvisor följer i dag tydligt etniska linjer – men är ofta resultatet av en generell social problematik och strukturer som skapar utanförskap och ojämlikhet i skolan, på arbets-

marknad och inom boendet. Enbart integrationspolitik kan inte kompensera för den generella politikens tillkortakommande i ambitionen att utjämna sociala skillnader i samhället.

Integrationspolitikens möjligheter ligger just i att utgå från att insatser behövs i den generella politiken, samtidigt som den ger utrymme för mer särskilt riktade insatser inom integrationsområdet.

Positiva drivkrafter för integration och mångfald

Det finns i dag ett stort engagemang och intresse för integration och mångfald. Det går att se flera positiva drivkrafter för att åstadkomma förändring i samhället:

- Det finns tecken på ett trendbrott på arbetsmarknaden vad gäller sysselsättningen för utrikes födda. Trendbrottet visar att en positiv förändring för integration är möjlig.
- Ett intensivt arbete av insatserna under nyanländas första tid har inletts. Tydliga steg tas av en rad myndigheter och kommuner, från insatser som vilat på traditionellt invandrapolitiskt tänkande, till en verklig policyförändring och konkreta insatser i linje med integrationspolitiken.
- Intresset för etnisk mångfald ökar. Inte minst inom arbetslivet märker allt fler företag, bransch- och arbetsmarknadsorganisationer nödvändigheten av att möta den demografiska förändringen med ett arbete för ökad etnisk mångfald.
- Flera integrationspolitiska steg i positiv riktning har tagits de senaste åren. Flera punkter på den Agendan för Integration och Mångfald som Integrationsverket presenterade i förra årets *Rapport Integration* har fyllts med insatser under året.

Decennier av nedgång i sysselsättning för utrikes födda har brutits

Det är inte givet att invandrade ska ha lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Fram till i mitten av 1970-talet var utrikes födda i högre grad sysselsatta än inrikes födda. Under slutet av 70-talet sjönk sysselsättningen bland invandrade. Det utgjorde inledningen på decennier av ett ökande sysselsättningsgap mellan utrikes och inrikes födda. Uppseendeväckande var att andelen sysselsatta bland utrikes födda fortsatte sjunka även under efterkrigstidens mest

intensiva högkonjunktur under slutet av 1980-talet. 1990-talets inledande krisår, som sammanföll med en stor invandring från då krigshärjade Jugoslavien, ökade gapet mellan inrikes och utrikes födda ytterligare. Men nedgången hade startat långt tidigare.

Invandringen ändrade under de här decennierna karaktär, från en invandring av arbetskraftsskäl till en invandring av humanitära och flyktingliknande skäl. Utifrån detta förändrades även perspektivet i och organiseringen av mottagandet. Arbetsmarknaden och invandrades möjligheter på arbetsmarknaden var inte det centrala i mottagandet, vilket bl.a. gjorde att huvudansvaret för mottagning av invandrade flyttade från AMS till Invandrarverket.

De senaste åren har sysselsättningen för invandrade ökat markant. Ett trendbrott skedde under slutet av 1990-talet och den positiva utvecklingen ser ut att vara bestående. En närmare tre decennier lång nedgång i sysselsättningen för invandrade kan därmed ha brutits. (Se vidare diagram 5, s.xx)

Kraftfull förändring av nyanländas första tid

Insatserna under nyanlända invandrades första tid har sedan lång tid vilat på ett socialpolitiskt perspektiv och kollektiva enhetslösningar. De har varit inriktade på invandrade som grupp och inte lämnat utrymme för flexibla och individuella lösningar. Ett omfattande förändringsarbete har nu inletts.

Utgångspunkten för förändringarna har varit att ge människor som kommer till Sverige snabbt tillträde till svensk arbetsmarknad och därmed lägga grund för fortsatt delaktighet i samhällslivet. Individualisering, flexibilitet och ett tydligt arbetsmarknadsfokus ska vara det normala under den första tiden i Sverige.

Utifrån en nationell överenskommelse om utveckling av introduktionen mellan Integrationsverket, AMS, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet har ett intensivt utvecklingsarbete satts i gång i 30 av landets största kommuner, vilka svarar för två tredjedelar av de senaste årens flyktingmottagande. Den nationella överenskommelsen har utvecklats med ökad samverkan och konkreta insatser på det lokala planet.

De första uppföljningarna visar en positiv utveckling:

- En ökad samverkan mellan kommunerna möjliggör för ett ökat utbud och flexibla lösningar för introduktionsinsatserna. Det gör att den enskilde får ökade möjligheter till en introduktion som är anpassad till dennes bakgrund och möjligheter.
- Allt fler kommuner går från ett socialpolitiskt

perspektiv till att ha ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv i insatserna för nyanlända. Ansvar flyttas från socialförvaltningar och socialnämnder till nämnder och förvaltningar inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet. Det är steg mot att göra integrationsfrågorna till strategiska framtidsfrågor i kommunerna.

- Många kommuner går över ifrån att låta socialbidrag vara den normala försörjningskällan under introduktionen, till att använda sig av andra ersättningsformer som tydligare kan kopplas till prestation, som exempelvis introduktionsersättning eller lön.
- Samverkan mellan aktörer som Migrationsverket och arbetsförmedlingar, och arbetsförmedlingar och kommuner, har intensifierats och fördjupats. Allt fler insatser görs för att tidigt kartlägga den kompetens som en individ bär med sig. Detta för att kunna ge kompletterande utbildning eller arbeta för direkta åtgärder med sikte på arbetsmarknaden.
- Skolverket har under året tagit fram en ny kursplan gällande Svenska för invandrare. Den nya kursplanen ger möjlighet till tydligare nivågrupperingar och för individuella lösningar genom att utbildningen genomförs i tre olika nivåer och med sex olika kursalternativ. En omfattande kompetensutveckling av sfi-lärare har inletts. Allt fler insatser görs för att koppla samman den enskildes språkundervisning och möjligheter befinna sig i arbetslivet under introduktionen.

Växande intresse för etnisk mångfald och integration på arbetsmarknaden

Det drivs i dag en aktiv mångfalddiskussion inom företaget och i hela arbetslivet. Arbetsmarknaden organiserar sig bl.a. genom Rådet för etnisk mångfald och integration. Det drivs ett aktivt mångfaldsarbete inom organisationer och bland företag.

I *Rapport Integration 2002* får flera röster från större och mindre företag och organisationer komma till tals om möjligheter och svårigheter med att rekrytera för ökad etnisk mångfald. Arbetsgivare och personalchefer talar om konkurrensfördelar och vinster, men även om ångslan och svårigheter i mångfaldsarbetet. Intervjuerna visar att mångfald skapar en egen dynamik; rekryteringarna öppnar för nya möjligheter. Allt fler ser rekrytering för ökad etnisk mångfald som ett led i att öka organisationens kvalitet och service gentemot allmänhet och kunder.

Rösterna om rekrytering speglar att det som star-

kast talar för en ökad etnisk mångfald i arbetslivet är efterfrågan på arbetskraft. Så gott som samtliga intervjuade har genom egna analyser kommit fram till samma sak – en svår brist på arbetskraft väntar under åren som kommer.

Sverige står inför en tydlig utmaning på arbetsmarknaden. Allt färre ska försörja allt fler i framtiden. Av de allt färre invånare som ingår i den framtida arbetskraften kommer allt fler ha utländsk bakgrund. Enligt SCB:s befolkningsframskrivningar som bl.a. presenteras i *Alla lika olika* (Näringsdepartementet, Ds 2000:69) kommer 27 procent av den arbetsföra befolkningen år 2015 att ha utländsk bakgrund.

En ökad rekrytering för etnisk mångfald skulle råda bot på en del av den framtida bristen på arbetskraft. Om arbetskraftsdeltagandet bland invandrade och invånare med utländsk bakgrund ökar till samma nivå som övrig befolkning skapas nya möjligheter. Ytterligare 200 000 invånare kan då tillföras arbetskraften 2015. Ett aktivt arbete för ökad etnisk mångfald på svensk arbetsmarknad och insatser för att öka deltagandet i arbetskraften är därmed nödvändigt.

Integrationspolitiken utvecklas med systematiska grepp

Förra året kunde Integrationsverket presentera en Agenda för Integration och Mångfald i *Rapport Integration 2001*. Med Agendan ville Integrationsverket lägga en grund för fortsatta insatser inom integrationspolitiken.

Punkterna i Agendan var:

- Stimulera egenförsörjning som hävstång för integration genom systematiska och samordnade grepp inom näringspolitik och arbetsmarknadspolitik.
- Öka samarbetet mellan strategiska aktörer i integrationsfrågorna, i vissa frågor i form av fastare allianser.
- Utveckla introduktionen genom att sätta individen i fokus och släppa in fler aktörer.
- Fullfölja en öppen dialog om hur hindren för såväl inträde som vidare avancemang på arbetsmarknaden snabbt ska kunna minskas.
- Genomföra snabbare bedömningar så att utrikes födda kan använda sin utbildning och yrkeskompetens på den svenska arbetsmarknaden.
- Arbeta systematiskt mot diskriminering och rasism genom att sprida kunskap i samverkan mellan olika aktörer.

Flera insatser har gjorts eller utvecklas i linje med Agendan.

Utöver förändringarna av nyanländas första tid har regeringen initierat en utredning som utifrån ett helhetsperspektiv ska se över mottagning, boende och insatser under nyanländas första tid i Sverige. Utredningen ska lämna sina överväganden och förslag den första september i år. Möjligheten ligger i att det förändringsarbete som nu lagt grund för en utveckling av nyanländas första tid också fullföljs genom politiskt beslutade systemförändringar.

Integrationsverket har tagit initiativ till att teckna överenskommelser om ett fastare samarbete med flera av arbetsmarknadens organisationer för att stärka arbetet för lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet, oavsett etnisk bakgrund. Överenskommelser har tecknats med organisationerna var för sig och nu går arbetet vidare för att också utveckla gemensamma och samordnade insatser.

Åtskilliga insatser för att stimulera sysselsättningen bland invandrade har initierats inom ramen för det program som riksdagen beslutat om. 100 miljoner kronor per år har avsatts under åren 2001–2003. Förslag till system för validering av utländsk yrkeskompetens är under utveckling. Regeringen har i samverkan med Svenskt Näringsliv inrättat en arbetsgrupp som ska undersöka hur näringslivets engagemang i arbetet för integration på arbetsmarknaden bättre kan tas till vara.

Allt fler steg har även tagits inom diskrimineringsområdet. En del är arbetet för att införa antidiskrimineringsklausuler i offentlig upphandling. Regeringens avsikt att införa klausuler mot diskriminering i statlig upphandling tydliggjordes efter valet. Många kommuner och landsting har bestämt sig för att införa klausuler. Möjligheten att använda klausuler tydliggjordes genom förändringen av Lagen om offentlig upphandling den 1 juli 2002.

Ett utvidgat skydd mot diskriminering i arbetslivet och andra delar av samhällslivet håller på att utvecklas utifrån implementeringen i svensk intern rätt av två EG direktiv mot diskriminering. Direktiven från EU ställer krav på alla medlemsstater att ha ett starkt minimiskydd mot olika former av diskriminering. Utifrån direktiven kommer den svenska lagstiftningens skydd mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion och övertygelse, sexuell läggning och funktionshinder att förstärkas. Nya lagar beräknas träda i kraft 1 juli 2003.

Därutöver har en parlamentarisk kommitté (Dir. 2002:11) utsetts som bland annat ska utreda frågor om en samlad lagstiftning mot diskriminering, en samlad tillsyn, införandet av krav på mångfaldsplaner samt regler som möjliggör för positiv särbehandling.

En utvecklad Agenda för Integration och Mångfald

Sverige står inför en stor utmaning på vägen till ett samhälle med lika rättigheter och skyldigheter för alla. Vi har klarat stora utmaningar förr. Som vi sett i föregående avsnitt sker en positiv utveckling inom flera områden. Det allt ökande intresset, den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden och den mobilisering som sker i samhället visar att förändring är möjlig.

Integrationsverket vill lyfta några områden som är centrala för det fortsatta integrationsarbetet och därigenom förstärka den Agenda som presenterades i *Rapport Integration 2001*.

Områdena i årets Agenda är:

- Fokus på arbetsmarknaden för att möjliggöra för invandrades inträde och avancemang i svenskt arbetsliv. Att precisera sysselsättningsmål är ett sätt att samla olika aktörer kring insatser.
- Utvecklad samverkan mellan olika aktörer för att öppna samhället. Ett tydligare ansvar för aktörer i samhället är en möjlighet att integrera integrationspolitiken i den generella politiken.
- Fortsatt kraftfull förändring av nyanländas första tid för att möjliggöra snabbt inträde på arbetsmarknaden. En utvecklad samverkan och överenskommelser mellan arbetsliv och myndigheter är ett sätt att skapa möjligheter för praktikplatser, mentorer och/eller en arbetsplatsförlagd introduktion.
- Öppna arbetsmarknaden för etnisk mångfald genom samlade och breda insatser av regering och riksdag, arbetsmarknadens organisationer, arbetsgivare, statlig förvaltning och kommuner.
- Utökade initiativ för att synliggöra och rasera strukturella och diskriminerande hinder.

Områdena i Agendan handlar om fokusering av insatserna för integration och om strategi för att nå resultat, men ger även konkreta förslag för det fortsatta arbetet. Det finns all anledning att ytterligare mobilisera kraft för integrationsinsatser. Ett sätt är att samlas kring en utvecklad Agenda för Integration och Mångfald.

Fokus på inträde och avancemang på arbetsmarknaden

Integrationspolitikens viktigaste uppgift är att skapa förutsättningar för individer att försörja sig i ordinarie arbete och på rätt kompetensnivå. Att ha ett arbete är inte detsamma som integration. Men det är genom arbete den enskilde får förutsättningar att råda över

sitt eget liv och därmed möjligheter att vara delaktig och medansvarig i samhället.

Insatserna för integration bör därmed fokusera på arbetsmarknaden. De ska möjliggöra inträdet på arbetsmarknaden och avancemang till ett arbete som motsvarar den egna kvalifikationsnivån.

För att skapa möjliggörande, istället för hindrande, strukturer krävs insatser riktade såväl till individ, som till arbetsmarknaden i stort. Ett första steg att tydliggöra behovet av insatser är att precisera sysselsättningsmål för utrikes födda.

Regeringens mål för sysselsättningen är att 80 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år ska vara sysselsatt år 2004. Sysselsättningsmålet är i själva verket även ett integrationspolitiskt mål. För att nå målet krävs nämligen att andelen sysselsatta bland utrikes födda ökar från dagens nivå på dryga 60 procent till långt högre siffror.

Det är orimligt att tro att helt nyanlända invandrade ska ha samma sysselsättningsgrad som inrikes födda eller invandrade som har varit i Sverige en längre tid. Låt oss därför utgå från ett mål att 65 procent av de nyanlända invandrarna i åldern 20–64 år ska ha egen försörjning efter genomgången introduktion, således två till tre år efter bosättning i kommun.

Jämför vi målet på 65 procent med den faktiska sysselsättningen för utrikes födda som bott i landet noll till fyra år, behöver sysselsättningen för män öka med drygt tolv procentenheter. Andelen sysselsatta kvinnor skulle behöva öka med 26 procentenheter. En än större sysselsättningsökning krävs om vi jämför med de nyanlända flyktingar 1997 som *Rapport Integration 2002* följer tre år efter mottagandet. En tredjedel av de nyanlända flyktingarna hade arbete tre år efter mottagande.

För att nå sysselsättningsmålet för nyanlända krävs en vidareutveckling av olika metoder i introduktionen och ett gemensamt arbete för att finna nya lösningar för nyanländas inträde på arbetsmarknaden. Samverkan mellan aktörer som arbetsförmedling, kommun, arbetsmarknadens organisationer och inom det lokala näringslivet behöver bli tydligare och intensivare. Möjligheterna till arbetsplatsförlagd introduktion och praktik behöver utvecklas för att ge den enskilde nätverk och tidiga kontaktytor med svenskt arbetsliv.

För invånare som bott i Sverige en längre tid kan inga mål sättas som skiljer sig från målen för inrikes födda. Men skillnaden i sysselsättning är – som vi sett – i dag stor. Kraftfulla insatser skulle behövas för att nå ett mål där sysselsättningsgraden för invandrade som bott i landet i tio år motsvarar sysselsättningsgraden för inrikes födda.

Sysselsättningsgraden för män som bott i Sverige 10 till 19 år skulle behöva öka drygt 19 procentenheter för att nå 80 procentmålet. Kvinnors sysselsättningsgrad behöver öka med 22 procentenheter. Även för invandrade invånare som bott i Sverige 20 år eller längre skulle sysselsättningen behöva öka, med drygt 9 procentenheter för män och 13 procentenheter för kvinnor.

Ett preciserat sysselsättningsmål ställer krav på insatser bl.a. för att stimulera etnisk mångfald i arbetslivet, mot diskriminering, för validering och kompletterande utbildningar.

Ett generellt mål för hela arbetsmarknaden borde vara att ta tillvara kunskaper och kompetens hos alla invånare oavsett etnisk tillhörighet. Eftersom utrikes födda har en ur arbetsmarknadssynpunkt gynnsam utbildnings- och ålderssammansättning borde det innebära att sysselsättningsmålet höjs ytterligare för utrikes födda.

Insatserna för integration bör fokusera på arbetsmarknaden. Insatserna ska möjliggöra invandrades inträde på arbetsmarknaden och vidare avancemang till arbete som motsvarar den egna kvalifikationsnivån. Preciserade sysselsättningsmål för utrikes födda är ett sätt att tydliggöra de insatser som krävs och därmed få olika aktörer att samlas kring fortsatta insatser.

Samverkan som strategi för att öppna samhället för integration och mångfald

Ingen myndighet eller organisation når enskilt resultat för integrationspolitiken. En rad aktörer på arbetsmarknaden, statliga myndigheter, kommuner, skolan, frivilligorganisationer, högskolor och berörda individer behöver arbeta åt samma håll och på bredden anta utmaningarna. Det är de samlade insatserna för integrationen som ska möjliggöra för det svenska samhället att öppnas för mångfald.

För att nå resultat krävs att:

- Samverkan utvecklas mellan flera aktörer. Erfarenheterna från överenskommelsen om förändrad introduktion är goda. Gemensamt arbete är en väg för att riva hindrande strukturer. En stärkt samverkan mellan flera aktörer, ibland i fastare allianser, är en strategi för att nå resultat.
- En rad aktörer utvecklar principiella ställningstaganden till verkliga policyinsatser för integration och mångfald. Ett arbete för mångfald och integration handlar inte enbart om insatser direkt riktade till invandrare, utan framförallt om att riva strukturer som hindrar och stänger ute i den egna organisationen och verksamheten. Fortfarande är

ofta insatser »för integration« inom arbetsliv och i organisationer snävt inriktade på insatser för invandrade. Perspektivet måste breddas. Insatser för att förändra egna strukturer, arbetssätt och förhållningssätt behöver utvecklas hos aktörer såväl i det civila samhället som offentlig verksamhet, inom såväl det privata näringslivet som den offentliga sektorn.

- Tydligare integrationspolitiskt ansvar hos landets myndigheter. Statliga myndigheter har särskilt ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. Enligt förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken (1986:856) ska den etniska och kulturella mångfalden i Sverige återspeglas i utformning, drift och servicenivå på de olika myndigheterna. Utvärderingar som Integrationsverket har gjort visar att detta inte sker i någon högre grad (se vidare Integrationsverkets årsredovisning 2002.):

Regeringen har med regleringsbrevens verktyg att aktivt påverka myndigheterna. Med direktiv och återrapporteringskrav i regleringsbrev kan regeringen tydliggöra myndigheternas ansvar för att införliva de integrationspolitiska målen i den ordinarie verksamheten. Den möjligheten bör utvecklas och systematiskt användas för ett antal myndigheter.

Myndigheter har ett allmänt ansvar för integrationspolitiska insatser. Ett tydliggörande i regleringsbrev av det ansvaret kan vara sätt att integrera integrationspolitiken i den generella politiken i synnerhet inom arbetsmarknads-, närings-, utbildnings- och socialpolitiken.

Vissa myndigheter har ett mer direkt ansvar för integrationspolitiska insatser. Arbetsmarknadsverket, Myndigheten för skolutvecklingsfrågor och Migrationsverket har fått direkta uppdrag att arbeta för utvecklingen av introduktion för nyanlända i sina regleringsbrev för 2003. Detta bör utvecklas för fler myndigheter och Integrationsverket ges rollen att följa upp och utvärdera insatserna såsom beskrivs i regeringens integrationspolitiska skrivelse, *Integrationspolitik för 2000-talet*. (Regeringens skrivelse 2001/02:129.)

Integrationen förverkligas i det omgivande samhället och av aktörer i samhället. Ingen myndighet eller organisation kan på egen hand nå resultat för integrationen. Samverkan i vissa fall i form av fastare allianser är en strategi för att nå resultat för integrationen. Att tydliggöra ansvaret för integrationspolitiken hos statliga myndigheter är ett sätt att integrera integrationspolitiken i den generella politiken.

Fortsatt kraftfull förändring av nyanländas första tid för snabbt inträde på arbetsmarknaden

Den första tiden i landet för nyanlända är avgörande för den fortsatta integrationsutvecklingen. Insatserna under den första tiden bör möjliggöra för invånare som invandrat att snabbt nå svenskt arbetsliv – för att därefter fullt ut kunna avancera mot arbetsuppgifter som motsvarar den egna kvalifikationen. Studier visar att den enskilt viktigaste faktorn för sysselsättning är att man befunnit sig på arbetsmarknaden tidigare.

Vikten av tidigt inträde på arbetsmarknaden är även en erfarenhet från de internationella utblickar som görs i *Rapport Integration 2002*. De internationella exemplen visar dessutom på betydelsen av att insatserna inte stannar vid inträdet: ytterligare insatser behövs för att enskilda ska kunna avancera vidare på arbetsmarknaden. I USA finns goda erfarenheter utifrån »post-placement services«. Tanken där är att den enskilde ska ta första bästa jobb, men därefter få hjälp till vidareutbildning, ytterligare språkundervisning och kontakter på arbetsmarknaden som möjliggör för vidare avancemang. Slutsatsen för Sverige bör vara den samma: sikta på tidigt inträde, men möjliggör även för fortsatt avancemang.

Allt fler nyanlända invandrade får arbete. Fortfarande är dock andelen nyanlända som efter genomgången introduktion är beroende av försörjningsstöd och har bristande kontakt med arbetsmarknaden allt för hög. Vi behöver ytterligare utveckla:

- Insatserna under nyanländas första tid i Sverige till att knytas allt närmare arbetsmarknaden genom arbetsplatsförlagd introduktion, mentorer på arbetsplatserna och praktik.
- Språkutbildning som kombineras med olika former av praktik eller liknande på arbetsmarknaden. Det gynnar både språkutvecklingen och ger viktiga erfarenheter och kontakter på svensk arbetsmarknad.

Integrationsverket samarbetar med ett antal aktörer för att systematiskt och samordnat göra det möjligt för nyanlända till tidig kontakt med svensk arbetsmarknad genom arbetsplatsförlagd introduktion eller liknande.

En möjlighet är att genom avtal – som kan ligga till grund för ett utvecklat samhällskontrakt – finna lösningar tillsammans med arbetsmarknadens organisationer. En annan möjlighet är att utveckla nya former av arbetsmarknadsåtgärder. Här finns utrymme för ett utökat samarbete på lokal, regional och nationell nivå mellan företag, branscher, näringslivsorganisationer, kommuner, fackliga organisationer, frivilliga organisationer och myndigheter.

Ett annat område att utveckla inom integrationspolitiken är tidiga insatser för att bedöma och utländska utbildningar och erfarenheter. Ett utvecklat arbete krävs för att bedöma och dokumentera kompetens eller examina som förvärvats i annat land – men det krävs även en ökad medvetenhet om vad värderingarna står för.

Värderingar av utländsk yrkeskompetens och examina görs i dag av en rad olika myndigheter. Det kan vara svårt att orientera sig såväl för den som invandrat som den som arbetar med integrationsinsatser. Integrationsverket har under året tillsammans med myndigheter som står för värderingar ökat informationen inom området. En ökad medvetenhet ger även myndigheter som står för värderingar möjligheter att tidigt få fullständiga handlingar att arbeta med, vilket skyndar på värderingsarbetet.

Arbetsgivare tycks i dag ha svårt att värdera utländska examina även när en bedömning gjorts. Kunskapen behöver även öka i arbetslivet om vad en värdering innebär – för att värderingen ska vara riktigt betydelsefull för en faktisk anställning.

Insatserna under nyanländas första tid i Sverige behöver förändras för att möjliggöra tidigare inträde på arbetsmarknaden. Ett utökat samarbete mellan näringsliv, fackförbund, myndigheter och kommuner kan möjliggöra arbetsplatsförlagd introduktion, mentorer på arbetsplatserna, praktik och en språkutbildning som kombineras med arbete eller praktik. För att ge detta en stabil grund är en möjlighet att genom avtal finna lösningar tillsammans med arbetsmarknadens organisationer, en annan möjlighet är att utveckla nya former av arbetsmarknadsåtgärder.

Öppna arbetsmarknaden för etnisk mångfald genom samlade och breda insatser

En ökad etnisk mångfald bland anställda på svenska arbetsplatser är nyckeln för fortsatt utveckling av såväl integration som möjligheterna till kompetensförsörjning på arbetsmarknaden. Framgång i arbetet med att öppna svensk arbetsmarknad för etnisk mångfald är avgörande både för den enskildes möjligheter till delaktighet och för landets fortsatta välfärd och tillväxt. Att åstadkomma en reell förändring för att öppna svenskt arbetsliv är en utmaning för flera aktörer:

- *Regeringen* ökar ambitionerna för integrationspolitiken och för att stimulera ökad mångfald på arbetsmarknaden. I regeringsförklaringen anges att en av de två stora arbetsuppgifterna under man-

datperioden »är att öka de invandrade svenskarnas tillträde till arbetsmarknaden«. »De höga sjukta- len och de många invandrarnas utanförskap – är denna mandatperiods allt annat överskuggande arbetsuppgifter.«

Regeringens ambitioner bör följas av en kraft- full satsning på att stimulera sysselsättningen för invandrade. Under åren 2001–2003 har en särskild satsning för att stimulera sysselsättningen gjorts med 100 miljoner kronor per år. Myndigheter har fått medel bl.a. till riktade insatser för invandrade inom bristyrken och för utveckling av spetspro- jekt. De gångna årens satsning har ingen planerad fortsättning. Regeringens ökade ambitioner borde innebära en än kraftfullare satsning på att stimu- lera sysselsättningen bland invandrade och öppna arbetsmarknaden för etnisk mångfald.

- *Arbetsgivare* inom näringslivet och *arbetsmark- nadens organisationer* har många av nycklarna till att öppna arbetsmarknaden för etnisk mångfald. Det är här de stora möjligheterna att ta till vara all kompetens hos befolkningen finns. Men här finns även flera av de hinder som i dag stänger ute invandrade från arbetsmarknaden. Den form av fastare samverkan som nu initierats mellan Integra- tionsverket och arbetsmarknadens organisationer kan stimulera arbetet med att främja efterfrågan på utrikes född arbetskraft, såväl som insatserna för att riva hinder. En drivkraft för att påskynda arbetet och ta fram kunskap är att sätta i gång ett antal gemensamma utvecklingsprojekt. Ett annat område att utveckla är gemensamma analyser av hindren på arbetsmarknaden och vad som krävs för att riva dem. Ett tredje samverkansområde är att åstadkomma uppslutning hos arbetsmarkna- dens organisationer för insatser som leder till att sysselsättningspolitiska mål uppnås.
- *Statlig förvaltning* och *kommuner* ska enligt inte- grationspolitiken vara föredömen som arbets- givare. *Rapport Integration 2002* visar att det snarare är yrkets karaktär än om arbetsgivaren är privat eller offentlig som har betydelse för invandrades möjligheter på arbetsmarknaden. Men för att vara ett föredöme är andelen utri- kes födda på drygt sju procent som är anställda i statlig förvaltning orimligt låg. Uppgiften för statlig förvaltning måste vara att rekrytera och befordra för att ta tillvara all kompetens – och därigenom spegla befolkningens sammansättning. För det krävs en mer aktiv rekryteringspo- licy för ökad mångfald i den offentliga sektorn. I dag har endast några få statliga myndigheter

kopplat ihop integrationspolitiken med det interna mångfaldsarbetet eller personalpolicyn inom den egna organisationen. Regeringen kan få till stånd en förändring antingen genom att rikta särskilda uppdrag till myndigheterna eller genom att använda förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken, så att myndigheterna på ett tydligare sätt kopplar rekryterings- och per- sonalfrågor till de integrationspolitiska målen.

Arbetsgivarverket har viktiga uppgifter utifrån sin övergripande roll att stödja myndigheterna som arbetsgivare. Arbetsgivarverket har signalerat insatser och en höjd ambitionsnivå för ökad etnisk mångfald i statsförvaltningen, en inriktning som kommer att bli angelägen att följa.

För att öppna den svenska arbetsmarknaden för etnisk mångfald krävs samlade och breda insatser av en rad aktörer i svenskt arbetsliv. Regeringen har aviserat en utökad ambitionsnivå och har möjligheter dels att utöka och förstärka satsningen på att stimulera syssel- sättningen bland invandrade, dels verktyg att tydliggöra ansvaret för rekrytering för mångfald hos olika myn- digheter. Samordnade och gemensamma insatser krävs av arbetsmarknadens organisationer och det privata näringslivet både för främjande insatser för mångfald och för att riva hinder. Offentliga arbetsgivare ska vara föredömen som arbetsgivare och har därmed ett särskilt ansvar att rekrytera och befordra för etnisk mångfald, för att ta tillvara all kompetens i samhället.

Nya initiativ för att synliggöra och riva strukturella och diskriminerande hinder

Rapport Integration 2002 visar att diskriminering förekommer på svensk arbetsmarknad. Mönstret som framträder här och i tidigare rapporter visar att arbete, inkomst, bransch och överhuvudtaget tillträ- det till arbetsmarknaden – kan bestämmas av den enskildes ursprung och inte kompetensen. Ett diskri- minerande Sverige förlorar utvecklingskraft. För den enskilde ersätts möjligheterna av en kränkande känsla av att bli annorlunda och sämre behandlad.

Ett första steg till förändring är att vi på allvar synliggör hindren som stänger ute – och på bred front raserar dem. Kunskapen om diskriminerande hinder behöver öka, både i forskarsamhället och bland arbetslivets aktörer. Att synliggöra hinder är ett område som ska utvecklas i den allians som Integra- tionsverket initierat med arbetsmarknadens organi- sationer.

Flera steg kan tas i arbetet mot den strukturella dis-

krimineringen på svensk arbetsmarknad. Diskrimineringslagstiftningen ska skapa stabila regler för lika rättigheter som i sin tur är en grunden för utveckling av demokratin, företagsamhet och tillväxt. Här har fackförbund, näringsliv, politiska partier, kommun och stat ett gemensamt intresse att utveckla:

- Ett aktivare arbete utifrån lagstiftningen mot etnisk diskriminering på landets arbetsplatser. Lagstiftningen mot etnisk diskriminering kräver ett aktivt arbete för lika behandling på landets arbetsplatser. Aktiva insatser skulle både synliggöra och motverka hindrande strukturer på arbetsplatserna. Den kunskapsundersökning som DO och Integrationsverket varje år gör hos bland andra arbetsgivare visar att kunskaperna är stora om att lagen finns. Bara en fjärdedel av de arbetsgivare som känner till lagen arbetar dock utifrån det som lagen kräver, nämligen aktiva insatser för att förebygga diskriminering.
- Insatser mot diskriminering som en del av arbetet med att främja efterfrågan av utrikes född arbetskraft. Ett viktigt inslag i arbetet med mångfaldsplaner på landets arbetsplatser är att skapa medvetenhet om och insatser mot diskrimineringen.

- Antidiskrimineringsklausuler som inslag i all offentlig upphandling. Den offentliga upphandlingen omfattar ca 400 miljarder kronor om året. Ett införande av antidiskrimineringsklausuler ökar medvetenheten kring diskriminering och kan driva på ett aktivt antidiskrimineringsarbete hos entreprenörer och uppdragstagare i såväl offentlig förvaltning som näringslivet.
- En särskild satsning i anslutning till införandet av nya diskrimineringslagar. I samarbete med arbetsmarknadens organisationer bör breda och massiva informations- och utbildningsinsatser genomföras om diskriminering och sätt att motverka diskrimineringen i arbetslivet i anslutning till att de nya lagarna utvecklas.

För att öppna Sverige för mångfald krävs att vi synliggör den strukturella diskriminering som vilar på normer, regler och förhållningssätt i vårt samhälle. Det krävs ett gemensamt arbete för att radera dessa hinder. Att ta utgångspunkten i ett arbete för lika rättigheter är en del i att främja efterfrågan på utrikes född arbetskraft.

DEL I
ARBETSMARKNADEN

UTVECKLINGEN PÅ ARBETSMARKNADEN

Full sysselsättning eller till och med »arbete åt alla« har sedan 1930-talet varit ledstjärnan för svensk arbetsmarknadspolitik. I gynnsamma konjunkturer har målet full sysselsättning varit uppnått, men aldrig någonsin »arbete åt alla«. Även under perioder med full sysselsättning har vissa grupper haft stora svårigheter att få arbete. För närvarande har regeringen satt som mål att 80 procent av befolkningen (20–64 år) skall vara sysselsatt år 2004.

Egenförsörjning via ett arbete som motsvarar individens kvalifikationer är det övergripande målet för integrationspolitiken. Trots att målen för både arbetsmarknads- och integrationspolitiken innebär en hög prioritering av de utrikes föddas möjligheter att få och behålla ett arbete, har de som är födda utomlands lägre sysselsättning och högre arbetslöshet än de som är födda i Sverige.

Ambitionen med avsnittet om utvecklingen på arbetsmarknaden är tvåfaldig. I det första avsnittet presenterar vi ett antal arbetsmarknadsindikatorer som visar utvecklingen på arbetsmarknaden för olika grupper av utrikes födda i jämförelse med dem som är födda i Sverige. Syftet med indikatorerna är att ge ett kunskapsunderlag som visar utvecklingen under en längre tidsperiod, så att det blir möjligt att se trender och olika konjunkturförlopp. Vidare är strävan att så långt som möjligt ta hänsyn till att gruppen utrikes födda är sammansatt av enskilda individer med olika egenskaper som därigenom har olika förutsättningar på den svenska arbetsmarknaden.

I det andra avsnittet görs en sammanfattning och värdering av kunskapsläget när det gäller förklaringar till den utveckling som indikatorerna visar. Den främsta frågeställningen är om kunskaperna kan bidra till

att förbättra integrationspolitiken eller om det kvarstår väsentliga kunskapsluckor som bör fyllas igen.

Arbetsmarknadsindikatorer

De indikatorer vi använder bygger huvudsakligen på Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU), det vill säga Sveriges officiella arbetslöshets- och sysselsättningsstatistik. De uppgifter som ligger till grund för våra arbetsmarknadsindikatorer avser genomgående det fjärde kvartalet under åren 1987–2002.¹ Under denna period har Sveriges ekonomi passerat igenom tre konjunkturer: den överhettade konjunkturen med »överfull« sysselsättning i slutet av 1980-talet, den extrema sysselsättningskrisen under början av 1990-talet samt den uppgång som börjar i mitten av 1990-talet.

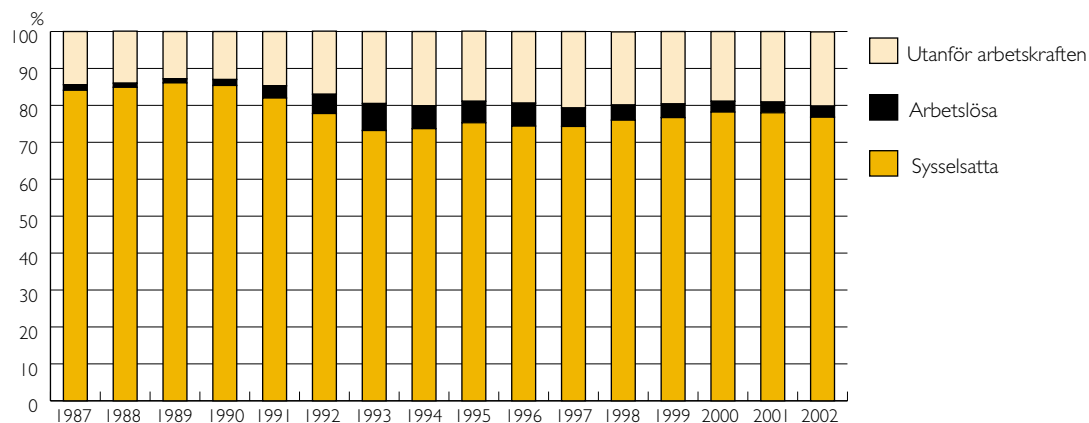
Den övergripande indelningen i AKU är sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften. Sysselsatta är de personer som under mätperioden var anställda eller egna företagare. Arbetslösa är de som utan resultat aktivt sökt jobb under mätperioden. Resten är utanför arbetskraften och är en mycket heterogen grupp, som till stor del består av studerande, deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och pensionerade.²

¹ Vi använder individdata från AKU. Eftersom varje enskild individ intervjuas fyra gånger varje år, kan endast ett av kvartalen användas. Sysselsättningen under andra och tredje kvartalet präglas av semestermånaderna. Vi har därför valt det fjärde kvartalet för att få så aktuella uppgifter som möjligt.

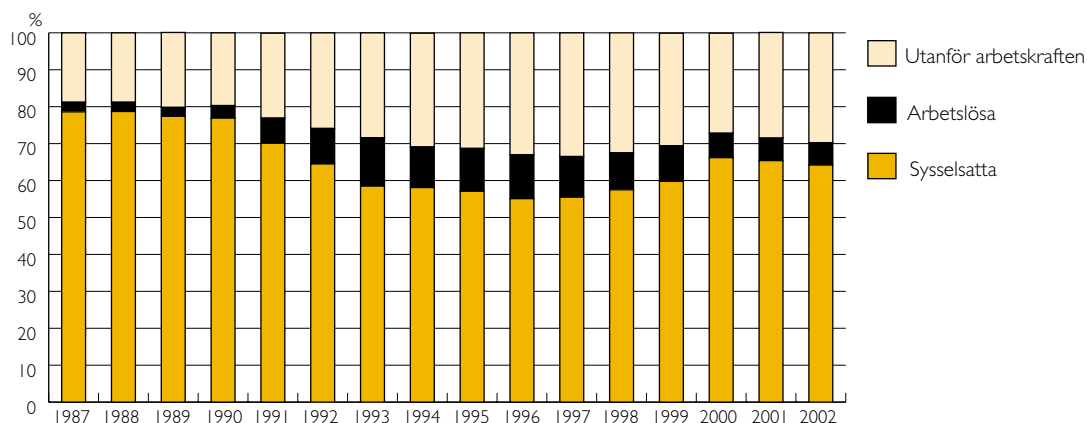
² Deltagare i de flesta arbetsmarknadspolitiska program är i AKU klassificerade som studerande.

DIAGRAM 1 & 2

Arbetskraftsstatus, män födda i Sverige.



Arbetskraftsstatus, män födda utomlands.



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar, se även tabell A i tabellbilagan sid. 247.

Dessa tre olika kategorier av arbetsmarknadsstatus är kommunicerande kärn, där en förflyttning mellan kategorierna kan tolkas som förbättringar eller försämringar av arbetsmarknadsläget. Att sysselsättningen ökar kan sägas vara huvudsakligen positivt, fler människor har fått jobb. Att arbetslösheten ökar är huvudsakligen negativt, fler personer har utan framgång sökt ett arbete. Tolkningen av förändringar i antalet personer utanför arbetskraften är mindre självklara. En ökning av antalet personer utanför arbetskraften kan till exempel vara positiv om den beror på att fler studerar på högskolan. Däremot är en ökning av antalet personer utanför arbetskraften negativ om förklaringen är att fler blivit passiviserade och givit upp möjligheten att över huvud taget få ett arbete.

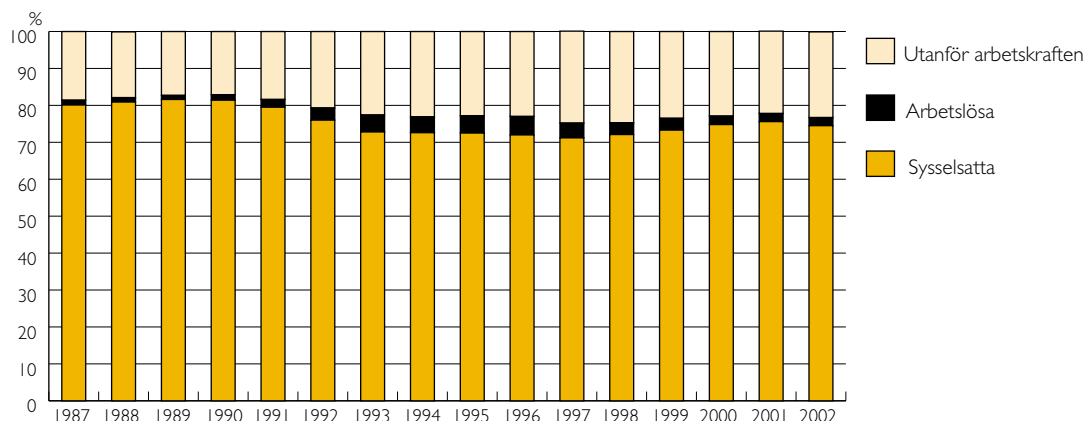
Indikatorerna är uppbyggda så att vi går från helhet till detaljer och därigenom även från enkla till mer komplicerade indikatorer.

Inledningsvis ger vi en presentation av hur befolkningen varit fördelad på sysselsatta, arbetslösa och utanför arbetskraften under perioden. Befolkningen är indelad i inrikes och utrikes födda samt i män och kvinnor.

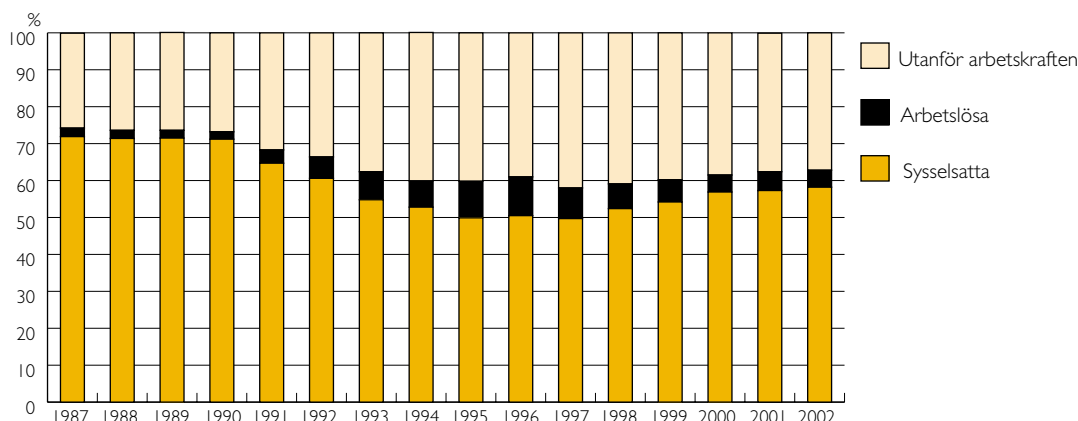
De fyra diagrammen ger en bred översikt över utvecklingen på arbetsmarknaden under de senaste 15 åren. Av alla fyra diagrammen framgår den sysselsättningskris som drabbade Sverige i början av 1990-talet. För samtliga grupper i befolkningen minskar sysselsättningen samtidigt som de arbetslösa och de som är utanför arbetskraften ökar. I mitten av 1990-talet planar krisen ut och övergår i en förbättrad syssel-

DIAGRAM 3 & 4

Arbetskraftsstatus, kvinnor födda i Sverige.



Arbetskraftsstatus, kvinnor födda utomlands.



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar, se även tabell A i tabellbilagan, sid. 247.

sättningsituation. Förbättringen är dock inte så stark att sysselsättningen uppgår till de nivåer som gällde i slutet av 1980-talet. För samtliga grupper gäller att sysselsättningen är lägre år 2002 än vad som var fallet år 1987. På motsvarande sätt är andelen arbetslösa och utanför arbetskraften högre år 2002 än år 1987.

Arbetsmarknadens »rangordning» mellan utrikes och inrikes födda samt mellan kvinnor och män består över konjunkturcyklerna. Oavsett konjunkturläge har inrikes födda män den högsta andelen sysselsatta, tätt följda av inrikes födda kvinnor och med ett relativt stort gap till utrikes födda män och ett ännu större gap till utrikes födda kvinnor. Utrikes födda har genomgående högre arbetslöshet än inrikes födda, men kvinnor har lägre arbetslöshet än män. Denna fördel för kvinnorna beror dock på att kvin-

nor i betydligt högre utsträckning är utanför arbetskraften.

Sysselsättningen

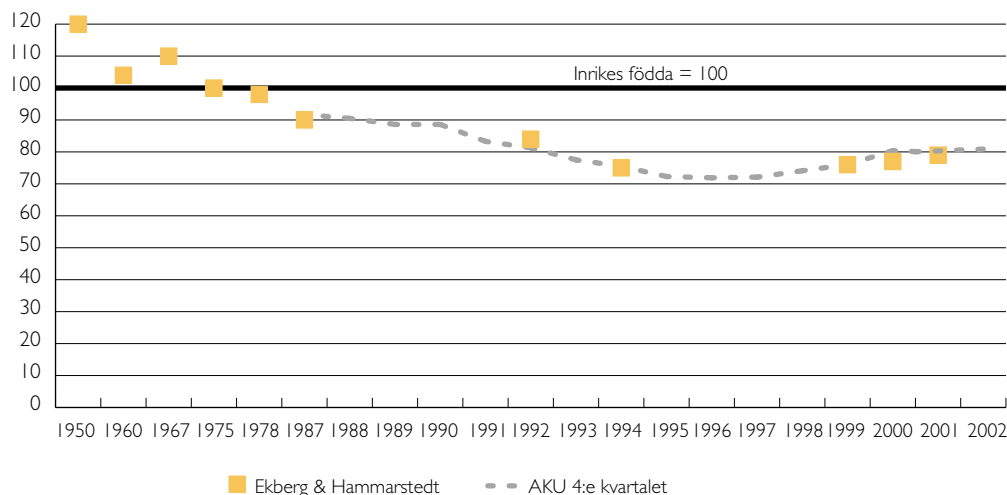
Indikatorerna kommer huvudsakligen att beskriva förändringar i sysselsättningen. Anledningen är att ökad sysselsättning är ett mål för såväl integrationspolitiken som för arbetsmarknadspolitiken. Utgångspunkten är sysselsättningsgraden, det vill säga den procentuella andelen av befolkningen som har ett arbete eller är egna företagare.

Den enklaste formen av indikator är ett index som visar förhållandet mellan utrikes och inrikes födda³. Fördelen med denna typ av index är att det tar bort

3 Indexet består av kvoten mellan sysselsättningsgraden för utrikes och inrikes födda multiplicerat med 100.

DIAGRAM 5

Sysselsättningsindex, utrikes födda jämfört med inrikes födda.



KÄLLA: Ekberg & Hammarstedt (2002) för enskilda år 1950–2001. Egna bearbetningar av AKU, 4:e kvartalet för åren 1987–2002.

effekterna av att sysselsättningen varierat betydligt för hela befolkningen, inte bara för dem som är födda utomlands. Indexvärden högre än 100 betyder att sysselsättningen är högre för utrikes födda än för inrikes födda. Värden lägre än 100 betyder det motsatta.

För att visa utvecklingen över en längre tidsperiod bygger vi ut den statistikserie som tagits fram av Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning vid Växjö universitet (Ekberg och Hammarstedt 2002)⁴. Ett flertal forskningsrapporter har visat på en kraftig försämring av situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda från och med mitten av 1970-talet (se t.ex. Ekberg och Gustafsson 1995). Denna försämring framgår tydligt av diagram 5. Att sysselsättningen var hög under 1950- och 1960-talen är ganska självklart. Invandringen bestod då huvudsakligen av arbetskraftsinvandrare, som ofta rekryterades direkt till ett jobb. Mer bekymmersamt är att sysselsättningsgraden fortsatte att sjunka för utrikes födda till och med under slutet av 1980-talet, då Sverige hade efterkrigstidens mest intensiva högkonjunktur. Glädjande nog inträffar ett trendbrott i mitten av 1990-talet. Avstån-

det är fortfarande stort mellan dem som är födda utomlands och dem som är födda i Sverige, men det sker en kontinuerlig minskning av detta avstånd. Trots att avståndet minskat var dock skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda fortfarande stora år 2002, med en sysselsättningsgrad för utrikes födda på drygt 61 procent och för inrikes födda på drygt 75 procent (se bilaga tabell B, sid. 248).

Bakom det enkla sysselsättningsindexet i diagram 5 ligger en rad faktorer som påverkat arbetsmarknadssituationen för de utrikes födda. En del år har antalet nyanlända flyktingar varit stort, vilket innebär att gruppen »utrikes födda« till stor del består av individer som haft mycket kort tid för att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Eftersom etableringen på arbetsmarknaden till stor del avgörs av hur lång tid en individ varit bosatt i Sverige, gör vi separata index för individer med olika bosättningsstid och skilljer också mellan män och kvinnor. Vi har grupperat alla utrikes födda efter hur lång tid de varit i Sverige:

- Bosättningsstid 0–4 år
- Bosättningsstid 5–9 år
- Bosättningsstid 10–19 år
- Bosättningsstid 20 år eller längre

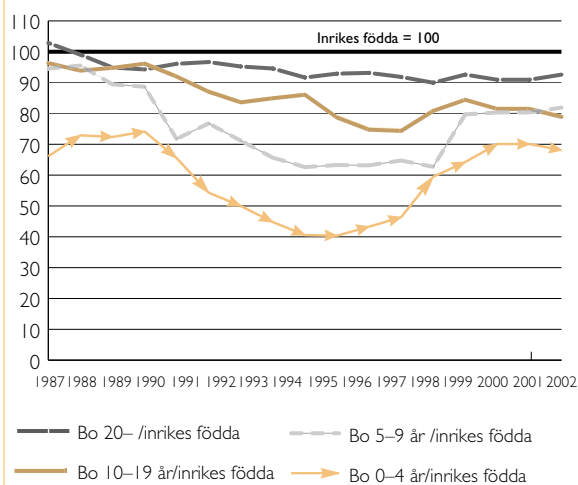
Alla fyra grupperna av utrikes födda jämförs med infödda som bott hela sitt liv i Sverige.

Denna uppdelning av sysselsättningsindex avslöjar ny och intressant information. Bosättningsstidens stora betydelse framgår tydligt. För så gott som alla

⁴ Ekberg och Hammarstedt (2002) använder köns- och åldersstandardiserade uppgifter. För åren 1950 och 1967 ingår enbart utländska medborgare. Uppgifterna för 1987–2002 är ej köns- och åldersstandardiserade. Skillnaderna mellan de standardiserade och icke-standardiserade uppgifterna är dock försumbara och trenden densamma.

DIAGRAM 6

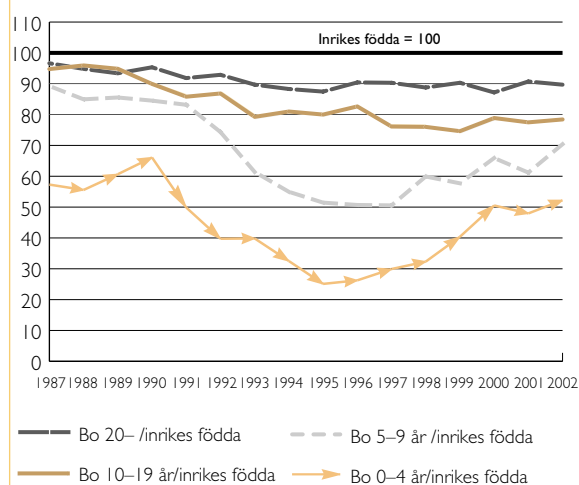
Sysselsättningsindex efter bosättningsstid, utrikes födda jämfört med inrikes födda, män.



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

DIAGRAM 7

Sysselsättningsindex efter bosättningsstid, utrikes födda jämfört med inrikes födda, kvinnor.



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

år under perioden 1987–2002 gäller att ju kortare tid som förflutit sedan ankomsten till Sverige, desto större är skillnaderna i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda. Den övre linjen i diagrammen 6 och 7 visar index för dem som varit i Sverige i minst 20 år. Därefter följer efter varandra index för dem som varit i Sverige 10–19 år och 5–9 år. Längst ned i diagrammen finns index för dem med den kortaste bosättningsstiden, 0–4 år.

Utvecklingen över tiden för dem som varit i Sverige i minst 20 år uppvisar inga större förändringar varken för män eller för kvinnor. Men det är anmärkningsvärt att till och med de som varit i Sverige i 20 år eller längre har lägre sysselsättningsgrad än inrikes födda under både hög- och lågkonjunktur. För år 2002 är skillnaderna omkring sex procentenheter för män och åtta för kvinnor⁵.

Inte heller indexet för dem som varit i Sverige mellan 10 och 19 år visar något konjunkturmönster. Möjligen kan en viss negativ trend skönjas för både män och kvinnor. Sysselsättningsskillnaderna mellan utrikes och inrikes födda är betydande, trots att de utrikes födda varit så lång tid i Sverige som 10–19 år. För år 2002 är skillnaderna omkring 16 procentenheter⁶.

Däremot visar indexet för dem som varit kortare

tid i Sverige ett tydligt konjunkturmönster för både män och kvinnor. När sysselsättningen ökar generellt så minskar avståndet mellan nyanlända och dem som är födda i Sverige. Det motsatta gäller under perioder med vikande sysselsättning. Detta mönster är tydligt för dem som varit i Sverige den kortaste tiden (0–4) år och kan möjligen även gälla för dem med 5–9 års bosättningsstid. Det förefaller som om de som har varit kortare tid i Sverige fungerar som ett slags arbetsmarknadsbuffert, det vill säga de sugs in på arbetsmarknaden när efterfrågan på arbetskraft ökar, men har avsevärt sämre chanser än infödda när konjunkturen vänder nedåt. Under lågkonjunktur är avståndet till den infödda befolkningen extremt stort. År 1995 var skillnaden mellan inrikes födda och dem som varit i Sverige den allra kortaste tiden nästan 45 procentenheter för män och nästan 55 procentenheter för kvinnor⁷.

För utrikes födda med relativt kort bosättningsstid gäller att avståndet mellan utrikes och inrikes födda kvinnor är större än mellan utrikes och inrikes födda män. Denna skillnad mellan kvinnor och män finns inte för dem som varit i Sverige i 10 år och längre.

Det konjunkturmönster som diagrammen visar innebär att de senaste årens förbättring av de utrikes föddas sysselsättningssituation (jämfört med infödda), till största delen förklaras av en ökad sys-

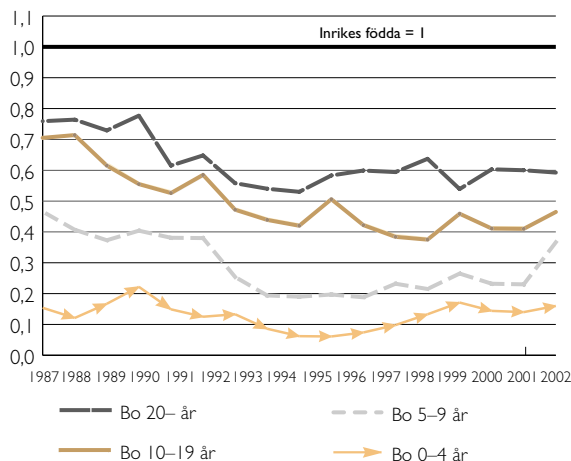
5 Se tabell B i tabellbilagan, sid. 248.

6 Se tabell B i tabellbilagan, sid. 248.

7 Se tabell B i tabellbilagan, sid. 248.

DIAGRAM 8

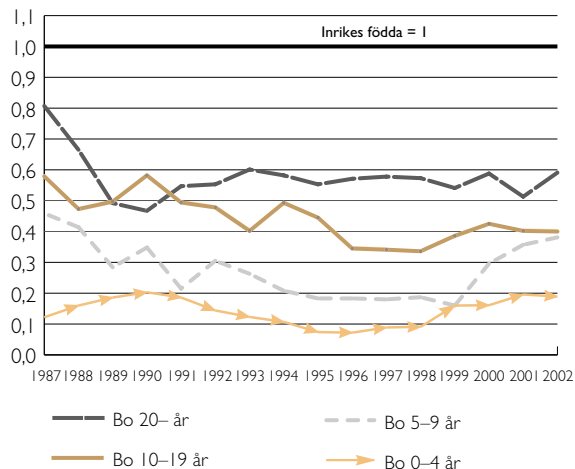
Oddskvotsindex, sysselsättning, kvinnor



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

DIAGRAM 9

Oddskvotsindex, sysselsättning, män



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

selsättningsgrad för nyanlända. Det är ännu för tidigt att helt säkert kunna avgöra om de senare årens förbättring för dem som varit i Sverige i kortare tid än 10 år är ett trendbrott eller enbart en effekt av den fördelaktiga konjunkturen. Vi kan dock konstatera att den allmänna nedgång i konjunktur och sysselsättning som inträffade år 2002 berört utrikes och inrikes födda i likvärdiga proportioner. Det finns inga tecken på att vi skulle kunna vara i början av den dramatiska sysselsättningsminskning som drabbade utrikes födda under sysselsättningskrisen i början av 1990-talet.

Vilken roll spelar utbildning, ålder, civilstånd och födelseland?

Det finns en mängd andra faktorer som vi hittills inte tagit hänsyn till, men som har stor betydelse för om en individ är sysselsatt eller inte. Åldern är av stor vikt. Unga personer studerar i stor utsträckning och är därför varken arbetslösa eller sysselsatta. Bland de äldre minskar sysselsättningen redan från och med 50-årsåldern. Eftersom den utrikes födda befolkningen i genomsnitt är yngre än de infödda, påverkas sysselsättningsgraden (och arbetslösheten) av skillnader i ålder. Andra faktorer som har stor betydelse för individens situation på arbetsmarknaden är utbildning och civilstånd. Ju högre utbildning, desto större är chansen att få och behålla ett arbete. Giftna och samboende har högre sysselsättningsgrad

än ensamstående. Detta gäller i synnerhet för män men även för kvinnor.

De index som tar bort effekter av utbildning, ålder och civilstånd grundar sig på »oddskvoter«. Precis som tidigare är tolkningen enkel. Oddskvoten 1 innebär att det inte är någon skillnad i sysselsättningsgrad mellan de två grupper som jämförs. Värdet större än 1 innebär att sysselsättningen är högre för de utrikes födda. Värdet lägre än 1 betyder det motsatta, det vill säga att sysselsättningsgraden är lägre för utrikes födda än för infödda.

När vi jämför utrikes och inrikes födda med samma utbildning, ålder och civilstånd framträder framför allt ett fenomen: avståndet mellan inrikes och utrikes födda ökar!⁸ Innebörden av detta är att utbildning, ålder och civilstånd inte ökar chanserna på arbetsmarknaden lika mycket för utrikes födda som de gör för infödda. Bortsett från den ännu större skillnaden mellan utrikes och inrikes födda, kvarstår mönstren sen tidigare. Sysselsättningschanserna för dem som varit kortare tid i Sverige än 10 år följer konjunkturerna och visar en uppgång under de senaste åren. För dem som varit längre tid i Sverige är tendensen snarare nedåtgående under hela perioden.

Vi har hittills valt att undvika den konventionella redovisningen av sysselsättningsgraden efter individens födelseland eller födelseregion. Anledningen är

8 Denna ökning framkommer även i logitanalysen, det vill säga oddskvoten för utrikes födda minskar ju fler oberoende variabler som ingår i modellen.

att bosättningstiden i Sverige i hög grad sammanfaller med ursprungsland. Det finns därför en risk att faktorer som sammanhänger med kort vistelsetid i stället tolkas som etniska förklaringar. Under mitten av 1990-talet var till exempel sysselsättningen för personer från det tidigare Jugoslavien extremt låg i jämförelse med personer födda i andra länder. Detta gav upphov till en diskussion om vilka speciella problematiska egenskaper som karakteriserade personer från denna region, det vill säga sysselsättningssituationen kopplades till etnicitet och inte till att gruppen till stor del bestod av nyanlända flyktingar från kriget i regionen.

Oavsett bosättningstid i Sverige har dock ursprungsland eller ursprungsregion stor betydelse för möjligheterna att få och behålla ett arbete på den svenska arbetsmarknaden. Anledningarna till detta diskuteras i nästa avsnitt.

Vi har därför konstruerat en sammanfattande sysselsättningsindikator som kombinerar bosättningstid och ursprungsregion. Denna sammanfattande indikator tar dessutom bort effekterna av skillnader i utbildning, ålder, civilstånd och kön. Även detta index är baserat på oddskvoter, det vill säga värden större än 1 betyder att utrikes födda har högre sysselsättning än infödda och värden lägre än 1 det motsatta, det vill säga utrikes födda har lägre sysselsättning än infödda.

SCB:s arbetskraftsundersökningar innehåller inte tillräckligt många individer för att det skall vara möjligt att göra separata analyser för varje enskilt år. Därför har vi slagit ihop åren 1996–2001, det vill säga år med stigande sysselsättning. Av samma skäl är det omöjligt att göra en uppdelning på män och kvinnor. Kön ingår i stället, tillsammans med ålder, utbildning och civilstånd, som en av kontrollvariablerna i analyserna.

Det har dessutom varit nödvändigt att slå ihop födelseländer till sju födelseregioner, nämligen

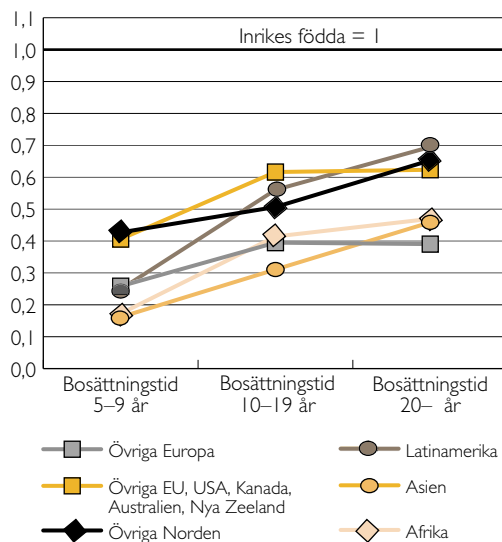
- födda i Sverige
- födda i Norden (utom Sverige)
- födda i EU (utom Norden) samt födda i USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland⁹
- födda i övriga Europa
- födda i Afrika
- födda i Asien
- födda i Latinamerika

Den sammanfattande indikator som vi konstruerat tar endast med dem som varit i Sverige i minst 5 år, eftersom så många av de utrikes födda studerar under

9 Anledningen till att vi slagit ihop EU och dessa utomeuropeiska länder är att de inte uppvisar några skillnader sammellan när det gäller sysselsättning och arbetslöshet.

DIAGRAM 10

Sammanfattande oddskvotsindex, sysselsättning 1996–2001



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

sina första år i Sverige. Den kombinerar bosättningstid med födelseregion och jämför dem som är födda utomlands med dem som är födda i Sverige och har samma kön, ålder, utbildning och civilstånd.

Den sammanfattande indikatorn innehåller mycket information. Av diagrammet framgår att samtliga utlandsfödda har lägre sysselsättningsgrad än infödda (alla oddskvoter än mindre än 1). Detta gäller oavsett bosättningstid i Sverige och födelseregion.

Som tidigare framgår också att bosättningstiden har stor betydelse. Avståndet till den infödda befolkningen är avsevärt mindre för dem som varit här länge jämfört med dem som varit här kortare tid. (Alla kurvorna stiger brant från bosättningstid 5-9 år upp till bosättningstid 20 år och längre.) Detta gäller för individer från samtliga regioner.

Jämfört med tidigare enklare index framgår nu även födelseregionens stora betydelse. Det går tydligt att urskilja två grupper. Den ena gruppen består av dem som är födda i rika västländer.¹⁰ Personer från dessa länder har ungefär 60 procent lägre chans än infödda att vara sysselsatta under de första fem till tio åren i Sverige. Avståndet till de infödda minskar för dem som varit i Sverige i minst 20 år. Det är dock

10 Rika västländer = Norden, övriga EU-länder, USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland.

anmärkningsvärt att efter 20 år i Sverige är chansen att vara sysselsatt fortfarande ca 30 procent lägre.

Den andra gruppen består av dem som är födda i Afrika, Asien eller i ett europeiskt land utanför EU. De som varit kort tid i Sverige har ungefär 80 procent lägre chans att vara sysselsatta jämfört med infödda. Som framgår av diagrammet stiger dock kurvorna ganska brant. För dem som varit i Sverige i minst 20 år är sannolikheten att vara sysselsatt mellan 50 och 60 procent lägre än för infödda.

De som är födda i ett land i Latinamerika bildar en alldeles egen kategori. De som varit kort tid i Sverige ligger på ungefär samma låga nivå som de som är födda i Afrika, Asien eller Europa utanför EU. Kurvan för dem som är födda i Latinamerika stiger dock brantast av alla kurvor och de som har varit i Sverige i minst 20 år har exakt samma sysselsättning som dem som är födda i rika västländer.

Sammanfattande indikatorer som bygger på multivariat regressionsanalys används vanligen inte när det gäller sysselsättningen för personer som är födda utomlands jämfört med infödda¹¹. Denna sammanfattande indikator visar betydligt större skillnader mellan utrikes och inrikes födda än vad som framkommer av enklare statistiska jämförelser. Orsaken är helt och hållet att vi i denna indikator har tagit hänsyn till att det är fler skillnader mellan utrikes och inrikes födda än att de är födda i olika länder. Slutsatsen är att enklare statistiska jämförelser inte avslöjar hela bilden, eftersom de döljer att sysselsättningen för utrikes födda borde vara högre om vi tar hänsyn till hur gruppen är sammansatt vad gäller kön, ålder, utbildning och civilstånd.

Vår sammansatta indikator tar hänsyn till en mängd faktorer som vanligtvis inte ingår i jämförelser mellan utrikes och inrikes födda. Trots detta finns det fortfarande en mängd omständigheter som påverkar individernas ställning på arbetsmarknaden och som kan ligga bakom de stora skillnader som vi funnit i sysselsättning.

En sådan omständighet är att en stor del av dem som varit i Sverige i minst 20 år tillhör de arbetskraftsinvandrare som arbetat i yrken och branscher med betydligt sämre arbetsmiljö och arbetsvillkor än vad som gäller för infödda. (Se t.ex. Vogel m.fl. (2002).) De stora skillnaderna mellan infödda och utrikes födda med lång bosättningsstid i Sverige kan därför vara ett resultat av att de utrikes födda i högre utsträckning är sjuk- eller förtidspensionerade. En

annan omständighet kan vara de skillnader i hälsa mellan inrikes och utrikes födda som redovisas i andra avsnitt i denna rapport.

Hur komplicerade och genomarbetade dessa indikatorer över utvecklingen på arbetsmarknaden än är, så är det missvisande att med hjälp av en enda indikator försöka fånga väsentliga skeenden. Sysselsättningen är det bästa måttet på hur väl utrikes födda är integrerade på arbetsmarknaden. En stor brist är dock att det inte tar hänsyn till kvaliteten i arbetet. Vi kan inte utläsa om arbetsuppgifterna och lönen motsvarar individens kvalifikationer och önskemål.

Arbetslösheten

Genom att även visa en sammanfattande indikator för arbetslösheten, får vi ett kompletterande mått på de utrikes föddas situation på arbetsmarknaden. Vår indikator utgår från den etablerade definitionen av arbetslöshetsgraden, som enbart innefattar personer i arbetskraften, det vill säga de sysselsatta och de som aktivt söker jobb. Studerande, pensionärer och andra som varken är sysselsatta eller arbetssökande ingår således inte i beräkningarna. Arbetslöshetsgraden är helt enkelt den procentuella andelen arbetslösa av dem som är ute på arbetsmarknaden¹².

Vi redovisar här enbart det sammanfattande index, som jämför utrikes födda med infödda med samma kön, ålder, utbildningsnivå och civilstånd. Som tidigare kombinerar detta index bosättningsstid och födelseregion. Även här har vi valt att visa oddskvoterna endast för dem som varit i Sverige i minst fem år. Skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda enligt detta index visas i diagram 11.

Kurvorna i det sammanfattande diagrammet över arbetslösheten är nästan en omvänd spegelbild av diagrammet över sysselsättningen. Alla värden är nu större än 1, det vill säga oavsett födelseregion och bosättningsstid i Sverige är arbetslösheten högre för utrikes födda än för infödda. Alla kurvorna lutar nedåt, det vill säga arbetslösheten minskar i takt med bosättningsstiden.

Även när det gäller arbetslöshetsriskerna går det att urskilja tre grupper. Den mest utsatta gruppen består av personer från länder i Afrika och Asien. För dem som har relativt kort bosättningsstid i Sverige (5–9 år) är risken att vara arbetslös inte mindre än fyra gånger högre än för inrikes födda med samma kön, ålder, utbildning och civilstånd. De som varit minst 20 år i Sverige har mer än dubbelt så hög risk att vara arbetslösa som inrikes födda.

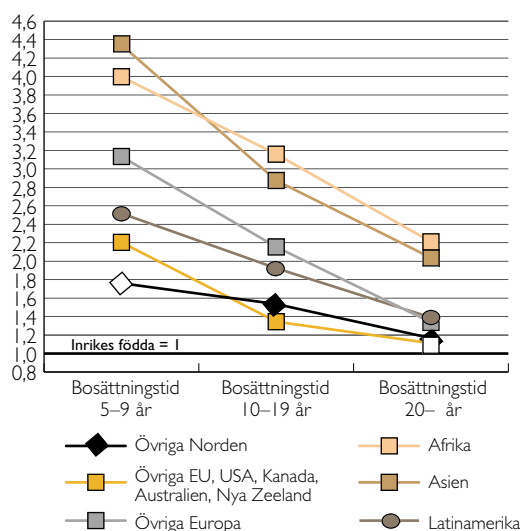
Den näst mest utsatta gruppen är de som är födda

11 Arai m.fl. (2000a) och Nekby (2002a) har använt samma typ av sammanfattande analyser. Resultaten visar samma tendenser som i våra sammanfattande indikatorer.

12 Arbetslösa / sysselsatta + arbetslösa.

DIAGRAM 11

Odds kvotsindex, arbetslöshet, olika födelseregioner och bosättningsstider, 1996–2001.



OBS. Ej ifyllda symboler betyder att värdet inte är statistiskt säkerställt.

KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

i ett europeiskt land utanför EU eller i Latinamerika. De som har den kortaste bosättningsstiden har ungefär 2–3 gånger så höga arbetslöshetsrisker som inrikes födda. För dem som varit minst 20 år i Sverige är risken att vara arbetslös ungefär 40 procent högre än för inrikes födda.

De lägsta arbetslöshetsriskerna har de som är födda i rika västländer (det vill säga Norden, övriga EU, USA, Kanada, Australien eller Nya Zeeland). De som varit i Sverige mellan fem och nio år har ungefär dubbelt så hög risk att vara arbetslösa som inrikes födda. Efter 20 år är skillnaden mellan inrikes födda och dem som är födda i EU, USA, Kanada, Australien eller Nya Zeeland inte längre statistiskt säkerställda. För dem som är födda i ett nordiskt land kvarstår en ökad risk att vara arbetslös på omkring 20 procent.

Sammanfattning

I mitten av 1990-talet sker ett brott i den nästan 30-åriga trenden av försämrade sysselsättning för utrikes födda. Denna förbättring har enbart inträffat för dem som varit ganska kort tid i Sverige (0–10 år)

och är särskilt markant för nyanlända som varit i Sverige endast i 0–4 år. Det förefaller som om utrikes födda, som varit kort tid i Sverige, utgör en buffert på arbetsmarknaden. De sugs in på arbetsmarknaden under högkonjunktur, men har betydligt sämre chanser när konjunkturen vänder nedåt. Den allmänna nedgången i sysselsättning som inträffade år 2002 har dock berört utrikes och inrikes födda i likvärdiga proportioner och inte – som i början av 1990-talet – särskilt drabbat de utrikes födda. Det finns därför vissa tecken på en hållbar förbättring på arbetsmarknaden för dem som är födda utomlands.

Trots förbättringen är det fortfarande stora skillnader i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda. Skillnaderna i sysselsättning sammanhänger med hur lång tid de utrikes födda bott i Sverige, ju kortare bosättningsstid i Sverige desto större skillnad. Men även de som bott i Sverige i 20 år eller längre har lägre sysselsättning än infödda, omkring sju procentenheter år 2002. För dem som varit i Sverige upp till fyra år är skillnaderna mycket stora: sysselsättningen är nästan 25 procentenheter lägre för utrikes födda män och drygt 35 procentenheter lägre för utrikes födda kvinnor.

Avståndet mellan utrikes och inrikes födda ökar betydligt när vi jämför personer med samma utbildningsnivå, ålder och civilstånd. Innebörden av detta är att de som är födda utomlands har en gynnsam utbildningsnivå och åldersstruktur, men att dessa fördelar inte ger samma avkastning på arbetsmarknaden för utrikes födda som för infödda.

Arbetsmarknaden sorterar även de utrikes födda efter födelseregion. Oavsett bosättningsstid i Sverige, ålder, utbildning och civilstånd, kommer de som är födda i rika västländer alltid överst och de som är födda i Afrika, Asien eller Europa utanför EU alltid längst ned. De som är födda i Latinamerika intar en mellanposition, där nyanlända har ungefär samma låga sysselsättningstal som de som är födda i Afrika, Asien eller Europa utanför EU, medan de som varit lång tid i Sverige har samma sysselsättningstal som personer från rika västländer.

Arbetslösheten visar ett liknande mönster som sysselsättningen, men med omvända förtecken: utrikes födda har högre arbetslöshet än infödda. Oavsett födelseregion gäller att arbetslösheten är högst för dem som varit kort tid i Sverige. Oavsett hur lång tid de varit i Sverige har de som är födda i Afrika och Asien högre arbetslöshet än dem som är födda i andra länder.

Varför skillnader i arbetslöshet och sysselsättning?

De indikatorer som vi presenterat ovan visar att det finns stora skillnader mellan utrikes och inrikes födda på arbetsmarknaden. Den stora frågan är vad dessa skillnader beror på. Under de senaste åren har flera forskningsrapporter och utredningar försökt att finna orsakerna bakom detta förhållande. Lena Nerbys (2002B) litteraturförteckning över forskningen inom området upptar så mycket som drygt 400 titlar. Under senare tid har det dessutom givits ut flera rapporter som sammanfattar resultaten från denna forskning (Lundh m.fl. 2002, Vogel m.fl. 2002, de los Reyes och Wingborg 2002 och en kommande bilaga till 2002 års långtidsutredning). Det finns således ett gediget underlag för att sammanfatta kunskapsläget. Vad vet vi, vad vet vi inte och vilken ytterligare kunskap behövs?

Fram till de senaste åren har forskningen i huvudsak varit koncentrerad på förklaringar på arbetsmarknadens utbudssida, det vill säga att det är egenskaper hos de invandrade individerna som skapar svårigheter på den svenska arbetsmarknaden. De egenskaper som ofta påtalas är bristande kunskaper i svenska språket, låg utbildningsnivå, kulturellt avstånd, socialbidragsberoende och bristande tillgång till nätverk. På arbetsmarknadens efterfrågesida dominerar framförallt två teorier. Den ena är att Sveriges ekonomi (i likhet med i andra västländer) genomgått en strukturomvandling, där hög utbildning och goda kunskaper i svenska och kännedom om svenska förhållanden (s.k. Sverigespecifikt humankapital) fått allt större betydelse. Den andra teorin utgår från att personer med utländsk bakgrund är utsatta för diskriminering på arbetsmarknaden.

Naturligtvis finns det inte en enda uttömmande förklaring, men det är viktigt att göra en bedömning av vad som är viktigt och vad som är mindre viktigt. Olika teorier och förklaringar leder ju till att olika typer av policyinstrument är de mest verkningsfulla. Om till exempel dåliga kunskaper i svenska och låg utbildning är den viktigaste förklaringen borde utbildningsinsatser vara tillräckliga för att råda bot på problemet.

Nedan gör vi en genomgång av vilket empiriskt stöd dessa olika förklaringar har.

Kunskaper i svenska språket

Att goda kunskaper i svenska språket ökar chanserna på arbetsmarknaden bekräftas i ett flertal undersökningar (se t.ex. Vilhemsson 2002). Som framgår

av delen Introduktion av flyktingar finns det stora brister i undervisningen i svenska för invandrare och det är angeläget att fortsätta att förbättra kvaliteten i svenskundervisningen. Det är dock en öppen fråga i vilken mån bristande kunskaper i svenska kan förklara de stora skillnaderna i arbetslöshet och sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda. Det finns enbart en källa som kan ge en uppfattning om problemets omfattning, nämligen OECD:s »International Adult Literacy Survey«. I undersökningen ingår för Sveriges del endast drygt 500 utrikes födda. Bland de 12 länder som går att jämföra, har Sverige den högsta andelen utrikes födda som klarar den nivå som klassificerats som »medborgerliga krav på läs- och skrivförmåga« och som i Sverige motsvarar kursplanen i svenska för årskurs 9. Detta internationellt sett goda resultat innebär dock att ungefär hälften av de utrikes födda i urvalet har otillfredsställande kunskaper i svenska. (Myrberg 2001). Ännu mindre känner vi till om kraven på svenska i olika yrken. Nivån på vad som anses vara tillfredsställande borde skilja sig mellan olika yrken, t.ex. mellan en journalist och en kemist eller mellan en sjukskötare och en djurskötare.

Flera internationella studier har visat att goda kunskaper i det nya landets språk har betydelse för framgångar på arbetsmarknaden. Men det finns ytterst få empiriska studier av svenska förhållanden, vilket beror på att kunskaper i svenska sällan ingår i de databaser som används. De studier vi känner till kommer till något olika resultat, vilket sannolikt beror på att det är helt olika grupper som studerats.

Vilhemsson (2002) och Arai m.fl. (2000b) fann att kunskaperna i svenska (betyg i grundskolan) inte kan förklara varför ungdomar med utomeuropeisk bakgrund har betydligt högre arbetslöshet än ungdomar som är födda i Sverige och vars föräldrar är födda i Sverige¹³. Alla ungdomarna i studien hade gått i svensk grundskola. Rooths (2001a) studie däremot avser vuxna¹⁴ och kommer fram till att goda kunskaper i svenska avsevärt ökar chansen att vara sysselsatt. Orsakssambanden är dock något oklara i Rooths studie. Är det goda kunskaper i svenska som påverkat möjligheten att få ett arbete eller är det arbetet i sig som ökat kunskaperna i svenska?

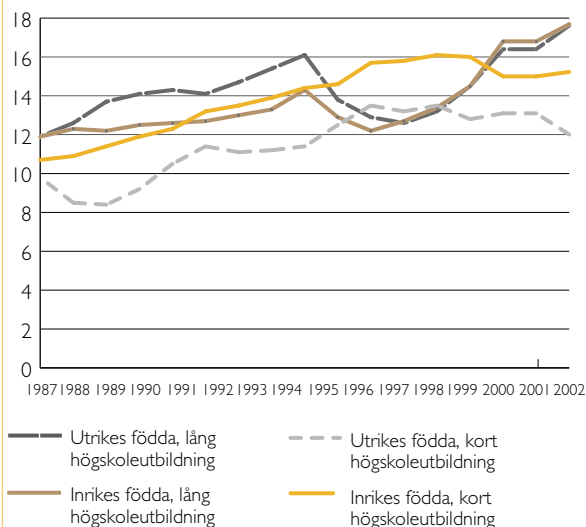
En rimlig bedömning av dessa fåtaliga resultat är att kunskaper i svenska språket naturligtvis har betydelse på svensk arbetsmarknad, men att även mycket

13 En mer detaljerad presentation av dessa två studier ges i avsnittet om ungdomar nedan.

14 Urvalet omfattar endast 347 individer och är avgränsat till de som deltar i arbetskraften, det vill säga arbetslösa och sysselsatta.

DIAGRAM 12

Andelar i befolkningen, 25 år och äldre, med högskoleutbildning.



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

goda kunskaper i svenska inte är tillräckligt för att personer med utländsk bakgrund ska ha samma chanser som de som är födda i Sverige.

Utbildningsnivån

I den internationella litteraturen diskuteras invandrarers ställning på arbetsmarknaden vanligen som ett problem som beror på att lågutbildade har svårt att få jobb på dagens arbetsmarknad, där okvalificerade jobb har ersatts med kunskapsintensiva jobb (se t.ex. Bauer m.fl. 2000).

I Sverige har det på senare år trängt igenom att utrikes födda har lika stora andelar högutbildade som de som är födda i Sverige. Under de senaste 15 åren har andelen med en lång akademisk utbildning varit högre eller lika hög i den utrikes som i den inrikes födda befolkningen. Däremot har andelen med de kortare yrkesinriktade högskoleutbildningarna varit något lägre bland dem som är födda utomlands.

Mindre välkänt är att utbildningsgenomsnittet för de utrikes födda dras ned av att så mycket som en tredjedel kommer från ett annat nordiskt land. De nordiska invandrarna, i synnerhet männen, har en lägre utbildningsnivå än befolkningen i övrigt. Av diagram 13 framgår att män som är födda i ett annat nordiskt land än Sverige har den högsta andelen med

enbart grundskola (eller motsvarande) och den lägsta andelen med högskoleutbildning. Även för de nordiska kvinnorna (diagram 14) är utbildningsnivån relativt låg. Bakom detta ligger att de som är födda i ett annat nordiskt land till stor del är de arbetskraftsinvandrare som rekryterades till jobb i industrin som högst krävde utbildning på gymnasienivå.

Diskussionen om de lågutbildade invandrarna brukar vanligen avse arbetsmarknadsproblemen för personer från utomeuropeiska länder. Som framgår av diagram 13 är detta helt felaktigt när det gäller män från utomeuropeiska länder. Män födda i Afrika, Asien eller Sydamerika har minst lika höga andelar högskoleutbildade som i den svenska befolkningen (dessutom är de långa högskoleutbildningarna något vanligare än de korta i den utrikes födda befolkningen). Ungefär samma bild framträder när vi jämför dem med enbart grundskola eller motsvarande. Män från Afrika och Latinamerika har något lägre andelar med enbart grundskola än män födda i Sverige. Andelen grundskoleutbildade är däremot något högre för män födda i Asien, förmodligen beroende på att här ingår en stor del av arbetskraftsinvandrarna från Turkiet.

För kvinnorna är dock bilden annorlunda. Kvinnor från Afrika och Asien har ungefär samma höga andelar med enbart grundskola (eller motsvarande) som kvinnor från de nordiska grannländerna samtidigt som andelen med högskoleutbildning är relativt låg. (Diagram 13 och 14.)

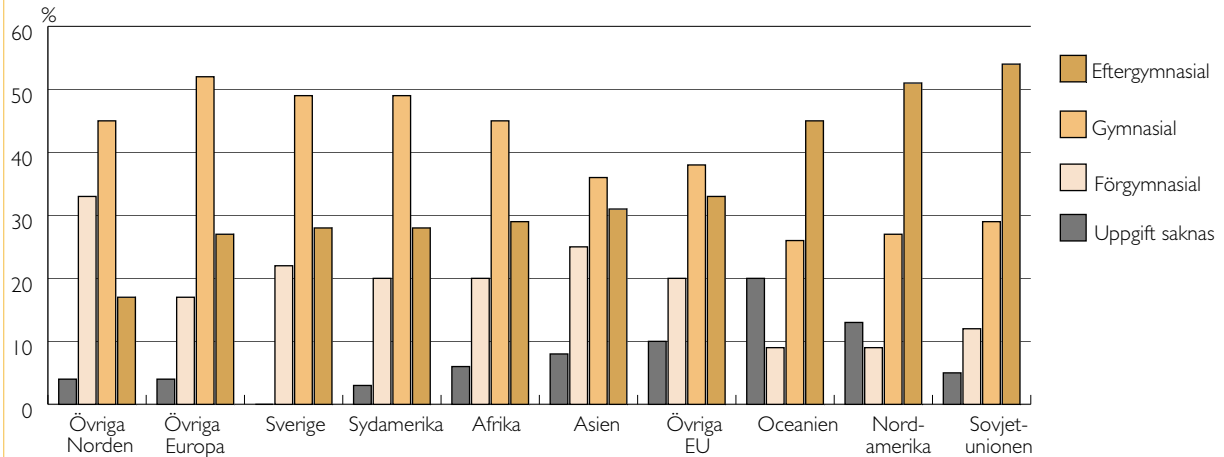
Sammantaget visar statistiken att låg utbildning inte kan vara en förklaring till den låga sysselsättningen bland dem som är födda utanför Europa. Statistiken pekar i stället på den svenska arbetsmarknadens bristande förmåga att ta tillvara kompetensen hos personer som är födda i andra länder, i synnerhet om dessa länder ligger i Afrika, Asien eller Sydamerika. Denna oförmåga betyder att det finns en outnyttjad »begåvningsreserv« i form av arbetslösa och felysselsatta individer med hög utbildning som är födda utomlands.

En uppmärksam studie av Berggren och Omarsson (2001) visar arbetsmarknadssituationen för högutbildade personer födda utanför EU/EES området. Resultaten bygger på en enkätundersökning och visar att år 2000 hade endast omkring 40 procent av de högutbildade, födda utanför EU/EES, ett arbete som motsvarade deras kvalifikationsnivå. Motsvarande siffra för infödda var 90 procent. Skillnaden innebär att det finns en outnyttjad arbetskraftspotential som uppgår till omkring 10 000 personer som är födda i ett land utanför EU/EES.

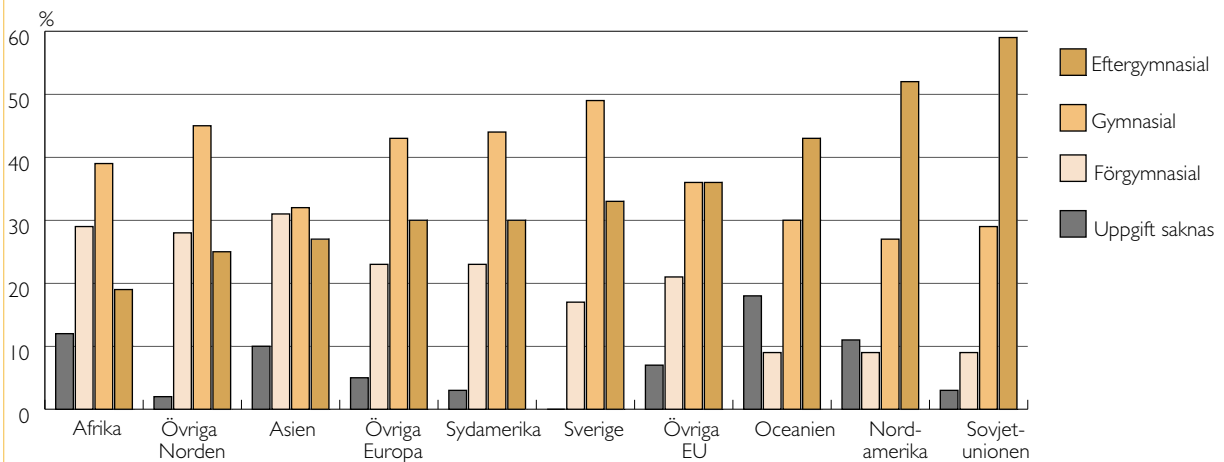
I Berggrens och Omarssons studie ingår endast

DIAGRAM 13 & 14

Befolkningens utbildning, män 25–64 år, år 2001.



Befolkningens utbildning, kvinnor 25–64 år, år 2001.



KÄLLA: SCB, 2001a tabell 5.

Diagrammet är sorterat efter högskoleutbildning. De med de högsta andelarna högskoleutbildade är längst till höger.

utrikes födda som varit i Sverige under relativt kort tid, 3–9 år. Av studien framgår att antalet år i Sverige har ett starkt samband med chansen att ha ett arbete som motsvarar kvalifikationsnivån. Det vore angeläget att genomföra en motsvarande studie av dem som varit längre tid i Sverige och utgör ungefär två tredjedelar av den utlandsfödda befolkningen.

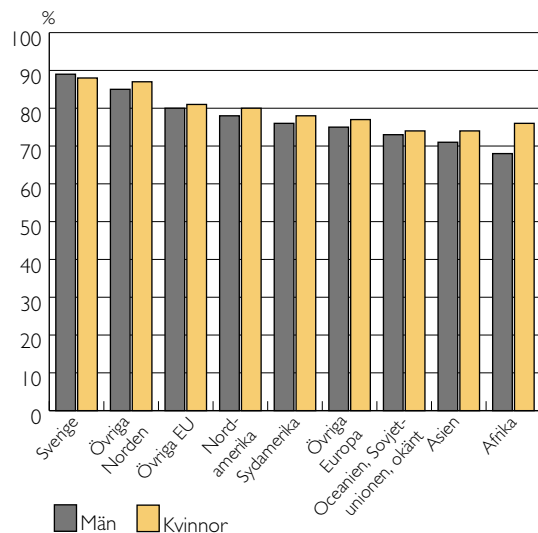
Den offentligt publicerade statistiken ger dock vissa indikationer på att det finns en outnyttjad arbetskraftspotential även bland dem som varit i Sverige en längre tid. Den tillgängliga statistiken visar enbart hur många som är sysselsatta. För att se hur många av de sysselsatta som har ett arbete som motsvarar deras kvalifikationer krävs specialstudier. Med denna

begränsning visar ändå den publicerade statistiken entydigt att även de högutbildade som varit i Sverige i minst 10 år har en lägre sysselsättningsgrad än infödda.

Diagram 15 visar sysselsättningsandelar för dem som har en lång (3 år eller längre) utbildning från universitet eller högskola. I beräkningarna ingår bara utrikes födda som varit mer än 10 år i Sverige. Diagrammet visar arbetsmarknadens välbekanta rangordning efter födelse land, men avviker från den välbekanta rangordningen efter kön. Sysselsättningsgraden även för denna mycket högutbildade grupp är högst för dem som är födda i Sverige, därefter följer övriga rika västländer och längst ned återfinns hög-

DIAGRAM 15

Andel sysselsatta 25–64 år med lång högskoleutbildning, födda i Sverige respektive utomlands med vistelsetid i minst 10 år i Sverige, män och kvinnor, år 2001.



KÄLLA: SCB 2001b, tabell 3.

utbildade från Asien och Afrika. Skillnaderna mellan högutbildade män från Sverige och från Asien eller Afrika är så hög som 20 procentenheter.

Skillnaderna mellan män och kvinnor inom respektive region är inte särskilt stora. En intressant iakttagelse är att det är bara inom gruppen »födda i Sverige« som högutbildade män har en högre sysselsättningsgrad än högutbildade kvinnor. För alla andra regioner gäller att de högutbildade kvinnorna har en högre sysselsättningsgrad. Skillnaderna rör sig bara om ett par procentenheter inom varje region utom för dem som är födda i Afrika där de högutbildade kvinnornas sysselsättningsgrad är åtta procentenheter högre än männens.

Om högutbildade personer som är födda utomlands och varit i Sverige så lång tid som tio år och längre skulle ha samma sysselsättningsgrad som infödda, blir resultatet en arbetskraftspotential av högutbildade på ytterligare drygt 5 000 personer, utöver dem som räknats fram i Berggrens och Omarssons studie. Om vi dessutom skulle göra antagandet att en del av de sysselsatta har arbeten under sin kvalifikationsnivå, blir potentialen ändå större.

Det bör också nämnas att om högutbildade infödda kvinnor skulle öka sin sysselsättningsgrad till de infödda männens nivå så utökas potentialen med ytterligare drygt 3 000 personer.

Lönar sig utbildning?

Att utbildning lönar sig på arbetsmarknaden är ett välkänt faktum. Utbildning har ett starkt positivt samband med sysselsättning, arbetets kvalifikationsnivå och lönen. De siffror som visats i avsnitten ovan kan inte tolkas som att utbildning bara ger utdelning för dem som är födda i Sverige. Det är viktigt att påpeka att för dem som är födda utomlands gäller – precis som för alla andra – att utbildning lönar sig. Problemet är att utbildning inte lönar sig lika mycket för utrikes födda som för infödda. Detta framgår redan av de arbetsmarknadsindikatorer som presenterats i föregående avsnitt. De skillnader i arbetsmarknadssituation som framkommer i alla statistiska presentationer blir nämligen ännu större när vi jämför grupper med samma utbildningsnivå. Det finns även forskningsrapporter som visar på samma sak. leGrand och Szulkin (2002) visar att högre utbildning inte innebär samma belöning i form av ökad lön för personer födda utanför Europa som för dem som är födda i Sverige och andra västländer. Samma resultat framkommer i Vogel m.fl. (2002).

Arbetsmarknadens bristande förmåga att ta tillvara utländsk kompetens kan till viss del bestå av svårigheter att värdera kunskapsinnehållet i utländska examina.¹⁵ Att så är fallet framkommer av det fåtal studier som haft möjlighet att särskilja svenska och utländska examina och även om de utländska examina är officiellt värderade av svenska myndigheter eller inte. Berggren och Omarsson (2001) visar att sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete ökar om den utländska utbildningen har värderats och godkänts av svenska myndigheter, men att det fortfarande kvarstår skillnader jämfört med infödda med samma utbildning. Även om skillnaden är mindre, har även utrikes födda som tagit en svensk examen i Sverige lägre chanser att ha ett kvalificerat arbete jämfört med infödda med samma utbildning. Liknande resultat framkom redan i en studie från början av 1990-talet, som jämför sysselsättning och löneutveckling för inrikes och utrikes födda akademiker (Wadensjö 1992). Även i denna studie »lönade sig« svenska examina bättre än utländska och även här kvarstod att utrikes födda med en examen från ett svenskt universitet hade lägre sysselsättning och lägre löner än sina svenskfödda kollegor. Av intresse är också att dessa löneskillnader (för dem som hade ett arbete) inte återfanns i den offentliga sektorn.

15 I avsnittet »Värdering och komplettering av utländsk kompetens« i delen Introduktion av flyktingar i denna rapport ges en utförlig presentation av arbetet med att värdera utländska examina.

Även om det enbart finns några få studier, så framgår även här att arbetsmarknaden rangordnar utbildning efter länder. Rangordningen tillämpas på både examenslandet och den examinerade individens födelseland. Högst värderas infödda med examina från svenska universitet och högskolor, därefter utrikes födda med examina från svenska universitetet och högskolor, därefter utrikes födda med utländska examina som värderats av svenska myndigheter och sist utrikes födda med utländska examina som ej är officiellt värderade.

Sökbeteende

Det finns flera teorier som kan inordnas under rubriken »skillnader i sökbeteende«. Chanserna på arbetsmarknaden påverkas av skillnader i tillgången till nätverk över huvud taget och även av skillnader i dessa nätverks »kvalitet«, det vill säga om individerna i nätverken själva har tillgång till den svenska arbetsmarknaden. Enligt dessa teorier skulle den lägre sysselsättningen bland utrikes födda kunna bero på att de har ett mindre väl utvecklat socialt nätverk och/eller att medlemmarna i nätverket i sin tur saknar värdefulla kontakter på arbetsmarknaden.

En annan typ av teorier utgår från att det är skillnader i hur intensivt olika individer söker jobb. Uppfattningen att utrikes födda skulle söka jobb i lägre utsträckning än infödda baseras – ofta outtalat – på den höga andelen socialbidragstagare bland utrikes födda kopplat till incitamentsproblem och fattigdomsfällor (i korthet att den ekonomiska vinsten från att gå från bidrag till arbete är obefintlig eller mycket låg).

När det gäller sökbeteende och tillgången till nätverk är de empiriska undersökningarna om möjligt ännu mer sparsamma än för de »förklaringar« som diskuterats tidigare. Den enda undersökning som gjorts (Arai m. fl. 1999) ger inget som helst stöd för att skillnader i sökbeteende skulle kunna ligga bakom de utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden. Undersökningen avser ett begränsat urval av arbetslösa, men resultaten antyder att de som är födda utomlands använder arbetsförmedling, familj och vänner, annonser i media och direktkontakt med arbetsgivare oftare och mer intensivt än vad som gäller för inrikes födda.

Tillgången till nätverk är lika sparsamt utforskat som sökbeteendet. Många utrikes födda bor i områden med en mycket hög koncentration av arbetslösa och socialbidragstagare¹⁶. Tillgången till sociala nätverk med kontakter in på arbetsmarknaden är san-

nolikt lägre i dessa områden. Det är därför naturligt att se segregationen på bostadsmarknaden som en förklaring till varför utrikes födda har lägre sysselsättning. I den internationella forskningen (i synnerhet i USA) pågår en intensiv debatt om arbetsmarknadseffekterna av att vara bosatt i en »etnisk enklav«. Resultaten är långtifrån entydiga, till stor del beroende på de metodologiska svårigheter som är förenade med denna typ av studier.

Det finns dock två svenska studier som analyserar grannskapseffekter och/eller effekter av att bo i etniska enklaver. Roger Andersson (1998 och 2001) har tillgång till data med uppgifter om samma individer under både år 1990 och 1995. Detta material har rik information om såväl individegenskaper, som om boende och eventuella flyttmönster. Andersson jämför »stannare« och »flyttare« i bostadsområden med olika socio-ekonomisk karaktär och drar slutsatsen att det finns en grannskapseffekt som negativt påverkar individernas inkomster och sysselsättningsmöjligheter. Den mest sannolika förklaringen till detta resultat är, enligt författaren, tillgången till nätverk med kontakter ut till arbetsmarknaden.

Den andra studien analyserar »etniska enklaver« och kommer till det uppseendeväckande resultatet att invandrades sysselsättningsmöjligheter och inkomster ökar i takt med den etniska koncentrationen¹⁷ i kommunen (Edin m.fl. 2000). I en bearbetad version (Edin m.fl. 2002) har författarna emellertid avsevärt modifierat detta resultat. Det är inte längre den geografiska etniska koncentrationen i sig som ger de positiva effekterna. I stället framträder den etniska gruppens genomsnittliga inkomster (i hela landet) som en avgörande faktor.

Kulturellt avstånd

Svårigheterna på arbetsmarknaden sammanfaller statistiskt sett med det geografiska avståndet till individens födelseland. En i dagens diskussion vanligen förekommande teori bakom detta samband är den kulturella avståndsteorin. Definitionen av avstånd är inte självklar. Begreppet innefattar faktorer som sociala normer och språkets närhet eller avlägsenhet i förhållande till det svenska språket. Slutsatsen är dock alltid att utomeuropeiska länder¹⁸ är de mest kulturellt avlägsna sett från Sveriges horisont (Scott 1999, Broomé m.fl. 1996, Ekberg & Gustafsson 1995,

16 Se t.ex. Integrationsverket (2002a).

17 Etnisk koncentration är definierat utifrån andelen invånare i kommunen med samma medborgarskap som den individ som ingår i undersökningen.

18 Dock ej USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland.

Lundh m.fl. 2002, Rosholm m.fl. 2002). Den »kulturella avståndsteorin« uppstod i 1930-talets Frankrike och användes som ett alternativ till de rasbiologiska idéer som av många inte längre ansågs som rumsrena. Syftet var dock detsamma, nämligen att särskilja olika etniska gruppers möjligheter att assimileras i det franska samhället. De »kulturellt närstående« skulle helt och hållet förfranskas, vilket inte var möjligt för de »kulturellt avlägsna« (House 1995). Teorin används i dag ofta i kombination med strukturella förändringar på arbetsmarknadens efterfrågesida, där det framväxande kunskapssamhället och ändrade organisationsformer anses ställa allt högre krav på samarbetsförmåga och språkkunskaper (se bl.a. Ekberg & Gustafsson 1995, Broomé m.fl. 1998, Scott 1999, Lundh m.fl. 2002, Rosholm m.fl. 2001. För en kritisk granskning av teorin och dess användning se Mattsson 2001).

Teorin om det kulturella avståndet har inte enbart obehagliga rötter utan leder också till obehagliga policy slutsatser. Implikationerna är att personer från utomeuropeiska länder, oavsett sin kompetens, har så låg produktivitet att de inte har någon plats på svensk arbetsmarknad, utom möjligen i de mycket okvalificerade jobb som blir mindre och mindre vanliga på svensk arbetsmarknad. De få försök som gjorts att empiriskt bevisa denna teori är emellertid inte övertygande (dessa studier diskuteras nedan i avsnittet »strukturella förändringar«).

Efterfrågesidan

Som vi sett ovan har forskningen länge varit koncentrerad på förklaringar på arbetsmarknadens utbudssida, det vill säga att det är egenskaper hos de invandrade individerna som skapar svårigheter på den svenska arbetsmarknaden. En av anledningarna till denna slagsida är att uppgifter om egenskaper hos individer är relativt lättillgängliga, medan det är betydligt svårare att få fram uppgifter om beteenden hos arbetsgivare och fackföreningar. Det finns dock två typer av teoribildningar som är inriktade på efterfrågesidan. Den ena typen av teorier lyfter fram *strukturella förändringar* medan den andra betonar *diskriminering*.

Problemet med bägge typerna av teorier är att de är svåra att testa empiriskt. De framförs därför vanligen som en »förklaring av det oförklarade«, det vill säga den del av skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda som inte har kunnat förklaras av skillnader i utbildning, ålder, kön och andra individfaktorer.

Strukturella förändringar

Strukturella förändringar på efterfrågesidan nämns ofta som förklaring till den försämring över tid som inträffat när det gäller sysselsättning och arbetsinkomst för dem som är födda utomlands. Det har skett stora förändringar på arbetsmarknaden sedan 1960- och -70-talen då utrikes födda hade ungefär samma sysselsättningsnivå och löneutveckling som infödda. De enkla arbeten som kännetecknade det gamla industrisamhället har i stor utsträckning försvunnit. Det framväxande kunskapssamhället och de organisatoriska förändringarna i produktionen anses ställa allt högre krav på kommunikationsförmåga, social kompetens och språkkunskaper. Slutsatsen av dessa förändringar på efterfrågesidan är att kunskaper i svenska språket samt beteenden som ansluter till svenska normer, attityder och värderingar är allt mer väsentliga för en effektiv produktion. Enligt dessa förespråkare är mångfald inte produktiv utan personer från »kulturellt avlägsna« länder har växande svårigheter på svensk arbetsmarknad, ju mer avlägset desto större svårigheter (se bl.a. Ekberg & Gustafsson 1995, Broomé m.fl. 1998, Rosholm m.fl. 2001, Lundh m.fl. 2002).

Det finns en hel del litteratur som pekar på att det skett förändringar i organisationsformer och kunskapskrav¹⁹. Däremot är det bara tre studier som direkt försökt att testa sambandet mellan strukturella förändringar och efterfrågan på arbetskraft från »kulturellt avlägsna« länder. Broomé m.fl. (1996) använder data som samlats in genom intervjuer av personalansvariga i 40 svenska företag och förvaltningar där stora grupper av invandrare är anställda eller antas kunna anställas. Undersökningen avser enbart erfarenheter av invandrad arbetskraft med mycket låga kvalifikationer och dåliga kunskaper i svenska samt hur efterfrågan på denna typ av arbetskraft kommer att förändras i framtiden. Intervjusvaren visar att framtidsutsikterna för denna typ av arbetskraft är mycket dystra. Deras resultat kan möjligen vara relevanta för arbetsmarknadsutsikterna för den grupp som nyligen invandrat till Sverige och har låg utbildning, men kan inte generaliseras till att gälla gruppen utrikes födda i sin helhet.

Scott (1999) använder en longitudinell databas med drygt 100 000 inrikes och utrikes födda män. Författaren finner ett tidsmässigt samband mellan USA:s export av halvledare och försämrade arbetsmarknadsposition i Sverige för personer från fyra av fem »kulturellt avlägsna« länder. Undantaget är personer från Vietnam, vilket – utan källhänvisning – anses bero på

19 Se t.ex. Bevelander (2000).

att vietnameser är flitigare än de som kommit från de fyra övriga »kulturellt avlägsna« länderna i studien. Vietnameser påstås också acceptera dåligt betalda jobb i de delar av industrin som ännu inte övergått till post-industriella produktionsformer. Bristerna i denna studie är framförallt att det är svårt att se hur data över USA:s export av halvledare kan mäta förändringar i efterfrågan på arbetskraft i Sverige och varför individer från ett av fem »kulturellt avlägsna« länder avviker från det mönster som skulle bevisas.

Den tredje studien (Rosholm m.fl. 2001) jämför Sverige och Danmark och finner att sysselsättningen mellan 1985 och 1995 har försämrats i båda länderna för män födda i Norge, Polen och Turkiet. För män födda i Iran hade sysselsättningen däremot förbättrats i Sverige. Genom att jämföra Sverige och Danmark, kan författarna rensa för konjunkturer eftersom Danmark hade lågkonjunktur båda åren och Sverige enbart under 1995. Trots att det är män från endast fyra länder som ingår i jämförelsen – och ett av dessa länder avviker från det förväntade mönstret – drar författarna slutsatsen att det är strukturella förändringar på efterfrågesidan som medfört minskad efterfrågan på arbetskraft från avlägsna länder.

Diskriminering

Diskriminering är en alternativ (och ibland kompletterande) förklaring till att utrikes födda har en sämre ställning på arbetsmarknaden och att situationen är värst för dem från utomeuropeiska länder. I debatten och forskningen om diskriminering florerar ett flertal begrepp. Ekonomer talar om preferensdiskriminering och om statistisk diskriminering. Forskare från andra discipliner använder begreppen strukturell diskriminering och institutionell diskriminering. Inom internationella organisationer används direkt och indirekt diskriminering. Trots begreppsförvirringen finns det gemensamma ambitioner i användandet av begreppen, nämligen att skilja mellan den diskriminering som gränsar till rasism och den diskriminering som är mer fördold och ligger inbäddad i samhällets lagar, regler och rutiner och i föreställningar om personer från andra länder hos arbetsgivare, fackföreningar, beslutsfattare och hos folk i allmänhet.

Vi skall här inte bidra till begreppsförvirringen inom området, utan utgår från att oavsett vilken typ av diskriminering det är fråga om, så är resultatet att personer med utländsk bakgrund utsätts för negativ särbehandling.

FN-organet International Labour Organisation (ILO) har tagit initiativ till empiriska studier av den etniska diskrimineringens omfattning. Den metod som används kallas »situation testing« och innebär

att individer med inhemsk och utländsk bakgrund söker samma jobb. Bortsett från denna skillnad har de arbetssökande samma utbildning, kön, ålder etc. Denna typ av diskrimineringstest har genomförts med exakt samma metod i Belgien, Nederländerna, Spanien, och Tyskland. I samtliga länder påvisas förekomsten av diskriminering. Av intresse är att diskrimineringens omfattning är ungefär likvärdig i alla fyra länderna. En dryg tredjedel av alla lediga jobb visade sig vara stängda för arbetssökande med utländsk bakgrund. Den mest omfattande bortsorteringen skedde vid den första kontakten med arbetsgivaren. Hur omfattande diskrimineringen är varierar beroende på vilken typ av jobb testet avsåg. Generellt sett förefaller det som om diskrimineringen är mindre omfattande inom industrisektorn. (Zegers de Beijl 2000).

I Sverige har det av etiska skäl inte varit möjligt att genomföra »situation testing« enligt ILO-metoden. Men det finns studier som ger tydliga indikationer på att diskriminering förekommer på svensk arbetsmarknad. En utförlig presentation av dessa studier finns i de los Reyes och Wingborg (2002). Indikationerna på diskriminering består sammanfattningsvis av:

- Intervjuer där intervjupersonerna uppger att de själva varit utsatta för diskriminering.
- Intervjuer med personalrekyterare och arbetsförmedlare och andra som uppger att de känner till att diskriminering förekommer.
- Studier av infödda ungdomar med utländsk bakgrund, som visar att ungdomar med föräldrar födda i länder utanför Europa har lägre sysselsättning och arbetslöshet än andra ungdomar. Detta gäller även när man kontrollerat för utbildningsnivå, skolbetyg och språkkunskaper.
- Studier av adoptivbarn, där barnens utseende har betydelse för framgångarna på arbetsmarknaden. Adoptivbarn från länder som sannolikt innebär ett »svenskt« utseende har lägre arbetslöshet än adoptivbarn som är födda i Afrika, Asien eller Latinamerika.

Diskriminering på arbetsmarknaden kan uppstå vid tre situationer, vid anställningstillfället, vid befordran och vid personalnedskärningar.

Diskrimineringen diskuteras oftast i samband med anställningstillfället, där personer med utländska namn kan sorteras bort vid urvalet till intervjuer och de som har utländskt utseende vid själva anställningsbeslutet. Hur vanligt förekommande det är att personer med utländsk bakgrund utsätts för negativ särbehandling vid anställningsförfarandet är dock okänt.

Ännu mindre vet vi om förekomsten av diskri-

minering när det gäller karriär och beföringsmöjligheter. Det finns studier som visar att det finns ett »glastak« när det gäller kvinnors löne- och karriärutveckling, men inga som har analyserat motsvarande fenomen när det gäller personer med utländsk bakgrund (se Hultin och Szulkin, Thoursie, Thoursie och Arai i SOU 1997:136). På den allra senaste tiden har det dock kommit några studier som antyder att det förekommer diskriminering i samband med nedskärningar. Eftersom dessa inte ingår i de los Reyes och Wingborg (2002), ger vi här en kort redogörelse av resultaten.

Regelverket på svensk arbetsmarknad (Lagen om anställningsskydd) innebär att anställningstiden på arbetsplatsen skall vara vägledande för vem som måste sluta när personalstyrkan skärs ned. Denna övergripande princip kan dock modifieras i överenskommelser mellan arbetsgivare och fackföreningar, det vill säga bestämmelsen »sist in – först ut« är dispositiv. I den mån som principen »sist in – först ut« tillämpas, drabbas personer med kort anställningstid hårdast. Utrikes födda har i genomsnitt kortare arbetstid än inrikes födda, vilket innebär att de inte skyddas lika starkt av anställningslagarna som infödda. (Samma nackdel gäller för ungdomar jämfört med vuxna.) Lagen om anställningsskydd skulle därför i sig kunna sägas innehålla element av institutionell diskriminering, eftersom den drabbar vissa grupper mer än andra.

Catharina Calleman har på uppdrag av Integrationsverket genomfört en undersökning av hur anställningslagarna verkar i praktiken. (Integrationsverket 2002b). Underlaget består av intervjuer med personalansvariga och med fackliga företrädare på 20 arbetsplatser, som alla lämnat varsel om personalnedskärningar år 2001. Undersökningen visar att lagstiftningen missgynnar utrikes födda, som förutom kortare anställningstid i större utsträckning har tillfälliga anställningar än infödda. Att nedskärningarna drabbat utrikes födda hårdare än inrikes födda, beror i första hand på att endast få undantag görs från turordningsreglerna. Endast i några få fall har diskriminering kunnat konstateras.

En mer direkt indikation på diskriminering är om personalnedskärningar drabbar utrikes födda värre än infödda med samma anställningstid. I en rapport till Integrationsverket har Mikael Hjerm (2002) gjort en jämförelse av vilka som förlorade sina arbeten under den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet. De grupper som studeras är infödda, utrikes födda som kom till Sverige redan mellan åren 1968 – 1974 (och som sannolikt är arbetskraftsinvandrare) och flyktinginvandrare som kom mellan 1987 och 1990.

Jämförelsen gäller personer som hade 5 års respektive 1 års oavbruten anställningstid på samma arbetsställe i slutet av 1980-talet och deras sysselsättning under den följande lågkonjunkturen åren 1990 – 1996. För arbetskraftsinvandrare med 5 års anställningstid sjunker den fortsatta sysselsättningen i ungefär samma takt som för infödda. Däremot är skillnaderna stora mellan infödda och nyanlända flyktinginvandrare med upp till tre års anställningstid. Studien skiljer enbart mellan utrikes och inrikes födda och mellan män och kvinnor. Det är därför möjligt att det kan ligga andra faktorer bakom resultaten, till exempel skillnader i ålder, utbildning och i vilken bransch eller på vilket företag man arbetat. Det går inte heller att se om de icke-sysselsatta är arbetslösa eller inte.

Arai och Vilhemsson (2002) har studerat samma problem under ungefär samma tidsperiod. Analysen avser en halv miljon personer som alla var anställda 1991 och deras risker att vara arbetslösa under lågkonjunkturperioden 1992 – 1995. Den metod som används gör det möjligt att ta hänsyn till skillnader i ålder, kön och utbildning, vistelsetid i Sverige, fackföreningstillhörighet samt till vilken lön man haft och i vilken bransch och i vilket företag man arbetat. Jämförelsen gäller personer med 1, 2, 3, 4 och ≥ 5 års anställningstid på samma arbetsställe, s.k. senioritetsklasser. Resultaten är entydiga: trots att de har samma anställningstid har de som är födda utomlands högre risk att bli arbetslösa än infödda. Det välkända mönstret med högst arbetslöshetsrisk för dem som är födda utanför Europa återfinns även här. Detta gäller även inom varje senioritetsklass, det vill säga mönstret återkommer vid jämförelser mellan personer med 1 års, med 2 års, med 3 års, med 4 års och med ≥ 5 års anställning.

Det är möjligt att resultaten kan förklaras av att utrikes födda har tillfälliga anställningar i större utsträckning än infödda. Det kan också vara möjligt att infödda har längre anställningstid än utrikes födda i senioritetsklassen anställningstid ≥ 5 . Vi har därför beställt ytterligare bearbetningar av datamaterialet som enbart avser dem som varit anställda i 3 respektive 4 år.²⁰ Materialet har dessutom bearbetats för att se om mönstret är detsamma i alla branscher och för män och kvinnor. De nya bearbetningarna visar att resultaten ovan inte kan förklaras av att tillfälliga anställningar kan vara vanligare bland utrikes födda och inte heller av skillnader i anställningstid inom senioritetsklassen ≥ 5 års anställning på samma

20 Antagandet är här att de som arbetat på samma arbetsplats i 3–4 år har fått fast anställning i enlighet med reglerna i LAS.

företag. Värdena kvarstår så gott som oförändrade när jämförelserna avgränsas till enbart dem som har 3 eller 4 års anställningstid på samma arbetsplats.

Mönstret upprepas återigen för både män och kvinnor. Både män och kvinnor födda i ett utom-europeiskt land har högre risker att bli arbetslösa än infödda män och kvinnor. Samma överrisk gäller även för både män och kvinnor födda i Norden och i ett annat europeiskt land, men avståndet till infödda är lägre. För dem som är födda utanför Europa är också arbetslöshetsrisken större för män än för kvinnor. Män födda i ett icke-europeiskt land har mer än 2,5 gånger högre risk att bli arbetslösa än infödda män, för kvinnor födda utanför Europa är denna högre risk drygt 1,5 gånger högre.

Inte heller finns det några större skillnader mellan olika branscher. Inom varje bransch upprepas samma bild som tidigare. Jämfört med infödda har personer födda i ett land utanför Europa omkring dubbelt så hög risk att bli arbetslösa. Även de som är födda i ett nordiskt land (ej Sverige) eller ett annat europeiskt land har högre arbetslöshetsrisker, men skillnaden mot infödda är här betydligt lägre.

Med tanke på att denna studie jämför utrikes och inrikes födda med samma anställningstid i samma företag och dessutom tar hänsyn till skillnader i ålder, kön, utbildning, lön och vistelsetid i Sverige, är det svårt att finna någon mer trolig förklaring till resultaten än diskriminering. Trots paragraferna i lagen om anställningsskydd så utsätts de anställda som är födda i ett icke-europeiskt land för en annan behandling än infödda i samband med förhandlingar om nedskärningar av personal.

Vad vet vi, vad tror vi och vad behöver vi veta mer om?

En sammanfattning

Forskningen om utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden har hittills varit koncentrerad på att studera utbudssidan, det vill säga egenskaper hos individerna själva. Vi har i dag tillräckliga kunskaper för att kunna fastslå att förklaringarna i huvudsak måste sökas någon annanstans än hos individerna själva. De individfaktorer som framförts som förklaringar är bristande kunskaper i svenska språket, för låg utbildningsnivå, för stort kulturellt avstånd, för låg sökaktivitet efter arbete och bristande tillgång till nätverk.

I delen »Introduktion av flyktingar« visas att undervisningen i svenska för invandrare har stora brister. Av den internationella forskningen framgår att

kunskaper i det nya landets språk är viktiga för framgångar på arbetsmarknaden. För Sveriges del finns endast två studier, som ger motstridande resultat. Vi har även bristande kunskaper om språkproblemet omfattning. Den enda källa som finns anger att ungefär hälften av de utrikes födda har otillfredsställande kunskaper i svenska språket. Trots detta ligger Sverige bäst till i den jämförelse som görs med 11 andra OECD-länder. Ännu mindre känner vi till om kraven på svenska i olika yrken. Nivån på vad som anses vara tillfredsställande borde skilja sig mellan t.ex. en journalist och en kemist eller mellan en sjukskötare och en djurskötare. Även om kunskaper i svenska är en viktig faktor, så kvarstår att goda kunskaper i svenska inte är tillräckligt för att utrikes födda ska ha samma chanser på arbetsmarknaden som infödda.

Förklaringarna låg utbildningsnivå och låg sökaktivitet kan däremot helt och hållet avfärdas. Utrikes födda har ungefär samma utbildningsnivå som inrikes födda. Det finns dock stora skillnader inom gruppen utrikes födda. De som är födda i ett annat nordiskt land har betydligt lägre utbildningsnivåer än inrikes födda. Eftersom de som är födda i Norden utgör mer än en tredjedel av alla utrikes födda, påverkar de genomsnittet starkt negativt för hela gruppen utrikes födda.

Utbildning lönar sig alltid på arbetsmarknaden, men ger lägre avkastning för utrikes födda än för inrikes födda. En tidigare undersökning har visat att det finns en begåvningsreserv på ca 10 000 högt utbildade utrikes födda som är arbetslösa eller sysselsatta långt under sin kompetensnivå. Denna undersökning avsåg endast personer som varit i Sverige i tre till nio år. I denna rapport har vi kunnat visa att bland utrikes födda som varit mer än tio år i Sverige finns en ytterligare begåvningsreserv på mer än 5 000 individer.

Det finns inget stöd för att utrikes födda skulle vara mindre aktiva i att söka jobb än inrikes födda. Den enda forskningsrapport som finns visar att utrikes födda söker jobb minst lika aktivt som inrikes födda.

Däremot har vi otillfredsställande kunskaper om betydelsen av sociala nätverk, som kan förmedla kontakter med arbetslivet. Den forskning som studerat segregerade bostadsområden tyder dock på att det kan finnas negativa »grannskapseffekter« av att bo i områden där många är arbetslösa.

De huvudsakliga förklaringarna till de utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden ligger på efterfrågesidan, det vill säga i arbetsgivares och fackförningars uppfattningar och värderingar av personer från andra länder och deras kompetens. Det finns två typer av teoribildningar som är inriktade på

efterfrågesidan. Den ena typen av teorier lyfter fram strukturella förändringar medan den andra betonar diskriminering. Problemet med bägge typerna av teorier är att de är svåra att testa empiriskt. De framförs därför vanligen som en trolig »förklaring av det oförklarade«, det vill säga den del av skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda som inte har kunnat förklaras av skillnader i individernas egenskaper.

Med strukturella förändringar avses att dagens arbetsmarknad ställer högre krav på kommunikationsförmåga, social kompetens och språkkunskaper än vad som var fallet för 30 år sedan. Effekterna av dessa strukturella förändringar sätts i samband med de förändringar i invandringens sammansättning som inträffat under samma tidsperiod, där det »kulturella avståndet« mellan personer från länder i väst och från utomeuropeiska länder anses ha ökat. Begreppet »kulturellt avstånd« har sin upprinnelse i 1930-talets Frankrike, där teorin användes som ett mer socialt acceptabelt alternativ till misskrediterade rasbiologiska teorier. De slutsatser som förespråkare av det »kulturella avståndets« betydelse drar idag är att kunskaper i svenska språket samt beteenden som ansluter till svenska normer, attityder och värderingar är allt mer väsentliga för en effektiv produktion. Enligt dem är mångfald inte produktiv utan personer från »kulturellt avlägsna« länder har växande svårigheter att finna sin plats på svensk arbetsmarknad, ju mer avlägset desto större svårigheter.

Det finns några få studier som empiriskt har försökt att bevisa denna teori. Ingen av dem har dock kunnat påvisa att personer från avlägsna länder, enbart pga. av sin födelseort har lägre produktivitet på svensk arbetsmarknad.

Det finns däremot ett mycket stort antal studier som försöker påvisa diskriminering på arbetsmarknaden. Inte heller här går det att direkt bevisa att diskriminering förekommer eller vilken omfattning diskrimineringen kan tänkas ha. Den av ILO rekommenderade testmetoden för att påvisa diskriminering har använts i flera andra länder och har entydigt kunna visa att diskrimineringen på arbetsmarknaden är betydande. För Sveriges del finns endast studier som ger indikationer på diskriminering. De mest övertygande resultaten är de skillnader på arbetsmarknaden som kunnat konstateras

- mellan adoptivbarn med ett sannolikt »uropeiskt« och ett sannolikt »utomeuropeiskt« utseende
- mellan infödda ungdomar med föräldrar födda utanför Europa som har samma utbildning, betyg

och språkkunskaper som ungdomar med föräldrar födda i Sverige

- mellan utrikes födda med samma utbildning, kön, ålder och anställningstid i samma bransch och företag som inrikes födda.

Forskningen i Sverige och i andra länder talar således för att utrikes födda är utsatta för någon form av diskriminering. Eftersom denna övertygelse inte delas av alla, varken inom forskarvärlden eller annorstädes, är det angeläget att öka kunskapen om diskrimineringens omfattning, till exempel genom att genomföra den av ILO rekommenderade testmetoden. Det är också viktigt att få fram mer kunskap om på vilket sätt och via vilka mekanismer som utrikes födda sorteras bort under anställningsproceduren. För redan anställda har vi inga som helst kunskaper om vad som händer inne på arbetsplatserna när det gäller arbetsorganisation, personalpolitik, löne- och karriärutveckling. Här behövs både kvalitativa och kvantitativa studier. Däremot är det helt klarlagt att utrikes födda utsätts för negativ särbehandling i samband med arbetsgivares och fackföreningars förhandlingar om vilka som måste gå när personalen skall skäras ned. Det är angeläget att genom kvalitativa studier få närmare belyst vilka mekanismer som ligger bakom.

De policy slutsatser som kan dras är ganska självklara. Det är viktigt med insatser som motverkar diskriminering vid anställning och avsked och sannolikt även vid befordran. Vidare är det viktigt att fortsätta att förbättra undervisningen i svenska. Det arbete som pågår med att kombinera svenskundervisning med arbetspraktik borde kunna ge både bättre kunskaper i svenska och kompensera för bristande nätverk genom att skapa kanaler till den svenska arbetsmarknaden. En förutsättning är sannolikt att det är möjligt att relatera både språkundervisningen och praktiken till individens utbildning och tidigare arbetslivserfarenheter. En högre prioritering av utrikes födda från arbetsförmedlingarnas sida är också motiverad som kompensation för bristande tillgång till nätverk. En annan typ av verksamhet, som borde kunna ge positiva resultat är den mentorverksamhet som finns inom en del yrkessammanslutningar.

Även om vi kan säga vilken typ av insatser som sannolikt är värdefulla, saknar vi kunskap om hur dessa insatser skall utformas. Insatserna är sällan utvärderade. Det är därför angeläget att öka kunskapsunderlaget genom gedigna utvärderingar av de verksamheter som pågår, i synnerhet när det gäller deras effekter på deltagarnas sysselsättning

DE UNGA PÅ ARBETSMARKNADEN

Den jämförelse vi hittills gjort av inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden har varit uppdelad på män och kvinnor så långt det varit möjligt. De skillnader som redovisats behöver inte nödvändigtvis gälla för både vuxna och för ungdomar. I Sverige liksom i de flesta västländer är ungdomar en utsatt grupp på arbetsmarknaden. Ungdomarna har högre arbetslöshet, högre andelar som varken jobbar eller studerar och lägre löner än vuxna. Dessutom har ungdomarnas ställning på arbetsmarknaden försämrats under de senaste 20 åren (OECD 1999). Försämringen har tagit sig uttryck i minskande löner och/eller växande arbetslöshet i förhållande till den vuxna befolkningen. Trots en omfattande forskning finns ingen enighet om vad som ligger bakom denna försämring¹.

Arbetslöshet är negativt för alla individer, men mycket tyder på att arbetslöshet kan vara särskilt förödande för ungdomar som står på tröskeln till vuxenlivet och där de första erfarenheterna från arbetsmarknaden kan få konsekvenser för hela livet. Det är därför motiverat att göra en särskild redovisning av de unga på arbetsmarknaden.

Det finns flera orsaker till att ungdomar har högre arbetslöshet och lägre löner än vuxna. Alla hänger samman med att ungdomar, till skillnad från de flesta vuxna, är nykomlingar på arbetsmarknaden. Ungdomar har till sin fördel att de har en färskare utbildning än vad de vuxna har. Däremot har ungdomar ingen eller ganska kort arbetslivserfarenhet och saknar därför referenser från tidigare arbetsgivare. Precis som för utrikes födda är det därför risk att ungdomar drabbas av den typ av diskriminering, som av natio-

nalekonomer kallas statistisk diskriminering, där det inte är den enskilde individens meriter som påverkar anställningsbeslutet utan stereotypiserade föreställningar om egenskaper hos olika grupper.

I avsaknad av referenser kan arbetsgivare utgå från förutfattade meningar om ungdomars beteende, t. ex. att ungdomar inte kan passa tider eller är lata, och föredra att anställa vuxna. Detta innebär att utbildning har ännu större betydelse för ungdomar än för vuxna, eftersom betyg och examina är de främsta argument ungdomar kan hävda när de söker sitt första jobb eller sitt första kvalificerade jobb. Avsaknaden av referenser till tidigare arbetsgivare innebär också att ungdomar är mycket beroende av tillgången till nätverk, som kan förmedla kontakter med arbetsgivare. Föräldrarnas socio-ekonomiska ställning har generellt sett en inverkan på individens framgångar på arbetsmarknaden. Eftersom ungdomar är nyutträdande på arbetsmarknaden har föräldrarnas utbildning och yrke en särskilt stor betydelse för deras barns framgångar och motgångar. Med tanke på de speciella villkor som gäller för ungdomars inträde på arbetsmarknaden, kan man befara att ungdomar med utländsk bakgrund är särskilt missgynnade på arbetsmarknaden. Ungdomar med utländsk bakgrund har ofta högt utbildade föräldrar, vilket dock inte innebär att föräldrarna har arbete som motsvarar deras kvalifikationer eller ett arbete över huvud taget. Bristen på kontakter ut till arbetsmarknaden kan därför vara ett särskilt stort problem för ungdomar med utländsk bakgrund.

Till skillnad mot den omfattande litteratur som behandlar utrikes födda på arbetsmarknaden i allmänhet, finns bara ett fåtal studier av ungdomar med utländsk bakgrund. Samma sak gäller den internatio-

¹ Se Schröder (2000) för en översikt.

nella litteraturen där studier av ungdomar på arbetsmarknaden mycket sällan berör ungdomar med utländsk bakgrund. Det går därför inte att göra en sammanfattning av resultaten på samma sätt som var möjligt för hela gruppen utrikes födda i föregående kapitel. Resultaten från studierna är inte entydiga och går heller inte att gruppera in i olika förklaringsmodeller eller teoribildningar. Vi väljer här i stället att redogöra för det fåtal studier som finns och lägger särskild vikt vid de studier som inkluderar föräldrarnas utbildning och yrke i analysen.

Två tidiga studier avser förhållandena under 1970- och 1980-talen. Ekberg (1994) finner att utlandsfödda ungdomars löner har försämrats i jämförelse med infödda ungdomars från och med 1980-talet. I en senare artikel gör Ekberg (1997) en deskriptiv analys av sysselsättning och arbetslöshet för »första och andra generationens invandrarungdomar«. Resultaten visar att den »första generationens invandrarungdomar« har betydligt högre arbetslöshet och lägre sysselsättning jämfört med ungdomar med helt svensk bakgrund. Skillnaderna mellan »den andra generationen« och ungdomar med helt svensk bakgrund är obetydliga, men det finns vissa indikationer på att ungdomar med utomeuropeisk bakgrund har större svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden än andra ungdomar.

Även Leiniö (1994) har funnit att ungdomar med utländsk bakgrund har högre arbetslöshet än andra ungdomar och att detta i synnerhet gäller de ungdomar som kom till Sverige efter att de fyllt 7 år. Ungdomarnas ålder när de kom till Sverige har större betydelse än i vilket land ungdomarna själva eller deras föräldrar är födda.

För 1990-talet finns fyra studier. Två av dessa (Arai m.fl. 2000b och Vilhemsson 2002) använder samma datamaterial, som avser arbetsmarknadssituationen 1995 för de ungdomar i 22-årsåldern som alla avslutat den svenska grundskolan år 1988. Bägge studierna har information om föräldrarnas utbildning och ställning på arbetsmarknaden och skiljer mellan ungdomar som är födda i Sverige med en eller två utlandsfödda föräldrar och ungdomar som är födda utomlands samt om de invandrat före eller efter 7 års ålder. I Arai m.fl. (2000b) har nästan alla ungdomar med utländsk bakgrund högre risk att vara arbetslösa än andra ungdomar. Enda undantaget är ungdomar som är födda i Sverige och en av föräldrarna är född utomlands. Risker att vara arbetslös är avsevärt mycket högre för ungdomar som är födda utomlands än för ungdomar med helt svensk bakgrund. För dem som är födda utomlands och invandrat efter 7 års ålder är arbetslöshetsrisken mer än tre gånger högre än för

ungdomar med svensk bakgrund. Trots att de ungdomar som kom till Sverige innan de fyllt 7 år har gått igenom hela det svenska skolsystemet har de nästan dubbelt så höga arbetslöshetsrisker som ungdomar med svensk bakgrund. Även ungdomar som är födda i Sverige har 40 procents högre arbetslöshetsrisk, om bägge föräldrarna är födda utomlands².

Dessa högre arbetslöshetsrisker för ungdomar med utländsk bakgrund kan endast i liten grad förklaras av skillnader i ungdomarnas utbildningsnivå och i deras betyg i svenska språket. Med tanke på den stora vikt som läggs vid kunskaper i svenska språket på svensk arbetsmarknad är det anmärkningsvärt att höga betyg i svenska inte alls påverkar risken att vara arbetslös. Ungdomarnas utbildningsnivå har däremot viss betydelse. Inte heller föräldrarnas utbildning och ställning på arbetsmarknaden kan helt förklara skillnaderna mellan utrikes födda och infödda ungdomar med helt svensk bakgrund. Skillnaderna minskar, men den högre arbetslöshetsrisken för ungdomar med utländsk bakgrund kvarstår. Det går inte att utesluta att dessa ungdomars oförklarade förhöjda arbetslöshetsrisker kan bero på diskriminering. För detta talar också att arbetslöshetsrisken är dubbelt så hög för de ungdomar inom den utrikes födda gruppen, som har en utomeuropeisk bakgrund, trots att de utomeuropeiska ungdomarna har bättre betyg från grundskolan.

Ett särskilt oroväckande resultat är den stora betydelsen av föräldrarnas ställning på arbetsmarknaden. Föräldrarna till ungdomar med utländsk bakgrund saknar arbete eller har okvalificerade arbeten i högre utsträckning än föräldrar till andra barn. Detta påverkar starkt ungdomarnas risker att vara arbetslösa. Dessutom har föräldrarnas ställning på arbetsmarknaden en avgörande betydelse för deras barns betyg i grundskolan och motivation att satsa på gymnasiestudier. Slutsatsen är att det uppstått onda cirklar på arbetsmarknaden, där utrikes födda har svårigheter att få arbete, vilket negativt påverkar deras barns resultat i skolan och framgångar på arbetsmarknaden, vilket i framtiden kan påverka hur ungdomarnas barn kommer att klara sig i skolan och på arbetsmarknaden.

Vilhelmssons (2002) analys utgår i huvudsak från ungdomarnas etniska bakgrund och visar att deras arbetsmarknadssituation sammanhänger med föräldrarnas födelseland. Samtliga grupper med utlandsfödda föräldrar har högre arbetslöshet än ungdomar

2 Detta resultat är endast statistiskt säkerställt när föräldrarnas utbildning och arbetsmarknadssituation utesluts ur analysen.

med helt svensk bakgrund och skillnaderna är störst för ungdomar med utomeuropeisk bakgrund. När hänsyn tas till om ungdomarna själva är födda i Sverige eller utomlands samt till om de kom till Sverige före eller 7 års ålder, förändras resultaten något. Ungdomar som är födda i Sverige och vars bägge föräldrar är födda i ett annat nordiskt land har inte högre arbetslöshetsrisker än ungdomar med helt svensk bakgrund. Dock kvarstår de högre arbetslöshetsriskerna för infödda ungdomar vars föräldrar är födda utanför Norden.

Både Arai m.fl. (2000b) och Vilhemsson (2002) behandlar ungdomar som slutade grundskolan 1988. De flesta av dessa ungdomar gjorde sitt inträde på arbetsmarknaden under första hälften av 1900-talet. Det är därför möjligt att resultaten kan bero på att sysselsättningskrisen i början av 1990-talet drabbade ungdomar med utländsk bakgrund särskilt hårt.

Att ungdomar med utländsk bakgrund har svårigheter på arbetsmarknaden även under den senare delen av 1990-talet framkommer emellertid i Behtoui (2002), som använder data för år 1998 för ungdomar som är mellan 26 och 28 år³. Behtoui jämför löneinkomster och sysselsättning för ungdomar med och utan utländsk bakgrund. Även Behtoui skiljer mellan ungdomar som är födda i Sverige med en eller två utlandsfödda föräldrar och ungdomar som är födda utomlands samt om de invandrade före eller efter sju års ålder. En ytterligare dimension i grupperingen är om ungdomarna eller föräldrarna är födda i ett land i nordväst (det vill säga nordvästra Europa och Nordamerika) eller utanför nordväst. Behtoui tar hänsyn till skillnader mellan grupperna när det gäller kön, utbildningsnivå, civilstånd, egna barn och bostadsort, men har inte tillgång till uppgifter om föräldrarnas utbildning och yrke och inte heller till ungdomarnas betyg i skolan. Resultaten visar att samtliga ungdomar med utländsk bakgrund – även de som själva är födda i Sverige – har lägre årsinkomster än ungdomar med helt svensk bakgrund. Ungefär två tredjedelar av skillnaderna i inkomster beror på skillnader i sysselsättning, samtliga grupper av ungdomar med utländsk bakgrund har nämligen lägre chans att vara sysselsatta än andra ungdomar.

Ungdomarnas egen eller föräldrarnas födelse-region har ett stort genomslag. Ursprungsregionen »nordväst« innebär alltid högre inkomster och sys-

selsättning än ursprungsregionen »utanför nordväst«. Ungdomar som själva är födda i Sverige med minst en förälder född »utanför nordväst« har till exempel en sämre arbetsmarknadssituation än ungdomar som är födda utomlands och har minst en förälder född i »nordväst«. Behtoui drar slutsatsen att detta resultat kan förklaras av att de föräldrar som är födda »utanför nordväst« har en sämre ställning på arbetsmarknaden pga. diskriminering, vilket påverkar deras barns möjligheter till inkomster och sysselsättning.

Ingen av de kvantitativa studier som redovisats ovan kan ge något entydigt svar på varför ungdomar med utländsk bakgrund har sämre chanser på arbetsmarknaden än andra ungdomar. Mycket tyder på att diskriminering kan vara en viktig orsak, i synnerhet de resultat som visar att ungdomar som är födda i Sverige och vars föräldrar är födda utomlands har högre arbetslöshetsrisker än andra ungdomar, trots att analysen tagit hänsyn till deras betyg i svenska och utbildningsnivå. En värdefull belysning av vad som händer i mötet mellan arbetsgivare, arbetsförmedlare och arbetssökande ungdomar finns i Knocke och Hertzberg (2000) kvalitativa studie, som bygger på ett omfattande intervjumaterial.

Utöver dessa sju studier av ungdomar med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden, finns några studier som behandlar »andra generationens invandrare« i åldrar över 25 år. Av intresse här är att vissa resultat stämmer överens med vad studierna ovan har funnit för ungdomar. Ett sådant resultat är att »andra generationens invandrare« hade ungefär samma situation på arbetsmarknaden som infödda med svensk bakgrund under 1960- och 1970-talen. När det gäller senare perioder redovisas lägre löner och/eller lägre sysselsättning i flera studier för personer födda i Sverige med utländsk bakgrund. Särskilt utsatta är de som har utomeuropeisk bakgrund (Lundh m.fl. 2002, Österberg 2000, Hammarstedt 2002). Vidare redovisas i Lundh m.fl. (2002) starka samband när det gäller inkomster och sysselsättning mellan »första« och »andra generationens« invandrare från samma etniska grupp⁴.

Sammanfattning

Ungdomars svårigheter på arbetsmarknaden hänger samman med att de är nya på arbetsmarknaden och därför saknar arbetslivserfarenhet och referenser från tidigare arbetsgivare. Utbildning och betyg samt till-

3 Ungdom brukar i statistiska sammanhang vanligen definieras som individer mellan 16 och 25 år. När det gäller arbetsmarknadsanalyser är det dock en fördel att studera en något äldre grupp unga personer, eftersom många ungdomar studerar flera år efter gymnasieskolan.

4 Etnisk grupp är definierat utifrån eget eller faderns födelse-land.

gång till nätverk blir därigenom särskilt viktiga för att ungdomar skall få tillträde till sitt första jobb eller sitt första kvalificerade jobb. Av denna anledning är det angeläget att betona hur viktigt det är att ungdomar med utländsk bakgrund uppnår goda studieresultat i det svenska skolsystemet. Av de delar i denna rapport som behandlar »Starten i Sverige« och »Skolan« framkommer att så inte är fallet. Särskilt utsatta är pojkar med utländsk bakgrund.

Även om det empiriska underlaget inte är omfattande, pekar resultaten på att åtminstone sedan 1990-talets början har ungdomar med utländsk bakgrund lägre löner, lägre sysselsättning och högre arbetslöshet än andra ungdomar. Detta gäller i synnerhet de ungdomar som själva invandrat och problemet är större ju äldre ungdomarna är när de kommer till Sverige. Men också de som kommit till Sverige innan de fyllt sju år, och således gått igenom hela det svenska skolsystemet, har högre arbetslöshet än ungdomar med helt svensk bakgrund. Särskilt oroväckande är att

ungdomar som är födda i Sverige klarar sig sämre på arbetsmarknaden om deras föräldrar är födda utomlands, i synnerhet om föräldrarna är födda i Afrika, Asien eller Latinamerika.

En del av förklaringen till att ungdomar med utländsk bakgrund har större problem på arbetsmarknaden ligger i att deras föräldrar är arbetslösa eller har jobb långt under sin kvalifikationsnivå. Det finns risk för att det uppstått onda cirklar där föräldrarnas arbetslöshet bidrar till att deras barn uppnår svaga skolresultat och får svårigheter på arbetsmarknaden.

De skillnader som framkommer mellan ungdomar med och utländsk bakgrund kvarstår trots att jämförelserna tar hänsyn till ungdomarnas utbildningsnivå, deras skolbetyg i svenska och deras föräldrars ställning på arbetsmarknaden. Det är därför sannolikt att ungdomar med utländsk bakgrund – även de som är födda i Sverige – utsätts för diskriminering på arbetsmarknaden.

VAR FINNS MÅNGFALDEN?

I föregående kapitel har vi presenterat utvecklingen för inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden i dess helhet. Arbetsmarknaden är dock inte på något sätt enhetlig, det finns stora skillnader mellan kommuner, branscher, yrkesområden samt enskilda arbetsplatser. I detta och följande kapitel försöker vi ge en bild av hur fördelningen mellan inrikes och utrikes födda skiljer sig i dessa dimensioner samt ge några exempel på hur enskilda företag och myndigheter arbetar med att främja mångfald på sina arbetsplatser.

Utvecklingen i kommunerna¹

Sysselsättningen varierar avsevärt mellan olika delar av landet. Det är därför självklart att sysselsättningsgraden skiljer sig mellan olika kommuner även för de utrikes födda. För att ge en uppfattning av hur sysselsättningsmöjligheterna varierar kommer vi att ge en presentation av sysselsättningsgraden för utrikes födda i olika kommuner för att därefter diskutera vilka faktorer som kan förklara variationen i sysselsättning.

Med några ytterst få undantag² är sysselsättningen lägre för utrikes födda än för inrikes födda i alla Sveriges kommuner. I de tio kommuner³ där utrikes

födda år 2000 hade den högsta sysselsättningsgraden var gapet till inrikes födda i genomsnitt bara fyra procentenheter. Av dessa tio kommuner ligger hälften i Småland, där Gnosjö hade Sveriges högsta sysselsättningsgrad för utrikes födda både år 1993 och år 2000, se tabell C i tabellbilagan, sid. 249.

I de 12 kommuner⁴ som år 2000 hade den lägsta sysselsättningsgraden för utrikes födda var sysselsättningsgapet till inrikes födda hela 22 procentenheter. Av dessa 12 kommuner ligger tre stycken i Värmland, två i Västerbotten och två i Dalarna.

Ingen av de tre storstäderna intar en särskilt framstående plats när det gäller sysselsättningsgraden för utrikes födda. När kommunerna rangordnas från den högsta till den lägsta sysselsättningsgraden för utrikes födda år 2000, kommer Malmö på plats 280, Göteborg på plats 256 och Stockholm på plats 137. De utrikes föddas sysselsättningsgrad har minskat med någon procentenhet mellan åren 1993 och 2000 i alla tre storstäderna, vilket innebär att storstädernas position i rangordningsskalan har försämrats.

Även om skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan kommunerna är av intresse, kan de inte utan vidare tolkas som att vissa kommuner är bättre än andra på att integrera utrikes födda på arbetsmarknaden. Några kommuner har hög arbetslöshet och andra har låg arbetslöshet, några kommuner har hög andel industrijobb medan andra är mer dominerade av tjänstesektorn. Vi har dessutom sett i föregående avsnitt att det är stora skillnader i sysselsättning mellan dem som varit lång tid och dem som varit kort tid i Sverige och att även individens födelseregion

1 Avsnittet om kommunerna bygger på statistiska analyser som tagits fram av Inregia AB. De sysselsättningsuppgifter som används är hämtade från SCB:s sysselsättningsregister som inte är identiska med de uppgifter från SCB:s arbetskraftsundersökningar som ligger till grund för övriga avsnitt.

2 Arvidsjaur, Vaggeryd och Övertorneå år 2000.

3 Arjeplog, Gislaved, Gnosjö, Habo, Tranemo, Trosa, Vaggeryd, Värmdö, Värnamo och Älmhult.

4 Borgholm, Dorotea, Eda, Gullspång, Haparanda, Karlsborg, Malmö, Munkfors, Norsjö, Orsa, Årjäng, Älvdalen.

har betydelse. Förutsättningarna för integration på arbetsmarknaden skiljer sig därför avsevärt mellan kommunerna. Att de utrikes födda har hög sysselsättningsgrad i en kommun kan således förklaras av att det finns gott om lediga jobb i kommunen och/eller att de utrikes födda har varit lång tid i Sverige och/eller att de har en eftertraktad utbildning.

För att belysa frågan om vilka faktorer som verkar för en framgångsrik integration har vi låtit utarbeta två typer av index. Det första tar hänsyn till skillnader i kommunernas efterfrågan på arbetskraft, branschammansättning, andelen utrikes födda i kommunen samt till individernas kön, ålder och utbildning. Det andra tillfogar dessutom skillnader mellan kommunerna i sammansättningen av de utrikes födda, det vill säga deras vistelsetid och födelseregion. Bägge index är normerade till 100, där värden över 100 innebär att integrationen på arbetsmarknaden är högre än i mediankommunen och värden under 100 det motsatta.

Bilden av hur väl integrationen på arbetsmarknaden är i olika kommuner förändras när vi tar hänsyn till skillnader i kommunernas och individernas förutsättningar. Sysselsättningsgraden för utrikes födda påverkas positivt, förutom av arbetsmarknadsläget, av vilka näringsgrenar som dominerar i kommunen, där i synnerhet en hög andel industri har en positiv inverkan. Män har högre sysselsättning än kvinnor, medelålders högre sysselsättning än yngre och äldre. Även individernas utbildning är viktig, där i synnerhet de som har en utbildning inom naturvetenskap/teknik eller inom vård/omsorg, har betydligt högre sysselsättning än andra.

Diagram 16 visar en karta över Sverige år 2000 där mörk färg visar ett högt integrationsindex och ljus färg ett lågt. Som vi kan se har den tidigare rangordningen nu tippat norrut. När vi tar hänsyn till skillnader mellan kommunerna i arbetsmarknadsläge och skillnader mellan individerna när det gäller kön, ålder och utbildning, så är det kommunerna i norra Sverige som lyckas bäst, medan många av kommunerna i söder är mindre framgångsrika. Av de tio bästa kommunerna⁵ ligger åtta stycken i Jämtlands, Västerbottens eller Norrbottens län. Från södra Sverige har endast Vaggeryd (nr 6) och Gnosjö (nr 9) lyckats tränga sig in på »tio i topp« listan.

Bottenplaceringarna har med detta index en sydlig

5 I rangordning uppifrån är de tio bästa kommunerna Härjedalen, Arvidsjaur, Bjurholm, Övertorneå, Ragunda, Vaggeryd, Strömsund, Pajala, Gnosjö och Kiruna.

6 I omvänd rangordning: Dorotea, Malmö, Landskrona, Eda, Årjäng, Helsingborg, Mellerud, Göteborg, Falkenberg, Hörby, Örebro och Åstorp.

slagsida. Av de 12 kommunerna⁶ med det lägsta värdet på integrationsindex, ligger fem kommuner i Skåne. Dessutom ingår två av storstäderna – Malmö och Göteborg – i »tolv i botten« listan. Inte heller Stockholm intar en särskild hedersam position och hamnar på plats 269.

Storstädernas ofördelaktiga plats i rangordningen kan bero på att index i diagram 16 är påverkat av hur lång tid de utrikes födda har bott i Sverige. Många nyanlända söker sig ju till storstäderna. Nästa typ av index tar därför även hänsyn till de utrikes föddas vistelsetid i Sverige och till deras födelseregioner. Som framgår av kartan i diagram 17 är integrationsindex fortfarande högst i de norra delarna av landet, medan de lägsta värdena fått en slagsida åt sydväst.

Storstädernas placering förändras dock inte märkbart, trots att index nu tar hänsyn till hur lång tid de utrikes födda bott i Sverige. Göteborg hamnar på näst sista plats i rangordningen med ett index på 77 och underträffas endast av Landskronas index 76. Malmö intar plats nr 275 i rangordningen och Stockholm plats 257 med ett index på 89.

I toppen på listan ligger fortfarande främst små kommuner⁷ i norra Sverige och Gnosjö. Alla dessa kommuner utom Nässjö har färre än 13 000 invånare. Utifrån sina förutsättningar har således många av de små kommunerna en hög integrationsgrad. Eftersom förutsättningarna i många av dessa små kommuner inte är de bästa, betyder inte alltid en hög integrationsgrad att även sysselsättningen för de utrikes födda är hög. Det är dock flera av kommunerna på »tio i topp« listan som även har en sysselsättningsgrad för utrikes födda över genomsnittet, förutom Gnosjö även Arvidsjaur, Övertorneå, Härjedalen, Malung och Nässjö.

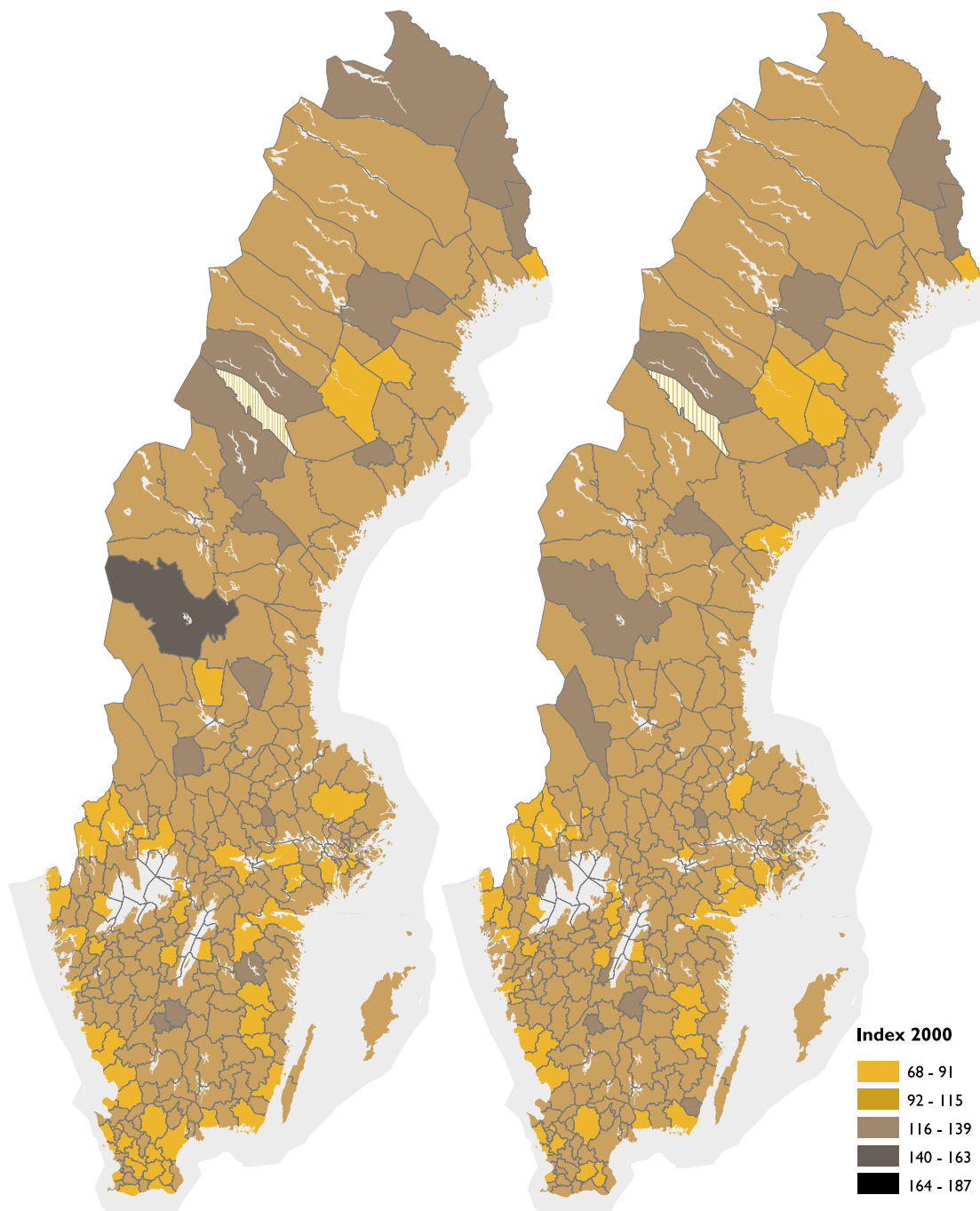
Bland de tio sämsta⁸ återfinns fyra någorlunda stora städer, förutom Göteborg även Helsingborg, Södertälje, Landskrona och Falkenberg. Nästan alla dessa tio kommuner har inte enbart ett lågt integrationsindex utan dessutom en sysselsättningsgrad för utrikes födda som ligger långt under genomsnittet. Undantaget är Södertälje där sysselsättningsgraden för utrikes födda ligger strax under genomsnittet.

7 I rangordning: Arvidsjaur, Övertorneå, Härjedalen, Bjurholm, Pajala, Malung, Åmål, Gnosjö, Surahammar och Nässjö. Hälften av dessa kommuner har färre än 10 000 invånare.

8 I omvänd rangordning: Landskrona, Göteborg, Helsingborg, Falkenberg, Mellerud, Strömstad, Vimmerby, Gullspång, Södertälje och Hultsfred.

DIAGRAM 16 & 17

Integrationsindex på arbetsmarknaden för Sveriges kommuner år 2000.*



Index i diagram 16 tar hänsyn till skillnader mellan kommunerna när det gäller lediga platser i förhållande till arbetslösa, andel sysselsatta i olika branscher, andel utrikes födda samt till individernas ålder, utbildning och kön.

KÄLLA: INREGIA AB.

* Index i diagram 17 tar dessutom hänsyn till skillnader mellan kommunerna när det gäller de utrikes föddas vistelsetid i Sverige och deras födelseregioner.

Index har inte gått att utarbeta för Dorotea, som är den streckade kommunen i bägge kartorna.

Sammanfattning

Sysselsättningen för utrikes födda varierar avsevärt mellan olika kommuner, vilket delvis beror på att kommunerna har olika förutsättningar. En del kommuner har hög efterfrågan på arbetskraft och andra inte. I en del kommuner har många av de utrikes födda nyligen kommit till Sverige. För den individ som söker ett arbete är det naturligtvis av störst intresse att veta hur sysselsättningsmöjligheterna ser ut överhuvudtaget, oavsett vilka förutsättningar kommunen har.

Om vi bortser från att förutsättningarna skiljer sig mellan kommunerna och bara tittar på de utrikes föddas sysselsättningsgrad, framstår många av de relativt små kommunerna i Småland som särskilt framgångsrika. Det är särskilt i kommuner med hög efterfrågan på arbetskraft och många industrijobb som sysselsättningsgraden är hög för utrikes födda. Att sysselsättningsgraden är hög i en kommun behöver inte nödvändigtvis innebära att kommunen och dess arbetsgivare är särskilt framstående i att anställa personer som är födda utomlands. De integrationsindex som vi framställt tar hänsyn till att förutsättningarna skiljer sig. Om vi tar hänsyn till kommunernas olika förutsättningar, framträder flera små kommuner i norra Sverige som särskilt framgångsrika. I de flesta av dessa kommuner har utrikes födda även en sysselsättningsgrad över genomsnittet. Oavsett mätmetod och oavsett vilket år det gäller, framstår alltid Gnosjö som den »bästa« eller bland de allra »bästa« kommunerna.

Ingen av storstäderna Stockholm, Malmö och Göteborg är särskilt framstående enligt någon av de mätmetoder som använts. Tillsammans med några andra städer i sydvästra Sverige, tillhör Malmö och Göteborg de kommuner som lyckats allra sämst med att integrera utrikes födda, oavsett om hänsyn tas till förutsättningarna eller inte.

Branscher och yrken

Som framgår i avsnittet ovan, är det stora regionala skillnader mellan de utrikes föddas sysselsättning. I detta avsnitt kommer vi att undersöka hur utrikes och inrikes föddas sysselsättning ser ut i olika branscher och yrken. Finns det skillnader som hänger samman med i vilken del av världen man är född? Har de utrikes födda gjort inbrytningar på nya områden under de senaste 15 åren, det vill säga finns det branscher eller yrken som har utvecklat sin förmåga att ta tillvara de utrikes föddas kompetens?

Branscher

När det gäller i vilka branscher de utrikes födda arbetar är det slående hur små förändringar som skett under de senaste 15 åren. Under denna period har det skett stora svängningar i näringsstrukturen och i konjunkturen. Dessutom har sammansättningen av de utrikes födda förändrats när det gäller ursprungsländer och vistelsetider i Sverige. Trots dessa stora förändringar är det samma fåtaliga branscher som hela tiden sysselsätter en relativt hög andel utrikes födda, medan de flesta branscher har låga andelar. (Se diagrammen 18 och 19.)

Ungefär 9–10 procent av alla förvärvsarbetande är födda utomlands. För *männens* del är andelen utrikes födda i hotell- och restaurangbranschen mycket hög, med mellan 30 och 40 procent utrikes födda. För övrigt är det endast inom industri⁹, vård och omsorg som mer än 10 procent av de anställda männen är utrikes födda. Under de allra senaste åren är även mer än 10 procent av de anställda inom »övrig privat service«¹⁰ födda utomlands. Allra lägst andel utrikes födda finns inom byggnadsbranschen, där endast omkring fem procent är födda utomlands. Övriga branscher har mellan 5 och 10 procent utrikes födda. Några större förskjutningar mellan branscherna har inte skett över tiden. Hotell- och restaurangbranschen har hela tiden överlägset högst andel utrikes födda, följd av vård och omsorg. Byggnadsbranschen ligger hela tiden lägst.

För *kvinnornas* del är det endast inom industri, hotell och restaurang samt – de senaste åren – övrig privat service som mer än 10 procent av de anställda är födda utomlands. I övriga branscher varierar andelen utrikes födda mellan 5 och 10 procent. Inte heller här går det att spåra några större förskjutningar mellan branscherna över tiden.

Då och då dyker uttalanden som »staten är sämst på att anställa invandrare« upp i debatten. Arbetsgivarverket (2002) hävdar å andra sidan att andelen utrikes födda har ökat snabbare i den statliga sektorn än på resten av arbetsmarknaden under de senaste 20 åren¹¹. Vad vi kan se av jämförelsen mellan branscherna i diagrammen 18 och 19 är att den etniska mångfalden på arbetsplatserna inte avgörs av om arbetsgivaren är privat eller offentlig. Det är snarare

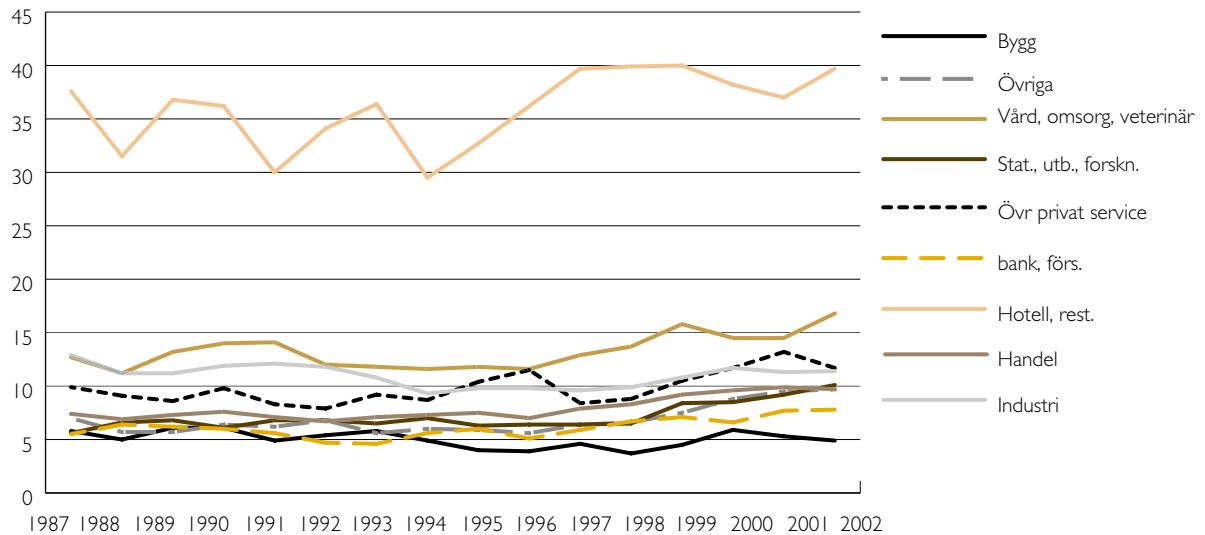
9 Inom industrin är det i synnerhet livsmedels- och tekoindustrin som har höga andelar utrikes födda.

10 Övrig privat service = förvärvsarbete i hushåll och »annan service«.

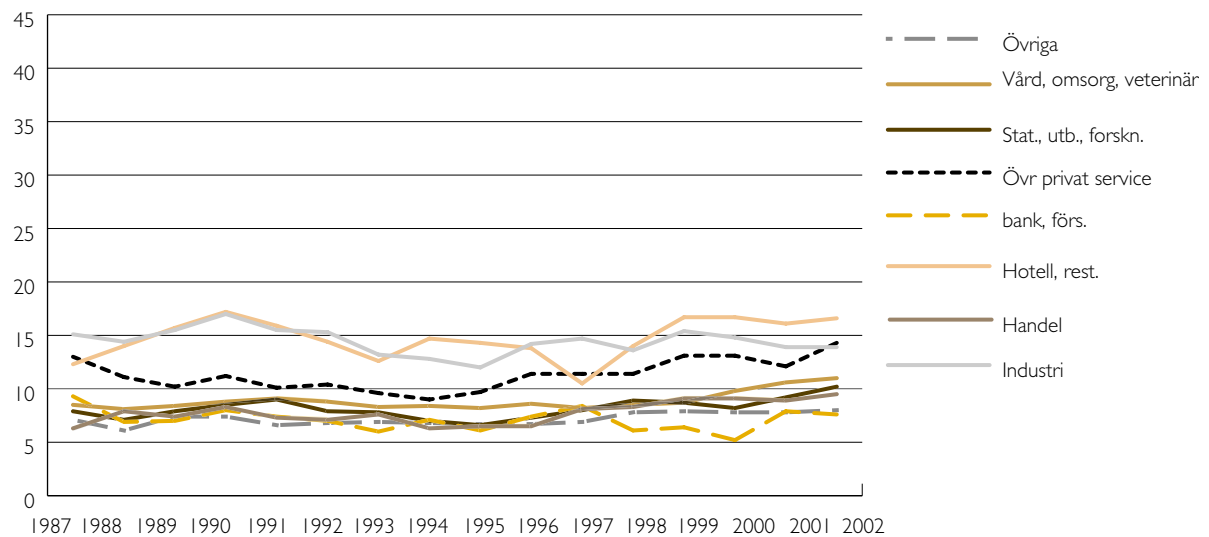
11 Mellan 1980 och 2000 ökade andelen utlandsfödda med 2,2 procentenheter inom statlig sektor och med 1,0 procentenheter på arbetsmarknaden i sin helhet.

DIAGRAM 18 & 19

Andel utrikes födda i olika branscher, män.



Andel utrikes födda i olika branscher, kvinnor.



KÄLLA: AKU, 4:E kvartalet, egna beräkningar.

arbetsuppgifternas karaktär i de olika branscherna som hänger samman med andelen utrikes födda. Det är främst branscher med en hög andel okvalificerade yrken som anställer personer som är födda utomlands, det vill säga delar av industrisektorn, hotell och restaurang samt övrig privat service. Dessutom är utrikes födda män överrepresenterade inom vård- och omsorg. I de typiska tjänstemannabranscherna »statliga myndigheter, utbildning och forskning« samt »bank och försäkring« förefaller däremot för-

mågan att ta tillvara de utrikes föddas kompetens att vara låg.

Bygg och anläggning, som i de flesta andra länder anställer många utrikes födda är i Sverige den bransch som har den allra lägsta andelen utrikes födda. (OECD 2001).

Diagrammen 18 och 19 visar också en tendens till uppgång av andelen utrikes födda under slutet av 1990-talet i många av branscherna. Eftersom det är svårt att värdera betydelsen av några procentenheters

förändring mellan enstaka år, har vi delat in våra data i två perioder. Åren 1990–1995 kännetecknas huvudsakligen av starkt minskande sysselsättning på hela arbetsmarknaden, medan det sker en återhämtning under åren 1996–2001.

I jämförelsen mellan dessa två perioder kan vi ta hänsyn till i vilken del av världen individerna är födda. Eftersom vi är intresserade av hur olika branscher tar tillvara de utrikes föddas kompetens, har vi konstruerat ett oddskvotsindex som tar hänsyn till att det finns skillnader i utbildning, kön, ålder och civilstånd mellan utrikes och inrikes födda. I samtliga diagram jämförs utrikes födda med inrikes födda. Branscherna är sammanslagna till fyra sektorer: statlig (inkl. utbildning och forskning), vård, omsorg och veterinärverksamhet, industri samt privat tjänstesektor¹².

Diagram 20 visar chansen att vara sysselsatt i industrin i perioderna 1990–95 och 1996–2001. I bägge perioderna har de som är födda i Afrika en lägre chans än infödda att vara sysselsatta i industrin. För dem som är födda i Norden (ej Sverige) eller i Europa utanför EU är förhållandet det motsatta, det vill säga de har högre chanser att vara sysselsatta i industrin. Några större förändringar har inte inträffat mellan de två perioderna. De som är födda i Afrika har ungefär 20 procents lägre chans att vara sysselsatta i industrin än inrikes födda, medan de som är födda i Norden eller övriga Europa har ungefär dubbelt så stor chans som infödda att vara sysselsatta i industrisektorn.

I den privata tjänstesektorn (diagram 21) har alla utrikes födda – oavsett födelseregion – lägre chans att vara sysselsatta än infödda med samma bakgrundsegenskaper. Gapet i sysselsättningschanser mellan utrikes och inrikes födda har dock minskat något för dem som är födda i ett land i Asien, Latinamerika eller Norden. För dem som är födda i ett land i Afrika har gapet däremot ökat.

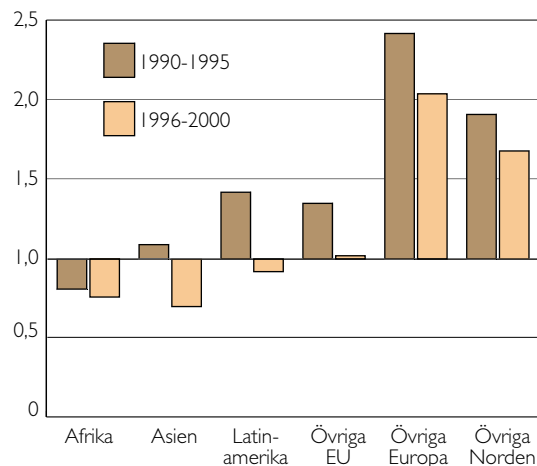
Utvecklingen i den statliga sektorn (diagram 22) liknar i stort den privata tjänstesektorn. Så gott som samtliga utrikes födda har lägre chans att vara statligt anställda än infödda.

Det finns några skillnader mellan den statliga och den privata tjänstesektorn. För det första finns det i den statliga sektorn inga statistiskt säkerställda skillnader mellan infödda och dem som är födda i ett land i Latinamerika. För det andra har det i den statliga sektorn inte skett någon förbättring för dem som är födda i ett land i Asien, tendensen är snarare den motsatta. Den förbättring som skett mellan perioderna gäller dem som är födda i ett europeiskt land.

12 I privat tjänstesektor ingår inte hotell och restaurang.

DIAGRAM 20

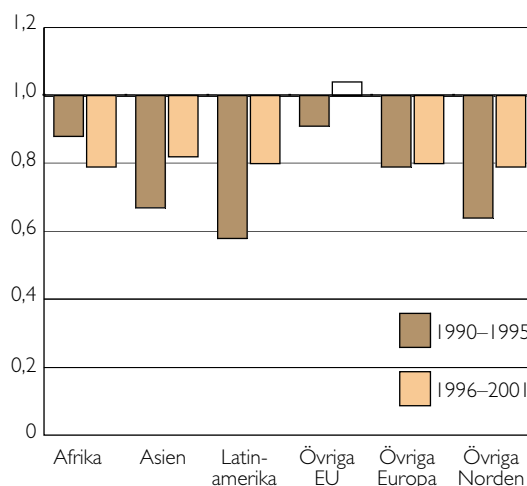
Oddskvotsindex, sysselsatt i industrisektorn, 1990–95, respektive 1996–2001. Inrikes födda = 1



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

DIAGRAM 21

Oddskvotsindex, sysselsatt i privata tjänstesektorn, 1990–95, respektive 1996–2001*. Inrikes födda = 1



* Ej ifyllda staplar betyder att värdet inte är statistiskt säkerställt.

KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

Vård, omsorg och veterinärsektorn (diagram 23) uppvisar en helt annan bild. Här är chansen att vara anställd högre för dem som är födda i ett land i Afrika, Asien eller Latinamerika. För dem som är födda i ett land i Afrika ökar chansen mellan perioderna från att vara dubbelt så hög 1990–1995 till att vara nästan tre gånger högre åren 1996–2001.

Yrken

Som vi sett ovan är utrikes födda överrepresenterade i branscher där många av arbetsuppgifterna inte kräver några studierelaterade kvalifikationer. Denna branschfördelning antyder att utrikes födda främst erbjuds okvalificerat arbete. Ett sätt att beskriva olika yrkens kvalifikationsgrad är att använda det socioekonomiska index (SEI) som klassificerar alla yrken utifrån vilken utbildning som normalt krävs för att utföra arbetsuppgifterna.¹³

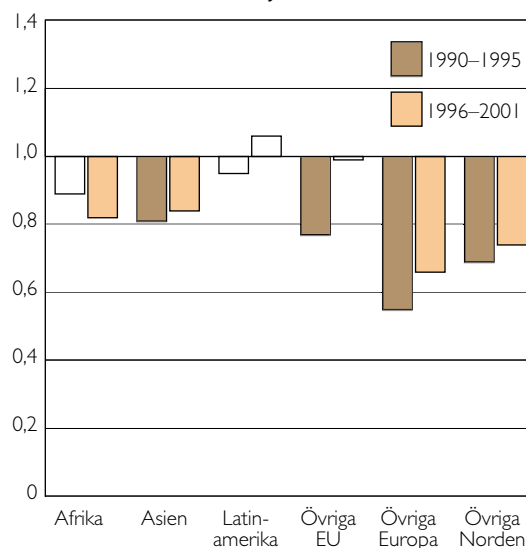
Även när det gäller andelen utrikes födda i olika yrkeskategorier är det slående hur små förändringar som skett under de tolv år vi kan beskriva med våra data, se diagram 24 och 25. Visserligen sker det en ökning av andelen utrikes födda i alla yrkeskategorier mot slutet av 1990-talet. Men för både män och kvinnor, och för alla år, gäller att den högsta andelen utrikes födda finns inom okvalificerade yrken, som inte kräver någon utbildning över grundskola. Därefter följer yrkesarbetare, högre tjänstemän och mellantjänstemän. För både män och kvinnor, och under alla år, finns den lägsta andelen utrikes födda inom kategorien »lägre tjänstemän«. Skillnaderna mellan män och kvinnor är obetydliga och består främst i att utrikes födda män är överrepresenterade i högre grad än kvinnorna i de okvalificerade yrkeskategorierna, i synnerhet under de första åren på 2000-talet.

Det är möjligt att de utrikes föddas överrepresentation i okvalificerade yrken kan förklaras av skillnader i t. ex. ålder och utbildning. Vi kontrollerar därför för utbildning, ålder, kön och civilstånd och gör en jämförelse mellan perioderna 1990–95 och 1996–2001. Om diskriminering förekommer är det sannolikt att det finns skillnader mellan dem som är födda i rika västländer och dem som är födda i resten av världen. I diagram 26 är alla yrkeskategorier som kräver mer utbildning än grundskola hopslagna till den enda kategorin »kvalificerat arbete«. I analysen ingår endast

13 Okvalificerade arbetare och tjänstemän = ingen utbildning utöver grundskola, yrkesarbetare = minst två års gymnasieutbildning, lägre tjänstemän = två till tre års gymnasieutbildning, mellantjänstemän = gymnasieutbildning + kortare högskoleutbildning, högre tjänstemän = minst tre års högskoleutbildning.

DIAGRAM 22

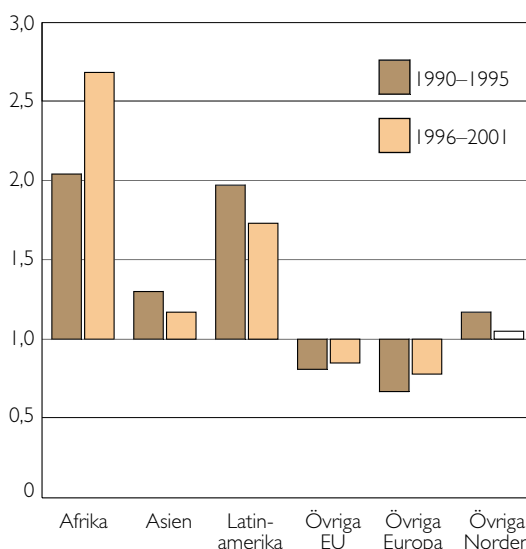
Odds kvotsindex, sysselsatt i statliga (inkl. utbildning och forskning), 1990–95, respektive 1996–2001*. Inrikes födda = 1



* Ej ifyllda staplar betyder att värdet inte är statistiskt säkerställt.
KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

DIAGRAM 23

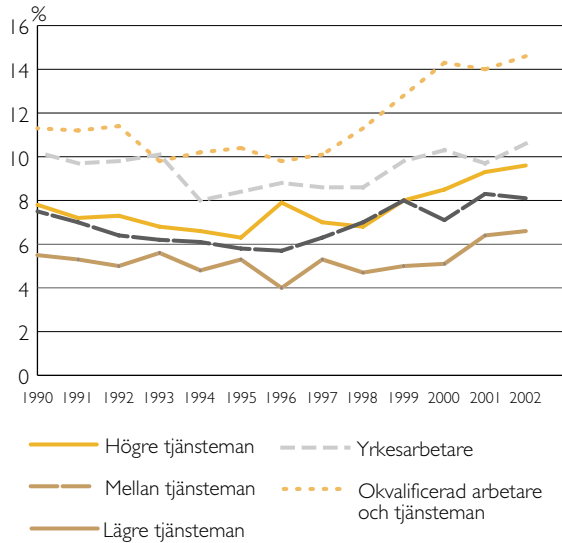
Odds kvotsindex, sysselsatt i vård, omsorg och veterinärsektorn 1990–95, respektive 1996–2001*. Inrikes födda = 1



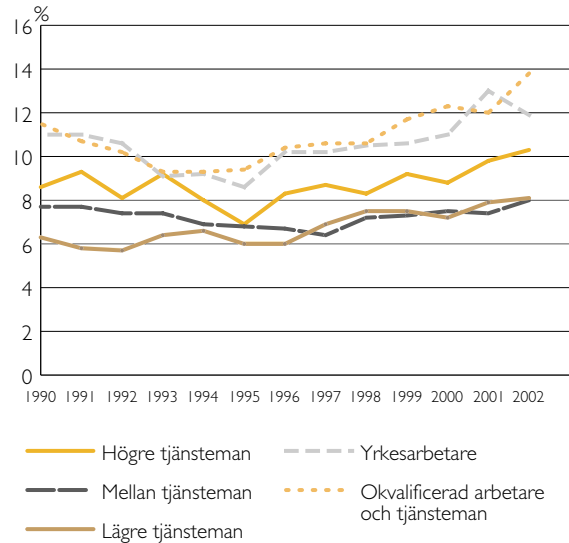
* Ej ifyllda staplar betyder att värdet inte är statistiskt säkerställt.
KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

DIAGRAM 24 & 25

Andel utrikes födda i olika yrkeskategorier, 1996–2002. Män.



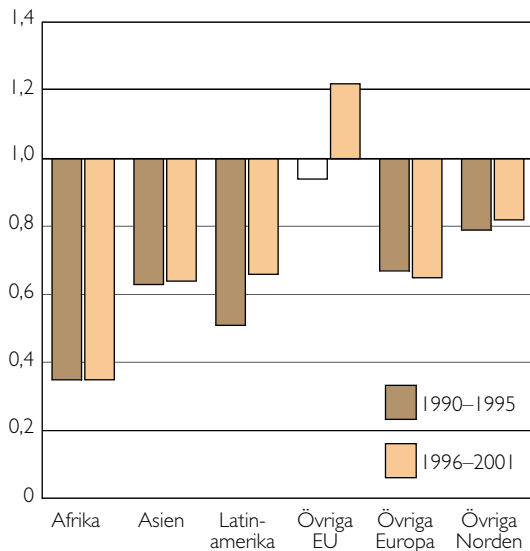
Andel utrikes födda i olika yrkeskategorier, 1996–2002. Kvinnor.



KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

DIAGRAM 26

Oddsquotensindex, kvalificerat* arbete, 1990–95, respektive 1996–2001**. Inrikes födda = 1.



* Kvalificerat arbete = yrke som kräver minst 2-årig gymnasieutbildning.

** Ej ifyllda staplar betyder att värdet inte är statistiskt säkerställt.

KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet för respektive år, egna bearbetningar.

utrikes födda som varit mer än fyra år i Sverige. Dessa jämförs, som vanligt, med inrikes födda.

Som framgår av diagram 26 är det endast de som är födda i rika västländer utanför Norden, som har högre chanser än inrikes födda att ha ett kvalificerat arbete. För alla andra födelseregioner gäller att chansen är lägre. Allra sämst är situationen för dem som är födda i Afrika, som har mer än 60 procents lägre chans att ha ett kvalificerat arbete än de som är födda i Sverige. De enda förbättringar som har skett mellan perioderna har inträffat för dem som är födda i rika västländer utanför Norden. Under perioden 1996–2001, är deras chans att ha ett kvalificerat arbete till och med något högre (drygt 20 procent) än för inrikes födda.

Sammanfattning

Utrikes födda är överrepresenterade i endast ett fåtal branscher, nämligen hotell-restaurang, industri och övrig privat service. När det gäller män finns även en överrepresentation av utrikes födda inom vård och omsorg. Av okänd anledning är det inom dessa branscher stora skillnader i det utrikes föddas ursprungsländer. Industrin anställer personer födda i Norden och övriga Europa utanför EU. Vård- och omsorgssektorn anställer personer födda i Asien, Afrika och Latinamerika, där andelen anställda från Afrika har ökat markant under senare år.

I alla övriga branscher är utrikes födda underrepresenterade. Byggsektorn, som internationellt är en av de branscher som sysselsätter många utrikes födda, har i Sverige särskilt låga andelar utrikes födda. Den statliga sektorn framställs ofta i debatten som särskilt dålig på att tillämpa mångfald i sin anställningspolitik. Detta beror helt och hållet på att industrin ingår i den privata sektorn. När vi jämför statlig sektor med privat tjänstesektor finner vi inga påtagliga skillnader.

Trots stora konjunktursvängningar och förändringar i de utrikes föddas sammansättning under den period vi studerat (1987–2002), har det inte skett

några större förskjutningar mellan branscherna.

Det mönster som framkommer när vi studerar sysselsättningen i olika branscher är till stor del en avspiegling av arbetsuppgifternas olika karaktär i dessa branscher. Under hela perioden gäller nämligen att både utrikes födda män och utrikes födda kvinnor är överrepresenterade i okvalificerade yrken. Det enda undantaget från detta mönster är de som är födda i rika västländer utanför Norden, som mot slutet av 1990-talet har högre chanser än inrikes födda att ha ett kvalificerat arbete.

FRÅN PROBLEM TILL RESURS

AV MARK OLSON

Redovisningen av den svenska arbetsmarknaden kan möjligen få betraktare att uppfatta de skeva villkoren för utrikes födda som en sorts social naturlag. Beklagligt, men oundvikligt. Skevheterna består år efter år, trots att så gott som alla ansvariga politiker och ledare inom näringslivet och fackföreningsrörelsen betonar vikten av integration med lika villkor för alla.

Perspektivet förändras däremot dramatiskt om man jämför dagens arbetsmarknad i Sverige med den på 50–70-talen. Under åren fram till 1975 hade utrikes födda en högre sysselsättning än inrikes födda trots skiftande konjunkturer. Att byggbranschen i Sverige skulle lyda under andra naturlagar än omvärlden är knappast troligt. Det är rimligen helt andra hinder som håller andelen utrikes födda på en minimal nivå bland byggjobbare – endast cirka fem procent. I andra länder är byggsektorn mer magnet än barriär.

I stället för att skambelägga arbetsmarknadens aktörer, kan man konstatera att Sverige de facto byggt upp en ovärderlig tillgång som kan ge en stark fördel under de kommande decennierna. I Sverige bor nu tusentals människor med god kompetens, erfarenhet och produktiv förmåga som landet hittills inte lärt sig dra nytta av. Idag lever de och verkar i samhället, de har nätverk, är socialt orienterade och har en förankring i Sverige. Under åren som kommer väntas Sverige och andra OECD-länder möta en allvarlig brist på arbetskraft. Kompetenta invånare med ledig kapacitet blir en gyllene resurs på en arbetsmarknad som redan börjar dras med besvärande vakanser. Tusentals svenska invånare står i beredskap. De har blivit förbisedda av en rekryteringsapparat som kärvar när den kommer i kontakt med vissa hår- och hudfärger, efternamn, klädstilar och uttal.

En arbetsmarknad för alla – kan det bli något mer än en paroll, eller en from uppmaning från Integrationsverket? Den svängning som skett på arbetsmarknaden sedan mitten av 1990-talet väcker en viss optimism (se diagram 5). Under konjunkturuppgången ökade sysselsättningen något snabbare bland utrikes födda än bland svenskfödda. Enligt Integrationsverkets rapport *Etnisk mångfald i arbetslivet i Norden* (Integrationsverket 2002c) har andra länder med längre erfarenhet av invandrad arbetskraft – Australien, Kanada, USA – kommit mycket längre än i Norden i integrationen av utrikes födda. En första granskning av statistiken kan tyda på det. Men någon enkel jämförelse med Norden låter sig inte göras. I Integrationsverkets nästa årsrapport planeras en närmare granskning av hur respektive länders arbetsmarknader möter utrikes födda.

Integrationsverket har fått i uppdrag från regeringen att under en treårsperiod göra en särskild satsning för att stimulera etnisk mångfald i arbetslivet. Det gäller att finna metoder för att bryta ett segligt mönster som präglar Sveriges arbetsmarknad i decennier. En del av arbetet gäller att se över informationskanaler, metoder för kommuners mångfaldsarbete, validering av yrkeserfarenhet, värdering av utländska examina och andra insatser från samhällets sida. Andra, mer mångfacetterade, åtgärder fordras för att blotta och förändra rutiner och tankesätt inom arbetslivet som missgynnar invånare med utländsk bakgrund. Diskriminering kan inte längre betraktas som isolerade företeelser eller tillfälliga reaktioner, enligt Integrationsverkets rapport *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige*. (de los Reyes, P. & Wingborg, M., 2002) Tvärtom, diskriminering utgör

en grundläggande mekanism i en maktstruktur, en ideologiproduktion som rangordnar människor utifrån nationalitet och etnisk bakgrund. För att fortleva måste ideologins bärande tankar få fäste hos aktörer på arbetsmarknaden. En ny upplysningstid skulle sprida en nödvändig insikt att bortsorteringen av utrikes födda inte är en rationell rekryteringsprocess. En rekrytering som verkligen prioriterar utbildning och kompetens skulle ge invandrade arbetsökande mycket bättre odds. En upplysningstid kommer inte på beställning, men genomtänkta informationsinsatser är en självklar del av uppdraget att stimulera etnisk mångfald i arbetslivet. En annan är att stödja organisationers egna initiativ att öppna för mångfald. Det finns åtskilliga.

I Integrationsverkets delrapport till regeringen *Etnisk mångfald på frammarsch* (Integrationsverket 2002c) redovisas vilka insatser som verket påbörjat i samverkan med andra strategiska aktörer. En särskild uppgift har varit att synliggöra och bryta strukturer som hindrar akademiker med utländsk bakgrund att konkurrera på lika villkor på jobbmarknaden. Bland insatserna märks ett samarbete med PA-forum som tagit fram ett informationsmaterial till sina medlemmar. Materialet fokuserar på etnisk mångfald i rekryteringsfasen. De har producerat en handbok med titeln *Mångfald som personalidé*. (PA-forum, 2002.) Konsultföretaget Mercuri Urval, med specialisering på personalrekrytering, organisation och management, har fått stöd för att ta fram kunskap om ledarskapets betydelse för mångfald. En rapport med titeln *Ledarskap från fåfald till mångfald* (Integrationsverket 2002d) har producerats för användning på seminarier och konferenser.

Nya invånare försök att etablera sig i Sverige får inte stupa på brist på korrekt information. Men akademiker med kvalificerade utbildningar får inte med automatik någon information om kostnadsfri värdering av sina utländska examina. Ofta är det slumpen som avgör om nyanlända akademiker får veta en sådan väsentlig sak.¹

Någon fullständig förståelse av hur ett samhälle anammar eller motsätter sig mångfald lär varken samhällsvetare eller lekmän uppnå. Statistiska undersökningar, enkäter och intervjuer kan ge indikatorer om vart integrationen är på väg. Men framtiden för integrationen i en öppen marknadsekonomi avgörs i praktiken på arbetsplatser som äger egen suveränitet. Klimatet hos en arbetsgivare, tankegångarna

som präglar samvaron och organisationen, kan vara väl så viktiga som lagar, kampanjer och olika åtgärdsprogram. Integration har både en social och en psykologisk sida. Eftersom människan inte är någon transparent varelse kommer Sveriges fullt mänskliga chefer och arbetsledare att spela en viktig, men inte helt förutsägbar, roll i förvandlingen av jobbmarknaden. Uppfattas mångfald som hinder eller möjlighet av dem som leder och fördelar arbetet? Flera tecken tyder på att åren med växande mångfald i Sverige har fått många att gå från tveksamhet till nyfikenhet. Kompetenta människor med erfarenhet från andra världsdelar kan ge företag konkurrensfördelar som de inte tidigare orkade se. I *Mångfald som verksamhetsstrategi* (Integrationsverket 2002e) presenteras ett knippe argument som fått arbetsgivare att begrunda mångfaldens mer lönsamma sidor:

- ökad kreativitet
- bättre ledarskap
- positiv image
- bättre förmåga att rekrytera och behålla kompetens
- ökade marknadsandelar och nöjdare kunder.

I korthet kan man sammanfatta argumenten med att heterogena grupper är bäst på innovation, enligt många beteendeforskare. Och innovation är oumbärligt för konkurrerande företag. När kundkretsen också blir mer heterogen gynnas företag som skaffat motsvarande variationer i sin egen organisation. Företag har inte råd att bli stämpelade som fördomsfulla eller diskriminerande. Numera finns en medvetenhet, både hos kunder och allmänheten, som favoriserar företag som tar socialt ansvar.

Slutsatserna i handboken, som författats av Sverige 2000-institutet, är inte helt oomstridda. Men de erbjuder impulser i en pågående process på Sveriges arbetsplatser. De senaste åren har både privata och offentliga arbetsgivare formulerat egna planer för mångfald. Rapporten *Etnisk mångfald på frammarsch* (Integrationsverket 2002c) ger mängder av exempel från hela landet. I en lägesrapport om integration på arbetsmarknaden är det viktigt att fånga röster, stämningsslågen och ambitioner på dagens arbetsplatser. Mikroperspektivet som finns i kontorslandskap och fikarum ger ett sammanhang åt programförklaringar och trender på makronivå.

Precis som i *Rapport Integration 2001* har vi gjort journalistiska intervjuer på ett antal arbetsplatser. Urvalet av arbetsgivare är gjort utan hänsyn till eventuella mångfaldsplaner eller andra förhållanden som rör integration. Avsikten med intervjuerna är att ge en bild, ett stickprov, på företag och kommuner som rimligen kommit olika långt i mångfaldsfrågor.

¹ Se kapitlet »Hinder för en bra Introduktion« i delen *Introduktionen av flyktingar* för en utförlig presentation och diskussion om värdering av utländska examina.

NÅGRA RÖSTER OM REKRYTERING OCH MÅNGFALD

AV IRKA CEDERBERG OCH BJÖRN KUMM

Offentlig sektor

Malmö stad

Om Malmö stad ska klara kommunens kärnuppdrag, att ge malmöborna service med djup och kvalitet, och samtidigt uppfylla integrationskravet, att de som är anställda i stan också ska spegla den etniska sammansättningen bland invånarna, då måste kommunen förändra sin rekryteringsprocess säger kommunalrådet Kent Andersson. Då måste Malmö stad se på begreppet kompetens på ett helt annat sätt än tidigare och fråga sig hur vi i Sverige utnyttjar den kunskap och kompetens människor har med sig hit.

– Vi kan konstatera att Malmö stad under år 2001 gick från ungefär 14 till ungefär 16 procent människor med utländsk bakgrund bland våra anställda. Det går åtminstone åt rätt håll, men det går långsamt.

Det finns vissa inbyggda svårigheter säger kommunalrådet.

– Den offentliga sektorn måste hålla på den formella behörigheten. Ett privat företag kan säga, att en person visserligen inte är civilingenjör enligt svenska regler, men om personen gör ett bra jobb, så är det bara att sätta i gång. Så kan den offentliga sektorn aldrig göra. Som kommun bedriver vi myndighetsutövning. Hälso- och sjukvårdslagen ställer speciella krav på en person som ska utöva myndighetsfunktion inom socialtjänsten eller sjukvården. På det viset är vi låsta av det formella.

Det är å andra sidan någonting de ägnar en hel del uppmärksamhet. Malmö stad har sammanställt en särskild handbok kring ämnet rekrytering och de många fallor som finns. Inom kommunens näringslivsavdel-

ning pågår ett särskilt attitydprojekt, vars två handläggare under närmare två års tid har samarbetat med det privata näringslivet för att diskutera problemen.

Umeå kommun

I sina bokslut avkrävs Umeå kommuns olika nämnder en resultatbeskrivning. Hur ser det ut, när det gäller antalet anställda med utomnordisk bakgrund, t.ex.?

– När vi skrev vår mångfaldspolicy, hade vi mycket kontakt både med DO och med näringslivsdepartementet. Vi ser ju att det måste finnas en medvetenhet vid rekryteringen. Till exempel att man har foton i annonsen som visar att vi vill ha mångfald, att man skriver att vi vill se människor med olika kompetens och när det gäller chefsjobb att vi vill se både kvinnor och män och gärna av annan etnisk bakgrund. Jag vet att folk i rekryteringsprocessen själva säger att det är så lätt att ta personer som liknar en själv. Man får tänka till, helt enkelt, säger Margareta Rönngren, kommunalråd med ansvar för bl.a. integration och jämställdhet i Umeå.

Via länsarbetsnämnderna genomfördes under år 2001 i hela riket en inventering av Sveriges befolkningsläge och den framtida arbetsmarknaden. I Västerbotten fick man klart för sig att länet redan år 2005 kommer att ha ett betydande underskott på arbetsföra människor.

I och med det nya faktaunderlaget, konstaterar Eivor Sandström, ändrade berörda myndigheter sin uppfattning mycket snabbt. Hösten 2001 bestämde man sig för att fem verk som berörs av invandringen och arbetskraftssituationen skulle utarbeta en gemensam policy.

– I dag är man väldigt medveten, säger Peo Moberg på kommunens arbetsmarknadsavdelning. Länsarbetsnämnden har via regionala och lokala kontor gått ut och haft diskussioner med landstinget, med de kommunala företrädarna. Man har frågat: hur ser era behov ut, när det gäller vårdpersonal, lärare och annat? Och man har kartlagt behoven. När man jämför siffrorna med hur arbetsmarknaden ser ut, då blir vi som ska jobba inom kommunen livrädda. För vi kommer inte att ha folk så det räcker.

– Nu ser man också behovet av invandrare. I dag satsar arbetsförmedlingen bara i Umeå drygt 7 miljoner på yrkesutbildning och yrkessvenska på just den här gruppen, säger Eivor Sandström, chef för arbetsmarknadsavdelningen.

Vilka jobb­möjligheter finns då idag i Umeå? Först och främst inom vården, både på universitetssjukhuset och inom hemtjänst och handikappomsorg. Bland vårdpersonalen finns ett underskott på 2 000 personer fram till 2007. Räk­nar man in pensionsavgångar behöver drygt 7 000 personer nyanställas.

Vid universitetssjukhuset finns möjlighet för medicinskt utbildade flyktingar att arbeta som s.k. AT-läkare, vilket betyder att man inte behöver göra om hela sin utbildning. Detsamma gäller för sjuksköterskor, dvs. om de kommer från ett EU-land. Då räcker sex veckors språkstudier, varefter man kan gå ut och arbeta som läkare eller sjuksköterska på vilket lasarett som helst i Sverige.

Kommer man inte från ett EU-land, är svårigheterna betydligt större. Barnmorskor från Afrika, som anländer med en utbildning och erfarenhet av att förlösa i hemmen »naturligt« stående, och som även fått utbildning på lasarett av t.ex. en amerikansk barnmorska, måste trots gedigen erfarenhet på fältet börja om från grunden – och då måste de börja med svenskan – sfi, Komvux, sjukvårdssvenska.

– Vi har tyvärr blivit väldigt duktiga på att snabbt få flyktingar att fastna i bidragsberoende. Vi får kanske gå tillbaka och göra som man gjorde på sjuttio­talet, då när vi hade pengar och alla människor med någon form av handikapp skulle in på länsarbetsnämnden för att testas och kunna utnyttjas i arbetslivet. Då byggde man också upp kunskap och kompetens på arbetsförmedlingarna. Sådan kompetens måste vi bygga upp på nytt, för att kunna avgöra hur folk ska kunna slussas in i arbetslivet. Det kostar pengar att hyra in professionella människor som kan göra en validering av vad invandraren verkligen kan, säger Peo Moberg.

På högre nivå är man nog ense om nödvändigheten att anställa invandrare, tror Hans Andersson, arbetsförmedlare med mångårig erfarenhet av arbets-

marknaden i Umeå. Trögheten, motståndet finns ute i leden bland de olika företagens arbetsledare. Men hela tiden tar de stora industrierna in nytt folk. Situationen är vid 2000-talets början klart bättre än på nit­tiotalet.

Företagen har, inskräper Hans Andersson, inte insett att man måste se om sitt hus. Stor arbetskraftsbrist är på väg. Men han ser det också som en stor skandal att väldigt många människor, utan jobb och trygghet i det nya landet, far illa. Han anser också att det är skrämmande att olika förvaltningschefer på kommunal nivå visade sig ha radikalt olika uppfattning om precis samma individ, både vad gällde personens jobblämplighet och språkkunskaper.

Privat sektor

Sydkrafts People strategy

Personaldirektören Jarri Sandström på Sydkraft talar om företagets värdemodell.

– I vår vision ingår att vi ska vara en av de attraktivaste arbetsgivarna. Vi följer FN:s rekommendation och uttalar att vi utgår från alla människors lika rättigheter och värde, oavsett nationell härkomst osv. Vi definierar vad som är kompetens, vi diskuterar hur vi vill se morgondagen utifrån ett ledarskaps- och medarbetarskapsperspektiv. Vår Peoples strategy visar hur vi ska uppnå mångfald. Och med mångfald menar vi att varje individ ska representera mångfald. Är kompetensen relaterad till om man är kvinna eller man? Är den relaterad till om du är vit eller svart eller gul? Är den relaterad till ålder? För oss är mångfald oerhört viktigt men i ett mycket bredare perspektiv än det traditionella.

Ett institutionellt hinder för mångfald inom kraftindustrin har varit kravet på svenskt medborgarskap. Det är numera avskaffat. Sydkraft har övergått till att snarare bli ett multinationellt bolag, med stora uppköp utanför Sverige. Det betyder ökad rekrytering av människor som har en internationell inriktning. Traditionellt är Sydkraft också ganska mansdominerat, av 5 000 anställda är 22 procent kvinnor. Tillsammans med organisationen Working Woman har man arbetat hårt för att få in kvinnor i styrelsen, även när det gäller dotterbolagen.

Behov av arbetskraft

Anställda med utländsk härkomst är idag underrepresenterade bland Sydkrafts personal.

– Vi tror att vi just här i Malmö har en stor rekry-

teringspotential bland den kategorin personer, säger Jarri Sandström. Och jag förutser en framtid där vi inte bara kommer att ha ett rekryteringsbehov utan ett rekryteringsproblem, därför att det finns inte folk på arbetsmarknaden. Vi kommer att slåss om dem.

När det gäller arbetskraftsinvandring, har Sydkraft inte tagit ställning.

– Vi ser ju att det redan finns en potential i Sverige. Titta på Rosengård, där nio av tio går arbetslösa. Det betyder inte att vi kan gå ut på gatan i Rosengård och rekrytera arbetslösa. Vi måste resonera mer långsiktigt än så. Vi måste göra de här ungdomarna som bor på Rosengård intresserade av Sydkraft. Kanske måste vi på sikt arrangera egen elmontörsutbildning. Vi får delvis överta samhällets roll här, att utbilda folk, men då har vi också möjlighet att gå ut och handplocka folk, t.ex. från Rosengård.

I Tyskland importerar man 50 000 dataingenjörer från Indien. Skulle Sydkraft kunna tänka sig att importera elingenjörer från Bangalore? Jarri Sandström tycker frågan är ointressant.

– Vi ägnar oss framför allt åt »midterm planning« och tänker tre–fyra år in i framtiden.

Hur mycket svenska behöver man inom en organisation som Sydkraft? Paradoxalt nog är det så att ju högre upp man kommer i hierarkin, desto mindre viktigt blir kravet på svenska. Däremot bör man kunna kommunicera på engelska, koncernspråket.

Svenskkunskaper nödvändiga?

Är då språket irrelevant? Varför uppstod inga språkproblem, när jugoslaver finländare, italienare, greker osv. kom till Sverige på sextioalet och snabbt införlivades med den svenska industrin?

Nu blir Sandström både upprörd och personlig.

– Det finns ett mycket enkelt svar på den frågan. Den svenska produktionsapparaten har sedan dess ställts om, den ser helt annorlunda ut idag. Alltså, min pappa kom hit till Sverige då, som en av dem. Jag vet vilka villkor han hade. Jag vet hur hans skiftarbete såg ut. Många av den tidens invandrare kunde ju fixa det här. De behövde inte ens lära sig svenska i det svenska samhället. Vad bestod deras jobb av? Enkelt repetitivt arbete. I dag bygger vi organisationer som styrs genom värderingar. Vi säger till folk: jag talar inte om för dig exakt hur du ska göra. Om vi omfattas av gemensamma värderingar, så förutsätter jag att det finns olika vägar att nå vårt gemensamma mål. Jag lägger mig inte i hur du gör det. Men det krävs att vi kommunicerar med varandra. Då måste vi ha ett gemensamt språk – och gemensamma värderingar. Och för att kunna få det, måste man på något vis

kommunicera de värderingarna och göra sig förstådd. *Rätta in sig i ledet*

Sandström betonar att han inte är emot invandring eller att invandrare anställs hos Sydkraft.

– Men vi får för fasen ställa lite rimliga krav på dem och inte bara stå där med mössan i hand. Det handlar inte om att vi ska tillåta någon som är busschaufför att bära huckle eller turban. Jag skiter väl i och för sig i vad de har på huvudet. Men om en koncern har vissa gemensamma värderingar som man bestämt sig för, då måste också den invandrade rätta in sig lite grann i ledet och inse att det här är våra värderingar – det blir lättare för dig att leva i den här miljön, om du också omfattar de värderingarna. Om du inte känner att du kan acceptera de här värderingarna, så mår du säkert bättre i en annan miljö. Men det är så förbannat – och nu säger jag exakt vad jag tycker som person – det är så förbannat mycket hjärta och smärta som kommer in här. Det är som det förbannade konsensustänkandet i det svenska samhället. Det leds för långt. Alla ska tycka likadant och vi ska vara världens samvete och vår arbetsrättslagstiftning är den bästa i världen. Skit heller!

– Det är inte uniformsreglementet jag talar om. Turbaner behöver inte vara något problem. Men det jag är mer tveksam till är om vi hos oss ska anställa folk som kommer från annan kultur med så stark religiös prägel att de måste vända sig ett antal gånger mot Mekka och inte kan svara i telefon, när de sitter i ett »call center«. Vår ambition är att det bara får ta ett par sekunder, innan du har svarat på kundens förfrågan. Och så ligger du där och ber mot Mekka! Det går ju inte.

Hur stort det problemet är vet han inte. Det var bara ett exempel säger han

– Men jag tror att det är en fråga som kommer, ju mer vi lyckas i våra ambitioner att få ett Sydkraft som präglas av mångfald. Med mångfalden uppstår ju de här kollisionerna. Går Ramadan ihop med arbete när man vacklar av trötthet och undernäring och lågt blodtryck mitt på dagen?

De religiösa reglerna är inte det största problemet säger han.

– Det finns värre. Kan vi ha en person som jobbar hos oss och har ett synsätt på kvinnor som inte överensstämmer med koncernens värderingar, där man talar om mångfald och allas lika rätt och värde? Vad ska jag säga som arbetsgivare? Om jag rekryterar en invandrare och han sviker mitt positiva förhållningssätt till honom genom att bete sig illa mot kvinnor för att han har sådant med sig i sin kultur, vad ska jag då göra? Jag skiter i hans uppfattning om kvinnor, men han får inte bete sig på det viset i vår organisation.

Volvo Personvagnar, Göteborg

»Det handlar om att sälja fler bilar«

»Visst kan man tala om att Volvo har en humanistisk, solidarisk värdegrund, men ytterst handlar vår mångfaldssatsning om att sälja fler bilar« säger Hans-Olov Olsson, vd på Volvo Personvagnar i Dagens Nyheter (Can, M. *Den stoppade intervjun*, 30 oktober 2002). Volvo är ett av de företag som periodvis varit starkt beroende av invandrad arbetskraft och som inom de närmaste åren återigen kommer att lida brist på arbetskraft. De måste importera arbetare från andra länder, därför är det viktigt för Volvo att satsa på mångfald enligt Olsson.

Företaget har en särskild styrgrupp som arbetar med mångfaldsfrågor. Personalavdelningar anordnar seminarier, man arbetar med att stimulera och motivera chefer på att vara uppmärksamma på hur många invandrare de har i sina ledningsgrupper och om dessa får samma förutsättningar som sina infödda arbetskamrater att göra karriär. De anordnar också särskilda »Volvodagar« då de bjuder in arbetsökande med olika kulturell bakgrund till Göteborg för att informera sig om företaget. Inom ledningsgruppen har de börjat arbeta med att underlätta för anställda med annorlunda efternamn att göra karriär, att de ska finnas med på urvalslistor till högre tjänster.

Fördomar hindrar

När Olsson började på Volvo på sextioalet var hela sextio procent av de anställda invandrare. Han är självkritisk till att företaget idag inte har fler invandrare på högre poster. Anledningen till det kan vara fördomar säger han.

– Det kan vara så att vissa chefer har förutfattade meningar om att invandrare inte är duktiga nog att ha högre poster, att de är misstänksamma mot eller rädda för människor från andra kulturer. En annan viktig orsak är att vi inte ansträngt oss eller varit tillräckligt bra på att inse potentialen hos invandrarna.

Volvo Personvagnars vd anser emellertid att det är viktigt med mångfald på chefspositioner.

– Återigen handlar det främst om att sälja bilar – mångfald inom ett företag innebär också att man kan rikta sig till en större köpgrupp. Men det är också viktigt utifrån ett etiskt, humanistiskt perspektiv: har ett företag många invandrare bland sina anställda så måste det också synas i makthierarkin.

Hans-Olov Olsson hävdar att han ligger på sina underlydande chefer att de måste våga satsa på anställda med invandrarbakgrund. Han menar emellertid att invandrarna också själva måste ta för sig mer på arbetsplatserna. De måste våga vara aktiva

och säga till om de inte blir korrekt behandlade av sina chefer.

Det råd han vill ge invandrare som vill arbeta på Volvo är:

– Var förberedda på att ni kanske måste anstränga er dubbelt så mycket för att kunna lyckas. Ha tålamod om ni inte avancerar lika snabbt som era svenska kollegor – tyvärr finns det chefer med fördomar. Och, lär er svenska så snabbt som möjligt. God kommunikation minskar riskerna för missförstånd och missuppfattningar.

Folksam

Kundtjänsten behöver språkkunniga

– Vi ser inga problem. Vi ser möjligheter, säger Eva-Lena Engdahl, chef för Folksams kundtjänst i södra Skåne. Folksam har fyra kontor i Skåne; i Malmö, Trelleborg, Lund och Ystad.

Just nu befinner sig företaget i ett intensivt rekryteringskedje. Till kundtjänsten söker de en arabisk- och en serbisktalande medarbetare. Kundtjänsten har i dag 40 anställda. Fjorton olika språk klarar tio personer, som också har hand om Folksams rikskundtjänst. Det är alltså till Malmö man kommer, när man som utlandsfödd invandrad ringer till Folksam för att fråga om en försäkring och anmäler att man helst vill tala sitt modersmål.

Det var i september 1999 som den första flerspråkiga medarbetaren anställdes hos Folksam. På ett tragiskt och dramatiskt vis upptäckte Folksam behovet av information på modersmålet bland svenska invandrare, när den fasansfulla diskoteksbranden inträffade i Göteborg. Hälften av de döda ungdomarna saknade varje form av liv- eller sakförsäkring. Folksam gick in och kompenserade för ungdomar, som inte hade någon försäkring. Den insatsen är inte något företaget har dokumenterat och vill ge publicitet åt, lika lite som den insats man gjorde efter Estonia-katastrofen. Folksam har ett samhällsansvar, säger Engdahl kort och vill inte att vi skriver om det.

Vad kräver de av den som ska bli anställd hos Folksam? För att kunna gå vidare inom företaget bör man ha gymnasiekompetens uppger chefen för kundtjänsten. Sedan ska alla dörrar stå öppna, när man söker andra befattningar inom koncernen. Man ska kunna så mycket svenska att man klarar själva produktutbildningen, som varvas med studier och samtal med kunder under uppsikt av handledare.

Språkkravet gör att åtskilliga sällas bort. En fråga som ställs till alla sökande, etniska svenskar likaväl som de med utländsk bakgrund, är om de kan samarbeta med alla tänkbara arbetskamrater; med kvinnor,

judar, muslimer. I ett team på tio personer kan man inte ha folk som vägrar samarbeta med vissa grupper säger Engdahl. Hon antar att Sverigedemokrater knappast försökt infiltrera företaget, eftersom Folksam står för helt motsatta värderingar. Ett arbetsteam ska innehålla alla möjliga sorters människor, också sådana som jobbar i annat tempo än de övriga.

– Vi behöver inte bara gåpåare. Någon bör kunna bromsa också.

Invandrare som ringer till kundtjänsten frågar framför allt om trafikförsäkring. Då får de också information om de utökade försäkringar Folksam rekommenderar.

– Då vill vi sälja fler produkter. Vi vill förklara för den som ringer att det också är mycket annat man kan försäkra.

Folksam har liksom andra försäkringsbolag haft svårt att nå ut bland invandrare när det gäller en sån sak som livförsäkringar. I många kulturer finns ingen spartradition. Muslimer accepterar inte räntor. De har haft många samtal med muslimska församlingen i Malmö, som gett klartecken till åtminstone en form av försäkring, där man kommer runt ränteproblemet.

Till skillnad från övriga försäkringsbolag i Sverige är Folksam inte ett aktiebolag. Ägandet är ömsesidigt – det är försäkringstagarna som äger Folksam säger Engdal.

Malmöbor födda i utlandet utgör 23 procent av stadens befolkning. Fjorton procent av malmöborna är inrikes födda men har minst en utländsk förälder. Folksam räknar med att säkert hälften av Malmöns invandrare inte har annat än trafikförsäkring.

Folksam har en vision. Den tycker Eva-Lena Engdahl att hon följer. Men hon erkänner att det var Göteborgsbranden och därefter valet av pensionsfond som gjorde att Folksam först vid millennieskiftet fick klart för sig hur stort försäkrings- och informationsbehovet är bland invandrade invånare och att det behövs rekrytering av just invandrade anställda för att täcka det.

WiLLys mat

Mångfald ger service åt kunderna

En medveten integrationspolitik praktiserades med stor framgång av Axfoods matkedja WiLLys, när den etablerades sig i tidigt år 2000. De inledde med att kontakta Malmöns myndigheter: Var fanns pensionärerna? Hur förhöll det sig med den etniska sammansättningen av Malmö? Därefter rekryterade företaget personal med målsättningen att de 66 anställda till 37 procent skulle bestå av personer med utländsk här-

komst – motsvarande situationen i Malmö.

– Vi tyckte att det skulle vara rätt så bra om personalbemanningen var i dignitet med befolkningssammansättningen i Malmö, säger affärschefen Magnus Hansson.

– Grundtanken var att det fanns en massa bra orsaker att ha invandrare anställda. Det gäller servicen mot kunderna. Det är inte fel att kunna hjälpa kunder på andra språk än svenska. Invandrare har andra erfarenheter av högtider och helger och inte minst av fastetider. De firar inte alla våra högtider. Till viss del tänkte vi också på sortimentet. Vi började sälja hallal-slaktat kött, vilket vi inte hade från början. Kosher tänkte vi inte på. Det gäller ju också att ha volym på inköpen. Det är definitivt volym på hallal.

Ingen av WiLLys muslimska anställda har krävt ledigt för bönestunder. Ramadan iakttas av några få av WiLLys muslimska anställda, däremot av åtskilliga bland de kunder som är troende muslimer. Under ramadan, tycker sig Hansson ha märkt, minskar varken muslimernas konsumtion eller inköp hos WiLLys.

– Folk äter inte mycket när det är dagsljus men desto mer på kvällen.

WiLLys sortiment har också påverkats av andra vanor som de nya invånarna fört med sig.

– Invandrarna använder mer grönsaker och ofta andra sorter än vi svenskar är vana vid. Vi svenskar stoppar i lite tomater och gurka, och så tycker vi det är en sallad. Invandrarna umgås mer i stora familjer. De ägnar sig också mer åt matlagning än vi gör. Man bor gemensamt, hos föräldrar och svärföräldrar. Mormor är barnvakt. Vi svenskar kryper in i våra egna små familjer.

Kundkretsens sammansättning hos WiLLys motsvarar Malmö stads etniska komposition, säger Hansson. Butiken har närkunder i de stora hyreshusen kring Värnhemstorget och vid Södra Sallerupsvägen. Men en mycket stor del av kundkretsen är bilburen.

För att få en personalsammansättning som motsvarade Malmö stads vände sig Hansson och WiLLys till arbetsförmedlingen. Vilka krav ställer man på sina nyanställda?

– Vi ställer egentligen inga krav. Vi lär upp folk på plats. Man ska vara serviceinriktad, ha glimten i ögat. Men det är klart: styckare måste ha erfarenhet från slakteri eller andra köttförsäljare.

Av sju avdelningsansvariga hos WiLLys är tre invandrare, de som ansvarar för bröd, kem och frukt. Alla kommer från det forna Jugoslavien. Den stora massan av WiLLys utlandsfödda anställda är just ex-jugoslaver.

När WiLLys i Malmö startade hade man 35

anställda. På de tre år som gått har man fördubblat både försäljning och personal. Det har gått bra konstaterar Magnus Hansson lakoniskt.

De versala LL-en i affärsnamnet syftar på Lars Lundén som startade LL:s livs på västkusten. Senare gick Lundéns företag samman med Johnsonägda Willys Cash i Västsverige. 1998 öppnade man i Kristianstad, och sedan dess har man bara fortsatt expandera.

Tre gånger om året har Willys personalfest. Julen 2002 tänker man tillbringa på Tivoli i Köpenhamn, dit det numera går tåg över Öresundsbron.

– Jag lärde mig vid första festen, att alla människor inte äter fläsk. Då var det bara för oss att hitta annat vi kunde erbjuda personalen. Tacos går ju bra att äta också för muslimer, med kyckling t.ex. Det är sådant man inte själv tänker på direkt.

Invandrare, konstaterar Magnus Hansson, är inget problem. Som chef är man till och med mer respekterad av invandrare än av infödda anställda.

– Som chef är man mera chef i deras ögon. Det är ju mer hierarki i deras hemländer.

Mångfald ökar kundkretsen

Exemplet FöreningsSparbanken

För FöreningsSparbankens direktör för södra Sverige, Lennart Haglund, står det tydligt att hans bank har ett egenintresse av integrationen.

– Jag ser det som en oerhörd resurs att ha så många kunder som vi har av olika ursprung. Då är det ohållbart om vi inte kan prata med dem. När jag för tre år sedan blev chef och kom till Malmö, konstaterade jag snabbt att det fanns bankkontor där vi inte förstod vad 40 procent av kunderna sa och inte heller vad de menade. Det var förnedrande för dessa kunder. Det var också irriterande för övriga kunder och pressande för personalen. Det var helt enkelt en ohållbar situation, med oerhörda köer, många fel, transaktioner som hade svårt att hitta rätt. Jag ansåg att detta måste lösas.

– Sitter man i en traditionell kassa och ska lyssna på kunden och det blir köer som på Rosengård och den som står på andra sidan glaset inte förstår språket och kassörskan inte förstår vad den andre säger, då uppstår konfrontationer hela tiden. Det blir en otrolig ljudnivå, och vi kommer ingenstans, säger Birgitta Andersson, affärschef i Rosengård.

– FöreningsSparbanken är ett kommersiellt företag, men vi har också ett samhällsansvar. Vår uppgift är ju faktiskt att lära de här kunderna svensk samhällsekonomi. Det är ju människor från länder där det förekommer korrupktion, där man inte litar på någon, där man ser bankerna som en myndighet som behandlar

en helt godtyckligt. Och hur ska vi då få ut budskapet att vi är annorlunda?

Går invandrare överhuvudtaget till banken? Finns det penningströmmar inom den del av den svenska samhällsekonomien som är baserad i Rosengård och andra invandrartäta stadsdelar i storstadsregionerna, som banken inte ser skymten av? Om det vill FöreningsSparbankens chef för södra Sverige inte uttala sig. Vilka penningströmmar som inte passerar banken kan banken inte veta något om. Men det är oerhört viktigt att skapa bankrelationer för folk som misströstar om att få låna i svensk bank och i stället litar på att den egna etniska vänkretsen ska låna ut pengar.

– Om man ska göra affärer med varandra, säger Lennart Haglund, då är det mycket viktigt att man pratar det språk som kunden kan. Jag är själv ganska mycket i Spanien och där, i Fuengirola, går jag till en bank som har personal som pratar svenska. Vi är alla sådana. När man ska skriva på papper, är det skönt att göra det på det egna språket.

För Lennart Haglunds del är integrationen i det invandrartäta Malmö en okomplicerad fråga om sunt ekonomiskt förnuft och marknadsanpassning, inte olik hans tidigare verksamhet på den skånska landsbygden. Vid Färs och Frosta sparbank i Hörby satsade Haglund under det sena nittioalet på äldre bankkunder, ofta förbisedda av övriga banker, som fann dem besvärliga och olönsamma. När Haglund rekryterade ett antal banktjänstemän över 55, såg han det inte som mer konstigt än att banken måste ha folk med god kunskap om jordbruket.

– Har jag en duktig lantbrukare på banken, då måste vi ha folk som kan prata lantbruk med honom. I Malmö har en tredjedel av befolkningen invandrarbakgrund och det är ju en oerhörd potential. Jag är ganska stolt över det vi gjort på Rosengård. Vi kan visa upp att vi anställt medarbetare med invandrarbakgrund och gett dem chansen.

I dag talas på FöreningsSparbankens filial i Rosengård tolv olika språk: alla de som talas i det sönderfallna Jugoslavien, dessutom turkiska, iranska, arabiska, kurdiska, somaliska, engelska och tyska. Polska är ett språk man inte anser sig ha lika stor användning för, eftersom den stora kundgruppen polacker i Malmö vid det här laget varit i Sverige så länge att de kan svenska.

För att rekrytera de nya banktjänstemännen annonserade FöreningsSparbanken och fick 60 sökande till ett halvdussin tjänster. Man efterlyste banksäljare med invandrarbakgrund och akademisk utbildning. Det uppfattades uppenbarligen inte av DO som diskriminering mot etniska svenskar.

– Om vi söker försäkringsförsäljare med bakgrund

inom lantbruket, ska det då betraktas som diskriminering av försäljare som inte har en sådan bakgrund? undrar Lennart Haglund: Föreningssparbanken speglar samhället, och jag tror det är därför vi inte fått någon som helst kritik när det gäller den här rekryteringsprocessen. En journalist ville veta om det var sant, att vi frågat sökande vad de hade för kvinnosyn. Jag undersökte saken. Det visade sig att en person under anställningsintervjun spontant hade deklarerat sin syn på kvinnor, och det var tydligt att den kvinnosynen inte var förenlig med bankens policy. En som inte kan umgås med vissa av våra kunder, den kan vi inte anställa!

– Det är, påpekar Birgitta Andersson, i Rosengård som Sveriges nya ekonomi finns.

Kundtjänsten – ingången till Telia

Ingrid Wadenheim, baserad i Malmö, är chef för Telias landstäckande kundtjänst som i dag finns på 13 orter, från Luleå till Malmö. I början av år 2002 höll man till på 31 olika orter. Under året har alltså en radikal nedskärning inträffat. I telekomkrisens spår har de senaste åren överhuvudtaget betytt att Telia fortsatt krympa, ända sedan man vid mitten av nittiotalet gav ett stort antal anställda från 55 år och uppåt avtalspension. Det i sin tur innebär att man i dag bara har enstaka pensionsavgångar och – till skillnad från Vårdsverige – inte känner något jättelikt behov av ny arbetskraft för att ersätta sina fyrtiotalister, när de om några år går i pension.

Telias kundtjänst, som ingår i Telia Sverige, är ansiktet (eller ska man kanske säga: örat och rösten) ut mot kunden, till skillnad mot vad som internt kallas Kanal Butik, där man säljer telefoner, datorer och abonnemang ansikte mot ansikte över disk.

Ända sedan gamla televerkets tid (televerket förvandlades från statligt verk till aktiebolaget Telia 1993) har kundtjänsten varit rekryteringsbas för många andra enheter inom koncernen. I dag har de 1 800 anställda i hela Sverige, varav 200 i Malmö. Fyra enheter: privatkundtjänst (innefattar privat mobiltelefonifoni), kundtjänst för små och medelstora företag, en separat enhet för de stora företagen, slutligen den mobila företagstjänsten som ingår omfattande avtal direkt med företagen.

Med fog, säger Ingrid Wadenheim, kan kundtjänsten för många beskrivas som själva ingången till anställning hos Telia. Många av Telias säljare har kommit in i koncernen den vägen, även om man också haft direktrekrytering av säljare, särskilt när IT-branschen var som störst och fortfarande växte och rörligheten bland de anställda också var mycket stor.

Målsättningen för Telia har sedan början av nittiotalet varit att rekryteringen ska vara så bred som möjligt. Genom arbetsförmedlingen, genom egna annonser, genom ytterligare andra kontakter har man uttryckligen förklarat att man också söker nya medarbetare just med invandrarbakgrund.

Språkkunskaper har varit en merit. När man ringer till Telias servicenummer 90 200, kan man hamna var som helst i landet, på någon av de 13 orter där Telias kundtjänst numera finns. Märker man på kundtjänsten att den som ringer inte talar svenska, men däremot försöker göra sig förstådd på nödortig engelska, slussas samtalet över på en medarbetare som kan kundens modersmål – om sådan medarbetare finns, vilket är mindre sannolikt på de smärre orter där kundtjänsten i dag fungerar.

De stora åren för nyrekrytering till Telia var början av nittiotalet. Från 1997 och framåt har koncernen krympt. När kundtjänsten bantades under 2002, blev 560 personer övertaliga, varav de allra flesta bereddes jobb inom andra företag inom koncernen eller sögs upp i samarbete med partners, sådana som Manpower som övertog personal från Telia. Sammanlagt 70 anställda avskedades.

Kravet på en anställd är att han eller hon ska ha minst treårig gymnasiekompetens. Språkkunskaper är ett plus, liksom tidigare erfarenhet av kundkontakter eller säljande verksamhet. Om den som söker jobb talar svenska med klar utländsk brytning, är det i sig inget hinder, men vederbörande måste tala flytande svenska för att förstå kunden och göra sig förstådd av den som ringer in.

Inom Telias kundtjänst ser kunden och Telia-representanten aldrig varandra. Liksom inom telemarketing-branschen kan det av den anledningen vara lättare att få jobb för sökande invandrare med »osvensk« hudfärg eller »osvenskt« utseende. Efternamn med besvärligt, »osvenskt« uttal slipper man eventuellt, eftersom kundtjänstens medarbetare identifierar sig med enbart förnamnet.

Telia betraktar sig som föregångare när det gäller mångfaldspolicy, då sådan formulerades redan i mitten av nittiotalet. Ingrid Wadenheim vet bestämt, att invandrare nått ganska höga positioner inom företaget. Det gäller t.ex. hennes egen föregångare på Telia-dottern Netsales, där Wadenheim tidigare var personalchef. Föregångaren var en man, ursprungligen från Kroatien.

Största inbrytningen har invandrare emellertid gjort inom privatkundtjänsten. Inom företagskundtjänsten finns förhållandevis fler medarbetare från gamla televerkets tid och där har alltså nyanställningarna varit få.

Chef för den mobila företagstjänsten är i dag en kvinna med utländsk bakgrund med föräldrar från forna Jugoslavien.

Ingrid Wadenheim är själv förvånad över att de inte följt upp mångfaldspolicyn. I personalregistret framgår inte var den anställde är född, vilket vore ett mått på hur många invandrare som verkligen fått jobb inom koncernen. I personakten som är sekretesskyddad skulle det givetvis gå att hitta den anställdes personbevis med den sortens uppgifter, men Wadenheim gissar att personuppgiftslagen hindrar företaget från att föra statistik.

– Kanske är det »telianskt« (tillhörande Telias företagskultur) eller snarare typiskt svenskt, säger Ingrid Wadenheim, att vi gör saker men inte tar reda på hur det i verkligheten har gått.

Hur ska de då undvika att mångfaldspolicyn bara blir tomma ord? Sätta upp procentmål? Meningen är att Telia ska representera hela samhället, sådant det ser ut idag. Men Telias verksamhet och anställningar i Västerås eller Linköping kan ju inte spegla befolkningssammansättningen i riket i dess helhet säger hon.

Den statistiska uppföljningen är en känslig fråga, inte minst av integritetsskäl. Även om det inte skulle innebära ett brott mot PUL, personuppgiftslagens förbud mot personregister, drar sig ändå de flesta företag för att göra sådana uppföljningar. Vem är född var? Vad är egentligen en invandrare? Vad ska statistiken överhuvudtaget användas till?

Något kvantitativt mått sattes inte heller när Telia inledde sitt trainee-projekt och gick ut med för den tiden »vågade« annonser, som skulle illustrera att även människor med osvenskt utseende kunde få jobb inom koncernen. Viktigare än att få in ett proportionellt antal invandrare i organisationen var att ändra attityder inom och utom företaget säger Torkel Gille, som drev det första integrationsprojektet inom företaget.

Från Malmö kommun, erinrar sig Ingrid Wadenheim, kom år 2000 en förfrågan från en kvinna (med utländskt namn) som handlade kommunens integrationsfrågor. Kunde Telia arrangera studiebesök för en grupp invandrare som ville bekanta sig med det svenska arbetslivet? Innan besöket hann genomföras, fick kvinnan annat uppdrag inom kommunen. Kontakten med Telia upphörde. Överhuvudtaget tycker Ingrid Wadenheim att det kommer anmärkningsvärt få initiativ till kontakt från myndigheter i stat och kommun.

Nyrekrutering till Telia är för närvarande inte aktuellt. Det handlar snarare om neddragningar. Vad som sker är i stället »internomställning«, vilket betyder att

de, i den mån de behöver anställa, endast tar emot folk från andra delar av koncernen. Enda undantaget just nu är i Göteborg, där de räknar med att behöva externanställa ett mindre antal medarbetare.

– Här långt ute i linjeorganisationen, säger Ingrid Wadenheim, använder vi ju »tänket« från centralt håll. Men vi har ingen överblick över hur det ser ut inom hela koncernen.

Tanken med det första »skarpa« integrationsprojektet var att de skulle anställa akademiker med internationell kompetens och se till att de fick adekvata jobb, inte hamnade på någon undanskymd »fickparkering« säger Torkel Gille. I slutet av nittiotalet var han huvudsekreterare för Telias planering för policyriktlinjer och en aktionsplan för integrering av invandrare. Under 1993–94 var Telia pionjär genom sina annonser med svarta personer – en tydlig markering att man inte bedrev rasdiskriminering i sin anställningspolitik.

– Vi stack ut hakan tidigt, säger Gille nöjt. Vår tanke var att kulturkompetens naturligtvis är viktig för affärerna, särskilt som vi då var aktiva i åtminstone 52 länder, i Latinamerika, Asien och Afrika. Telia gick in som delägare, byggde upp det lokala mobila nätet och sålde sin andel, när den lokala partnern var »up and running.«

Senare har Telia konsoliderat sin utlandsverksamhet och inriktar sig nu primärt på länderna runt Östersjön.

Telias trainee-projekt fick stor internationell uppmärksamhet. Nästan alla som gick trainee-kursen fick enligt Gille adekvata jobb hos Telia. Övriga fick motsvarande jobb hos konkurrenterna. Han konstaterar emellertid, att turbulensen inom telekom-sektorn på senare tid medfört att de inte haft samma fokus på integration som tidigare.

Hur värdesätter de på Telia utländska utbildningar?

Det är inte självklart att ett före detta östblocksland, som tidigare varit känt för att ligga efter på IT-området av den anledningen skulle ha undermålig IT-utbildning idag. Gilles personliga erfarenhet av exempelvis Warsaw Polytechnic är att dess teleingenjörsutbildning på vissa punkter till och med överträffar tekniska högskolans, KTH:s, utbildning i det IT-avancerade Sverige.

Generellt är det ett allvarligt bekymmer säger Torkel Gille med den okunskap, som finns på många håll i Sverige om utbildningar och utländsk kompetens. Vad står betygen för? Om en arkitekt utbildad i Iran anmäler sig som arbetssökande, förmodar då den potentielle arbetsgivaren slentrianmässigt att resultatet blir »en massa kupoler«? Vad man inte känner till

är att iranska arkitekter kan vara minst lika skickliga som infödda svenska.

Gille påminner om den speciella ålderskurva som finns inom det svenska näringslivets mogna branscher. Man kan räkna med många avgångar det närmaste decenniet, då fyrtiotalistgenerationen går i pension. Då gäller det att rekrytera yngre folk. Problemet är att en invandrare som nått Sverige förlorar 5–6 år, innan personen i fråga kompletterat sin utbildning och lärt sig svenska. Har invandraren IT-utbildning med sig i bagaget, bör man också betänka att sådan kunskap och sådana färdigheter snabbt blir gamla. Man brukar säga, påminner Gille, att det går tre IT-år på ett normalt inom arbetslivet. En KTH-utbildning devalveras efter ett par år.

För ett företag måste den ofrånkomliga prioriteringen vara att säkra rätt kompetens hos dem man nyanställer. Då ligger det också nära till hands att den som rekryterar visar större tilltro till utbildningar man har egen erfarenhet av. En KTH-ingenjör rekryterar sannolikt kolleger från KTH. På det området återstår mycket att göra menar Torkel Gille på Telia.

Mångfaldsarbete i Malmö

När Jean-Daniel Maurin och Visnja Orel vid näringslivskontorets mångfaldsprojekt tar kontakt med företag och myndigheter i Malmö-Lund-regionen, är utgångspunkten att diskriminering vid nyrekrytering naturligtvis inte förekommer, eftersom den inte får förekomma. Om det är alla överens, men att det finns många sätt att hålla icke-svenskar borta från arbetsmarknaden utan att det omedelbart kan klassas som diskriminering.

Svenska är ett litet språk som skyddar sig säger Maurin. Är det verkligen kommunikativ kompetens man från myndigheter och företag efterlyser, när man ställer språkkrav? Använder man inte i själva verket kravet på perfekt svenska för att sälla bort vissa?

Inga företag eller myndigheter vill vidgå att de diskriminerar. Men från den utgångspunkten vill Maurin och Orel gå vidare. De ställer frågan: tar arbetsgivarna verkligen vara på den kompetens som finns just i Malmö-regionen?

Från arbetsförmedlingens kontor för invandrare i Malmö, kallad Refugen, kom nödrop. På Refugen samlades en stor mängd sökande med utländsk bakgrund, som aldrig fick napp, hur många ansökningar de än skickade runt till myndigheter och företag. Nödrotet uppfattades av kommunledningen, och i mars 2000 startade näringslivskontorets mångfalds-

projekt, som till hälften finansieras av Malmö kommun, till hälften av arbetsförmedlingen.

Visnja Orel har egna erfarenheter, hon vet hur svårt det är att komma in i det svenska samhället och arbetslivet, oavsett kompetens. I sitt hemland, dåvarande Jugoslavien, arbetade hon som utbildad civilekonom i hotellbranschen. I Sarajevo hade hon hand om en hotellkedjas internationella relationer. När hon kom till Sverige 1992 och fick hon börja om från början.

– Jag kom inte hit som fattig, men här i Sverige blev jag ingenting. Jag har gått igenom hela skiten. Allt har jag upplevt och överlevt. Jag har förlorat status och social miljö. Jag fick verkligen lära mig hur invandrarna i Sverige lever. Det har berikat mig.

Sverige måste riva sina osynliga väggar anser hon.

Maurin och Orel ser som sitt uppdrag att informera och påverka attityderna hos företag och myndigheter. De arrangerar träffar, skriver rapporter, arrangerar seminarier. En extra stimulans finns i möjligheten att företag kan få anslag från European Social Fund. Då ställs också EU-krav på jämställdhet och integration.

De är inga arbetsförmedlare påpekar Maurin.

– Vi går in och lyssnar på företagen. Vi söker inte konfrontation. Men det visar sig att ingen före oss har gått rakt på arbetsgivarna för att diskutera deras attityder. Arbetsförmedlingen har inte utmanat företagen. Säger en arbetsgivare nej till en individ som svetsare, skickar man helt enkelt en ny. Längre har man sett problemet som en fråga om att utveckla invandrarnas kompetens, så att de motsvarar rimliga anställningskrav, men man har inte vänt sig om och frågat arbetsgivarna i Malmö-regionen hur det kommer sig att invandrare med svensk kompetens, svensk universitetsexamen, kör taxi i Malmö.

Hur kommer det sig att somliga företagsledare förstår integrationsproblematiken och inte andra? Ofta beror det på att vederbörande fått en egen direkt, chockartad upplevelse säger de. En direktör visade sig ha adoptivbarn från Asien och hade därmed personligen upplevt rasdiskrimineringen i det svenska samhället.

Andra företagsledare visar sig vara mer skeptiska. Är det verkligen sant, frågar de misstroget, att det finns så många kompetenta malmöbor med utländsk bakgrund? Varför anmäler de sig i så fall inte till företagen i fråga? Företagen vill ha konkreta bevis att sådana kompetenta individer verkligen existerar.

Invändningar framförs, när de från mångfaldsprojektet vill diskutera avsaknaden av utlandsfödda inom ett företag. Det finns, erkänner man, en utbredd rädsla för muslimer. Unga kvinnliga, etniskt svenska

anställda har haft problem med muslimska invandrare av manskön. Och vad händer under Ramadan? Äter muslimer överhuvudtaget under den månaden? Kan det rentav tänkas att muslimska anställda under Ramadan får så låg blodsockerhalt att de utgör en fara på arbetsplatsen? Hur gör man med bönestunden fem gånger om dagen?

– Vi erbjuder, säger Jean-Daniel Maurin, de praktiska, konkreta exemplen.

Vid mångfaldsprojektets seminarier har t.ex. Teater Katapult spelat upp sin forumteater, där publiken fått gripa in med egna synpunkter. Man jämförde två anställningsintervjuer. I ena fallet kom en etnisk svenska omedelbart i glatt samspråk med personalchefen om segling och Lunds studentliv. Att hon inte hade relevant arbetslivserfarenhet viftade hon snabbt bort. Hon var beredd att satsa 110-procentigt och var intresserad av team-work. Personkemin föreföll perfekt. Nästa sökande var en kvinna med huvudduk. Hon hade ett långt och svåruttalat namn. Personalchefen tog snart upp problemspekter. Hade kvinnan fyra barn? Skulle hon då kunna arbeta? Tänkte hon be till Allah på arbetstid? Kunde hon arbeta i samma lokal som män? Trots tydliga svar och bevis på gedigen arbetslivserfarenhet framstod snart, att den utlandsfödda kvinnan inte hade en chans att få det utannonserade jobbet.

Företagen måste, säger Jean-Daniel Maurin, inse att det finns pengar att tjäna på en ändrad attityd till invandrare. En stor byggfirma i Malmö-regionen drog lärdom av sitt eget tidigare jämställdhetsarbete för att rekrytera kvinnor till byggindustrin.

– Om vi inte anställer kvinnor och invandrare, sa en chefsperson, då blir vi på sikt tvungna att anställa var femte svensk man.

Ofta är frågan inte huruvida man ska anställa invandrare inom företaget, utan hur man ska få dem att stanna kvar. Om en enda invandrare börjar jobba bland tio svenska asfälläggare, hur långlivad blir han inom den gruppen? Är det inte mycket troligt att han blir utmobbad eller själv drar sig tillbaka? Inför sådana situationer kunde företaget dra erfarenheter från sitt tidigare jämställdhetsarbete. Eftersom byggnadsindustrin faktiskt behövde kvinnor, hade man för att ändra stämningen på arbetsplatsen och göra den mindre macho-betonad fått stoppa in inte bara en utan fem kvinnor per arbetslag.

FöreningsSparbankens invandrarsatsning uppskattas av näringslivskontorets mångfaldsprogram. Men de besökte också en annan, konkurrerande bank berättar Vesjna Orel.

– Där kände jag att man blev så liten i skinnfåtöljen. Banken visade inget som helst intresse för

mångfaldsfrågor. Men efter hand utvecklade sig samtalen. Vi frågade hur det såg ut just här i Malmö. Hur var åldersfördelningen inom banken? Hur många anställda var över 55? Hade man funderat över de närmaste årens pensionsavgångar? Vad hade de anställda för utbildning? Och då var det läge att också tala om att varannan gymnasieelev i Malmö har invandrarbakgrund.

Malmös mångfaldsarbetare berättar att företagen helst vill ha en checklista över hur de ska göra när de rekryterar – en manual för handhavandet av invandrare.

Sammanfattning

Mångfald är sin egen bästa drivkraft. Rösterna från arbetslivet i intervjuerna ovan tyder starkt på det. De företag som gått från ord till handling och rekryterat människor med erfarenhet från andra länder har oftast börjat göra nya lönsamma upptäckter. En livsmedelskedja upptäcker en efterfrågan på produkter som tidigare varit okänd. Ett försäkringsföretag upptäcker en kundkrets som varit alltför svår att nå innan nyanställda med språk- och kulturkompetens börjat utveckla kundkontakterna. En klassisk devis om hur man lyckas i affärer är »var uppmärksam«. Företag som uppmärksammar hur kundkretsen förändrats, och hur kundernas behov också är delvis nya, får en konkurrensfördel jämfört med andra i samma bransch.

Ängslan för mångfald är fortfarande vanligt, enligt tjänstemän i Malmö kommuns mångfaldsprojekt som sökt upp lokala företag och myndigheter. Svensk lag kräver att arbetsgivare vidtar aktiva åtgärder för att främja mångfald. Projektets uppsökande tjänstemän talar däremot om arbetsmarknadens osynliga väggar. Men ängslan finns sällan hos de företag som faktiskt anställt människor med ursprung i andra länder. Den är vanligare hos företag som kanske formulerat en mångfaldspolicy, men ännu inte börjat tillämpa den. Inbillade svårigheter som kanske kommer att uppstå tycks få många chefer att tveka. De företagare som lever med mångfald innanför egen port umgås inte med sådana farhågor. Istället för svårigheter har de börjat se mångfaldens fördelar, och göra nya affärer.

Det som talar starkast för en förbättrad integration på arbetsplatserna är ändå lagen om utbud och efterfrågan. Så gott som alla de intervjuade har genom egna analyser kommit fram till samma sak – en svår brist på arbetskraft väntas under åren som kommer. Köparens marknad blir då säljarens. Då blir dagens utgallring av kompetenta människor med utländskt

ursprung en farlig syssla för arbetsgivare som behöver locka nya talanger.

Fackförbundet Sif har under 2002 gjort en enkät bland 220 industriföretag som visar att 75 procent inte vidtagit några åtgärder alls för att rekrytera människor med utländsk bakgrund. Både företag och fack uppger att mångfald haft låg prioritet hittills. Men om mångfald blir mer än ett diskussionsämne på arbetsplatser, så kan inbillade problem och osynliga väggar snart tillhöra svensk dåtidshistoria. Väl på plats börjar mångfald att tala för sig själv. Marknadsprognoser för de närmaste tio åren visar behovet av förnyelse på

arbetsmarknaden. Ett gynnsamt läge för mer aktiv integration. Nytankandet kan göra att svensk mångfald äntligen när fram till våra arbetsplatser.

Integration skildras ibland som en utopi där landets invånare lagt alla förutfattade meningar åt sidan, och slopat alla mer eller mindre underbyggda generaliseringar om andra grupper i samhället. Intervjuerna från företagen ger en mer nyanserad bild av saken. Integration är en process, och generaliseringar byts ut efter hand när allmänna uppfattningar övergår i förstahands kunskap och egen bekantskap.

ARBETSMARKNADEN – EN SAMMANFATTNING

- I mitten av 1990-talet sker ett brott i den nästan 30-åriga trenden av försämrad sysselsättning för utrikes födda. Denna förbättring har enbart inträffat för dem som varit ganska kort tid i Sverige (0–10 år) och är särskilt markant för nyanlända som varit i Sverige endast i 0–4 år. Det förefaller som om utrikes födda, som varit kort tid i Sverige, utgör en buffert på arbetsmarknaden. Den allmänna nedgången i sysselsättning som inträffade år 2002 har dock berört utrikes och inrikes födda i likvärdiga proportioner och inte – som i början av 1990-talet – särskilt drabbat de utrikes födda. Det finns därför vissa tecken på en hållbar förbättring på arbetsmarknaden för dem som är födda utomlands..
- Trots förbättringen är det fortfarande stora skillnader i sysselsättning mellan utrikes och inrikes födda. Skillnaderna i sysselsättning sammanhänger med hur lång tid de utrikes födda bott i Sverige och i vilket land de är födda. Av den indikator som kombinerar bosättnings-tid och födelseregion och tar bort effekter av utbildning, kön, ålder och civilstånd framgår att chansen att vara sysselsatt för dem som varit i Sverige i över 20 år är (jämfört med infödda)
 - ca en tredjedel lägre för dem som är födda i rika västländer eller i Latinamerika.
 - mer än 50 procent lägre för dem som är födda i Asien, Afrika eller i ett europeiskt land utanför EU.De som varit kortare tid i Sverige uppvisar ännu större skillnader mot den inrikes födda befolkningen. Den sammanfattande indikator vi här redovisar visar betydligt större skillnader än enkla statistiska jämförelser. Anledningen är att de utrikes födda har en gynnsam utbildningsnivå och åldersstruktur jämfört med inrikes födda, men att detta inte ger samma fördelar på arbetsmarknaden för utrikes som för inrikes födda.
- Skillnaderna på arbetsmarknaden mellan inrikes och utrikes födda kan inte förklaras av skillnader i utbildningsnivå eller av att de utrikes födda skulle söka jobb mindre aktivt än infödda.
- Utrikes födda har ungefär samma utbildningsnivå som inrikes födda. Undantaget är de som är födda i ett annat nordiskt land än Sverige. Eftersom dessa utgör mer än en tredjedel av alla utrikes födda, påverkar de genomsnittet starkt negativt för hela gruppen utrikes födda.
- Utbildning lönar sig alltid på arbetsmarknaden, men ger lägre avkastning för utrikes födda än för inrikes födda. En tidigare undersökning har visat att det finns en begåvningsreserv på ca 10 000 högutbildade utrikes födda som är arbetslösa eller sysselsatta långt under sin kompetensnivå. Denna beräkning avsåg endast personer som varit i Sverige i tre till nio år. I denna rapport har vi kunnat visa att bland utrikes födda som varit mer än tio år i Sverige finns en ytterligare begåvningsreserv på mer än 5 000 icke sysselsatta individer.
- Kunskaper i svenska språket är viktiga för framgångar på arbetsmarknaden. Vi har dock bristande kunskaper om språkproblemets omfattning. Den enda källa som finns anger att ungefär hälften av de utrikes födda har otillfredsställande kunskaper i svenska språket. Trots detta ligger Sverige bäst till i den jämförelse som görs med 11 andra OECD-länder. Ännu mindre känner vi till om kraven på svenska i olika yrken. Nivån på vad som anses vara tillfredsställande borde skilja sig mellan olika yrken, t. ex. mellan en journalist och en kemist eller mellan en sjukskötare och en djurskötare. Även om kunskaper i svenska är en viktig faktor, så kvarstår

att goda kunskaper i svenska inte är tillräckligt för att utrikes födda ska ha samma chanser på arbetsmarknaden som infödda.

- Det finns inget stöd för att utrikes födda skulle vara mindre aktiva i att söka jobb än inrikes födda. Den enda forskningsrapport som finns visar att utrikes födda söker jobb minst lika aktivt som inrikes födda

- De huvudsakliga förklaringarna till de utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden ligger i arbetsgivares och fackföreningars uppfattningar och värderingar av personer från andra länder och deras kompetens. Det finns inget empiriskt stöd för att det »kulturella avståndet« till personer som är födda utanför Europa skulle innebära att de är mindre produktiva på dagens arbetsmarknad.

- Att utrikes födda – i synnerhet de från utomeuropeiska länder – är utsatta för diskriminering har kunnat testas i flera länder, dock ej i Sverige. Även om det inte finns några motsvarande absoluta »bevis« talar andra forskningsresultat från Sverige för att olika former av diskriminering är betydande även på svensk arbetsmarknad.

- Även ungdomar med utländsk bakgrund har lägre löner, lägre sysselsättning och högre arbetslöshet än andra ungdomar. Detta gäller i synnerhet de ungdomar som själva invandrat och problemet är större ju äldre ungdomarna är när de kommer till Sverige. Men även de som kommit till Sverige innan de fyllt sju år och därför har hela sin skolgång i Sverige har större risk att vara arbetslösa än infödda ungdomar. Särskilt oroväckande är att ungdomar som själva är födda i Sverige klarar sig sämre på arbetsmarknaden om deras föräldrar är födda utomlands, i synnerhet om föräldrarna är födda i ett land utanför Europa. En del av förklaringen till att ungdomar med utländsk bakgrund har större problem på arbetsmarknaden ligger i att deras föräldrar är arbetslösa eller har jobb långt under sin kvalifikationsnivå. Det finns risk för att det uppstått onda cirklar där föräldrarnas arbetslöshet bidrar till att deras barn uppnår svaga skolresultat och får svårigheter på arbetsmarknaden.

- Sysselsättningen för utrikes födda varierar avsevärt mellan olika kommuner. Det är särskilt i kommuner med hög efterfrågan på arbetskraft och många industrijobb som sysselsättningsgraden är hög för utrikes födda. Många av dessa kommuner ligger i Småland. Om vi tar hänsyn till kommunernas olika förutsättningar, framträder flera små kommuner i norra

Sverige som särskilt framgångsrika. Oavsett mätmetod och oavsett vilket år det gäller, framstår alltid Gnosjö som den »bästa« eller bland de allra »bästa« kommunerna. Ingen av storstäderna Stockholm, Malmö och Göteborg är särskilt framstående enligt någon av de mätmetoder som använts. Tillsammans med några andra städer i sydvästra Sverige, tillhör Malmö och Göteborg de kommuner som lyckats allra sämst med att integrera utrikes födda.

- Utrikes födda är överrepresenterade i endast ett fåtal branscher, nämligen hotell-restaurang, industri och övrig privat service och – endast för männen – vård och omsorg. Industrin anställer personer födda i Norden och övriga Europa utanför EU. Vård- och omsorgssektorn anställer personer födda i Asien, Afrika och Latinamerika, där andelen anställda från Afrika har ökat markant under senare år. I alla övriga branscher är utrikes födda underrepresenterade. Byggsektorn, som internationellt är en av de branscher som sysselsätter många utrikes födda, har särskilt låga andelar utrikes födda. Den statliga sektorn framställs ofta i debatten som särskilt dålig på att tillämpa mångfald i sin anställningspolitik. Detta beror helt och hållet på att industrin ingår i den privata sektorn. När vi jämför statlig sektor med privat tjänstesektor finns inga påtagliga skillnader.

- Skillnaderna mellan branscherna är en avspeglning av arbetsuppgifternas olika karaktär i dessa branscher. Utrikes födda män och utrikes födda kvinnor är överrepresenterade i okvalificerade yrken. Det enda undantaget från detta mönster är de som är födda i rika västländer utanför Norden, som mot slutet av 1990-talet har högre chanser än inrikes födda att ha ett kvalificerat arbete.

- Det är viktigt med insatser som motverkar diskriminering vid anställning och avsked och sannolikt även vid befordran. En högre prioritering av utrikes födda från arbetsförmedlingarnas sida är också motiverad som kompensation för bristande tillgång till nätverk. En annan typ av verksamhet, som borde kunna ge positiva resultat är den mentorverksamhet som finns inom en del yrkessammanslutningar. Även om vi kan säga vilken typ av insatser som sannolikt är värdefulla, saknar vi kunskap om hur dessa insatser skall utformas. De insatser som görs är sällan utvärderade. Det är därför angeläget att öka kunskapsunderlaget genom gedigna utvärderingar av de verksamheter som pågår, i synnerhet när det gäller deras effekter på deltagarnas sysselsättning.

REFERENSER

- Andersson, Roger (1998), *Segregering, segmentering och socio-ekonomisk polarisering. Stockholmsregionen och sysselsättningskrisen 1990–95*. Partnerskap för multietnisk integration (PFMI), nr. 2/98.
- Andersson, Roger (2001), »Spaces of Socialization and Social Network Competition: a Study of Neighbourhood Effects in Stockholm, Sweden«, i Andersen, Hans Thor och van Kempen Ronald (red.) *Social Exclusion, Social Fragmentation and Urban Governance*. Aldershot, Ashgate.
- Arai, Mahmood och Vilhemsson, Roger (2002), »Unemployment Risk Differentials Between Immigrant and Native Workers in Sweden«, i Vilhemsson, Roger, *Wages and Unemployment of Immigrants and Natives in Sweden*. Institutet för social forskning, avhandlingsserien, nr 56.
- Arai, Mahmood, Regné, Håkan och Schröder, Lena (1999), *Är arbetsmarknaden öppen för alla?* Bilaga 6 till Långtidsutredningen år 1999/2000, SOU 2000:7.
- Arai, Mahmood, Regné, Håkan och Schröder, Lena (2000a), *Invandrare på den svenska arbetsmarknaden: vistelsetidens betydelse*. Bilaga 3 till Mångfaldsprojektet. Näringsdepartementet. Ds 2000:69, *Alla är lika olika – Mångfald i arbetslivet*
- Arai, Mahmood, Schröder, Lena och Vilhemsson, Roger (2000b), *En svartvit arbetsmarknad – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 2000:47.
- Arbetsgivarverket (2002), *Statligt anställda med utländsk bakgrund*. www.arbetsgivarverket.se
- Bauer, Thomas, Lofstrom, Magnus och Zimmermann, Klaus F. (2000), »Immigration policy, assimilation of immigrants and natives' sentiments towards immigrants: evidence from 12 OECD countries.« *Swedish Economic Policy Review*, vol. 7, nr 2.
- Behtoui, Alireza (2002) »Differences in the Swedish Labour Market for Young People and the Impact of ›Ethnicity‹«, stencil, Arbetslivsinstitutet, Norrköping.
- Berggren, Katarina och Omarsson, Abukar (2001), *Rätt man på fel plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet*. Arbetsmarknadsstyrelsen Ura 2001:5.
- Bevelander, Pieter (2000), *Immigrant employment, integration and structural change in Sweden, 1970-1995*. Lund Studies in Economic History.
- Broomé Per, Bäcklund Ann-Katrin, Lundh, Christer & Ohlsson, Rolf (1996), *Varför sitter brassen på bänken? eller varför har invandrarna så svårt att få jobb?* SNS förlag, Stockholm.
- Broomé Per, Bäcklund Ann-Katrin, Lundh, Christer & Ohlsson, Rolf (1998). *S-märkt. Företagets etniska vägval*. SNS Förlag, Stockholm.
- de los Reyes, Paulina och Wingborg, Mats (2002), *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige*. Integrationsverkets rapportserie 2002:13.
- Edin, Per-Anders, Fredriksson, Peter och Åslund, Olof (2000), *Ethnic enclaves and the economic success of immigrant – evidence from a natural experiment*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), WP:2000:9
- Edin, Per-Anders, Fredriksson, Peter och Åslund, Olof (2002), *Ethnic enclaves and the economic success of immigrant – evidence from a natural experiment*. Stencil, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Ekberg, J. och Gustafsson, B. (1995). *Invandrare på arbetsmarknaden*. SNS förlag, Stockholm.
- Ekberg, Jan (1994), »Arbetsmarknadskarriärer bland invandrarungdomar« i 3 *Artiklar om arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik*. Arbetsmarknadsdepartementet, EFA-rapport nr 32.
- Ekberg, Jan (1997), »Hur är arbetsmarknaden för den andra generationens invandrare?« i *Arbetsmarknad och arbetsliv*, årgång 3, nr 1.
- Ekberg, Jan och Hammarstedt, Mats (2002), »20 år med allt sämre arbetsmarknadsintegrering för invandrare«, i *Ekonomisk Debatt*, nr 4/2002.
- Hammarstedt, Mats (2002), »Hur försörjer sig andra generationens invandrare?«, *Ekonomisk Debatt*, årg 30, nr 5/2002.
- Hjerm, Mikael (2002), *Ett förlorat 1990-tal. Invandrades situation på den svenska arbetsmarknaden under perioden 1990–*

1996. Integrationsverkets rapportserie 2002:06.
- House, Jim (1995), »Contexts for ›Integration‹ and Exclusion in Modern and Contemporary France« i Hargreaves & Leaman (red.) *Racism, Ethnicity and Politics in Contemporary Europe*. Edward Elgar Publishing Ltd., Aldershot, England.
- Integrationsverket (2002a), *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie 2002:5.
- Integrationsverket (2002b), *Arbetsrättslagarna i praktiken*. Integrationsverkets rapportserie 2002:12.
- Integrationsverket 2002c, *Etnisk mångfald i arbetslivet i Norden Delrapport II*. Integrationsverkets stencilserie 2002:7
- Integrationsverket (2002d) *Ledarskap från fåfald till mångfald* (Integrationsverkets rapportserie 2002:15)
- Integrationsverket (2002e) *Mångfald som verksamhetsstrategi*, Integrationsverket
- Knocke, Wuokko och Hertzberg, Fredrik (2000), *Mångfaldens barn söker sin plats: en studie om arbetsmarknadschanser för ungdomar med invandrarbakgrund*. Svartvitts förlag, Stockholm.
- le Grand, C., Szulkin, R. 2002. »Permanent Disadvantage or Gradual Integration: Explaining the Immigrant-Native Earnings Gap in Sweden«, *Labour*, 16 (1), 37–64.
- Leiniö, Tarja-Liisa (1994), »Invandrarungdomars etablering«, I *Ungdomars välfärd och värderingar*, SOU 1994:73.
- Lundh, Christer, Bennich-Björkman, Li, Ohlsson, Rolf, Pedersen, Peder J. och Rooth, Dan-Olof (2002), *Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället*. Välfärdspolitiska rådets rapport 2002, SNS förlag.
- Mattsson, Katarina (2001), *(O)likhetens geografier – Marknaden, forskningen och de Andra*. Uppsala universitet, Geografiska regionstudier, nr. 45.
- Myrberg, Mats (2001), »Att öppna språkgränser. Klyftor och broar i vuxna invandrades läs- och skrivutveckling« rapport till Skolverket, Lärarhögskolan i Stockholm (www.skolverket.se).
- Nekby, Lena (2002a), »How Long Does it Take to Integrate? Employment Convergence of Immigrants and Natives in Sweden.« Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning (FIEF), Working Paper, nr 185.
- Nekby, Lena (2002b), »Etnicitet, integration, invandring, mångfald och arbetsmarknaden. En kartläggning av forskningen i Sverige«. LO.
- OECD (1999), *Preparing Youth for the 21st Century. The Transition from Education to the Labour Market*. Paris.
- OECD (2001), *Trends in International Migration*. SOPEMI 2001, Paris.
- Rooth, Dan-Olof (2001a), »The Effect of Language Proficiency on Employment for Immigrants – the Case of Sweden«; stencil, Högskolan I Kalmar.
- Rooth, Dan-Olof (2001b), »Adopted Children in the Labour Market – Discrimination or Unobserved Characteristics«, stencil, Nationalekonomiska institutionen, Kalmar högskola.
- Rosholm, Michael, Scott, Kirk och Husted, Leif (2001), »The Times They Are A-Changing'. Organizational Change and Immigrant Employment Opportunities in Scandinavia«, The Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, IZA Discussion Paper, no. 258.
- SCB (2001a), *Befolkningens utbildning*. UF 37 SM 0101.
- SCB (2001b), *Befolkningens utbildning och sysselsättning*. UF 84 SM 0201.
- Schröder, Lena (2000), *Ungdomsarbetslösheten i ett internationellt perspektiv*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), forskningsrapport 2000:4.
- Scott, Kirk (1999), *The Immigrant Experience: Changing Employment and Income Patterns in Sweden 1970–1993*. Lund Studies in Economic History 9.
- SOU 1997:136 *Kvinnomaktutredningen*.
- Wadensjö, Eskil (1992), »Earnings of Immigrants with Higher Education in Sweden«, stencil, Institutet för social forskning.
- Vilhemsson, Roger (2002), »Ethnic Differences in the Swedish Youth Labor Market« i *Wages and Unemployment of Immigrants and Natives in Sweden*. Swedish Institute for Social Research – Dissertation Series, no. 56.
- Vogel, Joachim, Hjerm, Mikael och Johansson, Sven-Erik (2002), *Integration till svensk välfärd? Om invandrades välfärd på 90-talet*. Arbetslivsinstitutet och Statistiska centralbyrån, rapport 96.
- Zegers de Beijl, Roger (red.) (2000), *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries*. ILO, Genève.
- Österberg, Torun (2000), *Economic Perspectives on Immigrants and Intergenerational Transmissions*. Doktorsavhandling. Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan, Göteborgs universitet, nr. 102.

DEL II
SKOLAN

SKOLAN, EN PRÄGLANDE MILJÖ

Läraren Annika och jag har bestämt träff på ett fik för att vi ska kunna samtala mer ostört om skolan. Jag är särskilt intresserad av att prata om det arbete som pågår i skolan just nu med att sätta samman nya klasser av de elever som ska börja sitt 7:e skolår till hösten. När jag frågar Annika vad syftet är med att bilda dessa nya klasser, svarar hon att man vill blanda eleverna så att klasserna blir så jämna som möjligt vad det gäller belastning och olika problem. När jag fortsätter ställa frågor om detta, berättar Annika att »invandrarelever« egentligen inte är något av de kriterier som lyfts fram när man skulle göra klassindelningarna, men att det ändå är något som hon tänkt på när hon arbetat med förslagen i sin klass. Jag frågar henne varför hon tänkte på det och på detta svarar Annika att hon inte riktigt vet. Hon säger att hon egentligen ställer sig lite frågande inför det, men att hon också någonstans ifrån uppfattat det som att man borde göra så. Annika säger att de flesta på skolan nog är av uppfattningen att man bör »sprida invandrareleverna« i klasserna och därför gör man det utan att direkt ha diskuterat det närmare. Därefter tillägger hon: »det är ju hemskt, man ska ju inte tänka så ... men om vi inte gjorde så skulle det nog finnas risk för att vissa klasser skulle uppfattas som att där går alla svartskallarna, det finns elever och föräldrar som skulle tänka så«. Annika berättar att det för några år sedan blivit så att många »invandrarbarn« samlats i en enda klass och att det bidrog till att det blivit stora problem med den klassen. Hon tror att många »invandrarelever« i samma klass ofta associeras med en bråkig klass av kollegiet. Annika fortsätter: »invandrarkillarna var för sig är väldigt fina, men det händer något när dom kommer tillsammans och blir flera, då blir dom stökiga och högljudda«. Hon tror att deras beteende att vara högljudda och säga grova saker till varandra

kan ha att göra med deras kultur, att de är vana vid att umgås så hemma i familjen och att de inte har »knäckt koden för hur de förväntas bete sig i skolan«.¹

Citatet är hämtat från fältanteckningar gjorda av Sabine Gruber som studerat en skola i en medelstor stad. I denna del ska vi bekanta oss lite mer med några skolor i Sverige. Vi ska genom dessa olika nedslag ta del av olika skolors situation och problematik, men även deras sätt att hantera detta. Syftet är att ge en lägesbeskrivning av situationen i skolan för elever med utländsk bakgrund, men också att redogöra för möjliga förklaringar till dagens situation och positiva exempel för framtiden.

För barn och ungdomar med utländsk bakgrund² är skolan en viktig institution som inte bara förmedlar ämneskunskaper, utan även kunskaper om och vägar in i det svenska samhället. Därför är skolan av stort intresse när vi belyser barn och ungdomars uppväxtvillkor ur ett integrationsperspektiv. Särskilt då det under flera år kommit signaler om sviktande skolprestationer för elever med utländsk bakgrund. Andra viktiga aspekter på barn och ungdomars uppväxtvillkor återfinns i delarna om Arbetsmarknaden, Boendet och Introduktion av flyktingar.

1 Personnamn och andra namn som förekommer i citatet och i den text som följer är fingerade. För att värna om de berörda personernas anonymitet är även vissa personuppgifter ändrade.

2 Med utländsk bakgrund menas personer som är utrikes födda och inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Med svensk bakgrund menas personer som är födda i Sverige med minst en inrikes född förälder. (SCB, 2002)

Disposition

Delen om skolan inleds med en översikt över betygsutvecklingen i grund- och gymnasieskola. Vi ser där en negativ trend i betygsresultaten i skolan och att utbudet av undervisning i modersmål och svenska som andraspråk minskar. Suss Forssman Thullberg från Skolverket bidrar därefter med ett avsnitt där hon redogör för olika förklaringar av betygsresultaten för elever med utländsk bakgrund. (Skolverket, 2002a.) Avsnittet visar att det finns anledning att ifrågasätta om elever med utländsk bakgrund får en likvärdig utbildning i grund- och gymnasieskolan. För att få en fördjupad förståelse av situationen, vänder vi sedan intresset mot själva skolmiljön och de olika hinder, förutsättningar och möjligheter som elever med utländsk bakgrund kan möta i skolan. Speciellt undersöker vi på vilket sätt skolan som institution påverkar elevernas förutsättningar att lyckas i sina studier. Litteraturen visar att skolan riskerar att bemöta elever med utländsk bakgrund utifrån ett problemperspektiv. Vi tar sedan del av en fältstudie som Sabine Gruber genomförde under läsåret 2001/2002. Fältstudien ger en bild av hur en skola organiserar och kategoriserar mångfalden, där faktorer som klass, etnicitet och kön på ett subtilt sätt tycks påverka hur skolpersonalen relaterar till eleverna. Skoldelens sista kapitel tar sin utgångspunkt i debat-

ten om modersmål och tvåspråkighet. Vi relaterar till internationell forskning, som visar vikten av att använda modersmålet som redskap för inläring, till situationen för modersmålsundervisningen i Sverige. Kroksbäcksskolan i Malmö har utvecklat en modell som just använder modersmålet som en resurs. Enligt Mathias Blob, som har utvärderat studieverkstaden på Kroksbäcksskolan, har det bidragit till förbättrade relationer mellan elev och lärare, skola och föräldrar och att studieresultaten visar en tydlig positiv utveckling. (Blob M., 2002.)

Begreppet utländsk bakgrund

Det förekommer en mängd olika begrepp för personer med utländsk bakgrund i de olika texterna som ligger till grund för denna del. Lahdenperä använder begrepp som invandrarbakgrund och invandrarelever medan Parszyk istället skriver om minoritets elever. (Lahdenperä P., 1997 och Parszyk I.-M., 1999) I Sabine Grubers fältstudie förekommer en mängd olika begrepp som reflekterar skolpersonalens sätt att tala om eleverna. I de fall som vi i texten använder något annat begrepp än utländsk bakgrund är det på grund av att vi i sammanhanget använt oss av källornas egna begrepp och termer.

SKOLAN FÖR BARN OCH UNGA MED UTLÄNDSK BAKGRUND – UTVECKLING OCH FÖRKLARINGAR

Kapitlet inleds med en kort presentation av studieresultaten i grundskola och gymnasieskola genom att se på några indikatorer för elever som avslutat årskurs 9 i grundskolan respektive årskurs 3 i gymnasieskolan. Vi redovisar också omfattningen på undervisningen i modersmål och svenska som andraspråk. Huvuddelen av kapitlet kommer dock att inrikta sig på att finna möjliga förklaringar till de betygsskillnader som det första avsnittet visar.

Betygsutveckling

Det har under senare år, mellan läsåret 1997/98 till läsåret 00/01, skett en generell och kontinuerlig nedgång i andelen elever med behörighet till gymnasium. Det handlar om att allt färre elever lyckats nå fullständiga betyg. Nedgången i behörighet till gymnasieskolan gäller för elever med utländsk bakgrund i ungefär samma omfattning, vilket betyder ett gap på 10 procentenheter. Knappt 90 procent av alla elever och knappt 80 procent av elever med utländsk bakgrund som avslutade årskurs 9 läsåret 2000/2001 var behöriga till gymnasieskolan.

Förutom skillnader i behörighet mellan elever med svensk och utländsk bakgrund finns också skillnader mellan pojkar och flickor. Drygt tre procentenheter fler av flickorna är under mätperioden behöriga och gapet mellan flickor och pojkar är något större bland elever med utländsk bakgrund. Intressant nog har det genomsnittliga meritvärdet³, såväl för samtliga elever som för elever med utländsk bakgrund, till skillnad från behörigheten, höjts under åren. Vi kan också

notera att det genomsnittliga meritvärdet för flickor med utländsk bakgrund är högre än för samtliga pojkar. Det kan tyda på en större differentiering av betygen, dvs. att betygsklyftan mellan hög- och lågpresterande elever har ökat. (Tabell 1.)

Vi finner samma negativa trend för de elever som avslutat tredje året på gymnasieskolan. Diagram 1 visar att andelen elever med avgångsbetyg från gymnasiet minskat sedan föregående år. Nedgången är ganska dramatisk, särskilt för elever med utländsk bakgrund. Trots det är skillnaden mellan inrikes och utrikes födda elever mindre i gymnasieskolan än i grundskolan. Skillnaden mellan pojkar och flickor är däremot ännu större i gymnasieskolan, särskilt för elever med utländsk bakgrund.

Vi återkommer till möjliga förklaringar av betygsresultaten senare i kapitlet, men vi vill i samband med den statistiska redovisningen påpeka en avgörande faktor: hur statistiken är indelad. I kategorin utländsk bakgrund ingår, som vi tidigare påpekat, både utrikes födda och inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Dessa två grupper har helt olika förutsättningar då de senare är födda, och levt hela sina liv, i Sverige. Utrikes födda kan också ha helt skilda förutsättningar beroende på vistelsetiden i Sverige. Det är olyckligt att inte den löpande redovisningen delar upp kategorin utländsk bakgrund efter inrikes och utrikes födda samt de utrikes födda efter vistelsetid.

Tabell 2 visar att elevantalet som är berättigade till modersmåls- och svenska som andraspråksundervisning har ökat under 2001/2002, medan deltagandet i denna undervisning inte ökat i samma takt.

3 De tre betygsstegen i grundskolan (Godkänd, Väl godkänd och Mycket väl godkänd) räknas om till poäng, ett s.k. meritvärde. Meritvärdet beräknas på de 16 bästa ämnesbe-

tygen. Det första året som det nuvarande betygssystemet användes, våren 1998, var det genomsnittliga meritvärdet 201,2.

TABELL 1

Elever som avslutat årskurs 9 läsåren 1997/98 – 2000/2001.

Läsår	Kön	Antal	Samtliga elever			Elever med utländsk bakgrund		
			Andel behöriga till gymnasieskolan	Genom- snittligt meritvärde	Antal	Andel behöriga till gymnasieskolan	Genom- snittligt meritvärde	
1997/1998	Pojkar	49 880	89,8	190,9	7 131	77,7	175	
	Flickor	47 378	93,1	212	6 875	83,2	193,5	
	Totalt	97 258	91,4	201,2	14 006	80,4	184,1	
1998/1999	Pojkar	49 632	88,6	191,3	7 205	77,1	175,3	
	Flickor	46 927	92,1	213,5	6 901	82,1	195,5	
	Totalt	96 559	90,3	202,1	14 106	79,6	185,3	
1999/2000	Pojkar	51 198	87,7	191,8	7 585	76,3	174,5	
	Flickor	48 759	91,3	214,6	7 218	81	196,2	
	Totalt	99 957	89,4	202,9	14 803	78,6	185,1	
2000/2001	Pojkar	53 740	87,4	191,8	7 880	76,2	175,6	
	Flickor	51 052	91	214,6	7 469	80,8	196,2	
	Totalt	104 792	89,2	202,9	15 349	78,4	185,7	

KÄLLA: SKOLVERKET.

TABELL 2

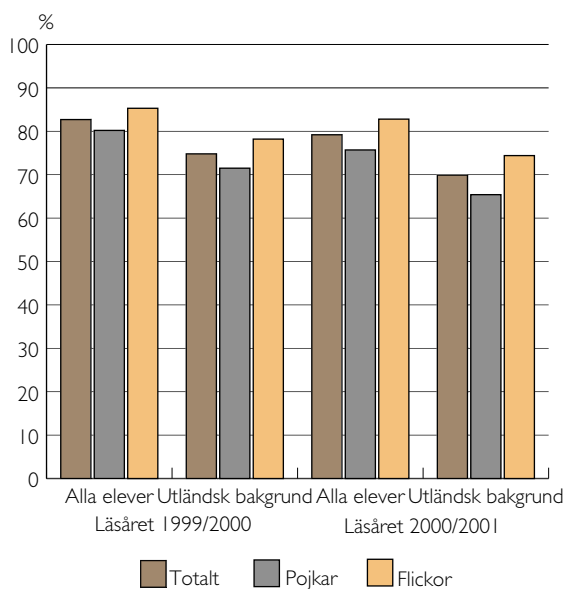
*Elever med undervisning i modersmål och svenska som andra-
språk läsåren 1996/97 – 2001/2.*

Läsår	Kön	Antal elever berättigade till modersmåls-	Deltagare i modersmåls- undervisning			Deltagare i svenska som andra språk		
			Antal	Andel (%) av samt- liga elever	Andel (%) av berättig- ade elever	Antal	Andel (%) av samt- liga elever	Andel (%) av berättig- ade elever
1996/1997	Totalt	111 351	60 745	11,6	54,6	58 533	6,1	52,6
	Pojkar	56 960	30 340	11,6	53,3	31 012	6,3	54,4
	Flickor	54 391	30 405	11,6	55,9	27 521	5,9	50,6
1997/1998	Totalt	115 846	62 100	11,8	53,6	59 930	6,1	51,7
	Pojkar	59 374	30 837	12,1	51,9	31 880	6,5	53,7
	Flickor	56 472	31 263	12,1	55,4	28 050	6,0	49,7
1998/1999	Totalt	119 352	62 671	11,8	52,5	58 210	5,8	48,8
	Pojkar	61 056	31 338	11,8	51,3	30 937	6,0	50,7
	Flickor	58 296	31 333	11,8	53,7	27 273	5,5	46,8
1999/2000	Totalt	123 057	63 986	11,9	52,0	59 188	5,7	48,1
	Pojkar	63 136	31 830	11,9	50,4	31 269	5,9	49,5
	Flickor	59 921	32 156	11,9	53,7	27 919	5,5	46,6
2000/2001	Totalt	125 253	65 322	11,9	52,2	60 218	5,7	48,1
	Pojkar	64 284	32 689	11,9	50,9	31 908	5,9	49,6
	Flickor	60 969	32 633	11,9	53,5	28 310	5,5	46,4
2001/2002	Totalt	127 929	66 006	12,1	51,6	58 151	5,5	45,5
	Pojkar	65 547	32 983	12,1	50,3	30 789	5,7	47,0
	Flickor	62 382	33 023	12,1	52,9	27 362	5,3	43,9

KÄLLA: SKOLVERKET.

DIAGRAM 1

Andel elever med slutbetyg i årskurs tre i gymnasieskolan efter kön och utländsk bakgrund, läsåren 1999/2000 och 2000/2001.



KÄLLA: SKOLVERKET.

Personer med utländsk bakgrund i skolan – resultat och förklaringar

Nedan presenterar Skolverket en samlad bild av läget i skolan för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Avsnittet baserar sig på en av oss redigerad rapport som Skolverket lämnat till Integrationsverket. (Skolverket, 2002a.) Synpunkterna som kommer fram är alltså Skolverkets och delas inte nödvändigtvis av Integrationsverket.

Vad är problemet?

En kartläggning av situationen för barn och unga med utländsk bakgrund blir ofta en presentation av mätbara resultat och statistiska data med ett tydligt grupp- och problemperspektiv. En sådan generell beskrivning kan kännas fjärran från den praktiska verksamheten vilket gör det lockande att avfärda resultatpresentationer med att betygen inte mäter alla kompetenser och att verkligheten är mer komplex än vad statistiken visar.

Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet varför man presenterar och diskuterar nationella resultat. När Skolverket utifrån uppföljnings- och utvärde-

ringsresultat behandlat frågan om hur väl utbildningssystemet kan hantera barns och ungas olika förutsättningar, har det i första hand skett med utgångspunkt i ett likvärdighetstänkande. Skillnader i betygsresultat betraktas, enligt Skolverket, som ett uttryck för systemets tillkortakommanden att kompensera för strukturellt skilda förutsättningar, snarare än uttryck för individers brister.

Skolverkets bild av verkligheten

Förskola och skolbarnsomsorg

Barn i åldrarna ett till fem år vars båda föräldrar är födda utomlands har inte plats i barnomsorgen lika ofta som andra barn. Samma mönster gäller för barn mellan sex och nio år i skolbarnomsorgen.⁴ Barn med utländsk bakgrund återfinns också i lägre grad i enskilt drivna förskolor: tre procent jämfört med tio procent av barnen med minst en förälder född i Sverige. Barn i tio till tolvårsåldern vars föräldrar är födda utomlands visar ett annat mönster än de yngre barnen. De går oftare i fritidshem och de är i betydligt högre grad hänvisade till att klara sig själva efter skolan. (Skolverket, 2001a.)

Föräldrar födda utomlands är i högre grad missnöjda med att deras barn inte har plats i barnomsorg jämfört med andra föräldrar. Det kan bero på att denna grupp i högre grad tvingas avstå barnomsorg på grund av omgivningens regler eller begränsningar snarare än som resultat av ett fritt val. De är oftare arbetslösa än andra föräldrar och de uppger oftare än andra att barnet inte har den önskade omsorgen på grund av kommunens regler eller platsbrist.

Förskolans läroplan säger att barn med annat modersmål än svenska ska ges möjlighet att utveckla sitt hemspråk i förskolan. Trots detta är modersmålets ställning i förskolan svag. Andelen barn som får modersmålsstöd är idag 13 procent, jämfört med 65 procent för tio år sedan. Endast sex procent av landets kommuner erbjuder modersmålsstöd till alla barn vars föräldrar så önskar.

Resultat från grund- och gymnasieskola

Betygsstatistik visar sedan flera år på systematiska resultatskillnader mellan elever beroende på klass, kön och etnicitet. Skillnaderna samvarierar, samtidigt som skillnaderna knutna till etnicitet inte är så regel-

⁴ Skolbarnsomsorg är en samlande, övergripande beteckning på verksamheter under den skolfria delen av dagen. Den kan bedrivas i form av fritidshem, familjedaghem och öppen fritidsverksamhet.

bundna att det är motiverat att uteslutande tala om elever med utländsk bakgrund som en grupp med en gemensam problembild. Snarare sätter samvariationen ljus på att dagens situation gör vissa elever till »dubbla förlorare«, som utsatta i fler bemärkelser.

Det finns alltså skillnader i resultat som alla är till nackdel för elever med utländsk bakgrund. Ser vi närmare på betyg i enskilda ämnen förstärks bilden. En större andel elever får inte betyg eller får betyget Icke godkänd och en mindre andel elever med utländsk bakgrund får betygen Väl godkänd och Mycket väl godkänd. Detta gäller både elever som är födda utomlands och elever som är födda i Sverige av två utlandsfödda föräldrar. Resultaten är sämre i alla ämnen, även sådana ämnen som idrott och hälsa och bild. Bilden är också densamma i alla typer av kommuner. Dessutom är resultaten sämre även för elever som bott lång tid i Sverige.

Men bilden är komplex. Flickor med utländsk bakgrund har högre betygs-genomsnitt än pojkar med såväl svensk som utländsk bakgrund. Dessutom finns en grupp elever med utländsk bakgrund som når mycket goda resultat i skolan. Tjugo procent av samtliga elever med utländsk bakgrund lämnar grundskolan med högsta betyg i minst hälften av ämnena och Väl godkänd i de övriga. I Stockholms läns fanns år 2000 trettiosex grundskolor upp till år nio med mer än femtio procent elever med utländsk bakgrund. Av dessa skolor hade en fjärdedel ett högre meritvärde än genomsnittet för landet, vissa av skolorna har bland landets högsta genomsnittliga meritvärden överhuvudtaget.

OECD:s PISA-undersökning av femtonåringars läsförmåga samt matematiska och naturvetenskapliga förståelse visar på resultatskillnader mellan barn med svensk och utländsk bakgrund. (Skolverket, 2001b.) Skillnaderna kvarstår också om man bortser från social bakgrund. IEA:s Reading Literacy, en tidigare jämförelse av läsförmåga hos nio- och fjortonåringar med svensk respektive utländsk bakgrund, visar att de senare genomsnittligt presterar något sämre än elever med svensk bakgrund. (Skolverket, 1995.) En närmare granskning visar dock att elever med utländsk bakgrund finns representerade på hela resultatskalan. Mer än hälften av eleverna med utländsk bakgrund presterar också över det internationella genomsnittet. Avsevärt färre elever med utländsk bakgrund når målen i matematik. En genomgång av forskningen visar att det finns många faktorer som påverkar dessa elevers möjligheter att lära sig matematik. Undervisningsspråket är av avgörande betydelse, eftersom matematikundervisning ställer stora krav på språkbehärskning. Vidare är innehållet och sammanhanget

viktigt, för att förstå matematiken måste den presenteras i ett vardagssammanhang som eleven förstår. (Rönnerberg I. & L. Rönnerberg, 2001.)

Också skolkarriärerna i gymnasieskolan skiljer sig mellan elever med svensk och utländsk bakgrund.⁵ Elevers val av program följer olika mönster. På gymnasieskolans studieförberedande program är andelen elever med utländsk bakgrund ungefär densamma som genomsnittligt. På handels- och administrationsprogrammet och omvårdnadsprogrammet är andelen elever med utländsk bakgrund högre än genomsnittet, medan den är klart lägre på naturbruks- och energiprogrammet. Andelen elever med utländsk bakgrund på individuellt program är högre. Detta beror dels på att fler elever med utländsk bakgrund saknar behörighet till nationella program, dels på att elever som kommit sent till Sverige placeras på individuellt program som förberedelseklass.

En högre andel elever med utländsk bakgrund avbryter sina gymnasiestudier. Tre år efter påbörjad gymnasieutbildning har ungefär 80 procent av eleverna med svensk bakgrund fått ett slutbetyg, mot knappt 70 procent av eleverna med utländsk bakgrund. Av nybörjarna på individuellt program får endast en fjärdedel slutbetyg. Det är också en lägre andel elever med utländsk bakgrund som blir behörig till högskolestudier.

Om resultatskillnader och deras orsaker

Generella orsaker till skolframgång och misslyckanden
Strukturella faktorer som föräldrars utbildningsnivå, socioekonomiska ställning och boende förklarar en betydande del av existerande resultatskillnader och utbildningskarriärer på individnivå. De samband mellan exempelvis socioekonomisk ställning och resultat som under lång tid iakttagits och diskuteras verkar inte heller försvinna över tid. Så sent som i december 2002 konstaterade Högskoleverket i en rapport att den sociala snedrekryteringen till högre studier fortgår. (Högskoleverket, 2002.)

Men skolans insatser har betydelse, även om elever, lärare, skolledare eller föräldrar har olika uppfattning om på vilket sätt. (Se t.ex. Skolverket, 2001c.) De elever som efter nio år i grundskolan inte nått upp till alla mål framhåller brister på förtroendefulla personliga relationer till lärare och andra vuxna i skolan som en viktig förklaring; de känner sig inte sedda. Föräldrar framhåller svårigheten att få kontakt med

⁵ Skolverket ger löpande ut redovisningar under titeln *Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror*. Det går också att hämta dessa uppgifter på deras hemsida, www.skolverket.se.

barnens lärare. Förvaltningschefer, rektorer och lärare förklarar skolans bristande måluppfyllelse med faktorer på individnivå: familjers sociala problem, elevers inlärnings svårigheter, föräldrars låga utbildningsnivå, utländsk bakgrund samt elevers bristande motivation. De är dock medvetna om skolans roll och behovet av förändring. Trots detta menar Skolverket att många skolor väljer förenklade arbetsformer och metoder för att lösa problemen, utan att ha närmare analyserat dess orsaker, den egna kompetensen och sättet att bedriva undervisning. Insatser förefaller mer väljas utifrån tradition och uppfattning av vad som är goda lösningar, och mindre utifrån rationella överväganden och resurstillgång.

Lärarnas kompetens

En kunskapsöversikt om sambandet mellan strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i förskolan och grundskolans första år visar att sambanden är komplexa och svåra att fånga. (Asplund Carlsson M. m.fl., 2001.) En tydlig tendens är att personalens utbildningsnivå har avgörande betydelse för kvaliteten. Gruppstorleken har också betydelse. En återkommande slutsats är att i den mån gruppstorlek och personaltäthet har betydelse, är effekten som störst för socialt utsatta barn eller barn i behov av särskilt stöd samt för de yngsta barnen.

Lärares kompetens är den enskilda resurs som i störst utsträckning påverkar elevers resultat. Denna slutsats dras i en forskningsöversikt som belyser både sambanden mellan resurser och resultat och vilka enskilda resurser som har störst påverkan på resultaten. (Gustafsson J.-E. m.fl., 2002.) Författarna konstaterar att begreppet lärarkompetens är mångtydigt och rymmer att lärare anpassar sin undervisning efter elevers olika behov, att lärare har ett brett spektrum av undervisningsstrategier, att lärare kan presentera information på ett begripligt sätt men också motivera och stimulera eleverna till fortsatt lärande. En kompetent lärare är följaktligen bland mycket annat bra på att skapa goda och förtroendefulla relationer med eleverna.

Goda relationer mellan lärare och elev ökar möjligheten till framgångsrikt arbete i skolan. Återkommande i elevers omdömen om vad som är viktigt i skolan är god kontakt med läraren; att lärare ser eleverna, lyssnar, uppmuntrar, har tilltro till deras förmåga och ger dem stöd att utvecklas. Elever som lämnat skolan utan fullständiga betyg berättar också att de känt sig osynliga, saknat stöd av vuxna och känt sig utlämnade åt sig själva och sina tillkortakommanden.

Sociala sammanhanget viktigt

Utifrån betygsresultaten för elever med utländsk bakgrund kan man konstatera att variationen i resultat följer elevernas sociala bakgrund. Elever med högt utbildade föräldrar får högre betyg. Å andra sidan – bland elever med likartade sociala förutsättningar når elever med utländsk bakgrund generellt sämre resultat. Andelen högt utbildade föräldrar är ungefär densamma oavsett etnisk bakgrund men barn till utländska föräldrar får generellt lägre betyg. Framst gäller detta elever som själva invandrat till Sverige. En anledning till detta kan enligt skolverket vara att föräldrarna inte når den sociala ställning man hade i hemlandet, man får inte jobb i Sverige motsvarande sin utbildningsnivå och man bor i områden med låg social status. Utifrån detta resonemang blir det sociala sammanhanget också viktigt, inte bara föräldrarnas utbildning.

Sverige i en internationell jämförelse

Resultaten från PISA för elever med utländsk bakgrund har granskats och analyserats djupare. (Skolverket, 2001d.) Analysen visar att skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda elever var större i Sverige än i OECD i genomsnitt. En del av skillnaderna förklaras, enligt Skolverket, av att de personer som invandrat till Sverige är lägre utbildade, har lägre socioekonomisk status och i högre grad är arbetslösa än i andra länder. Vidare är en högre andel av invandrarna till Sverige flyktingar vilket i sin tur sannolikt påverkar deras ork, vilja och förutsättningar att bygga ett nytt liv i ett nytt land. Dock kvarstår skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda elever i Sverige även efter kontroll av faktorer som social bakgrund, utbildningsnivå och flyktingstatus. Det finns också en negativ effekt av att gå i en skola med stor andel elever med utländsk bakgrund vare sig eleven är invandrad eller ej. Exakt vari denna »skoleffekt« består kan inte utläsas ur materialet. Enligt rapportens författare bör det framför allt läsas som att boendesegregation är skadligt och motverkar en fungerande integrationspolitik.

Föräldrarnas arbetslöshet påverkar

Andra forskningsrapporter och studier både styrker och motsäger den resultatbild som PISA målar upp. I en ESO-rapport från 2000 konstateras att utrikes födda ungdomar har sämre förutsättningar för skolframgång (i termer av betygsresultat och övergång till vidare utbildning) än inrikes födda ungdomar. (Arai M., L. Schröder och R. Vilhelmsson, 2000.) Den faktor som pekas ut som mest betydelsefull för resultaten är föräldrarnas anknytning till arbetsmarknaden

– det finns ett starkt samband mellan föräldrar i arbete och elevers resultat i skolan. Författarna ser två tänkbara förklaringar till detta samband. Om invandrade elever ser sina välutbildade föräldrar utan arbete kan detta minska motivationen att studera vidare, till vilken nytta skulle studierna vara. En alternativ förklaring fokuserar på boendesegregation. I segregerade bostadsområden samlas många elever med utländsk bakgrund och föräldrar utan arbete. Skolorna i dessa områden har helt enkelt inte tillräckliga resurser för att möta elevernas behov. I en rapport från SNS Valfärdspolitiska Råd fokuserar de på situationen för »utomeuropeiska andragenerationsinvandrare«. (Lundh C. (red.), 2002.) Författarna hävdar att integrationen av denna grupp misslyckats, såväl i arbetslivet som i skolan. För skolans del konstateras att skolan har en central roll i integrationsprocessen. Vidare konstateras ett behov av stabilitet och kontinuitet i skolans arbete och mer genomtänkta prioriteringar vid besparingsbehov så att elevvården kan värnas. Vid sidan av detta föreslås riktade statliga resurser för stöd till arbete med invandrarelever. Andra rapporter visar en ljusare bild. En rapport från Valfärdskommittén som analyserar betygsresultat och etnisk segregation kommer till slutsatsen att resultatskillnader i minskande grad kan kopplas till etnicitet och att det inte finns negativa samband mellan skolor med stor andel elever med utländsk bakgrund och elevresultat. (SOU 2000:39.)

Skolors egna förklaringar

Otillräckliga språkkunskaper är, enligt Skolverket, en förklaring till bristande resultat för elever med utländsk bakgrund. Elever som kommit till Sverige under exempelvis grundskolans sista år har rimligen svårare att fullt ut tillgodogöra sig undervisning på svenska.

Skolor själva anger ofta bristande språkkunskaper som orsak till svårigheter och då även kopplat till vistelsetid i Sverige. Både forskare och praktiker brukar hävda att det krävs mellan fem till åtta års erfarenhet av ett nytt språk för att det inte ska bereda svårigheter i inlärning, även om undantag förstås finns. Men även elever som varit längre än fem till åtta år i Sverige får lägre betyg. Rimligen är det då inte språket som påverkar. Bristande språkkunskaper förklarar sannolikt inte, menar Skolverket, resultatskillnader i exempelvis idrott och bild.

Bristande förkunskaper från grundskolan anges ofta av skolpersonal som orsak till elevers misslyckanden i gymnasieskolan. Eleverna kommer efter i arbetet redan från början och får ingen reell chans att komma ikapp. Både elever och skolor anger svagt

intresse hos eleverna som en orsak: man vill helt enkelt inte gå i gymnasieskolan men har inget val eftersom det idag anses nödvändigt med en gymnasieutbildning för framtiden. Elever som hoppat av uppger att de inte tyckte sig bli sedda och att de inte kände att det fanns utrymme för dem, när de kommit efter fick de klara sig själva. En anledning till denna situation är enligt skolorna att resurserna inte räcker till för den grad av individualisering i undervisningen som en allt mer heterogen elevgrupp skulle behöva. Man kan också uttrycka det som att ett undervisningssätt byggt på idén om en homogen elevgrupp, är en anledning till att elever avbryter sin utbildning.

I skolor i miljonprogrammets utsatta bostadsområden anger lärare att en hög rörlighet i elevgruppen utgör en orsak till resultatskillnaderna. Elever rör sig mellan förberedelseklasser och reguljära klasser, familjer flyttar iväg eller byter skola när man etablerat sig i det nya landet. Mellan läsåren kan upp till hälften av eleverna i en klass bytas ut. Enligt lärarna är kontinuitet, stabilitet och värdegemenskap viktiga förutsättningar för framgång, förutsättningar som försämras av den höga rörligheten.

Fördjupad analys av framgångsfaktorer

Miljö och klimat

Vissa av Skolverkets resultat från attitydundersökningar och från undersökningar avseende kränkande handlingar, visar att elever med utländsk bakgrund verkar vara en speciellt utsatt grupp. Fler elever med utländsk bakgrund känner sig utsatta för mobbning och andra kränkande handlingar och proportionellt sett fler elever med utländsk bakgrund uppger att de mobbar och kränker andra. Var fjärde elev har utsatts för verbala kränkningar kopplade till deras ursprung och var femte elev anger att deras ursprung är den direkta orsaken till att de blir sämre behandlade.

Normalitetens förbannelse

De faktorer som påverkar resultat är de samma för alla elever, men de får olika effekt eller konsekvenser beroende på vilken lärare, skola, elev och undervisningssituation man betraktar. Flera forskningsrapporter, exempelvis Lahdenperä (1997) och Parzsyk (1999), visar hur elever med utländsk bakgrund upplever att deras utländska bakgrund gör dem avvikande och av majoriteten, representerad genom skolpersonal och lärare, uppfattas som problem. Både anställda i skolan, elever och forskare menar att det finns en etablerad norm mot vilken de enskilda elevernas förutsättningar och prestationer mäts och vär-

deras. Om det uppstår problem i mötet mellan eleven och skolan förklaras det med att eleven, individen, avviker från normen och det är genom att fokusera elevens bakgrund och förutsättningar som en eventuell lösning kan finnas. Lärarens förväntningar på och attityder till eleverna påverkar både kunskapslust och resultat. En elev som konsekvent ges bilden av sig själv som avvikande och som systematiskt uppfattar att de egna erfarenheterna värderas lägre får svårare att lära sig och tappar också lusten. Vi återkommer till detta mer utförligt i nästa kapitel. Med utgångspunkt i en idé om en majoritet som normerar och stänger ute ser frågan om kunskaper i svenska lite annorlunda ut. Etnologen Annick Sjögren menar att kravet på den goda svenskan blir en hög men osynlig mur som gör det närmast omöjligt för personer med utländsk bakgrund, som inte talar perfekt, att ta sig in. Kravet har sina rötter snarare i grupptillhörighet än i rationellt motiverade behov. (Sjögren A., 2001.)

John Ogbu förklarar resultatskillnader mellan grupper utifrån förhållandet mellan majoritet och minoritet. (Ogbu J., 2002.) Hur väl en minoritetskultur klarar sig i ett sammanhang är i hög grad beroende av förhållandet till majoritetskulturen. Om en minoritet uppfattar sig som underordnad får detta effekter på barnens skolgång.

Den viktiga värdegemenskapen

Personal i mångkulturella verksamheter betonar ofta värdegemenskap mellan verksamheten, hemmen och samhället runtomkring som en viktig förutsättning för framgång. Det verkar finnas flera skäl till denna betoning. Ett skäl är att värdegrunden inte är känd och självklar för alla. Inte heller är det svenska sättet att organisera barnomsorgens och skolans verksamhet självklar, i flera fall är föräldrar i stället frågande och ibland misstänksamma inför exempelvis inflytande, självständiga arbetssätt eller kanske undervisning i religion eller sex och samlevnad. För att både verksamheterna och barn och elever ska kunna få ett tillräckligt stöd hemifrån har det ansetts nödvändigt att möta föräldrarna och försöka finna gemensamma förhållningssätt.

Att skapa värdegemenskap mellan barnomsorg, skola, hem och samhälle ställer generellt stora krav på personalen. För att göra mötet mellan individer med skilda erfarenheter till ett riktigt möte, med utrymme för båda parter, krävs trygghet i de egna värderingarna tillsammans med öppenhet och tydlighet. I hög grad krävs att elever och föräldrar själva känner sig delaktiga och omfattar målen för verksamheten. Men det krävs inte bara kompetens utan också tid och engagemang. Många som arbetar i mångkulturella

verksamheter beskriver sig själva som eldsjälar med stort engagemang men i ett 1990-tal med krympande resurser och hårdnande klimat har deras arbete blivit allt svårare.

Om modersmålets betydelse

Under 2001 genomförde Skolverket en kartläggning av modersmålets ställning i barnomsorg och skola som rapporterades till regeringen i maj 2002. (Skolverket, 2002b.) Kartläggningen omfattade en enkätundersökning, en inventering av tillgången till modersmållärare samt en översikt över svensk och viss internationell forskning. En viktig slutsats av Skolverkets arbete var att stöd till modersmålsutveckling ökade elevers möjligheter att nå målen i alla skolämnen.

Modersmålet är en lågt prioriterad verksamhet i barnomsorg och skola, trots att dess ställning i lagar och styrdokument är förhållandevis stark. Ofta bedrivs undervisningen under sen eftermiddag, med lärare som ambulerar mellan skolor och därmed saknar förankring i det vardagliga arbetet. Studiehandleddning på modersmålet som också är en reglerad rättighet förekommer idag sparsamt. I än mindre grad erbjuder kommuner och skolor undervisning i exempelvis matematik på elevens modersmål. Detta trots att forskning visar att sådan undervisning på ett positivt sätt kan bidra till kunskapsutveckling och resultatförbättring.

Skolverkets slutsatser

Skolverket gjorde för två år sedan bedömningen att situationen i skolan för vissa elever med utländsk bakgrund var så pass bekymmersam att det fanns anledning att ifrågasätta huruvida dessa elever fick en likvärdig utbildning. Denna bedömning kvarstår idag även om Skolverkets bild av läget blivit mer detaljrik och nyanserad. PISA:s fördjupningsstudie visar att oberoende av social och ekonomisk bakgrund påverkas en elevs resultat av sin utländska bakgrund. Det finns alltså någon speciell komponent som påverkar just denna grupps resultat negativt. Detta framstår än mer tydligt i ljuset av resultaten på skolnivå. Att skolor med stor andel elever med utländsk bakgrund i sig är en faktor som påverkar resultaten negativt är mycket oroande.

Vi lämnar nu Skolverkets redovisning av förklaringarna till situationen i skolan för elever med utländsk bakgrund. Resten av delen om skolan är Integrationsverkets egna bedömningar och värderingar, där vi valt att lägga tonvikten på vissa aspekter av situationen i skolan.

SKOLSVÅRIGHETER ELLER UTLÄNDSK BAKGRUND?

Skolan som institution och praktik kan ses och förstås på olika sätt. Om vi ser till de skolpolitiska intentioner som förts fram de senaste fem decennierna, kan skolan ses som en institution som strävar efter att alla elever, oavsett social bakgrund och geografisk bostadsort, erbjuds samma möjligheter till skolgång och utbildning. Detta är en viktig aspekt av skolan. Ett annat sätt att belysa skolan som institution kan vara att se den som ett statligt verktyg konstruerat för bildning, medborgarfostran och selektion av elever. I den senare synen på skolan ryms ofta ett mer kritiskt perspektiv, som syftar till att öka insikten om hur skolpraktiken fungerar i olika avseenden.

Resultat från skolstudier gjorda utifrån ett kritiskt perspektiv visar ofta på en annan bild av skolan än den som framgår i t.ex. skolpolitiska dokument och läroplaner. Genom att synliggöra kontrasten mellan skolpolitiska intentioner och vardagliga skolpraktiker har värdefull kunskap om hur läroplaner materialiseras i skolans undervisning utvecklats. Begreppet »dold läroplan« från Philip W. Jacksons numera klassiska studie *Life in classrooms* (Jackson P., 1990) har varit ett centralt och betydelsefullt begrepp inom detta forskningsfält och inspirerat efterföljande studier. Kritisk skolforskning har även synliggjort hur skolan som institution bidrar till att återskapa samhälleliga maktförhållanden och social ojämlikhet, avseende etnicitet, klass och kön. Här är det särskilt brittiska forskare som visat hur strukturer bidrar till att begränsa både lärare och elevers handlingsutrymme.¹

Frågor om skolkulturer eller s.k. skolkoder är cen-

trala i dessa studier. Det vill säga hur skolans egna normsystem och syn på barns lärande påverkar själva upplägget av skolarbetet, såväl som personalens attityder mot den enskilde eleven. Den rådande kulturen på en skola när det gäller synen på elever som har svårt att nå målen, påverkar ofta det praktiska arbetet och bemötandet av elever och föräldrar mer än de uppdrag som utgår från skolans styrdokument.

I sin doktorsavhandling, *Invandrarbakgrund eller skolsvårigheter? En textanalytisk studie av åtgärdsprogram för elever*, analyserar Pirjo Lahdenperä (1997) relationen mellan lärarens uppfattningar om svårigheter i skolan och lärarens förhållningssätt till elever med invandrarbakgrund. Det empiriska materialet består av åtgärdsprogram skrivna i anslutning till specialpedagogiska fortbildningskurser kring invandrarelever. Studien visar att en majoritet av lärarna kategoriserade invandrareleverna som »bärare av svårigheter och problem«. Genom detta synsätt ignorerades de olika omgivande faktorer som omgärdat eleven. Lärarnas uppfattning om vad som är skolproblem och deras attityder mot elevernas invandrarbakgrund förefaller relaterade, konstaterar Lahdenperä. De lärare som analyserade elevens omgivande situation var de som var minst negativa och kategoriserande av eleven. Samma synsätt och negativa förväntningar som eleverna i studien blev föremål för, tillskrevs även deras föräldrar. Vidare noterar Lahdenperä att pojkarna utgjorde en klar majoritet (72 procent) av dem som behandlades med åtgärdsprogram. Även andra studier visar att

¹ Några av de tidiga studierna som varit av stor betydelse i detta sammanhang är; Willis P., 1977, Woods P., 1979 och Ball S., 1981. Dessa studier kan främst definieras som klass-

studier. Studier som berör etnicitet och kön är från senare datum, från mitten av 1980-talet och framåt (några av dem är Gillborn D., 1990 och Mac an Ghail M., 1994).

pojkar, oftare än flickor uppfattas som problematiska i skolans värld. (Ibid. sid. 199ff.) En av Lahdenperäs slutsatser är att skolproblematiken angående pojkar är en cirkulär process, där lärares uppfattningar och pojkars beteende påverkar varandra. »Lärarna upplever mest svårigheter i bemötandet och hanterandet av pojkar och tillskriver (projicerar på) pojkarna sina egna brister och svårigheter. Pojkarna blir syndabockar eller bärare av lärarnas problem och undervisningssvårigheter. Pojkarna identifierar sig, genom försvarsmekanismen projektiv identifikation, med lärarnas negativa värderingar och börjar betrakta sig själva som problematiska eller visar ett problematiskt beteende. Därmed är svårighetsbilden cirkulär, dvs. ömsesidigt beroende, och detta kan betraktas som ett interaktionsmönster mellan lärarna och eleverna på skolan.« (Ibid., sid. 199f)

Det finns också ett tydligt bristtänkande kring elever med utländsk bakgrund. I Lahdenperäs studie framkommer åsikter om att eleverna saknar sociala Umgångesregler och kunskaper om vad som är rätt och fel etc. Den institutionaliserade sociala delen av uppfostran på svenska daghem/fritidshem anses av lärarna vara viktiga för barnens sociala utveckling.

I utanförskapets marker

I sin doktorsavhandling *En skola för andra* skriver Ing-Marie Parszyk (1999) om minoritetselevers upplevelser av arbets- och livsvillkor i grundskolan. Studiens resultat visar att de intervjuade minoritetseleverna upplever sig diskriminerade på olika sätt i skolans värld.² Eleverna beskriver att de upplever en subtil diskriminering från bl.a. lärarnas sida. Denna subtila form av diskriminering tar sig ofta uttryck som ett slags »icke-erkännande«, vilket förekommer i form av blickar, att inte bli tilltalad eller att man själv, den etniska gruppen eller religionen ogillas. I en jämförelse mellan den öppna rasismen, vilken kan ta sig uttryck via skolkamraters fientlighet eller rasistiska grupperns våld, säger eleverna att det är svårare med denna subtila form, eftersom ett tyst avståndstagande omöjliggör både försvar och upprättelse.

I studiens intervjuer och enkätundersökningar med lärare framkommer liknande bakomliggande tankemönster som Lahdenperä sett i sina undersök-

2 I denna studie är dessa elever minoriteter i dubbel bemärkelse, dels för att de har utländsk bakgrund och dels för att de utgör en antalsmässig minoritet på skolan. Parszyk har även jämfört denna skolsituation med elever som gått i enhetliga klasser, där alla elever haft samma etniska bakgrund. Detta har gett en annan bild, men även en annan typ av segregationsproblematik.

ningar. Uppfattningar baserade på stereotypa föreställningar om »invandrarelever« och deras familjer. Även Parszyk tar upp problematiken om hur eleverna utvecklar negativa självuppfattningar till följd av att de ses och bemöts som problemelever p.g.a. av sin bakgrund.

Känslan av utanförskap förstärks genom språksvårigheter. Att inte förstå vad läraren säger på lektionen skapar en stor osäkerhet hos den enskilde eleven och trots att de anstränger sig hårt för att följa med i undervisningen, är det svårt att nå höga skolresultat när språket inte är fullt utvecklat. Eleverna i Parszyks studie ger dessutom uttryck för att de står utanför lärarnas och de »svenska« elevernas språkgemenskap.³ Denna situation skapar förutom dåliga betyg en tydlig åtskillnad mellan dem själva och de som har svenska som modersmål. Den rikssvenska som lärarna och eleverna med svenska som modersmål talar, uppfattas av de intervjuade eleverna som en markör av det korrekta, det önskvärda. Som en reaktion mot att inte förstå eller uppnå detta, har eleverna utvecklat ett speciellt blandspråk (ibland kallat Rinkebysvenska) som i sig självt både utgör en markering mot det omgivande samhället, såväl som en gruppstillhörighet till dem som befinner sig i samma situation. Relationen mellan språkkunskaper och identitet blir därmed tätt sammankopplade för dessa elever. (Parszyk I-M., 1999.)

Särbehandling i skolan

I rapporten *Relationer i skolan – en utveckling eller destruktiv kraft*, bekräftas bilden av utsatthet för elever med utländsk bakgrund. (Skolverket, 2002c.) I undersökningen, utförd på 148 skolor i Sverige, har elever fått frågan hur de upplever att de blir behandlade i skolan. Frågorna gäller både hur eleverna behandlats av andra elever, såväl som av skolans personal. Det genomgående mönstret visar att hur än frågan om mobbing och kränkning definierats i studien, så är det elever med utländsk bakgrund som i större omfattning känner sig negativt behandlade i skolan.

En orsak till problematiken som Skolverket själva lyfter fram är att lärare ofta befinner sig i en stressad situation, där känslan av ständig överbelastning och otillräckliga resurser i kombination med stor handlingsfrihet i arbetet kan leda till att olika problem förenklas eller förläggs till eleverna i stället för att den egna verksamheten granskas och förändras. (Ibid.)

3 Med svenska elever avses här de elever som har svenska som modersmål.

INTEGRATIONSAMBITIONER OCH SÄRORTSPRAKTIK, EN STUDIE OM SKOLANS ORGANISATION

Debatten om skolegregation och den mångkulturella skolan utgår ofta från ett storstadsperspektiv och de förhållanden som präglar dess ytterområden. Det finns en risk att det kan ge intryck av att frågorna enbart är en angelägenhet för storstäderna och miljonprogrammets bostadsområden. Mot bakgrund av det är denna studie utförd i en centralt belägen skola i en medelstor kommun med en bred social sammansättning avseende klass och etnicitet bland eleverna. Studien genomfördes under läsåret 2001/2002 av Sabine Gruber och publiceras här i ett samarbete mellan Integrationsverket och Tema Etnicitet, Linköpings universitet.

Texten är ett empiriskt exempel utifrån en fältstudie som Sabine Gruber genomfört. Fältstudien som utförts under läsåret 2001/2002 visar hur olika

bakomliggande tankemönster kan påverka skolans sätt att organisera sin verksamhet. Gruber lyfter fram att lärarnas intentioner i arbetet varit mycket välmenande integrationstankar, men att effekten av deras arbete istället riskerar att bli en särbehandling av elever med utländsk bakgrund. För att belysa hur denna dubbelhet kan växa fram i en aldrig så välmenande skolmiljö, har vi valt att låta denna studie illustrera problematiken. Jaget i avsnittet är Sabine Gruber och texten är skriven av henne. Vi har dock redigerat och förkortat den ursprungliga texten. Däremot har vi inte ändrat de begrepp som används i texten, t.ex. invandrarelever och svenska elever, trots att vi finner dem problematiska. De begreppen symboliserar sättet som skolpersonalen talar om och kategoriserar eleverna efter.

»För många flickor, pojkar eller invandrare i samma klass kan bli fel.«¹

Centrumskolan är belägen centralt i kommunen och har två geografiskt avgränsade upptagningsområden, Eken och Centrum.² Dessa områden skiljer sig påtagligt från varandra vad det gäller socioekonomiska förhållanden och etnisk sammansättning. Ekenområdet domineras av medelklassfamiljer med svensk bakgrund som är bosatta i villa och centrum domineras av familjer med utländsk bakgrund med skiftande socioekonomiska resurser, ofta bosatta i

hyresrätt. Varje hösttermin tar Centrumskolan emot nya elever som börjar sitt sjunde skolår där. Huvudsakligen kommer eleverna från de mellanstadieskolor som ligger i Eken och Centrum. De elever som söker till Centrumskolans profilklasser kommer dock från hela kommunen. Vad det gäller antalet elever från respektive upptagningsområde, motsvarar eleverna från Eken tre klasser och eleverna från Centrum en klass.

1 Detta är ett citat från Sabine Grubers fältanteckningar. De flesta citaten från fältanteckningarna som återges här markerades med indrag och eget stycke. Vid några tillfällen finns dock citaten inom citattecken direkt i den löpande texten.

2 Centrumskolan, så väl som alla andra namn som förekommer i detta textavsnitt är fingerade. För att värna om de berörda personernas anonymitet är även vissa personuppgifter ändrade.

Klassindelning

Tidigare var skolans praxis att klasserna från mellanstadiet hölls intakta när eleverna kom till Centrumskolans, vilket innebar att eleverna gick i samma klass hela sin grundskoletid. Sedan 15–20 år tillbaka har man dock gjort nya klassammansättningar när eleverna börjar högstadiet i Centrumskolans. Ett viktigt argument för detta var, enligt lärarna, att sammanhållna klasser ledde till motsättningar mellan ekenklasserna och stadsklasserna. Motsättningarna handlade i huvudsak om att det var invandrarelever i stadsklasserna men inte i ekenklasserna. Stadsklasserna omtalades ofta som »invandrarklasser« av både elever och föräldrar från Eken. För att försöka komma till rätta med motsättningarna mellan klasserna och enskilda elever, beslutade Centrumskolans lärare att eleverna från de två upptagningsområdena skulle blandas i klasserna när de började i sjuan.

Ytterligare ett argument för att göra nya klassammansättningar var lärarnas upplevelse av att ekeneleverna och invandrareleverna aldrig möttes när klasserna hölls samman hela grundskolan igenom. De kunde som en lärare uttryckte det »gå genom hela skolan utan att ha haft med varandra att göra, men ute i samhället blandas de ju, så varför skulle de inte blandas här«. Från föräldra- och elevhåll blev det dock många protester mot denna nyordning. Föräldrarna från Eken hade bland annat genomfört upprörda demonstrationer på skolkontoret. Lärarnas uppfattning var att det blivit mycket bättre sedan man börjat blanda klasserna och att de tidigare konflikterna mellan klasserna försvunnit. Den gemensamma ståndpunkten tycktes vara såsom en lärare formulerade det »en ny klassindelning i sjuan är ett måste för att motverka segregerade klasser«. Samma lärare konstaterade även att de nya klassindelningarna kunde ses som en strategi för att motverka rasism på skolan, genom att eleverna från Eken respektive Centrum träffas och lär känna varandra motverkas rasism. Här formulerar lärarpersonalen en rad integrationsambitioner vad det gäller skolans elever, från både Centrum och Eken.

Ännu en aspekt som lärarna framhöll som skäl till att sätta samman nya klasser i sjuan, var att en ny klass kunde erbjuda möjligheter till nystart för eleverna, t.ex. att komma ur en roll som klassens bråkstake. Den nya klassindelningen möjliggjorde även för skolan att kunna splittra kamratgrupper som inte fungerade bra eller orsakade mycket konflikter. En lärare kommenterade det så här: »genom att sprida på ledargestalterna och splittra deras hejarlackar, kan man ju motverka vissa problem«. Enligt

lärarna var även föräldrar och elever numera införstådda med att det blev nya klassammansättningar i sjuan och det hördes sällan protester mot detta.

Jämn fördelning av elever med svårigheter

Arbetet med sjuornas klassindelning gjordes i huvudsak av en arbetsgrupp som var särskilt utsedd för denna uppgift, den så kallade inskolningsgruppen. I gruppen ingick klassföreståndarrepresentanter från de olika skolorna i upptagningsområdet och Centrumskolans elevvårdspersonal.³ Utgångspunkten för inskolningsgruppens arbete var att bilda klasser med så jämn fördelning som möjligt vad det gäller elever med pedagogiska och/eller sociala svårigheter. Detta görs i syfte att skapa en så rättvis fördelning som möjligt av skolans undervisningsresurser mellan olika elever och deras olika behov, men även för att skapa en jämn fördelning av enskilda lärares arbetsbörda.

Inskolningsgruppens arbete med klassammansättningarna vägledades av tre kriterier som ringats in genom tidigare års erfarenheter. Det första kriteriet utgick från enskilda elevbedömningar och handlade om elevens behov av specialundervisning och extra stöd i undervisningen samt omfattningen av psykosocial problematik hos eleven eller i elevens familj. De andra två kriterierna handlade om att antalet flickor och pojkar skulle fördelas jämnt i klasserna och att alla elever skulle få med sig minst en av sina kompisar till den nya klassen. Utgångspunkten för det sista kriteriet innebar att alla elever som berördes av den nya klassammansättningen under vårterminen i sexan, skriftligt till sin klasslärare, fick ange två klasskamrater som de önskade gå i samma klass med. Utifrån dessa önskemål var eleverna lovade att de skulle få minst ett av sina val tillgodosedda.

Elevernas val av klasskompisar blev i regel ingången till arbetet med klassindelningarna. Med vägledning av dessa och övriga kriterier arbetade klassföreståndarna i sexan fram preliminära förslag på smågrupper som därefter skulle kombineras med andra mindre elevgrupper. I de diskussioner som fördes i arbetsgruppen kring gruppindelningarna skedde en återkommande avvägning mellan de olika kriterierna och vilket kriterium som skulle överordnas när det gällde olika grupper och enskilda elever.

Vi sitter i samtalsrummet och har inskolningsmöte. Annika och Stina som är klasslärare suckar och säger att det är så få tjejer i klassen och att det därför känns

3 I Centrumskolans elevvårdsteam ingick, rektor, kurator, skolsköterska och studievägledare.

svårt att göra bra gruppindelningar. Hanna (elevvårdspersonal) konstaterar att det är likadant i alla sexorna i år; – Knappt en tredjedel av alla sexor är tjejer, det är ovanligt mycket killar i år. Vi får helt enkelt utgå från tjejerna när vi gör gruppindelningarna och försöka bygga vidare från det.

I arbetsgruppens diskussioner kring olika elevkonstellationer och förslag på grupperingar reducerades elevbeskrivningarna ofta till benämningar på beteenden, såsom en stökig, orolig, okoncentrerad, lugn, stabil, trevlig eller skötsam elev. Även de smågruppsförslag som klassföreståndarna arbetat fram omtalades i sådana termer. Utifrån dessa beskrivningar parades grupperna i regel ihop med en grupp som kunde ses som en motpol, med syftet att balansera den andra polen. En »stökig grupp« kunde då paras ihop med en »lugn grupp« och en »svag grupp« med en »duktig grupp«.

Under den period som jag befann mig i Centrumskolan var en del lärare upprörda över att föregående års klassindelningar inte blivit bra. De diskuterade återkommande att det var så många »invandrabarn« i en av klasserna och såg det som ett misslyckande i inskolningsgruppens arbete som inte fick upprepas. De problem som lärarna upplevde med den aktuella klassen sågs som ett direkt resultat av att det var så många invandrarelever i klassen. På en fråga från mig om hur det fungerar i klassen, svarade en av lärarna:

Det har ju dämpat sig och fungerar bättre nu. Men jag tycker det är en nackdel med så många invandrare i samma klass, de blir för dominerande. Det blir för mycket av invandrararnas framfusighet, jag, jag bara. Det blir ett problem om inte de övriga eleverna kan säga ifrån. Två svenska elever har ju slutat i klassen nu och en av dem var klassens ess. Blir det för många invandrarelever i en klass så blir det ju lätt att man ser den som en invandrarklass.

Den uppfattning som kommer till uttryck i det här citatet om att invandrarelever var dominerande och framfusiga var ett argument som ofta fördes fram av personalen för att invandrarelever skulle blandas i klasserna. I samtal med två andra lärare om detta, uttrycktes det så bland annat så här:

Det är ju faktiskt så att en del klasser hör man nästan aldrig något om. Ta till exempel 8D, den klassen hör man aldrig något om och där finns inga invandrare. Medan 8A och 7E hör man ofta talas om. I 8A går Maged och gänget och i 7E är det Mohammed och Zlatan och deras gäng.

Min nästa fråga handlar om hur Anna-Karin, lärare, ser på att eleverna blandas i nya klasser i sjuan. Anna-Karin kommer mycket snabbt in på att »det är viktigt att sprida invandrareleverna« och fortsätter förklara att: »Man måste sprida dem så att de inte tar över eller dominerar i en klass. Invandrarelever är ofta ganska dominerande i sitt beteende och om dom blir för många i en klass försvinner de svenska eleverna. De svenska eleverna söker sig därifrån då. Vi har ju sett hur det gått i 7E där flera av dom svenska eleverna har slutat. Jag tycker att höstens klassindelning också ser lite problematisk ut med tanke på antalet invandrarelever, dom har blivit väldigt många i en klass«.

»Invandrarelever«

Det som kännetecknar lärarnas resonemang är att invandrarelever är bråkiga och dominerande i klasserna och att de är annorlunda i förhållande till andra elever som indirekt omtalas som skötsamma och lugna. Skolpersonalen uttrycker även farhågor om att svenska elever ska försvinna om det blir för många invandrarelever i klasserna. Försvinna både i betydelsen att de kan ha svårt att komma fram i klassen eftersom invandrareleverna är så dominerande i sitt sätt och i betydelsen att svenska elever kommer att sluta i klassen eller i skolan.

Den här typen av resonemang försiggick dock inte i det offentliga samtalet och diskussionerna i skolan, på möten eller studiedagar. Det var snarare något som lärarna talade om sinsemellan och i mer enskilda sammanhang. I dessa enskilda samtal förmedlade lärarna det ofta som ett måste eller som en självklarhet att invandrareleverna skulle blandas i klasserna, att andelen invandrarelever inte fick bli för stor. Här gav de även uttryck för en skepsis kring inskolningsgruppens arbete vad det gäller »spridningen av invandrarelever« eftersom det inte var ett uttalat kriterium som inskolningsgruppen arbetade efter. Elevvårdspersonalen i inskolningsgruppen delade dock inte riktigt uppfattningen om att det skulle vara ett problem med många invandrarelever i en klass. De såg det snarare som att det var ett antal olika faktorer som bidrog till hur en klass fungerade. Detta var också anledningen till att de argumenterade emot att ha jämn fördelning av just invandrarelever som ett kriterium för klassindelning när det fördes på tal av enskilda lärare.

»Svenska 2-elever«

Elevvårdarna och en del andra lärare argumenterade däremot för att sv2-eleverna skulle fördelas jämt i

klasserna. Kategoriseringen sv2-elever omfattade skolans elever med ett annat modersmål än svenska. Det vill säga elever som nyligen invandrat till Sverige, elever som bott i Sverige sedan de var små och elever som var födda i Sverige av invandrade föräldrar. Skolans praxis gällande sv2-undervisningen var att alla elever med ett annat modersmål än svenska undervisades i sv2, oavsett deras tidigare kunskapsnivå i svenska. Sv2 – respektive svenskundervisning bedrevs därmed som två parallella ämnen. Det som låg till grund för denna praxis var bedömningar om att elever med annat modersmål behöver lång tid på sig att tillägna sig ett nytt språk. En sv2-lärare förklarade behovet av sv2-undervisning på följande sätt:

Det är egentligen väldigt svårt att bedöma hur mycket svenska en sv2-elev egentligen kan. De kan till synes klara sig mycket bra och verka duktiga i svenska, men så rätt som det är faller de igenom och då visar det sig att de inte alls har grunden i språket, så som man behöver för att komma vidare. Det är minsann inte så lätt för många invandrarelever som kommit till Sverige att hämta in både svenska språket och undervisningsstoffet. Forskarna hävdar ju att efter 12 års ålder så har man nått kulmen av sin kapacitet för att lära ett nytt språk. Därefter får man det bara allt svårare och det märks ju bland de äldre eleverna. De kan vara duktiga på svenska, men man märker att vissa saker lär dom sig aldrig, till exempel rätt ordföljd.

Sv2-elever omtalades ofta som elever med språksvårigheter eller som svaga elever. Följande citat, från en lärarintervju, kan ses som ett exempel på hur språkkunskaper i svenska kunde bli utgångspunkten för huruvida en elev med utländsk härkomst omtalades och bedömdes som svag eller ej.

S: Jag hör ofta lärare säga att invandrarelever är svaga. Hur bedömer du det?

A: Invandrarelever är ofta svaga, eftersom de är svaga i svenska så märks det även i andra ämnen. Till exempel i so där det är mycket att läsa och i no och då blir de svaga även i de ämnena.

Att ha sv2-elever i klassen uppfattades av många lärare som en extra belastning i undervisningen eftersom dessa elever i regel bedömdes som svaga. Budskapet i läraruttalanden som »det går många sv2-elever i den klassen« var att det var krävande att arbeta i klassen. En lärare uttryckte spontant när hon fick se klasslistan på sin blivande klass: Så skönt, inte en enda sv2-elev, det är bara svenska namn på listan.

Många lärare gav uttryck för stolthet över Cen-

trumskolans goda resurser i sv2, som räckte till så att alla elever med annat modersmål än svenska kunde erbjudas undervisning i sv2. Det sågs som en viktig rättighet för »invandrareleverna« som skolans personal, framförallt skolans sv2-lärare, kämpat för. Eller som en lärare uttryckte det: »sv2 är inte bara en rättighet, det är något som alla ska ha«, med betoning på ska. Nu när den resursen var tillgänglig sågs det som viktigt att värna om den. Här tydliggörs alltså återigen skolpersonalens integrationsambitioner vad det gäller elever med ett annat modersmål än svenska. Lärarna gjorde jämförelser med andra skolor och konstaterade att man i många andra skolor inte alls lyckats tillgodosätta behovet av undervisning i sv2. De ställde sig ofta frågande inför hur sv2-elevernas behov hanterades i andra skolor. En lärare antydde att Centrumskolan nog kanske till och med hade en överkapacitet på sv2-resurser, men att det egentligen bara var bra för då kunde »invandrareleverna« erbjudas möjlighet att öva de grammatiska saker som de kunde ha svårt för och som kanske inte alltid uppmärksammades i den vanliga svenskundervisningen. Eftersom skolans sv2-resurs var väl tilltagen erbjöds även andra elever som hade problem med svenskämnet att gå i sv2 som en stödåtgärd. Den dominerande bilden av skolans sv2-undervisning kan beskrivas som en undervisning för elever som är svaga i svenska. Bilden av en »sv2-elev« var med andra ord omgärdad av föreställningar om undervisningsproblem relaterade till språksvårigheter, och inte modersmålet i sig.

»Innerstadselever«

En tredje kategorisering var innerstadselever kontra ekenelever, som främst aktualiserades i sammanhang när lärarna jämförde eleverna från skolans olika upptagningsområden, fick även den en betydelse i processen runt klassindelningarna. Kategoriseringen innerstadselever omfattade eleverna från centrum och det var dessa elever som i regel blev anledningen till jämförelserna med ekeneleverna. I jämförelserna beskrevs innerstadseleverna som stökiga och omotivade elever som bidrog till att det blev oroligt och bråkigt i många av Centrumskolans klasser. De ställdes i kontrast till ekeneleverna som omtalades som skolmotiverade, artiga och ordentliga elever, vars föräldrar var engagerade i sina barns skolgång. Föreställningarna om innerstadseleverna handlade i många avseenden om deras brister. De var inte välmotiverade i skolarbetet, de hade inte framgångsrika föräldrar, de hade inte goda förutsättningar för att lyckas i skolan etc.

När vi sätter punkt för mötet (ett inskolningsmöte) säger Cecilia »jaha, då är vi färdiga efter tre möten kring innerstadsklassen, genomgången av alla Ekenklasser (tre stycken, min anm.) tog lika lång tid som ett enda möte kring innerstadsklassen«. Då skrattar alla i samförstånd.

I detta citat framgår att förståelsen av kategoriseringarna innerstadselev och ekenelev är så pass samstämmiga bland skolpersonalen att det i många sammanhang inte ens behöver uttalas. Alla vet vad som menas med en innerstadselev respektive ekenelev. Två andra av skolpersonalen uttryckte sig så här, när vi talade om ekenelever och innerstadselever:

S: På vilket sätt tycker du att klasserna från Eken och Centrum skiljer sig åt?

C: Eleverna från Eken är oftast trevligare och mer ordentliga. Med innerstadsklasserna blir det tungt med alla invandrarelever och deras språksvårigheter och där finns ju även många svenska familjer med sociala problem. Det blir helt enkelt lindrigare att ha ekeneleverna och likaså kontakten med Ekenföräldrarna.

S: Hur tycker du att din klass har fungerat med tanke på att det blev en ny klass i höstas?

B: Jag tycker att det har fungerat bra, vi har sex elever från innerstan, invandrabarn om man säger så och fjorton svenska elever från Eken.

Förutom att de två citaten belyser vilka elever som innefattas i kategoriseringen innerstadselev, tydliggörs här även hur det sker glidningar mellan kategoriseringarna innerstadselev respektive invandrarelev. Följande ståndpunkt, som en lärare förmedlade, kan ses som en sammanfattning av skolpersonalens bild av innerstadselever: »De vi har problem med här i skolan, kommer från stan, de kommer inte från Eken. Innerstadseleverna syns och hörs mer i korridoren än andra elever, det bara är så.«

Det framstod som självklart att innerstadsklassen inte kunde hållas samman, att de måste splittras och fördelas bland samtliga klasser. Eller som en lärare formulerade sig: »den måste slås sönder rejält« för att skolan skulle kunna få ordning på eleverna som gick i klassen. En annan lärare berättade om en tjej vilken varit den enda innerstadseleven i en klass med i övrigt enbart ekenelever: Hon trivs jättebra där och har kommit in jättebra i klassen. Jag har faktiskt nästan glömt bort att hon kommer från innerstan därför att hon smält in så bra i klassen.

Tanken om att integrera innerstadseleverna bland ekeneleverna löper som en röd tråd i de resonemang

som förs i lärarkollegiet. Trots att det inte formulerats som ett kriterium för inskolningsgruppens arbete med klassammansättningar, tycks det vara ett av flera motiv för att göra nya klassammansättningar.

Kön och etnicitet

Det som hitintills är presenterat som könsneutrala kategoriseringar, är inte i alla sammanhang så neutrala som de verkar. I många av de samtal jag hade med skolpersonalen angående invandrarelever framkom det att det egentligen var killar som personalen avsåg.

När Britta och jag pratat en stund om invandrarelever frågar jag henne om det hon berättat även gäller för flickor. Först blir hon tyst ett ögonblick och utbrister sedan »det har jag aldrig tänkt på om tjejerna betar sig på ett annat sätt, dom märks liksom inte«. Därefter säger hon att »invandrarkillarna märks mycket mer, de syns mer och att det förmodligen har med deras kultur att göra«.

Citatet från fältanteckningarna visar på en återkommande erfarenhet från de samtal jag hade med skolpersonalen om invandrarelever. När jag frågade dem om deras berättelser omfattade både pojkar och flickor, blev svaret ofta »det är invandrarkillarna jag menar, tjejerna är inte så«. Invandrarkillar omtalades både som högljudda och utåtagerande och som charmiga och spontana elever. Följande citat från en lärarintervju kan exemplifiera detta:

När vi avslutat intervjun och är på väg till personalrummet berättar Tommy att han ska ha lästimmam (eleverna läser varsin skönlitterär bok) med en klass. Han kommenterar detta med orden »det blir lugnt och skönt, stökeleverna har försvunnit till sv2 då«. När jag frågar Tommy om det är sv2-eleverna som är stökeleverna, svarar han »nja, jag vet inte riktigt stök och stökelever, men det blir på ett annat sätt i klassen när dom inte är där, det blir faktiskt roligare när dom är med, många av invandrarkillarna är så spontana och det händer mycket omkring dom, det är faktiskt lite trist när dom inte är där«.

Invandrarkillar omtalas både som ett problem och som en tillgång i undervisningen och i skolan. Kombinationen sträng och äldre bedömdes ofta vara bra läraregenskaper för att undervisa invandrarkillar och omtalades som en garanti för att läraren skulle bli bemött med respekt från deras sida. Det beteende som tillskrevs invandrarkillar relaterades till »deras hemkultur« eller till traumatiska krigsupplevelser som de upplevt innan de kom till Sverige.

Man kanske inte kan säga rakt av att invandrarkillar är bråkiga, men om man generaliserar lite så har dom en tuffare attityd. Det ligger i deras uppfostran att dom ska bli en cool-man.

Vare sig problemen som lärarna upplever med invandrarkillar beskrivs som relaterade till kultur eller krigstrauma, så är det invandrarkillarna och deras familjer som tillskrivs problemen. Därmed anses även dessa problem ligga utanför skolans inverkan.

Analys och sammanfattning av fältstudien

Genom att lyfta fram några av Centrumskolans elevkategoriseringar och redogöra för deras betydelse i den praktik som omgav sjuans klassindelningar, visar studien att arbetet, trots de välvilliga integrationsambitionerna, ändå resulterar i vad Gruber kallar en särbehandlande praktik av elever med utländsk bakgrund. En praktik relaterad till kategoriseringarna »invandrarelev«, »sv2-elev« och »innerstadselev« som grundas i föreställningar om problem och svårigheter som behöver åtgärdas – och att de är annorlunda i förhållande till »svenska« elever. Samtliga tre kategoriseringar omfattar elever med utländsk bakgrund och i samtliga framträder problembeskrivningarna. Kategoriseringen »invandrarelev« handlar om dominerande, bråkiga och annorlunda elever. »Sv2-elev« handlar om elever med språksvårigheter, vilka mer eller mindre inverkar på hela deras undervisningssituation. Kategoriseringen »innerstadselev« fokuserar slutligen brister hos eleverna, det som dessa elever inte har i en jämförelse med ekenelever. Skolpersonalens integrationssträvanden tycks därmed vara inbäddade i problembilder, vilket snarare resulterar i en sortering av elever med utländsk bakgrund, än integration.

I flera citat återspeglas även en föreställning om hur »invandrarkillar« är. Denna föreställning kom ofta till uttryck när lärarna till synes diskuterade sko-

lans »invandrarelever«. De omtalades som både bråkiga, svårhanterliga elever och samtidigt som charmiga och spontana elever. Att vara känslomässigt och verbalt utagerande ligger uppenbarligen inte i linje med denna skolas normsystem och »koder«. Vänder man på resonemanget så kan man se att den önskvärde eleven är självreglerande och behärskad. Den motstridighet som präglar dessa föreställningar tycks fånga »invandrarkillar« i något som kan beskrivas som den problematiske Andre och/eller den exotiske Andre.

I likhet med de studier som beskrevs i kapitlet Skolsvårigheter eller utländsk bakgrund, så tillskrivs även här elevernas problem deras utländska bakgrund. Frågan är om inte skolan behöver ändra sin inställning till elever med utländsk bakgrund, så väl som sin egen självsyn. I stället för att se skolans uppgift utifrån en kompensatorisk aspekt, dvs. en institution som ska kompensera elevens brister, i detta fall elevens bristande svenska bakgrund, bör skolan se elevens bakgrund som en resurs, något som kunskaper kan generera vidare ifrån. Det är även av vikt att beakta att de omgivande faktorer som omgärdar eleven inte enbart handlar om elevens privata situation, utan i hög grad även relaterar till skolan som institution och dess strukturer. Insikten om att det kan vara elevens nuvarande situation, där skolans egna strukturer och bemötande är en av de avgörande faktorerna för dennes agerande, förefaller i många fall saknas.

MODERSMÅLSUNDERVISNINGEN – ETT REDSKAP TILL VAD?

Den negativa syn som tenderar att tillskrivas elevernas utländska bakgrund, gör sig även gällande i modersmålsundervisningens låga status. I Skolverkets rapport *Fler språk – fler möjligheter*, konstateras det att modersmålsundervisningen har en låg prioritet och status i skolan. (Skolverket, 2002b.) Utredningen konstaterar vidare att de som är mest negativa, är de som inte kommit i kontakt med fungerande modersmålsundervisning och att bristande resurser och omgivningens negativa attityder utgör de allvarligaste hindren för modersmålsundervisningen.

För att förändra denna situation föreslår utredningen en rad olika åtgärder och slår vidare fast att: »Skolverkets överväganden och förslag utgår från tre aspekter när det gäller modersmålsstödet och modersmålsundervisningen; dess betydelse för identitetsutvecklingen, modersmålet som ett av de flerspråkiga barnens och elevernas språk och modersmålet som ett verktyg för utveckling och lärande«. (Ibid., sid. 15.)

Angående identitetsutveckling uppges det vidare att: »En trygg identitet är en grundförutsättning för en positiv utveckling. Att bli sedd som den man är, med en dubbel kulturbakgrund, har avgörande betydelse för den egna självbilden. Kartläggningen har visat att barn och elever med flerkulturell bakgrund behöver bättre stöd i förskola och skola för sin utveckling som flerspråkiga och flerkulturella individer.« (Ibid.)

Att skolan och övriga institutioner ser barnen i den transnationella situation de ofta befinner sig i är, enligt vår mening, centralt. Att bemöta barnen med respekt utifrån denna flerspråkiga och flerkulturella bakgrund är att se barnen som en resurs, snarare

än ett problem. Vi vill dock påpeka riskerna med en förenklad syn på barnens kulturella identitet. Frågor om vad kultur och identitet är och hur det bildas är centrala här. En allt för stark betoning på elevernas identitet och kultur riskerar att leda till att skolpersonal ser individen som »bärare« av denna etniskt relaterade kultur. I själva verket är kulturer ett resultat av mänskliga processer över tid. I en ny situation skapas alltså något nytt, med unika inslag. Det viktiga är att synen på normalitet vidgas och därigenom att risken för diskriminering minskar.

Den på senare tid ökade efterfrågan på »kulturell kompetens« kan lätt resultera i en fokusering på »de andra« dvs. de som man uppfattar som »etniska folkgrupper med specifika kulturer«. Ett sådant synsätt ligger nära vad man inom forskningen kommit att kalla kulturrasism. (Se t.ex. Mattsson K., 2001, sid. 42 ff.) Snarare än att se modersmålet som ett instrument för elevens identitetsutveckling vill vi därför betona vikten av modersmålet som ett verktyg för utveckling och lärande.

Modersmålet – en resurs att utgå ifrån

Frågan om hur barn från flerspråkiga miljöer bäst kan tillgodogöra sig skolkunskaper har diskuterats och under det senaste året har internationella studier påvisat flerspråkighetens möjligheter. Diskussionen blir därmed hur man kan se barnens befintliga språk och utländska bakgrund som en resurs i skolundervisningen, snarare än som en brist.

En studie som uppmärksammats under senare år

är Virginia P. Collier och Wayne P. Thomas forskning om minoritetselevens kunskapsutveckling i USA. (Thomas W.P. & V. Collier, 1997.) I deras undersökning har 42 000 elever från olika skolor följts upp under 5 år. Forskarna har jämfört elevers skolprestationer utifrån vilken typ av undervisningsmodell de fått i skolan. De elever som klarat sig bäst i skolan är de som har gått i s.k. sammansatta klasser, dvs. där hälften av eleverna haft engelska som modersmål och hälften haft ett annat modersmål – och där lika mycket av undervisningen skett på båda språken, i minst 5 eller 6 år. I dessa klasser har språken jämställd status och i en jämförelse med den genomsnittliga engelskspråkiga elevens nivå, har samtliga av dessa elever klart bättre skolresultat i samtliga ämnen, konstaterar Thomas och Collier i en artikel i *Lärarnas tidning*. (Thomas, W. P. & Collier, P. V., 2000) Det är intressant att notera att både de elever som har engelska som modersmål och de med annat modersmål, når dessa höga studieresultat i de sammansatta klasserna.

Även för dem som fått andra former av tvåspråkig undervisning i minst 5–6 år har resultaten hamnat över genomsnittet. Sämst har det gått för de elever som fått en ren språkundervisning i »engelska som andraspråk« vid sidan om ordinarie undervisning, alltså den modell som används mest i Sverige. Orsaken till att den dubbla språkundervisningen behöver ske under så lång tid beror på att det tar längre tid att utveckla en djupare språklig skicklighet, vilket är nödvändigt för att klara av mer avancerad undervisning, än vad man tidigare räknat med.

Framgångsfaktorer

Den viktigaste framgångsfaktorn som forskarna sett i samband med denna undersökning är att eleverna fått adekvat undervisning i samtliga ämnen på sitt modersmål. Det är även viktigt att eleverna får en del undervisning på »andraspråket« varje skoldag. Bäst har det varit när inläringen av andraspråket sker via undervisningen i andra ämnen, av lärare med behörighet att undervisa i ämnet »engelska som andraspråk«. Interaktiva, forskande, tematiska och andra »moderna« arbetsätt gynnar dessa elevers långsiktiga resultat, mer än den mer traditionella undervisningen.

Det sociokulturella stödet har även visat sig viktigt. De skolor som haft en positiv inställning till tvåspråkighet och elevernas mångkulturella bakgrund fick fram topp-presterande elever. Olika former av integration med majoritetselever under minst hälften av skoldagen kan vara mycket effektiva. I helt sepa-

rata modersmålsklasser riskerar man dessutom att utveckla lägre förväntningar på eleverna. Andra faktorer som haft betydelse för skolresultaten är elevens kognitiva och akademiska nivå på modersmålet, samt föräldrarnas utbildningsnivå. (Thomas W.P. and V. Collier, 1997.)

Lärdomar för skolor i Sverige?

Studien som presenterats ovan ger många idéer om hur elever med utländsk bakgrund kan nå bättre studieresultat. Det man kan fundera över är hur väl dessa idéer kan anpassas till svenska förhållanden. Sverige har inte lika stora språkgrupper som de har i USA och ofta används en närhetsprincip i Sverige när det gäller var barnen går i skolan. Ett alternativ, som Collier och Thomas lyfter fram, kan vara att låta olika skolor inom ett gemensamt distrikt få profilera sig mot olika språkgrupper. På det sättet kan även europeiska länder ge eleverna en skolstart som möjliggör goda kunskapsnivåer redan från början. Att anställa en lärare med flerspråkig kompetens som används i den ordinarie undervisningen kan vara mer kostnadseffektivt än att lägga extra resurser på modersmålsundervisningen och andraspråksundervisning. (Thomas, W. P. & Collier, P. V., 2000.)

Även om sammansatta klasser kan vara svårt att åstadkomma i Sverige visar studien ändå på fördelarna och behovet av en längre tids undervisning i elevens modersmål, samt det värdefulla i att utnyttja modersmålet i undervisningen av de övriga skolämnen.

Tvåspråkighetens möjligheter i Sverige – exemplet Kroksbäcksskolan

Det finns skolor i Sverige som arbetat efter liknande tvåspråkighetsmodeller som Colliers och Thomas studie förespråkar, däribland Bredbyskolan i Rinkeby, Stockholm och Kroksbäcksskolan i Hyllie, Malmö. I nedanstående exempel ska vi ta del av de erfarenheter och resultat som detta givit vid Kroksbäcksskolan under skolåret 2001/2002. Exemplet baseras på en utvärdering som gjordes på uppdrag av Malmö stad av Mathias Blob. (Blob M., 2002.)

Höstterminen 2001 inrättades studieverkstaden vid Kroksbäcksskolan, inom Hyllie stadsdelsförvaltning i Malmö. Hyllie stadsdel är geografiskt placerat i den sydvästra delen av Malmö stad. I Hyllie stadsdel bor det ca 31 000 personer och av dessa har ca 35 procent utländsk bakgrund. Det finns ett flertal olika språk representerade i stadsdelen varav pashto, arabiska och

albanska är några av de större. Dessa demografiska fakta återspeglas även av den mångfald vi kan finna på Kroksbäcksskolan. Under läsåret 2001/02 studerade 622 elever vid skolan, av dessa hade 485 elever (78 procent) utländsk bakgrund.

Bakgrunden till studieverkstaden är att allt fler elever lämnade skolan med ofullständiga betyg i ett eller flera ämnen. Skolledningen för Kroksbäcksskolan konstaterade även att elever med ett annat modersmål än svenska var överrepresenterade i gruppen med ofullständiga betyg. Vid ett studiebesök på en skola i Göteborg inspirerades skolledningen att initiera en form för modersmålsbaserad stödundervisning på Kroksbäcksskolan. Denna pedagogiska metod syftar till att stärka kunskaperna i svenska språket och övriga ämnen genom användandet av elevens modersmål. Den språkliga och etniska sammansättningen vid Kroksbäcksskolan gjorde att man valde att fokusera på de tre stora språken som finns representerade här: pashto, albanska och arabiska.

Genom ett samarbete med Hyllie stadsdelsförvaltning rekryterades sex stycken arbetslösa lärare med ovanstående språkkompetens från Hyllie bostadsområde. Dessa lärare utgjorde tillsammans en »stödgrupp« på skolan. Den aktuella verksamheten är uppdelad på sex lärare i två grupper. Den ena gruppen har hand om elever från förberedelseklass till femte klass, medan den andra har elever från sjätte till nionde klass. Sammantaget finns det kompetens i nio olika språk vid studieverkstaden.

Verksamheten bedrivs i Kroksbäcksskolans ordinarie lokaler. Gruppen som bistår de äldre eleverna har sin huvudsakliga arbetsplats förlagd till skolans bibliotek och den andra gruppen som bistår de yngre eleverna har sin huvudsakliga arbetsplats förlagd till en lokal i nära anslutning till de aktuella elevernas klassrum. Lokalen för de yngre eleverna används enbart som gruppens lokal och inte till något annat ändamål på skolan. Utöver denna separata studieverksamhet, arbetar lärarna i de ordinarie klassrummen under ordinarie lektioner. Vid dessa tillfällen fungerar lärarna som extrahjälp till den ordinarie ämnesläraren.

Pedagogiska metoder

Pedagogiken vid studieverkstaden är mycket individorienterad. Lärarna inleder varje ny kontakt med att sätta sig in i elevens sociala, kunskapsmässiga och kommunikativa nivå och förmåga. Dessa nivåer fastställs främst genom samtal med eleven själv, men även genom de kontakter lärarna har med övriga lärare i skolan, samt med föräldrar till elever. Lärar-

laget eftersträvar en individorienterad måluppfyllelse, där eleven ska kunna förstå målen, känna att dessa mål går att uppfylla och även rent faktiskt erfar att de uppfylls. Denna självförlitningsmetod gör att eleven kan arbeta motiverat då resultaten är tydliga. En av förutsättningarna för denna pedagogik har varit att arbeta med små grupper.

För att vidga förståelsen av ett abstrakt språk används en pedagogik som även återfinns inom ämnet »svenska som andra språk«. I korthet går den ut på att ge eleven en konkret upplevelse/erfarenhet av orden. I exempelvis matematikundervisningen arbetar läraren med konkreta former (geometriska modeller) för att eleven ska få en känsla för de olika matematiska formerna och de begrepp som appliceras, och inte bara läsa dem. Detta ger eleven större möjligheter att tillgodogöra sig de abstrakta matematiska begreppen och termerna, då de relaterar till en subjektivt upplevd verklighet. För elever som har svårt med det svenska språket, innebär denna form av konkret pedagogik en ingång till en första förståelse för matematik.

Dock är det utan tvekan så att den mest påtagliga skillnaden i pedagogik, jämfört med traditionell ämnespedagogik, är bruket av modersmålet parallellt med svenska språket. Denna modersmålsbaserade pedagogik används såväl i matematikundervisningen som i de andra ämnena eleverna söker hjälp eller stöd i. På detta vis kan båda språken berikas och utvecklas, samtidigt som eleven känner att det faktiskt går att förstå det som skrivs i boken. Genom att all kommunikation mellan lärare och elev sker på båda språken – med stor variation i fördelning mellan dem – skapas en miljö där det är stimulerande att växla mellan de båda.

I den projektutvärdering som gjorts av Malmö stad, framkommer det att elevers självförlitning ökat till följd av den modersmålsbaserade undervisningen. Då eleverna förstår själva frågan eller problemet som ska lösas, har deras förlitning till sina egna förmågor kunnat höjas. Detta innebär även att eleverna kan arbeta mer och mer med utgångspunkt i det svenska språket. Eftersom varken modersmålet eller svenskan placeras i en hierarki, där det ena föredras framför det andra, har en normalisering av tvåspråkigheten även bidragit till att kunskaper lättare kan inhämtas på svenska.

En skola i dialog

Arbetet för en förbättrad dialog mellan skola och hem har givits stort utrymme på Kroksbäcksskolan. Här har studieverkstadens lärare fått en central funktion, där de på olika sätt medverkat till en förbättrad dialog och relation med elevernas föräldrar. I

utvärderingen poängteras fördelarna med att lärarna har språkliga kunskaper, men också kunskaper om kulturella koder, dvs. inte bara vad man ska säga rent språkligt utan hur man uttrycker olika saker i olika sammanhang. Kontakten med föräldrarna har skett på olika sätt. De nya lärarna har medverkat vid utvecklingssamtal (ibland i egenskap av tolk), föräldrautbildningsdagar, men kanske främst genom den löpande kontakten gällande undervisningen. Genom att lärarna bor i området har det även funnits naturliga mötesplatser utanför skolans värld. Tack vare lärarnas kontaktytor i det omgivande närsamhället, har det skapats en mycket god atmosfär kring Kroksbäcksskolan. Lärarnas närvaro i lokalmiljöns organisationer har även bidragit till att föräldrar närmat sig skolans värld via dessa lärare. Många av lärarna umgås även med en del föräldrar på fritiden. Detta betyder att man vid flertalet tillfällen ges en möjlighet till att diskutera barnens/elevernas situation. (Blob M., 2002, sid. 37.) Detta har skapat informella relationer som förbättrad dialogen mellan skola och hem.

Ökningen av kontakterna mellan hem och skola har varit och är en mycket uppskattad del av studieverkstaden verksamhet. Föräldrarna påtalar ofta för lärare och andra hur mycket de uppskattar att någon kan berätta för dem hur det går för deras barn i skolan, på ett sådant sätt att de förstår vad som menas. Ett exempel på hur missuppfattningar lätt kan uppstå var när en klasslärare skulle tala med några föräldrar om deras barns skolprestation. (Ibid., sid. 36.) Läraren hade sagt att eleven var bra men kunde bli bättre. Föräldrarna hade tolkat detta som om allt var perfekt. Efter ett tag hade elevens skolprestationer sjunkit något varpå föräldrarna fick ett samtal från studieverkstaden. Då studieverkstans lärare förklarade situationen för föräldrarna blev de mycket förvånade, då de tolkat allt vad klassläraren tidigare sagt som positivt. Efter ett tag kunde detta missförstånd redas ut och även användas som mall vid kommande föräldrasammankomster för att förklara elevens kunskaper.

I samband med att studieverkstaden slog upp sina dörrar hösten 2001 anordnades olika föreläsningar för att stimulera dialogen med elevernas föräldrar. Uppslutningen till dessa diskussionskvällar, där skolans roll i samhället diskuterades, belystes och relaterades till hemmets/föräldrarnas roll, var över all förväntan. Tack vare en flerspråklig kompetens på plats, gavs det ett utrymme att ta upp generella såväl som specifika frågeställningar kring skolans verklighet. Dessa dialogkvällar har bland annat resulterat i att föräldrarna kunnat stödja sina barn i deras skolarbete på ett bättre sätt. Träffarna har även bidragit till att skapa en dialog mellan föräldrar med utländsk bakgrund och

de som inte har utländsk bakgrund. Genom dessa samtal har en ömsesidig förståelse för föräldraskapet utvecklats och fördomar och felaktigheter brutits ned. Vid ett tillfälle berättade en förälder att:

– Jag hade ingen aning om att även de hade regler hemma... min son säger att de inte har det, de gör som de vill... nu har jag dock fått höra från en svensk förälder att det inte är så... det är precis som hemma hos oss... (Ibid., sid. 7.)

Genom dessa hem och skola dialoger skapas möjligheter för många parter, föräldrar med eller utan utländsk bakgrund, såväl som skolan och det svenska samhället i övrigt, att förmedla information och därmed öka kunskaperna om varandra. Med andra ord, en dialog som även skapar förutsättningar för integration i ett större sammanhang. För att detta ska kunna ske har det, konstaterar utvärderingen, varit extremt viktigt att det funnits språklig tolkkompetens på plats.

Sammantaget kan man se att det s.k. »externa« arbete som lärarna på studieverkstaden bedriver – med framförallt en intensifierad föräldrakontakt – har inneburit att elevens sociala vardag blivit känd för läraren. Dessa föräldrakontakter har även uppskattas av eleverna själva då det, som någon elev uttryckte det: »motiverar mig... skönt att höra mamma eller pappa fråga hur det går i skolan«. (Ibid., sid. 35.) Elever berättar i olika intervjuer som gjorts, att de upplevt ett visst utanförskap i relation till övriga lärare. De säger att de aldrig fått den sociala kontakt med skolans lärare som de anser sig vara i behov av. Dock menar de att denna sociala kontakt återfinns på studieverkstaden, vilken gör det möjligt för dem att samtala, diskutera och »vara sig själva«. I det vanliga klassrummet menar de att de inte förstår riktigt hur de ska vara, vad de ska göra och varför de ska göra detta. Däremot säger flera elever att de i studieverkstaden får klara och tydliga besked om vilka de är och vad det förväntas av dem.

Studieresultat

De elever som besökt studieverkstaden uppvisar en mer positiv betygsutveckling än de elever som inte besökt verkstaden. Det gäller i samtliga ämnen. (Ibid., sid. 21ff.) Även om de elever som besökt studieverkstaden fortfarande har sämre skolbetyg i vissa ämnen har de en snabbare utvecklingstakt än övriga elever. Utvärderingen menar att de statistiska uppgifterna klart indikerar att det arbete som bedrivs vid studieverkstaden har en positiv effekt på elevernas förmåga

att uppnå målen för undervisningen. I rapporten framgår även att betygsutvecklingen vid Kroksbäcksskolan är bättre än genomsnittet för skolorna i Malmö kommun.

För att få en bredare uppfattning om studieverkstaden resultat, har det vid sidan av den sedvanliga betygstatistiken, gjorts andra undersökningar. Både en enkätundersökning, intervjuer och observationer har gjorts i detta syfte. Bland annat har man, via en enkät, bitt övriga lärare på skolan att uppskatta elevens (dvs. de elever som använder studieverkstaden resurser) eventuella förändring. Enkätresultaten visar att en övervägande del, 68 procent, av eleverna som uppsöker studieverkstaden anses uppvisa en positiv utveckling av studieresultatet. Av dem som inte uppvisar någon förändring, 32 procent, menar lärarna att flera av dessa vistats för kort tid vid studieverkstaden för att det ska gå att uttala sig om en förändring.

Flertalet av studieverkstadens lärare relaterar de positiva resultaten till den ökade studiemotivation som de sett hos eleverna. Vid flera tillfällen omtalas en nyfunnen nyfikenhet bland eleverna, en nyfikenhet som bidrar till att studierna går lättare. Många av de övriga lärarna påpekar de beteendemässiga förändringar som ägt rum. Flertalet elever har tack vare vistelsen i studieverkstaden, och de samtal de haft här, uppvisat ett större lugn och en ökad koncentrationsförmåga. Det framkommer också att självförtroendet växt hos en stor majoritet av de elever som läst vid studieverkstaden. En engelsklärare i studieverkstaden berättar:

I början när de kom till mig orkade de ingenting...de ville inte läsa eller tala...då började vi med att prata om annat och så kunde vi efterhand börja leta i engelskaboken efter ämnen som kunde intressera...det var inte konstigt att de inte jobbade i klassen...de förstod inte vad som stod i boken och de visste inte vad de skulle fråga...idag har de godkänt och väl godkänt i engelska. (Ibid., sid. 21.)

I de så kallade »läsgrupperna« som hålls i anslutning till studieverkstaden har eleverna erbjudits en möjlighet till att berika sin vokabulär och träna det svenska språket. Även denna verksamhet har gett god inverkan på elevernas kunskaper i svenska. Sammantaget kan man utifrån dessa undersökningar se att studieverkstaden bidragit till ökad motivation, självkänsla och färdigheter bland eleverna.

Studieverkstaden – ett bra exempel på nytänkande

Efter endast två terminers uppvisar studieverkstaden tydligt positiva resultat. En majoritet av de elever som besöker verkstaden för att få läxhjälp eller studiestöd har förbättrat sina resultat. Detta kan till viss del förklaras med den individfokuserade pedagogik som lärarna vid studieverkstaden använder; en pedagogik som förutsätter att man arbetar med små elevgrupper.

Trots dessa goda pedagogiska metoder poängteras det i rapporten att detta i sig självt inte är hela förklaringen till de lyckade resultaten. För att skapa en harmonisk lärandemiljö krävs en god relation och förståelse mellan lärare och elev, samt mellan hem och skola. I Kroksbäcksskolans arbete har dialogen med föräldrarna prioriterats och studieverkstadens lärare har här haft en tydlig funktion i detta arbete. Genom att anställa lärare som själva bor i området har dessa personer haft ett naturligt kontaktnät på orten. Förutom att detta i sig självt gett förutsättningar för en mer förtroendefull relation mellan hem och skola, har lärarna även fungerat som något av integrerare på plats. De har blivit en länk mellan det övriga samhället och den egna språkgruppen. Skolan har även varit mån om att informationen mellan skola och elev, samt skola och hem ska vara tydlig. I detta sammanhang har studieverkstadens lärare spelat en aktiv roll. Detta sammantaget har, enligt utvärderingen, skapat en tryggare skolsituation för eleverna.

Studien lyfter fram behovet av kvalificerad personal som klarar av flerspråkiga och mångkulturella klasser, både ur en representativitetsaspekt, såväl som ur en kunskapsaspekt. Den visar även på behovet av flexibla arbetssätt som utgår ifrån eleven.

Även Skolverket har framhållit kravet på att skolor ska hitta flexibilitet i arbetssätt, snarare än att befria barn ifrån olika skolaktiviteter eller att barnen segregeras i olika mindre grupper. Skolverket konstaterar dessutom att skolan ofta brister i att tydliggöra sina krav och förväntningar på eleven. (Skolverket, 2001c.)

Detta resonemang anknyter till positiva erfarenheter från både Kroksbäcksskolan och Bredbyskolan. I båda fallen har personalen vinnlagt sig om tydlighet i dialogen mellan elever, föräldrar och skola, snarare än att man accepterat en sänkt ambitionsnivå. Detta förutsätter dock att skolan sätter sig in i elevernas situation och ett stort mått av pedagogisk kreativitet.

SAMMANFATTANDE ANALYS: SKOLAN – HINDER ELLER MÖJLIGHET

Vi har i denna del redovisat utvecklingen av betygsresultaten för elever med utländsk bakgrund i relation till övriga elever och sökt efter förklaringar till dessa skillnader. Vi har också, genom några tydliga empiriska exempel, försökt att illustrera både den problematik som elever med utländsk bakgrund kan möta i skolan, men även visat på vägar vidare in i ett mångfaldssamhälle där ömsesidig respekt och dialog står i fokus.

Sviktande betygsresultat

Det finns anledning att ifrågasätta om elever med utländsk bakgrund får en likvärdig utbildning i grund- och gymnasieskolan. Precis som vi redovisade i *Rapport Integration 2001* finns det tydliga skillnader mellan elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund när det gäller hur väl de lyckas i grund- och gymnasieskolan. Trenden är dessutom negativ för samtliga elevgrupper vilket innebär att skillnaderna mellan elever med svensk och utländsk bakgrund består. Det har de senaste åren skett en generell och kontinuerlig nedgång i såväl andelen elever med behörighet till gymnasium och med fullständiga betyg från gymnasieskolan. Vi kan också se att undervisningen i modersmål och svenska som andraspråk minskar trots att elevantalet som är berättigade till undervisning i modersmål och svenska som andraspråk ökar.

Denna generella bild av sämre resultat för elever med utländsk bakgrund avspeglar sig överallt på den lokala nivån, i alla ämnen och i alla typer av kommuner. Men bilden kan också nyanseras. Flickor med utländsk bakgrund har ett högre betygsgenomsnitt

än pojkar såväl med svensk som med utländsk bakgrund. Gruppen elever med utländsk bakgrund är också mycket heterogen. En stor del av dessa elever är högpresterande. Men faktum att skolmiljön misslyckats med att skapa likvärdiga skolresultat kvarstår. Strukturella faktorer som föräldrarnas utbildningsnivå, socioekonomiska ställning och boende förklarar bara en del av existerande resultat skillnader.

Vanliga förklaringar till de sviktande betygsresultaten

Förklaringarna till varför det ser ut som det gör skiljer sig åt beroende på vem som tillfrågas. De elever som efter nio år i grundskolan inte nått upp till alla mål framhåller bristen på förtroendefulla personliga relationer till lärare och andra vuxna i skolan som en viktig förklaring; de känner sig inte sedda. Föräldrar framhåller svårigheten att få kontakt med barnens lärare. Förvaltningschefer, rektorer och lärare förklarar skolans bristande målpåfyllelse med faktorer på individnivå: familjers sociala problem, elevers inlärnings svårigheter, föräldrars låga utbildningsnivå, utländsk bakgrund samt elevers bristande motivation och språkkunskaper. Forskare är dock överens om att skolans insatser är av stor betydelse. Mycket av forskarnas resultat är också väl känt i skolorna och det finns en medvetenhet om att det behövs förändring. Trots detta väljer, enligt Skolverket, många skolor förenklade arbetsformer och metoder för att lösa problemen, utan att närmare ha analyserat dess orsaker, den egna kompetensen och sättet att bedriva undervisning. Insatser förefaller mer väljas utifrån

tradition och uppfattning av vad som är goda lösningar, och mindre utifrån rationella överväganden och resurstillgång. Ny forskning verkar också tyda på att det finns negativa effekter av att vara elev i en segregerad skola, med stor andel elever med utländsk bakgrund, vare sig eleven har utländsk bakgrund eller inte. En hög rörlighet i elevgruppen kan utgöra en del av förklaringen till detta faktum enligt lärare som arbetar i dessa skolor.

Normalitet och problemfokusering

Allt mer forskning försöker förklara de ogrundade skillnader i skolresultat som de statistiska analyserna tydligt visar. Sådana förklaringar brukar ta fasta på skolmiljön samt uttalade och outtalade normer i skolan. Skolverkets undersökningar visar t.ex. att elever med utländsk bakgrund är mer utsatta för kränkande handlingar och känner sig mer negativt behandlade i skolan. Andra forskare visar hur olika föreställningar om normalitet hos skolpersonalen tenderar att stämpla elever med utländsk bakgrund som avvikare och därmed uppfattas som problem. Uppfattningar baserade på stereotypa föreställningar om elever med utländsk bakgrund och deras familjer innebär mer än kränkande särbehandling. Det riskerar också att skapa negativa självuppfattningar hos eleverna själva om sin kapacitet och förmåga. Problemfokuseringen drabbar också modersmålsundervisningens ställning på skolorna. Trots att modersmålsundervisning verkar öka elevers möjligheter att nå målen i alla skolämnen och att dess ställning i lagar och förordningar är förhållandevis stark är den lågt prioriterad och värderad.

Eleversortering och kategorisering

Vi har genom att ta del av en fältundersökning, genomförd i en medelstor stad, visat hur en särbehandling av elever med utländsk bakgrund kan gå till i praktiken. Med utgångspunkt från skolpersonalens arbete med nya klassammansättningar visar studien att arbetet genomkorsas av både integrationssträvanden och föreställningar om elever med utländsk bakgrund som elever med problem och specifika behov. Trots att det inte är någon uttalad sorteringsgrund är det framförallt dessa elever som står i fokus för eleversorteringen. Trots välvilliga integrationsambitioner resulterar eleversorteringen i en särbehandlande praktik av elever med utländsk bakgrund – en praktik som är relaterad till kategoriseringarna

»invandrarelev«, »svenska 2-elev« och »innerstads-elev«. Samtliga tre kategoriseringar omfattar elever med utländsk bakgrund och i samtliga fall framträder tydliga problembeskrivningar och föreställningar om svårigheter som behöver åtgärdas. Kategoriseringen invandrarelev handlar om dominerande, bråkiga och annorlunda elever. Sv2-elev handlar om elever med språksvårigheter, vilka mer eller mindre inverkar på hela deras undervisningssituation. Kategoriseringen innerstadselev fokuserar på brister hos eleverna, det som dessa elever inte har i en jämförelse med andra elever. Det visar sig också att dessa tre kategorier egentligen främst gäller för pojkarna. Det är killar med utländsk bakgrund som främst stämplas som avvikande från normen. Eleversorteringen grundar sig alltså i skolpersonalens föreställningar om »invandrarelev« specifika problem och behov, vilka behöver tillgodoses – och att de är annorlunda i förhållande till »svenska« elever.

Modersmålet som resurs

Det finns ett tydligt problem – och bristtänkande kring elever med utländsk bakgrund. Men vi har i skoldelen också visat på möjligheterna av ett perspektivskifte som istället ser elevens kulturella och språkliga bakgrund som en resurs. Omfattande amerikansk forskning har visat de stora möjligheter som finns med undervisning på modersmålet. Elever som fått omfattande undervisning på modersmålet som en del av den ordinarie undervisningen har presterat mycket bra resultat. Den viktigaste framgångsfaktorn var att eleverna fick en mer adekvat undervisning i samtliga ämnen på sitt modersmål. Sämst hade det gått för de elever som fick den undervisningsform som oftast används i Sverige, dvs. en ren språkundervisning i »svenska som andraspråk« vid sidan om ordinarie undervisning. I en sådan modell är riskerna för att utveckla lägre förväntningar på eleverna stora. Ett exempel på det såg vi i fältundersökningen där svenska som andraspråk användes som avlastningsplats för lågpresterande elever med svensk bakgrund. Den amerikanska modellen kan vara svår att använda i Sverige eftersom språkgrupperna är fler och mindre. En modell i samma anda, där modersmålet utgör en resurs för kunskapsbyggandet, har dock prövats på Kroksbäcksskolan i Malmö med goda resultat. Den pedagogiska metoden är individfokuserad och syftar till att styrka kunskaperna i svenska språket och övriga ämnen genom att använda modersmålet. Lärare med anknytning till lokalsamhället och med kunskap i elevernas modersmål har anställts, vilket

bidragit till att skapa bättre relationer och förtroende mellan skola och hem. Även andra lärare har genom de nya lärarna ökat kunskapen och förståelsen av elevens sociala vardag. studieverkstaden har också, enligt utvärderingar, bidragit till en normalisering av tvåspråkigheten och att elevernas självförtroende har ökat. Sammantaget har studieverkstaden bidragit till ökad motivation, självkänsla och färdigheter bland eleverna. Betygsresultaten förbättras också snabbt för dem som besöker verkstaden.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att en tvåspråkig undervisning, där barnens individuella för-

kunskaper tas tillvara, kan ge positiva förutsättningar för skolresultaten. Ett utvecklat språk ger dessutom viktiga förutsättningar för att klara sig vidare in i vuxenvärlden. Men enbart ett utvecklat språk, eller goda betyg, öppnar inte alltid vägen in i det svenska samhället. Bakomliggande tankestrukturer som skapar ett diskriminerande agerande från omgivningens sida utgör ett stort hinder för elevernas möjligheter i skolan och i förlängningen deras möjligheter att uppleva delaktighet i samhället. För att komma tillrätta med detta behövs en ärlig och djup självgranskning av skolans institutionella normer och system.

REFERENSER

- Arai, Mahmood, Lena Schröder, Roger Vilhelmsson 2000, *En svartvit arbetsmarknad – En ESO-rapport om vägen från skola till arbete*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Stockholm: DS 2000:47
- Asplund Carlsson, Maj, m.fl., 2001, *Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola: en kunskapsöversikt*, Stockholm: Skolverket
- Ball, Stephen, 1981, *Beachside comprehensive : a case-study of secondary schooling*, Cambridge: Cambridge U.P.
- Blob, Mathias, 2002, *Kroksbäcksskolans studieverkstad*, Malmö stad
- Gillborn, David, 1990, »Race«, *ethnicity and education: teaching and learning in multi-ethnic schools*, London: Unwin Hyman
- Gustafsson, Jan-Eric m.fl., 2002, *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*, Stockholm: Skolverket
- Högskoleverket, 2002, *Studieresultat och bakgrund*
- Jackson, Philip W. 1990, *Life in classrooms*, New York: Teachers College Press
- Lahdenperä, Pirjo, 1997, *Invandrarbakgrund eller skolsvårigheter? : en textanalytisk studie av åtgärdsprogram för elever med invandrarbakgrund*, Stockholm: HLS
- Lundh, Christer (red.), 2002, *Välfärdspolitiska rådets rapport 2002: Arbete? Var god dröj!: Invandrare i välfärdssamhället*, Stockholm: SNS Förlag
- Mac an Ghaill, Máirtín, 1994, *The making of men: masculinities, sexualities and schooling*, Buckingham: Open Univ. Press
- Mattsson, Katarina, 2001, *(O)likhetens geografier – Marknaden, forskningen och de Andra*, Uppsala universitet: Geografiska regionstudier, nr 45.
- Ogbu, John, 2002, »Does culture make a difference in minority education?«, i Nadia Banno Gomes (ed.), *Reflections on diversity and change in modern society: a Festschrift for Annick Sjögren*, Botkyrka: Mångkulturellt centrum
- Parszyk, Ing-Marie, 1999, *En skola för andra: minoritetslevers upplevelser av arbets- och livsvillkor i grundskolan*, Stockholm: HLS
- Rönnerberg, Irene och Lennart Rönnerberg, 2001, *Minoritetslever och matematikutbildning – en litteraturoversikt*, Stockholm: Skolverket
- SCB, 2002, *Personer med utländsk bakgrund: Riktlinjer för redovisning i statistiken*, Stockholm: Mis 2002:3
- Sjögren, Annick, 2001, »Enspråkighet och mångfald«, i Joanna Bankier m.fl., *Nyhetens obehag: essäer om modersmål, kultur och nationell identitet*, Nora: Nya Doxa
- Skolverket, 1995, *Svensk läsundervisning i ett internationellt perspektiv*, Stockholm: Skolverket
- Skolverket, 2001a, Rapport 203. *Barns omsorg*, Stockholm: Skolverket
- Skolverket, 2001b, Rapport 209. *PISA 2000*, Stockholm: Skolverket
- Skolverket, 2001c, Rapport 202. *Utan fullständiga betyg: Varför når inte alla elever målen?*, Stockholm: Skolverket
- Skolverket, 2001d, *PISA fördjupningsstudie*, Internt arbetsmaterial på Skolverket
- Skolverket, 2002a, *Situationen i barnomsorg och skola för barn och unga med utländsk bakgrund, internt arbetsmaterial från Skolverket*, Dnr. INT-37-03-91
- Skolverket, 2002b, *Flera språk – fler möjligheter: Utveckling av modersmålsstödet och modersmålsundervisningen 2002*, Regeringsuppdrag
- Skolverket, 2002c, *Relationer i skolan – en utveckling eller destruktiv kraft*, Stockholm: Skolverket
- SOU 2000:39, *Välfärd och Skola*, Stockholm: Fritzes
- Thomas, Wayne P and Virginia Collier, 1997, *School effectiveness for language minority students*, NCBE
- Thomas, Wayne P. & Collier, Virginia 2000, »Skolgång på det egna språket oslagbart«, *Lärarnas tidning* nr 7 2000
- Willis, Paul E. 1993, *Learning to labour : How working class kids get working class jobs*, Hampshire : Ashgate
- Woods, Peter, 1979, *The Divided School*, London: Routledge & Kegan Paul

DEL III
BOENDET

BOENDESEGREGATIONEN

Inledning

Att beskriva samhällsutvecklingen i förhållande till de integrationspolitiska målen handlar ofta om att redogöra för hur obalanser i fråga om välfärd mellan olika befolkningsgrupper förändras. I delen om utvecklingen på arbetsmarknaden (se sid. 27ff) analyseras exempelvis skillnader i sysselsättning mellan den inrikes och utrikes födda befolkningen. Följande kapitel sätter fokus på den rumsliga dimensionen av denna typ av obalanser. Skillnaderna i fråga om sysselsättning har exempelvis en rumslig dimension i och med att arbetslösa och sysselsatta i viss utsträckning bor geografiskt åtskilda. Frågor som rör denna form av uppdelat boende efter socioekonomiska eller etniska gränser – dvs. boendesegregation – har kommit att inta en allt mer framträdande roll på den politiska agendan under det senaste decenniet.

Boendesegregation kan definieras som en form av uppdelning av kategorier av människor genom ett åtskilt boende i olika bostadsområden eller stadsdelar. Begreppet används ofta i negativ bemärkelse och då nästan uteslutande när man syftar på ett koncentrerat boende av befolkningsgrupper som i någon mening är resurssvaga. I den allmänna debatten används begreppet »segregerade bostadsområden« ofta om områden som har en överrepresentation av arbetslösa, socialbidragstagare och personer med invandrarbakgrund. Denna användning av segregationsbegreppet är dock problematisk eftersom det i sig ger uttryck för en ensidig bild av boendesegregation och riskerar att leda tankarna fel i fråga om segregationens orsaker. Att en viss befolkningskategori är överrepresenterad i en del av staden innebär med nödvändighet att samma kategori är underrepresen-

terad i andra delar av staden. Stadens mest homogena delar i socioekonomisk och etnisk mening är sällan de områden som allmänt brukar benämnas som segregerade, utan snarare stadsdelar som präglas av en i huvudsak svenskfödd befolkning med förhållandevis höga inkomster och en underrepresentation av boende med utländsk bakgrund.

Segregationens bakomliggande processer kan delvis förklaras som ett resultat av människors bostadsval och flyttmönster. Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att det i första hand är de mer resursstarka befolkningsgrupperna som kan välja bostad och bostadsområde. Kulturgeografen Roger Andersson förordar begreppet »svenskglesa bostadsområden« framför »invandrantäta bostadsområden«. Därmed fäster man uppmärksamheten på den svenskfödda befolkningens flyttningar och bostadsval i studier av hur den etniska boendesegregationen utvecklas (Andersson 2001, sid. 121).

Boendesegregation – enbart ett storstadsfenomen?

Socioekonomisk och etnisk boendesegregation är inte enbart ett storstadsfenomen utan förekommer i varierande omfattning i samtliga Sveriges städer och tätorter. Uppmärksamheten i frågan har dock i första hand riktats mot landets tre storstadsregioner, Stockholm, Göteborg och Malmö. De tre storstadsregionerna kan också sägas inta en särställning i fråga om boendesegregationens utbredning och konsekvenser. Flertalet av landets bostadsområden där de boende med svensk bakgrund är i minoritet ligger i någon av storstadsregionerna (ibid. sid. 122). I detta samman-

hang är också bostadsområdenas och stadsdelarnas storlek viktig. Det är i första hand i storstadsregionerna som vi finner svenskglea stadsdelar som är tillräckligt stora för att bilda underlag för grundskolors upptagningsområden. Boendesegregationen kan därmed avspegla sig i exempelvis en skolegregation efter socioekonomiska och etniska mönster. Barn och ungdomar påverkas i många avseenden mest av segregationens konsekvenser eftersom de vanligtvis är hänvisade till de institutioner som är knutna till det geografiska område som den egna stadsdelen utgör. Inte bara skolor utan även daghem, fritidshem och idrottsföreningar har ofta upptagningsområden begränsade till en specifik stadsdel i de större städerna.

Storstadspolitik – antisegregationspolitik

Boendesegregationen i de tre storstadsregionerna har under 1990-talet varit föremål för en rad statliga interventioner. (För en översikt se Integrationsverkets rapport 2002:01 *Förort i fokus – interventioner för miljoner*). I maj 1998 godkände riksdagen *Storstadspropositionen* (proposition 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*) och därmed lades grunden för en ny nationell politik för landets storstadsregioner. De övergripande målen för den nya politiken är två: »att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för tillväxt och därmed kunna bidra till att nya jobb skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet«, samt »att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstadens invånare.«¹ (Prop. 1997/98:165, sid. 30.) Staten har avsatt drygt

1 Målet om att bryta segregationen är i sin tur nedbrutet på åtta delmål: 1. Sysselsättningsgraden i de socialt utsatta bostadsområdena bör höjas för både män och kvinnor. 2. Socialbidragsberoendet bör minskas. 3. Det svenska språkets ställning bör stärkas, såväl bland barn och ungdomar som i den vuxna befolkningen. 4. Alla elever bör ges förutsättningar att nå målen i grundskolan. Det är särskilt viktigt att ingen elev lämnar grundskolan utan tillräckliga kunskaper i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik. 5. Utbildningsnivån i den vuxna befolkningen bör höjas – de som saknar utbildning motsvarande svensk gymnasiekompetens bör erbjudas detta. 6. Alla stadsdelar i storstäderna bör uppfattas som attraktiva och trygga av dess invånare, och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer. 7. Folkhälsoläget, både i form av ohälsotal och självupplevd hälsa, bör förbättras. 8. Det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka i de utsatta bostadsområdena.

Storstadssatsningens sju kommuner och de 24 områden som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen:

Huddinge:	Västra Skogås, Vårby och Flemingsberg
Botkyrka:	Alby, Hallunda-Norsborg, Fittja
Haninge:	Jordbro
Stockholm:	Rågsved, Skärholmen, Rinkeby, Tensta, Husby
Södertälje:	Fornhöjden, Ronna, Geneta, Hovsjö
Malmö:	Södra innerstaden, Fosie, Hyllie, Rosengård
Göteborg:	Gårdsten, Hjällbo, Bergsjön, Norra Biskopsgården

två miljarder kronor för finansiering av de insatser som under perioden 1999–2003 genomförs inom ramen för den s.k. storstadssatsningen. Detta riktade stöd har tilldelats sju storstadskommuner – Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje – för insatser i sammanlagt 24 geografiskt avgränsade stadsdelar.

Integrationsverket har haft ansvaret för en *nationell* utvärdering av storstadssatsningen och de lokala utvecklingsavtal som staten tecknat med de sju kommunerna. Integrationsverkets slutrapport inom ramen för det nationella utvärderingsuppdraget (*På rätt väg?* Integrationsverkets rapportserie 2002:05) överlämnades till regeringen i juni 2002.

I följande avsnitt kommer vi, med stöd av statistiska data, att beskriva och analysera utvecklingen i fråga om den socioekonomiska och etniska boendesegregationen under 1990-talets sista år i de tre storstadsregionerna. Vi kommer delvis att utgå från de 24 bostadsområden som omfattats av storstadssatsningen och därmed pekats ut som särskilt utsatta för segregationens negativa effekter. Syftet är dock att analysera segregationens utveckling i storstadsregionerna i sin helhet. För att spegla denna utveckling används dels de 24 områdena, dels ett urval av andra stadsdelar för att på olika sätt ge exempel på hur boendesegregationen utvecklats under det sena 1990-talet.

Boendesegregation som problembild

Storstadspolitikens övergripande mål tar sikte på att bryta boendesegregationen, dvs. att bryta koncentrationen av olika befolkningsgruppers boendemönster. Det är kombinationen av social, ekonomisk och etnisk boendesegregation som utmålats som särskilt problematisk. I Storstadskommitténs slutbetänkande definieras boendesegregationen som ett problem enligt följande: »med segregation menas inte bara

en socioekonomisk och etnisk uppdelning av olika befolkningsgrupper, det kan också vara frågan om en uppdelning av olika boendemiljöer. När dessa olika uppdelningar sammanfaller kan boendesegregationen bli allvarlig.« (SOU 1998:35, sid. 12).

I storstadspropositionen (Prop. 1997/98:165) beskrivs i sin tur segregationen som ett hot mot det *kollektiva samhällsintresset*. En bild tecknas av ett framväxande klassamhälle med en etnisk dimension. Segregationen anses vara en ödesfråga för Sverige då den leder till för *samhället negativa konsekvenser*:

Segregationen hotar att undergräva den grundläggande förutsättningen för varje samhälle: medborgarnas känsla av ansvar för varandra och för samhället. [...] I slutänden av segregationsspiralen finns ett uppdelat samhälle, där en stor grupp ställs utanför. Det är ett samhälle som alla förlorar på, eftersom det i dess spår följer ökade sociala spänningar, otrygghet och kriminalitet. Istället för solidaritet och samhörighet, så blir egenintresse och misstro grunden i samhället. (Prop. 1997/98:165 sid. 8.)

Även urbaniseringsprocessen i sig betraktas som ett hot. Det talas om att urbanisering leder till förändringar i normsystemet av mer negativ karaktär, till exempel genom ökad anonymitet och minskad social kontroll. Vidare konstateras att de ökade klyftorna i samhället även utgör ett ekonomiskt problem, då samhället inte förmår att ta vara på alla människors skaparkraft och vilja till arbete. Fattigdomen och segregationen hotar med andra ord fundamenten för tillväxt och välfärd i hela samhället.

I propositionen betonas slutligen individernas rätt till lika möjligheter att förverkliga sina livsprojekt. Personer i utsatta områden ska alltså ha samma *förutsättningar* som i övriga landet. Politiken »syftar till att utjämna de strukturella orättvisor som finns mellan olika områden...« för att skapa jämlika levnadsvillkor (ibid. sid. 9).

Boendesegregation kan delvis förklaras som ett *resultat* av individers möjlighet att agera på bostadsmarknaden. Möjligheten att själv välja var man vill bo är dock i många fall liten eller obefintlig. I detta sammanhang är orsaken till segregation viktig. Är den ett uttryck för fria val eller inte? Forskning som berör denna fråga har exempelvis pekat på att det segregerade boendemönstret bland delar av den invandrade befolkningen inte är ett resultat av egna val, utan att många intar de enda positioner på bostadsmarknaden som står dem till buds (Molina, Irene, 1997). För många innebär valet av bostad i bästa fall att man kan välja mellan olika bostäder inom kategorin utsatta

bostadsområden. Resultatet av den undersökning bland boende i vissa utsatta bostadsområden som redovisas i nästa kapitel visar bl.a. att en betydande andel av de nyinflyttade till dessa områden redan under första året har önskemål om att flytta vidare till andra stadsdelar. Detta stärker ytterligare tesen om att bosättningen i dessa utsatta områden i många fall inte är resultatet av enskilda individers och familjers fria val av bostad och bostadsområde.

Denna aspekt av det segregerade boendet och orsakerna till att vissa människor hamnar i storstädernas ytterområden utmålas i sig inte som ett hot. Individens bristande valfrihet och autonomi i fråga om boendet är inte ett uttryckligt mål i storstadspolitiken. Över huvud taget tonas den etniska segregationen ned till förmån för klassperspektivet – den socioekonomiska segregationen. Det är de ekonomiska klyftorna som riskerar att ge negativa samhälleliga konsekvenser och detta ska avhjälpas genom att kompensera för de sämre förutsättningar som råder i de utsatta områdena. Indirekt kan åtgärderna i längden bidra till att minska (den ekonomiska) segregationen genom att den socioekonomiska nivån hos de individer som bor i storstadssatsningens områden successivt höjs.

Storstadskommittén förklarar segregationens utveckling som ett resultat av den ekonomiska utvecklingen och de efterföljande konsekvenserna för arbetsmarknaden: »under krisen på 1990-talet har klyftorna mellan rika och fattiga kommit att öka – krisen har slagit hårt mot framför allt storstädernas utsatta bostadsområden. Den växande arbetslösheten har ställt stora grupper utanför samhällsgemenskapen, och därtill har klassamhället fått en etnisk karaktär« (Prop. 1997/87:165, sid. 8).

En områdesbaserad strategi med individfokuserade delmål

Det kan ifrågasättas om den områdesinriktning som storstadssatsningen tillämpar är relevant i förhållande till den geografiska fördelningen av de sociala problem som insatserna har som mål att angripa. Roger Andersson pekar på det faktum att den ekonomiska och sociala situationen för många av de befolkningskategorier som står i fokus för storstadssatsningen ofta är generell. Invandrade personer med kort vistelsetid i Sverige är exempelvis arbetslösa i större utsträckning än genomsnittsbefolkningen, oavsett om de bor i ett av storstadssatsningens 24 bostadsområden eller inte. Konsekvensen av den geografiska avgränsningen till de 24 bostadsområdena är att en majoritet av storstadsregionernas befolkning med de sociala problem som insatserna tar sikte på

ställs utanför storstadssatsningens särskilda åtgärder (Andersson, Roger 2002).

Denna geografiska avgränsning stärker antagandet att en koncentration av fattiga människor har betraktats som ett hot i sig vid utformningen av storstadspolitiken. Det är alltså de utvalda områdena med deras koncentration av socioekonomiska problem som är politikens fokus i första hand. Drygt tre fjärdedelar av regionernas fattigare befolkning bor dock utanför de avgränsade områdena vilket visar att fattigdom och social problematik i storstadsregionerna inte lätt kan avgränsas av geografiskt.

En viktig fråga i detta sammanhang är om segregationen som sådan, exempelvis en koncentration av fattiga människor, bidrar till att ytterligare försämra människors redan dåliga utsikter. Konkret skulle detta exempelvis innebära att man som individ löper större risk att bli fattig om man bor i ett område med en överrepresentation av andra fattiga. Likaså är risken att bli arbetslös större om man bor i ett område med relativt sett många arbetslösa. Om så är fallet kan förekomsten av dessa s.k. områdeseffekter betraktas som ett viktigt argument för storstadssatsningens områdesfokuserade strategi – trots att större delen av storstadsregionernas arbetslösa och fattiga befolkning bor utanför de berörda bostadsområdena. Tidigare studier har också kunnat visa på denna typ av negativa konsekvenser av boendesegregation. Det har exempelvis varit möjligt att visa att personer som bor i områden med i huvudsak hyresrätter och där medelinkomsten är låg har sämre löneutveckling än personer som bor i andra, rikare bostadsområden. Det är dock inte helt klarlagt på vilket sätt dessa områdeseffekter uppstår och hur avgörande de är för den socioekonomiska boendesegregationen. Dessa frågor är delvis omstridda – och vissa forskare förhåller sig skeptiska till antagandet om dessa områdeseffekter. Man är dock överens om att många frågor kring områdeseffekter är obesvarade och att det fortfarande saknas systematisk forskning och studier i ämnet (Andersson, Eva, 2001, Andersson, Roger, 2001).

Konstruktionen i storstadspolitiken är motsägelsefull. Å ena sidan har man valt en områdesbaserad strategi. Å andra sidan är flertalet konkreta insatser som åtgärdsplanerna i de lokala utvecklingsavtalen omfattar, inriktade på att förbättra levnadsförhållandena för individerna i de aktuella områdena. Det saknas förslag på hur man mer direkt ska motverka segregationsprocesser i storstadspolitiken. Däremot finns det gott om uppslag för hur indirekt arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska tillgrepp ska förbättra för de individer som för tillfället är bosatta i de aktuella områdena. Den statistik som beskriver omflyttningen

i de av storstadssatsningen berörda områdena visar att personer med relativt sett höga inkomster, i större utsträckning väljer att flytta från områdena än personer med förhållandevis låga inkomster. Den för områdena negativa segregationsprocessen blir tydlig när man kan konstatera att dessa utflyttare ersätts med nya boende med relativt sett lägre inkomster. Det är svårt att se vilka möjligheter som storstadssatsningen, med sina individfokuserade insatser, ger för att långsiktigt bryta denna segregationsutveckling.

Storstadssatsningen har så att säga ett dubbelt syfte när det gäller segregationen i storstadsregionerna. Fokuseringen på 24 utvalda områden parallellt med individorienterade insatser tyder på en ambition att kompensera både för de boendes och för områdenas s.k. utsatthet. Det är därför viktigt att både beskriva utvecklingen utifrån ett individperspektiv och ett områdesperspektiv.

Segregationsprocesserna fortgår

Flyttmönstren till och från storstadsregionernas olika stadsdelar påverkar i stor utsträckning både den socioekonomiska och den etniska boendesegregationens utveckling. Den etniskt och socioekonomiskt selektiva omflyttningen som följande avsnitt beskriver tydliggör vikten av att redovisa utvecklingen även utifrån ett individperspektiv för att förstå vilka processer som ligger bakom förändringarna i fråga om boendemönster efter etniska och socioekonomiska skiljelinjer.

Tabell 1 visar antalet in- och utflyttare i de olika storstadsområdena mellan åren 1997 och 2000 samt hur många som bodde kvar i samma områden under hela perioden.

Den omflyttning som beskrivits ovan påverkar segregationen eftersom de socioekonomiska egenskaper flyttarna har skiljer sig åt. Integrationsverket har i tidigare rapporter visat att människor som bor i de berörda bostadsområdena har en benägenhet att flytta när exempelvis sysselsättningssituationen förbättras, samtidigt som områdena ofta får nytillskott av nyanlända invandrade eller andra personer som i genomsnitt uppvisar en lägre andel sysselsatta och högre andel långvariga socialbidragstagare (se t.ex. Integrationsverkets rapportserie 2001:09, *Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997–2000*). Även om storstadssatsningen bidrar till att exempelvis förbättra de boendes ställning på arbetsmarknaden i de berörda områdena är det alltså inte säkert att detta bidrar till att förbättra områdenas genomsnittliga sysselsättningstal.

TABELL 1

Kvarboende, in- och utflyttade under perioden 1997–2000 samt andel kvarboende år 2000 i procent av 1997 års befolkning i storstadssatsningens områden.

	Kvarboende	Inflyttade	Utflyttade	Kvarboende 2000 i % av 1997 års befolkning
Västra Skogås	4 219	1 284	1 473	71,4
Vårby	4 760	1 151	1 374	74,6
Flemingsberg	6 077	1 992	2 062	70,8
Alby	7 182	2 263	2 782	69,0
Hallunda-Norsborg	13 175	2 708	3 067	77,9
Fittja	5 133	975	1 495	74,0
Jordbro	6 982	1 705	1 855	76,7
Rågsved	6 036	2 356	2 593	66,8
Skärholmen	5 466	1 308	1 430	74,9
Rinkeby	11 014	2 002	2 745	75,8
Tensta	12 453	2 396	3 218	75,7
Husby	7 979	2 192	2 482	72,4
Fornhöjden	2 280	764	950	68,0
Geneta	2 874	1 076	1 206	67,4
Ronna	4 401	1 214	1 295	73,8
Hovsjö	3 278	918	999	75,2
Södra Innerstaden	10 457	7 109	6 422	56,6
Fosie	17 059	5 282	4 960	73,9
Hyllie	8 758	2 467	2 411	74,0
Rosengård	11 488	2 082	3 059	75,4
Bergsjön	8 689	3 308	3 600	66,6
Gårdsten	3 894	1 400	1 698	66,0
Hjällbo	4 413	1 227	1 399	72,1
Norra Biskopsgården	2 505	1 308	1 373	60,5
Samtliga områden	170 572	50 487	55 948	71,7

KÄLLA: STATIV.

En mycket stor andel av de nyanlända invandrarna bosätter sig i något av storstadssatsningens 24 områden. Den 31 december år 2000 bodde 11,8 procent av dem som invandrade under 2000 (sammanslaget 55 322) i något av de 24 områdena. Denna andel har ökat något, men i stort sett varit konstant sedan 1998. Andelen av de utrikes födda totalt som bor i dessa områden ligger på en liknande nivå som för de nyinvandrade och har också ökat något över tiden sedan 1997. Begränsar vi termen »nyanlända invandrare« till att endast omfatta flyktingar och anhöriga, bosatte sig över 20 procent av dem som invandrade år 2000 i storstadssatsningens områden. Snävar vi ytterligare in de invandrade till flyktingar m.fl. från Asien och Afrika är andelen 25 respektive 29 procent. Av Sveriges totala befolkning bodde år 2000 2,8 procent i de berörda områdena.

Inte tyder på att något trendbrott skett under den undersökta perioden. Det sker en fortsatt mycket stor inflyttning av nyanlända invandrare till de tidigare utsatta områdena – en inflyttning som bidrar till att ytterligare vidmakthålla och förstärka en socioekonomisk och etnisk segregation.

Tabell A i tabellbilagan, sid. 251 visar andelen nyinvandrade i vart och ett av de 24 områdena och hur denna andel förändrats mellan åren 1998 och 2000. Med nyinvandrade avses personer som folkbokförts i landet för första gången under det aktuella mätåret. Med sex undantag (Vårby, Hallunda-Norsborg, Fittja, Skärholmen, Rinkeby och Husby) ökade antalet nyanlända invandrare i storstadssatsningens områden under år 2000 jämfört med 1999. Den redovisade statistiken visar att den stora andel av de nyanlända invandare som bosätter sig i storstadssatsningens

områden snarare ökar än minskar. Detta trots de många interventionerna, före och under storstads-satsningen, som syftar till att bryta segregationen. Detta innebär att den etniska och socioekonomiska segregationen inte har förändrats mellan 1997 och 2000. Under år 2000 har denna snarare förstärkts jämfört med tidigare år.

Inflyttningen av asylsökande och nyanlända invandrare är alltså en starkt bidragande orsak till den socioekonomiska och etniska segregationen i storstadsregionerna. I synnerhet som dessa grupper i regel har en betydligt svagare ställning på arbets- och bostadsmarknaden än befolkningen i övrigt.

Även omflyttningen inom storstadsregionerna och landet i sin helhet bidrar till en allt tydligare etnisk boendesegregation. En studie av de inflyttade till de områden som berörs av storstadssatsningen mellan åren 1999 och 2000 visar att knappt hälften av dessa var utrikes födda. Studerar man enskilda områden visar det sig att fördelningen av olika invandrargrupper varierar kraftigt. I Tensta och Rinkeby i Stockholm är exempelvis personer födda i Afrika kraftigt överrepresenterade där de utgjorde ca en fjärdedel av inflyttarna. På motsvarande sätt är invandrargrupper från Asien överrepresenterade i stadsdelar som Fittja, Husby och Rosengård där de motsvarade ca en tredjedel av samtliga inflyttare under nämnda tidsperiod.

Selektiv omflyttning

Med Diagram 1 och 2 gör vi ett försök att med Malmö som exempel spegla något av den selektiva omflyttning som präglar storstadsregionerna och som bidrar till den etniska och socioekonomiska boendesegregationens utveckling. Diagrammen redovisar vilka stadsdelar som utflyttarna från två av de områden som omfattas av storstadssatsningen i Malmö flyttade till mellan åren 1999 och 2000. Staplarna representerar utflyttarnas relativa fördelning på stadsdelar. I Malmös fall omfattas inte hela stadsdelar av storstadssatsningen. Därför särredovisas både de som ingår och de delar som inte ingår i satsningen, exempelvis som »Rosengård storstadssatsningen« respektive »Rosengård övriga«. Det framgår att omflyttningen mellan de mest utsatta delarna av staden är omfattande – i synnerhet bland den utrikes födda befolkningen. Över hälften av de utrikes födda som flyttade från Rosengård flyttade till något av de övriga tre områdena i storstadssatsningen – flertalet till stadsdelen Fosie (diagram 1). De inrikes födda flyttarna har en jämnare fördelning över de olika stadsdelarna. Även bland utflyttarna från Fosie

(diagram 2) uppvisar utrikes och inrikes födda olika flyttmönster. En betydande andel av de utrikes födda flyttar exempelvis till Rosengård medan samma stadsdel tar emot en mycket liten andel av de inrikes födda flyttarna. På detta sätt bidrar den etniskt selektiva omflyttningen till att den etniska boendesegregationen ökar i Malmö.

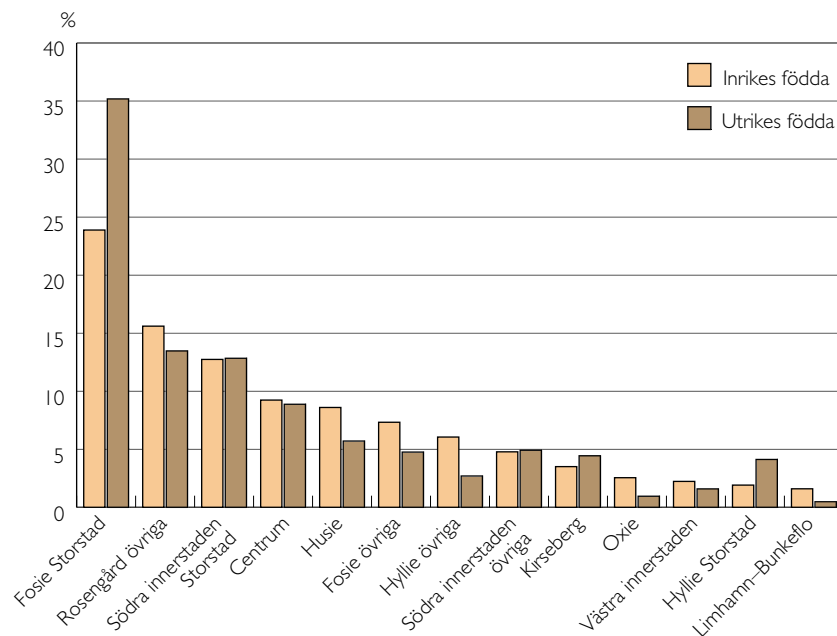
Olika bostadsområdets förändring i fråga om andelen boende med utländsk bakgrund speglar också utvecklingen av boendesegregationen efter etniska skiljelinjer. Diagram 3 visar denna utveckling i Stockholm mellan 1997 och 2001. I de 15 stadsdelar som ingår i diagrammet bor ungefär hälften av Stockholms utrikes födda befolkning. Diagrammet visar dock utvecklingen av andelen med utländsk bakgrund, dvs. även barn där båda föräldrar är utrikes födda har räknats med. De områden där andelarna ökar snabbast är i regel bostadsområden med betydande inslag av hyresrätter i kombination med en geografisk närhet till stadens, sedan tidigare, mest svenskglea områden. I södra Stockholm ökar exempelvis andelen med utländsk bakgrund i stadsdelar i närheten av Skärholmen – Sättra, Bredäng och Vårberg. I söder gränsar Skärholmen dessutom till de norra delarna av Botkyrka med bostadsområden där den utrikes födda befolkningen är i majoritet. Geografisk närhet som enskild faktor tycks dock inte vara tillräckligt för att utvecklingen av befolknings-sammansättningen ska påverkas av angränsande stadsdelar. Västra Stockholms mest svenskglea stadsdelar, Rinkeby och Tensta, gränsar bl.a. till stadens mer välbärgade områden som stadsdelen Spånga med i huvudsak villaområden. Här är andelen utrikes födda och personer med utländsk bakgrund konstant låg. I denna västra del av Stockholm ökar andelen med utländsk bakgrund i första hand i stadsdelar som Kista, Hässelby Gård och Grimsta där inslaget av hyresrätter är större.

Omflyttningens effekter på sysselsättningen

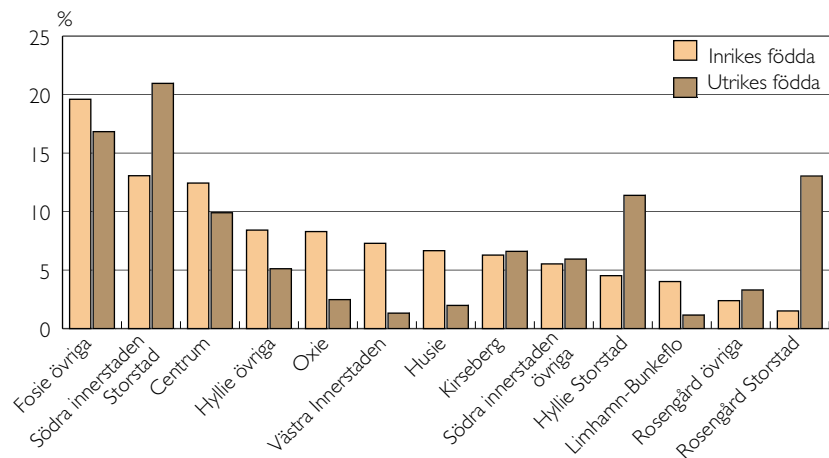
Sysselsättningen ökade förhållandevis kraftigt i flera av storstadssatsningens 24 områden under år 2000 i genomsnitt med 3,3 procentenheter. (Se diagram A i tabellbilagan sid. 251.) Områden som Västra Skogås i Huddinge och Jordbro i Haninge kommun hade detta år en förvärvsintensitet på ca 70 procent vilket bara var marginellt lägre än landets genomsnitt. Av diagram 4 framgår dock att skillnaderna mellan de 24 områdena är stora. I 11 av de 24 områdena har fortfarande mindre än hälften av befolkningen i yrkesaktiv ålder sysselsättning. Det är framförallt bland utrikes födda män som sysselsättningen har ökat. Skillna-

DIAGRAM 1 & 2

Flyttare från Rosengård 1999–2000, procentuell fördelning av flyttare inom Malmö stad på destinationsstadsdelar bland inrikes och utrikes födda.



Flyttare från Fosie 1999–2000, procentuell fördelning av flyttare inom Malmö stad på destinationsstadsdelar bland inrikes och utrikes födda.



KÄLLA: STATIV.

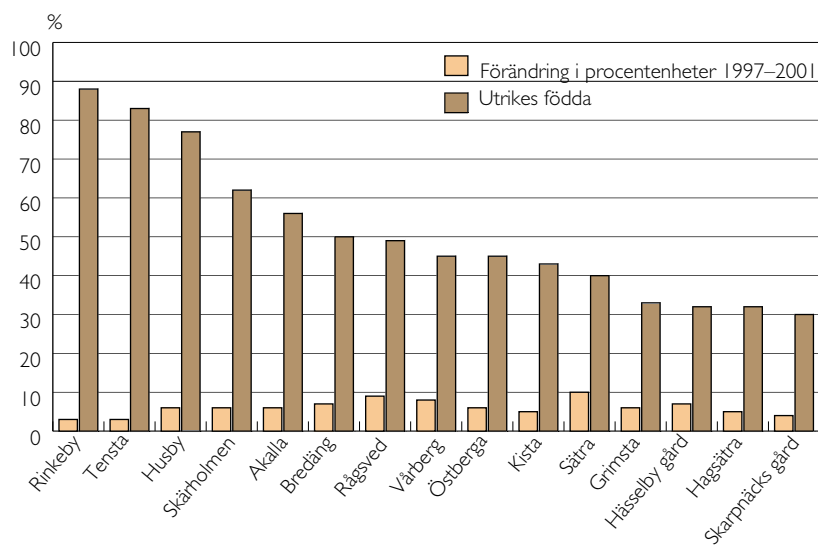
dena mellan kvinnor och män har därmed också ökat i detta avseende under perioden. År 2000 var drygt 55 procent av männen och 48 procent av kvinnorna i yrkesaktiv ålder sysselsatta i de 24 områden som omfattas av storstadssatsningen.

Diagram 5 beskriver hur den socioekonomiskt selektiva in- och utflyttningen påverkar utvecklingen vad gäller sysselsättningen i storstadssatsningens

områden. I åtta av de 24 områdena var förvärvsintensiteten högre bland de som flyttade in jämfört med utflyttarna under år 2000. Det är betydligt fler områden med ett i detta avseende positivt flyttutbyte jämfört med tidigare år. Fortfarande har dock flertalet områden (16 av 24) ett flyttutbyte med övriga Sverige som är till områdenas nackdel. Den negativa tendensen var särskilt stark i Hovsjö i Södertälje, Bergsjön

DIAGRAM 3

Andelen av befolkningen med utländsk bakgrund*) 2001 i Stockholms stadsdelar samt förändringen i procentenheter 1997–2001.



* Med utländsk bakgrund avses personer som är utrikes födda eller födda i Sverige med båda föräldrar födda utrikes.

KÄLLA: STATIV

i Göteborg och i Rosengård i Malmö. Den generellt sett positiva utvecklingen i fråga om andelen sysselsatta eller andelen långvariga socialbidragstagare som kan redovisas för storstadssatsningens områden hämmas i flertalet fall av denna typ av socioekonomiskt selektiv omflyttning. Hade flyttutbytet varit socioekonomiskt neutralt skulle det ha inneburit en betydligt bättre utveckling, både i fråga om förvärvsintensitet och socialbidragstal. I diagram 5 redovisas enbart effekterna av omflyttningen inom landet. De nyanlända invandrare som flyttat in i dessa områden under perioden ingår alltså inte i dessa omflyttnings-tal. Med denna grupp inberäknad bland flyttarna försämras flyttutbytet ur socioekonomisk synpunkt ytterligare.

Ekonomisk boendesegregation

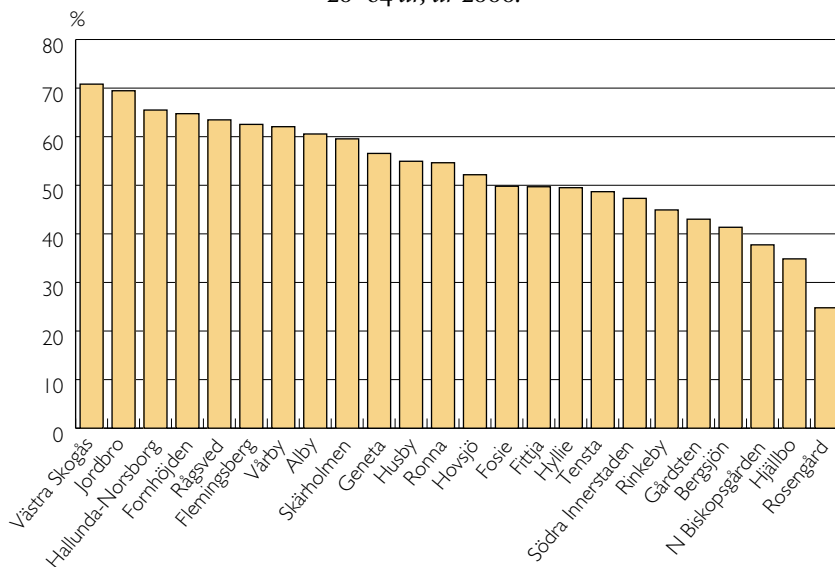
Förankringen på arbetsmarknaden lyfts ofta fram som nyckeln till ökad integration. Ökade kontakter med utrikes födda, bättre förutsättningar för att praktisera det svenska språket och ökad ekonomisk trygghet genom ökade inkomster är exempel på faktorer som lyfts fram för att förklara sambandet mellan sysselsättning och integration. Förankringen på arbetsmarknaden ses också som den viktigaste

faktorn för att öka invandrarers valmöjligheter på bostadsmarknaden (Magnusson, 2001). De ökade inkomster som ett arbete förväntas leda till utgör antagligen en grundförutsättning för dessa ökade valmöjligheter och bostadskarriär. De förbättrade sysselsättningstalen i de stadsdelar som omfattas av storstadssatsningen borde därmed lägga grunden för en minskad boendesegregation. Detta under förutsättning att ökad sysselsättning också leder till en förbättrad ekonomisk situation. Olika undersökningar pekar dessvärre på att detta samband är förhållandevis svagt inom den invandrade delen av befolkningen.

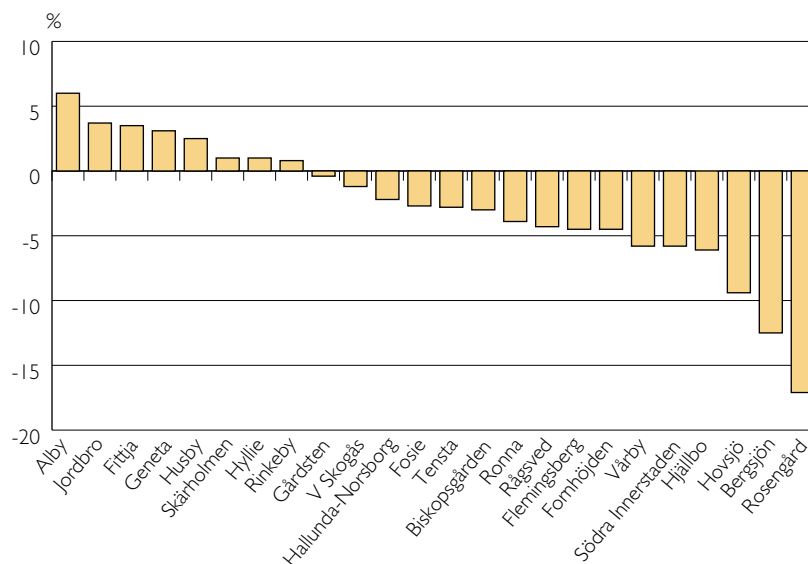
Invandrade personer på den svenska arbetsmarknaden har generellt sett lägre disponibel inkomst jämfört med svenskfödda. Skillnaderna i årsarbetsinkomst (inkomst före skatt inklusive sociala transfereeringar relaterade till arbete) har dessutom ökat något under 1990-talet (SCB 2002 sid. 30). SCB konstaterar i sin rapport *Om invandrarers välfärd på 90-talet* att invandrare har »sämre« levnadsförhållanden jämfört med svenskfödda inom nästan samtliga välfärdskomponenter (ibid. sid. 31). I fråga om den ekonomiska segregationen kan alltså flera dimensioner lyftas fram. Den invandrade befolkningen lever på en lägre ekonomisk standard, delvis beroende på en i genomsnitt lägre sysselsättningsgrad. Ökad sysselsättning leder dock inte fullt ut till att skillnaderna minskar

DIAGRAM 4 & 5

Förvärvsintensitet (andel sysselsatta i procent i storstadssatsningens områden)
20–64 år, år 2000.



Sysselsättningsdifferens i procentenheter mellan in- och utflyttade 1999–2000.



KÄLLA: STATIV

– en stor del av det ekonomiska gapet kvarstår som en följd av lägre genomsnittliga löner. SCB fastslår i sin rapport att »det är med andra ord inte endast tillträdet till arbetsmarknaden som är problematiskt«. Det är naturligtvis, som SCB också konstaterar, ett misslyckande i förhållande till de integrationspolitiska målen om lika möjligheter för landets alla invånare oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Flera studier pekar alltså på att den socioekonomiska boendesegregationen skärpts under 1990-talet. Det är dock viktigt att påminna om att segregationens båda poler – dvs. att en tilltagande socioekonomisk segregation inte enbart handlar om att fattiga människor bor allt mer koncentrerat. I *Social rapport 2001* (Socialstyrelsen, 2001) påpekas exempelvis att den socioekonomiska segregationen främst präglas

av att den mer välbeställda delen av befolkningen bor koncentrerat i hög- och medelinkomstområden. Den utveckling under 1990-talets sista år som redovisas nedan pekar också på att det är de kraftiga inkomstökningarna i områden utanför de mest utsatta stadsdelarna som skärper den ekonomiska polariseringen inom storstadsregionerna snarare än den svaga inkomstutvecklingen i de fattigare stadsdelarna.

Tidigare studier visar att andelen fattiga skiljer sig relativt lite mellan sysselsatta och icke sysselsatta inom den invandrade befolkningen. Däremot är skillnaderna stora vid en jämförelse av de båda grupperna med motsvarande grupper inom den inrikes födda befolkningen. SCB förklarar detta med att det bland de sysselsatta invandrarna finns många med låga löner, deltidsarbeten eller oregelbunden inkomst. Ytterligare en förklaring är att de sysselsatta inom den invandrade gruppen i större utsträckning ingår i ett hushåll där det finns någon som saknar förvärvsarbete. Strukturella faktorer som familjesituation, ålder, kön och utbildning har betydelse för inkomster. Det visar sig dock att även då man konstanthåller dessa skillnader så kvarstår ändå betydande inkomstskillnader mellan invandrade och infödda svenskar (SCB, 2002).

Under den ekonomiska stagnation som präglade första hälften av 1990-talet förstärktes den ekonomiska boendesegregationen i Sverige. Inkomsterna i områden med i första hand bostäder med äganderätt och boende med höga inkomster ökade sina inkomster med sju procent under perioden. Motsvarande grupper i fattiga hyreshusområden minskade sina inkomster med 11 procent under samma period (Socialstyrelsen, 2001). Det anmärkningsvärda är att den ekonomiska polariseringen mellan fattiga och rika områden tycks öka oavsett konjunktur.

Utvecklingen i storstadsregionerna 1997–2000

I syfte att beskriva vilken ekonomisk levnadsnivå människor lever på i de tre storstadsregionerna använder vi oss av ett mått vi valt att benämna ekonomisk standard. Detta mått utgår ifrån relationen mellan disponibel inkomst och socialbidragsnorm. Eftersom måttet baseras på hushållsinkomst där varje individ i respektive hushåll är en observationsenhet får även barn ett mått på sin ekonomiska standard. Hushållets disponibla inkomst relateras alltså till den socialbidragsnivå som enligt schablon gäller för det enskilda hushållet. Om ett hushåll exempelvis har en disponibel inkomst som ligger 30 procent över denna socialbidragsnivå får samtliga medlemmar i hushållet indextalet 130 som mått på ekonomisk standard.

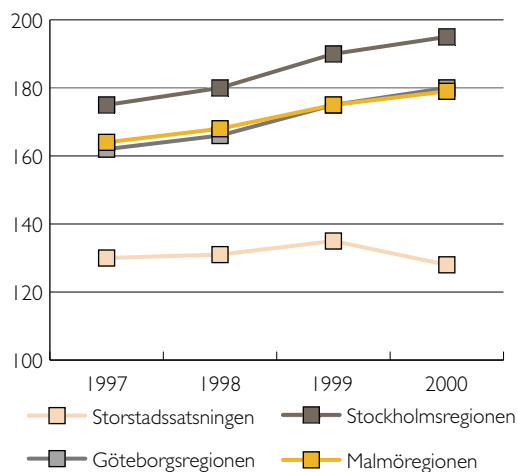
Ett liknande mått på ekonomisk standard har tidigare bl.a. använts för att studera utvecklingen av relativ fattigdom. Rädda Barnen presenterade under 2002 två studier som beskriver hur barns ekonomiska villkor utvecklats under 1990-talet. (Salonen 2002a/2002b.) I Rädda Barnens studier används måttet »låg inkomststandard«. Detta mått utgår från socialbidragsnormen och en norm för boendeutgifter. Med »låg inkomststandard« likställs inkomstnivåer som understiger normen för dessa utgifter. Studierna använde dessutom socialbidrag som kompletterande mått på fattigdom. Utvecklingen redovisas bl.a. i fråga om andelen barn som lever i familjer som varken hade en låg inkomststandard eller uppbar socialbidrag. Studierna visar att antalet barn som lever i fattiga familjer ökade under större delen av 1990-talet fram till 1997 då den negativa trenden bröts. Mellan 1997 och 2000 har andelen barn i fattiga familjer minskat. Samtidigt har skillnaderna ökat mellan barn i olika kommuner och mellan barn med svenskfödda och invandrade föräldrar.

Studien konstaterar vidare att det finns stora skillnader i barnfattigdom och dess utvecklingstrender mellan olika kommuner i landet. De tre storstadskommunerna hade år 2000 en betydligt högre barnfattigdom än genomsnittet för landet i övrigt. Vart fjärde barn i de tre storstadskommunerna levde i en familj med låg inkomststandard och/eller socialbidrag under år 2000. Samtidigt konstateras att den lägsta andelen barn i fattiga familjer återfanns i storstadsregionernas förortskommuner. Detta indikerar i sig en tydligare inomregional ekonomisk segregation i storstadsområdena jämfört med landets övriga regioner.

Andelen barn som lever i fattiga familjer har under hela 1990-talet varit betydligt högre bland barn med utländsk bakgrund jämfört med barn med svensk bakgrund. Denna skillnad har också ökat under decenniens senare del. Rädda Barnens studie konstaterar att skillnaderna var relativt stabila under konjunkturedgången medan skillnaderna ökade under de senaste årens konjunkturuppgång. Den ekonomiska återhämtningen som landet genomgått under den senare delen av 1990-talet har alltså inte kommit de barn till godo som har utländsk bakgrund i samma utsträckning som barn med svensk bakgrund. Följande avsnitt beskriver en motsvarande utveckling för befolkningen i sin helhet på en geografiskt mer detaljerad nivå i de tre storstadsregionerna. Tendenserna är här desamma. En generell förbättring av den ekonomiska standarden har skett samtidigt som de ekonomiska skillnaderna mellan fattiga och rikare bostadsområden och befolkningsgrupper ökat under åren 1997–2000.

DIAGRAM 6

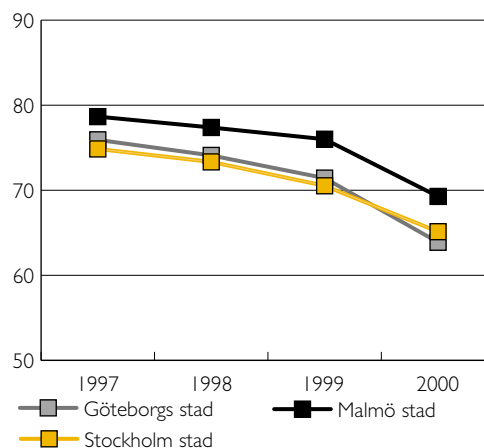
Ekonomisk standard (index) i storstadsregionerna och storstadssatsningens områden, utvecklingen 1997–2000.



KÄLLA: STATIV

DIAGRAM 7

Ekonomisk standardkvot (index), storstadssatsningens områden i Stockholm, Malmö och Göteborgs stad relaterat till respektive storstadsregion, utvecklingen 1997–2000.



KÄLLA: STATIV

Den ekonomiska standarden har ökat kontinuerligt under perioden 1997–2000 i de tre storstadsregionerna (med regioner avses här arbetsmarknadsregioner, se bilaga Begrepp, definitioner sid. 245). Stockholmsregionen har haft en något mer gynnsam utveckling än Malmö och Göteborgsregionen. Av diagram 6 framgår att det försprång som Stockholmsregionen hade år 1997 därför ökat något under perioden. Även i de områden som omfattas av storstadssatsningen ökade den ekonomiska standarden något under periodens första två år. Under det sista året har dock den svagt positiva trenden brutits. År 2000 föll den ekonomiska standarden för dessa områden tillbaka till en nivå som t.o.m. var något lägre än utgångsläget vid periodens början.

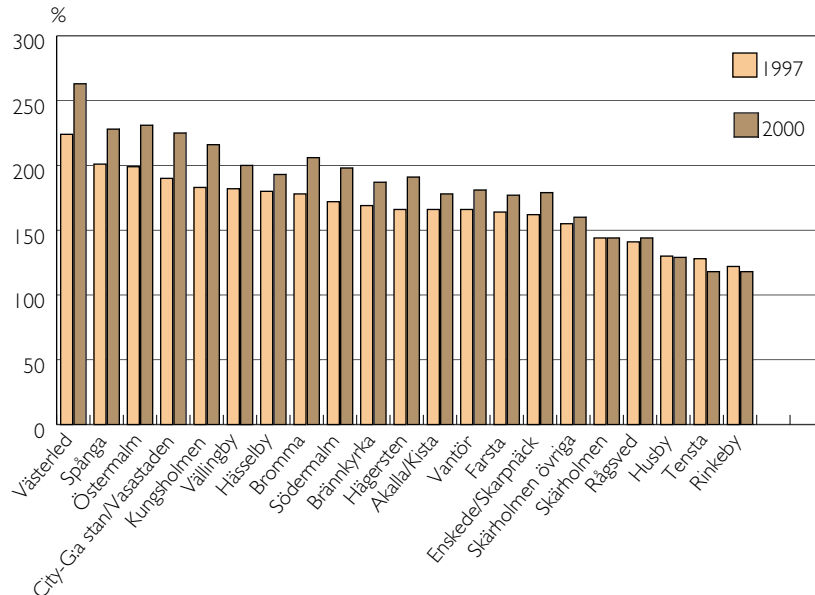
Diagram 7 kan sägas sammanfatta den övergripande utvecklingen i fråga om den ekonomiska segregationen med fokus på relationen mellan de stadsdelar som omfattas av storstadssatsningen å ena sidan och de omgivande storstadsregionerna å andra sidan. Medianen för det ekonomiska standardindexet i de »utsatta stadsdelarna« i Stockholm, Malmö och Göteborgsstad har här relaterats till motsvarande medianindex för respektive storstadsregion. Invånarna i de »utsatta stadsdelarna« i Malmö hade exempelvis år 2000 en ekonomisk standard som låg strax under 70 procent av motsvarande genomsnitt för Malmö arbetsmarknadsregion i sin helhet. Den relativa eko-

nomiska standarden var lägre i motsvarande stadsdelar både i Göteborgs och i Stockholms stad med en ekonomisk standard på 64 respektive 65 procent av den genomsnittliga nivån i respektive region. Diagrammet visar på en ekonomisk boendesegregation som ökat markant under perioden, i synnerhet under det senaste året (mellan 1999 och 2000).

Bland storstadssatsningens samtliga 24 områden varierar den relativa ekonomiska standarden från 82 procent ner till 55 procent av motsvarande standard i omgivande storstadsregion (diagram B i tabellbilagan sid. 252). Diagrammet visar också att segregationen är tydligast i de tre storstadskommunerna där de sex stadsdelar med de lägsta indexkvoterna ligger. Generellt sett ligger den ekonomiska standarden närmare regiongenomsnittet i Stockholms förortskommuners »utsatta stadsdelar«. Skillnaderna är dock inte lika stora som i fråga om förvärvsintensiteten (se diagram 4). Detta antyder återigen att minskad segregation i fråga om sysselsättning inte fullt ut leder till motsvarande minskning av den ekonomiska boendesegregationen. Det är också svårt att se något samband mellan sysselsättning och ekonomisk standard vid en jämförelse i fråga om omflyttningens effekter. Samtliga 24 områden förlorar i ekonomisk standard genom att medianindex är högre bland utflyttare jämfört med inflyttare mellan åren 1999 och 2000 (se diagram C i tabellbilagan, sid 252.). Även de områden

DIAGRAM 8

Ekonomisk standard (index) i stadsdelar i Stockholm stad 1997 och 2000.



KÄLLA: STATIV

vars sysselsättningstal ökar genom flyttutbytet med omvärlden (se diagram 5) förlorar alltså i fråga om nivån på den ekonomiska standarden. Tidigare studier har pekat på tendenser till att låginkomsttagare under 1990-talet bor allt mer geografiskt koncentrerat (Socialstyrelsen, 2001). Utvecklingen i de områden som omfattas av storstadssatsningen under decenniets sista år tyder inte på någon tendensförändring i detta avseende.

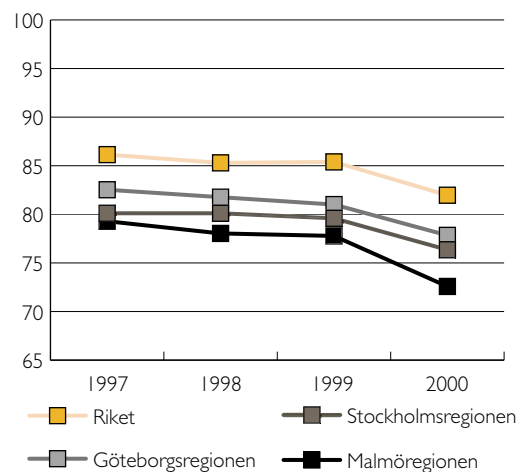
Sammanfattningsvis pekar utvecklingen under 1990-talets sista år på en skärpt polarisering mellan rikare och fattiga stadsdelar i de tre storstadsregionerna. Skillnaderna är särskilt tydliga i Stockholms stad och det utfall som illustreras i diagram 8 stärker ytterligare bilden av en utveckling mot en skärpt ekonomisk boendesegregation. Inkomsterna har ökat i flertalet stadsdelar under den aktuella tidsperioden, i synnerhet i de rikaste delarna av Stockholm. Stadens tre fattigaste stadsdelar – Husby, Tensta och Rinkeby – är de enda undantagen. Där har den ekonomiska standarden sjunkit under samma period.

Utvecklingen i de tre storstadsregionerna under 1990-talet har haft karaktären av en kombination av tilltagande etnisk och ekonomisk boendesegregation. Den utveckling som diagram 9 speglar i fråga om skillnaderna i inkomster mellan inrikes och utrikes födda liknar också i stort sett motsvarande utveckling i fråga om skillnaden mellan geografiska områden (jämför med diagram 7). Efter en kort period av oför-

ändrade skillnader i ekonomisk standard minskade den invandrade befolkningens inkomster kraftigt i relation till den svenskfödda befolkningens under mätperiodens sista år, 1999–2000. Diagrammet visar också att skillnaderna även i detta avseende är större i storstadsregionerna än i landet som helhet.

DIAGRAM 9

Ekonomisk standard (index), utrikes födda i relation till inrikes födda, utvecklingen 1997–2000 i storstadsregionerna och riket.



KÄLLA: STATIV

Sammanfattning

Den socioekonomiska och etniska boendesegregationen framträder allt tydligare i våra storstadsregioner. 1990-talet har präglats av en successiv skärpning av boendesegregationen såväl under åren av ekonomisk nedgång som under de senaste årens ekonomiska återhämtning.

Regeringens storstadspolitik syftar bl.a. till att bryta den sociala och etniska segregationen och verka för jämlika levnadsförhållanden i landets storstadsregioner. Utvecklingen i de stadsdelar som omfattas av de lokala utvecklingsavtal som regeringen slutit med sju storstadskommuner går i flera avseenden åt rätt håll. Sysselsättningen ökar och förutsättningarna för egenförsörjning har förbättrats sedan den nya storstadspolitikens mål antogs 1998. För betydande delar av befolkningen i storstädernas s.k. utsatta bostadsområden har det förbättrade läget på arbetsmarknaden inneburit att en längre tids arbetslöshet har bytts mot sysselsättning. Det är i synnerhet bland invandrade män som sysselsättningstalen ökat under 1990-talets senare år.

De processer som ligger bakom utvecklingen av segregationen fortsätter dock att driva utvecklingen mot ett allt mer uppdelat boende efter etniska och socioekonomiska skiljelinjer. Under perioden 1997-2000 har inflyttningen till storstadsregionerna varit en av de bidragande orsakerna till att denna typ av boendesegregation har ökat. De utsatta bostadsområdena tar varje år emot en betydande andel av landets nyanlända flyktingar och deras anhöriga. Även omflyttningen inom storstäderna bidrar till de segregerade boendemönstren. Personer med sysselsättning och relativt sett högre inkomster tenderar att flytta ut från de utsatta områdena medan inflyttarna i genomsnitt är relativt sett fattigare. Den invandrade befolkningen flyttar också i större utsträckning mellan olika utsatta områden medan de inrikes födda flyttarna oftare söker sig till rikare stadsdelar med en mer homogent »svensk« befolkning.

Den utjämning av andelen sysselsatta som följt av den ekonomiska konjunkturuppgången under 1990-talets senare del har ännu inte lett till en utjämning av de ekonomiska villkoren i storstädernas olika bostadsområden. Befolkningen i städernas rikare områden har höjt sin ekonomiska standard markant under perioden 1997-2000. Under samma period har nivån på den ekonomiska standarden i flertalet av de fattigare stadsdelarna legat still eller till och med minskat något. Den utveckling som beskrivits i detta kapitel kan sammanfattas i följande punkter:

Utvecklingen 1997-2000:

- Flera integrationsindikatorer uppvisar en positiv utvecklingen under det sena 1990-talet – andelen sysselsatta bland den invandrade befolkningen ökar i förhållandevis snabb takt – avståndet mellan olika befolkningsgrupper har i detta avseende minskat. Sysselsättningen i de utsatta bostadsområdena påverkas också i några fall positivt av omflyttningens effekter. Jämfört med tidigare år på 1990-talet har antalet områden ökat där sysselsättningen är högre bland inflyttarna jämfört med de som flyttar ut från områdena i fråga.
- Den positiva utvecklingen ifråga om sysselsättning i flera av de utsatta bostadsområden har ingen motsvarighet i fråga om den ekonomiska utvecklingen. Trots att sysselsättningen ökade i snabbare takt i de utsatta områdena sjönk den ekonomiska standarden i samma områden i relation till de omgivande storstadsregionerna.
- De data som beskriver utvecklingen av den ekonomiska standarden i storstadsregionerna bekräftar resultaten från tidigare studier. Polariseringen ifråga om den ekonomiska segregationen har skärpts under tidsperioden. Likaså har skillnaderna mellan den infödda och invandrade befolkningen ökat.
- Flyktingar och deras anhöriga är en kraftigt överrepresenterad grupp bland inflyttarna till storstadsområdenas utsatta bostadsområden. En kombination av tilltagande koncentration av fattiga och nyanlända invandrare till de redan utsatta bostadsområdena i storstäderna har bidragit till en allt tydligare boendesegregation – såväl socioekonomisk som etnisk. Tidigare studier har visat att koncentrationen av fattiga och invandrade till de så kallade utsatta bostadsområdena sällan är resultatet av människors fria bostadsval. Däremot finns det anledning att fästa större uppmärksamhet på mer resursstarka befolkningsgrupper och deras flyttningar och bostadsval när man söker orsakerna bakom den socioekonomiska och etniska boendesegregationen.
- Mycket tyder på att de inomregionala skillnaderna är större i storstadsområdena jämfört med övriga landet. Detta är särskilt tydligt i Stockholmsregionen där den ekonomiska utvecklingen, generellt sett, varit särskilt gynnsam samtidigt som vissa, redan fattiga stadsdelar, har haft en mycket svag utveckling i fråga om ekonomisk standard bland de boende.
- Den socioekonomiskt selektiva omflyttningen i storstadsregionerna bidrar också till en ökad socioekonomisk boendesegregation. De utsatta stadsde-

larna förlorar utan undantag i ekonomisk standard p.g.a. att utflyttarnas medianinkomster är högre än inflyttarnas. Detta gäller även för de stadsdelar där sysselsättningen ökar genom ett positivt flyttutbyte i detta avseende.

Att lyfta fram en konjunkturedgång med ökande arbetslöshet är långt ifrån tillräcklig som förklaring till utvecklingen av det segregerade boendet i våra storstadsregioner. Det svaga sambandet mellan ökad sysselsättning och en förbättrad ekonomisk situation i de utsatta bostadsområdena och bland den invandrade befolkningen pekar på att segregationsproces-

serna har flera bakomliggande drivkrafter. Men det faktum att ökad sysselsättning, åtminstone inte på kort sikt, ger utdelning i form av en ökad ekonomisk standard är särskilt allvarligt med tanke på den framtida utvecklingen av boendesegregationen. En starkt ekonomi är för många en förutsättning för reella valmöjligheter på storstadsregionernas bostadsmarknad. Så länge inte ökad sysselsättning bland boende i utsatta bostadsområden leder till ökade inkomster är det svårt att se hur den segregationsprocess som skapar ett uppdelat boende efter socioekonomiska och etniska skiljelinjer ska kunna brytas.

REFERENSER

- Andersson, Eva, 2001, *Från Sorgedalen till Glädjehöjden – omgivningens betydelse för socioekonomisk karriär*. Geografiska regionstudier nr 44. Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Andersson, Roger, 1998, *Segregering, segmentering och socioekonomisk polarisering. Stockholms regionen och sysselsättningskrisen 1990–1995*. Partnerskap för multietnisk integration (Pfm) rapport nr 2. Sociologiska institutionen, Umeå universitet, Umeå.
- Andersson, Roger, 2001, *Skapandet av svenskglea bostadsområden, I: Den delade staden*, Magnusson, Lena (red.), Boréa Bokförlag, Umeå.
- Andersson, Roger, 2002, *Rörligheten i Fittja. En analys av migration, segregation och storstadspolitik*, i: I. Ramberg & O. Pripp (red.) *Fittja, världen och vardagen*, sid. 73–129. Tumba: Mångkulturellt centrum.
- Eriksson, U., Molina, I. & Ristilammi, P.-M., 2002 *Miljonprogram och media*, Integrationsverket och Riksantikvarieämbetet, Stockholm
- Integrationsverket 2001, *Utvecklingen i 24 bostadsområden 1997–2000*. Integrationsverkets rapportserie 2001:09, Norrköping.
- Integrationsverket 2002, *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*, Integrationsverkets rapportserie 2002:05, Norrköping.
- Lahti-Edmark, Helene, 2002, *Förort i fokus – interventioner för miljoner: nordisk forskning om interventioner i »utsatta« bostadsområden – en kunskapsöversikt*. Integrationsverkets rapportserie 2002:01, Norrköping.
- Magnusson, Lena (red.), 2001, *Den delade staden*, Boréa bokförlag, Umeå, 2001.
- Molina, Irene, 1997, *Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet*. Geografiska regionstudier nr 32. Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Proposition 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*, Stockholm.
- Proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – Från invandrapolitik till integrationspolitik*, Stockholm
- Salonen, Tapio, 2002a, *Barns ekonomiska utsatthet – 2000*, Rädda Barnen, Stockholm.
- Salonen, Tapio, 2002b, *Barns ekonomiska utsatthet under 1900-talet. Bidrag till kommunalt barnindex*, Rädda Barnen, Stockholm.
- Socialstyrelsen, 2001, *Social rapport 2001*, Epidemiologiskt centrum, Socialstyrelsen
- SCB, Arbetslivsinstitutet, 2002, *Integration till svensk välfärd? Om invandrades välfärd på 90-talet*. Levnadsförhållanden, Rapport nr 96, Stockholm
- SOU 1998:25. *Tre Städer. En storstadspolitik för hela landet. Slutbetänkande av Storstadskommittén*. Socialdepartementet, Stockholm

BOENDESTUDIEN – LEVNADSVILLKOR I VISSA UTSATTA OMRÅDEN

De s.k. utsatta bostadsområdena¹ är väl kartlagda i termer av sysselsättning, ekonomi och utbildning. Statistiken talar sitt tydliga språk och inom samtliga tre undersökningsområden framstår de utsatta bostadsområdena som »fattiga«. Att utsatta bostadsområden så ofta kallas just »utsatta« beror på att de i stor utsträckning är hem för människor som befinner sig i ekonomiskt utsatta lägen. Sammanställningar av statistik över en lång följd av år illustrerar hur illa ställt det är i de utsatta bostadsområdena men även att samhällets ordinarie insatser via kommun och myndigheter inte förmår bryta trenden.

Sysselsättning ger mycket mer än bara ett lönekuvert i slutet av månaden. Semester och rätten till högre ersättningsnivåer vid sjukdom och pensionering för att inte tala om en större självkänsla och all aktivitet som själva lönekuvertet möjliggör är exempel på vad ett arbete kan ge. Viktigt att notera är dock att endast hälften av invånarna i de utsatta bostadsområdena har dessa förmåner. De resterande invånarna organiserar sina liv utifrån andra premisser och känner i flera avseenden utanförskap. Att en mycket hög andel av de boende dessutom är utrikes födda och får brottas med de särskilda villkor som migrationsprocessen och integrationsbristerna i det svenska samhället innebär är ytterligare en anledning till att många får leva ett liv mer i utanförskap än i gemenskap.

Fattigdomen i de utsatta bostadsområdena och den

bristande integrationen i samhället betraktas som problematiska av främst två skäl. För det första tron på alla människors lika värde och lika rättigheter och för det andra majoritetsbefolkningens oro för ökande sociala problem i samhället (Proposition 1997/98:165). Studier av villkoren i de utsatta bostadsområdena kan betraktas som ett förstoringsglas när det gäller att förstå sig på integrationsfrågor.

Ur ett integrationsperspektiv innebär allt detta dels att det är relevant att ägna de utsatta bostadsområdena särskild uppmärksamhet, dels att det är viktigt att bredda studier i de utsatta bostadsområdena till att omfatta sociala levnadsförhållandena och inte bara ekonomiska villkor. Därför har Integrationsverket genomfört en »boendestudie« i de stadsdelar som ingår i storstadssatsningen (se sid. 110) för att belysa levnadsvillkoren ur tre perspektiv: trygghet och attraktivitet i bostadsområdena, de boendes deltagande och delaktighet och de boendes hälsa². I studien är det de boendes subjektiva upplevelser av sina levnadsvillkor som är i fokus. De levnadsförhållanden som studeras har fram till nu endast kartlagts mycket sporadiskt i de utsatta bostadsområdena. För hela befolkningen alternativt enstaka områden finns det däremot betydligt mer kunskaper.³

1 När vi i detta kapitel talar om utsatta bostadsområden är det de stadsdelar som var/är föremål för storstadssatsningen (Proposition 1997/98:165) som avses. Det är samma områden som diskuteras i föregående kapitel om boendesegregation, se sid. 110 för en fullständig förteckning.

2 Studien presenteras närmare i *Målområdesanalyser och indikatorer*, Integrationsverkets rapportserie 2001:06.

3 Observera att urvalet av levnadsvillkorsvariabler som undersöks i boendestudien har skett mot bakgrund av Integrationsverkets uppdrag att utvärdera storstadssatsningens utvecklingsavtal (Regeringsbeslut 1999-04-22).

Disposition

Nedan följer en kort beskrivning av tillvägagångssättet i boendestudien. Därefter diskuteras resultaten i tre avsnitt, »Deltagande och delaktighet«, »Trygghet och attraktivitet« och »Hälsa«. Det hade varit önskvärt att genomföra boendestudien i kontrollområden för att kunna få perspektiv på förhållandena i de utsatta bostadsområdena. Av kostnadsskäl har detta inte varit möjligt. Däremot är några av frågorna i boendestudien hämtade ur SCB:s riksomfattande undersökningar av levnadsförhållanden, hädanefter förkortad »ULF«. På så sätt har ett mindre jämförelsematerial säkrats för var och en av undersökningens tre huvudfrågeområden.

Observera att diagrammen och statistiken som redovisar resultat från boendestudien och ULF speglar skattade värden för respektive befolkningsskattade värden för respektive befolkningsskattade kategori.⁴ Resultaten från boendestudien samt de jämförande materialen från ULF redovisas med indelningar efter kön och ursprung samt kombinationer av dessa i den mån det är möjligt med hänsyn tagen till de statistiska begränsningar som finns i grundmaterialet. I tabell A och B i tabellbilagan sid. 253–254 finns en kort beskrivning av populationen i termer av inkomst, utbildning, sysselsättning och försörjningsstöd. I tabell A i tabellbilagan framgår även beskrivningar av gränserna för hög och låg utbildning respektive inkomst.

När vi analyserar resultaten utifrån inkomst har vi skapat två grupper med låg respektive hög inkomst. Gränsen mellan grupperna går vid en inkomst på 124 000 kr per år som är medelinkomsten i de utsatta bostadsområdena. Gränsen är alltså låg jämfört med övriga befolkningen i Sverige.⁵

Sammanfattningar finns i anslutning till vart och ett av de tre avsnitten. Sist redovisas en sammanfattande diskussion där bland annat ungdomars levnadsförhållanden kommenteras.

Tillvägagångssätt

SCB har genomfört boendestudien, på Integrationsverkets uppdrag, i form av en postenkät under hösten 2001. Om man inte svarade vid första tillfället skickades en påminnelse med en ny enkät ut. Undersökningens population var personer i åldern 18–64 år

som bodde i de 24 bostadsområden som ingick i storstadssatsningen.⁶

Bortfallsanalyserna visar att metoden har varit framgångsrik och svarsfrekvensen uppgick slutligen till 74 procent. Skillnaderna mellan gruppen som klassas som bortfall och de svarande är inte så stora. Kvinnor och inrikes födda är något överrepresenterade bland de svarande.

Frageblanketten omfattade 13 sidor och innehöll 42 frågor, många av dessa med delfrågor.⁷

Deltagande och delaktighet

Deltagande och delaktighet är två begrepp som är svåra att skilja från varandra. I mångas ögon kan det verka vara ordklyveri att försöka göra åtskillnad. Vi väljer dock att betrakta *deltagande* mer som den fysiska dimensionen i demokratiutövandet, dvs. att man går och röstar på valdagen eller att man är medlem i ett politiskt parti eller en organisation. *Delaktighet* har däremot en djupare innebörd och handlar om ifall människor känner att de har tillgång till och möjlighet att påverka i olika sammanhang.

För att kunna få tillgång till och möjlighet att påverka behöver den enskilde personen ha förutsättningar för att klara detta. Genomgående kontrollerar vi därför resultaten mot ett mönster av socioekonomiska bakgrundsfaktorer för att förstå hur individernas resurser ger utslag på deltagande och delaktighet. Vi studerar även närmare den mer elementära nivån som handlar om ifall de boende själva kan skriva och överklaga beslut av myndigheter. Det sistnämnda kallar vi för *egenmakt*.

Inflytande är ett viktigt förväntat utfall av deltagande och delaktighet. Det är också mycket svåråtgångat och vi har tyvärr inte haft möjlighet att ge frågan det utrymme den skulle ha behövt i boendestudien för att kunna dra pålitliga slutsatser. Generellt är deltagande, delaktighet och inflytande fenomen som är svåra att mäta och i boendestudien har vi med hänsyn till utrymme tyvärr endast haft möjlighet att skrapa på ytan.

I detta avsnitt redovisar vi resultat för de boendes valdeltagande, egenmakt och engagemang i medborgarsammanslutningar och i politiska sammanhang.

4 Med skattade värden avses att de är viktade för att återspegla tillståndet för samtliga boende i de studerade områdena.

5 År 2000 var medelinkomsten i hela befolkningen 265 000 kr för män och 191 000 kr för kvinnor. Detta kan jämföras med 149 000 kr för män och 127 000 kr för kvinnor för 1997 års flyktingar år 2000 (Källa: STATIV).

6 Se tabellbilagan sid. 253 för mer information om boendestudiens metod och urval.

7 Enkäten finns som bilaga i rapporten *Målområdesanalyser och indikatorer*, Integrationsverkets rapportserie 2001:06.

Valdeltagande och egenmakt

Fråga: **Valdeltagande**

Röstade du i följande val?

- Kommunvalet 1998
- Riksdagsvalet 1998

Svarsalternativ:

- Ja
- Nej
- Nej, var inte röstberättigad

När det gäller de boende i studien utgår resultaten nedan från det självrapporterade valdeltagandet. Jämförelserna som görs med storstadskommunerna och hela Sverige för valdeltagandet i riksdagsvalet sker utifrån uppgifter från ULF vilket innebär att det också är frågan om självrapporterat valdeltagande. För kommunvalet är det däremot frågan om jämförelser med det faktiska valdeltagandet i storstadskommunerna och hela Sverige. Det är viktigt att komma ihåg att det självrapporterade valdeltagandet kan vara högre än det faktiska valdeltagandet.⁸

Observera att personer som har uppgett att de inte hade rösträtt vid de respektive valtillfällena 1998 inte ingår i redovisningen av valdeltagande nedan.⁹ Valdeltagande är med andra ord beräknat utifrån de som var röstberättigade vid valen även om samtliga boende har tillfrågats.

Lägre valdeltagande i boendestudiens områden

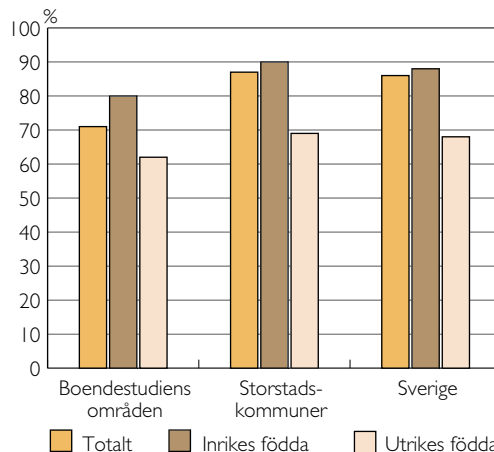
Bland de boende i boendestudien deltog 71 procent i riksdagsvalet 1998. Detta är lägre än för storstadskommunerna och hela Sverige där 87 respektive 86 procent deltog. Observera att uppgifterna för storstadskommunerna och Sverige är överskattade med ca 10 procent i förhållande till det faktiska deltagandet som var 79 respektive 81 procent enligt den officiella statistiken. Om man utgår från att deltagandet i boendestudiens områden är överskattat i samma

8 En jämförelse mellan självrapporterat valdeltagande och faktiskt valdeltagande görs i rapporten *Tusen röster om Fittja* (Hosseini-Kaladjahi 2001). De boende i Fittja hade i denna undersökning överskattat sitt valdeltagande i riksdagsvalet med ca 15 procent och med ca 30 procent i kommunvalet jämfört med den officiella statistiken för området.

9 Röstberättigad är man när man fyllt 18 år. När det gäller kommunvalet måste man ha haft uppehållstillstånd i Sverige i minst 3 år och för riksdagsvalet måste man vara svensk medborgare, vilket man kan bli först efter en viss tid, normalt 5 år, i Sverige.

DIAGRAM 1

Självrapporterat valdeltagande i riksdagsvalet 1998 efter ursprung för boendestudiens områden, storstadskommuner och Sverige. Andel (i procent).



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001 OCH ULF 2001

utsträckning bör det faktiska deltagandet där vara närmare 60 procent. (Diagram 1.)

Utrikes föddas deltagande är lågt jämfört med inrikes föddas oavsett geografisk indelning (se diagram 1 ovan). Kvinnors valdeltagande i riksdagsvalet är genomgående något högre än mäns.

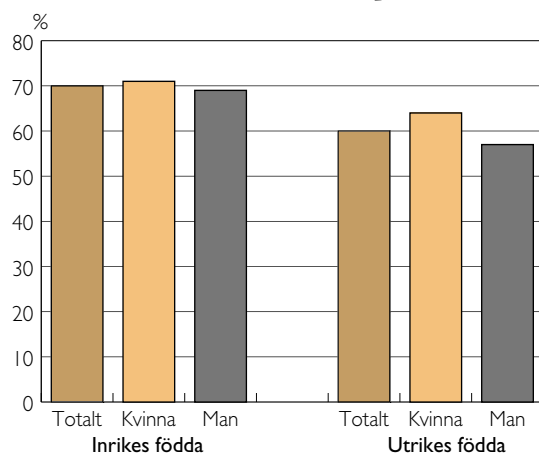
Det finns en klar socioekonomisk dimension i valdeltagandet för riksdagsvalet 1998 där lågutbildade, mottagare av försörjningsstöd eller introduktionersättning, arbetslösa och låginkomsttagare har lägst valdeltagande. Även om det är känt att dessa bakgrundsfaktorer påverkar valdeltagandet är det intressant att observera att de utrikes föddas valdeltagande påverkas av dessa bakgrundsfaktorer i lägre utsträckning än de inrikes födda. Ensamstående är ytterligare en grupp som har lågt valdeltagande. Mest oroande är dock ungdomars låga valdeltagande i riksdagsvalet, endast 56 procent.

Utrikes föddas deltagande i kommunvalet 1998 var lägre än inrikes föddas (se diagram 2). Skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda är dock mindre för kommunvalet (11 procentenheter) än för riksdagsvalet (18 procentenheter). Att kvinnor, oavsett ursprung, har deltagit i kommunvalet i större utsträckning än män framgår också av diagram 2.

När det gäller betydelsen av olika bakgrundsfaktorer finns samma mönster som för riksdagsvalet där ungdomar, ensamstående, lågutbildade, arbetslösa och låginkomsttagare har lägre valdeltagande.

DIAGRAM 2

Självrapporterat valdeltagande i kommunalvalet 1998 efter kön och ursprung för boendestudiens bostadsområden. Andel (i procent).



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

Observera att inrikes föddas valdeltagande återigen påverkas av dessa bakgrundsfaktorer i betydligt större utsträckning än de utrikes födda.

Även i kommunvalet 1998 var valdeltagandet i boendestudiens områden lägre jämfört med storstadskommunerna och hela Sverige.

Valdeltagandet i båda valen är högst hos dem som bott i sina bostadsområden längre än 5 år, 71 procent i kommunvalet och 76 procent i riksdagsvalet. De som har bott längre än 5 år i sina områden trivs bra i högre utsträckning och uttrycker lägre önskan om att flytta. Detta kan tyda på större stabilitet och anknytning till hemorten vilket kan antas påverka individens motivation att rösta, i synnerhet när det gäller kommunvalet.

Eftersom valen 2002 inte hade ägt rum vid undersökningstillfället kan vi tyvärr inte kommentera de boendes valdeltagande vid det valet. Däremot ser vi att valdeltagandet 2002, för storstadskommunerna och hela Sverige, är på samma nivåer som för 1998 års val.¹⁰

Förutom att valdeltagandet i riksdagsvalet är lägre bland utrikes födda får man komma ihåg att det är betydligt vanligare att utrikes födda inte är röstberättigade (beroende på kravet på svenskt medborgarskap för att få rösträtt i riksdagsvalet). Totalt är alltså utrikes föddas icke-deltagande i detta politiska samman-

¹⁰ 78 procent i storstadskommunerna och 80 procent i hela Sverige för riksdagsvalet och 74 resp. 78 procent i kommunvalet. När detta skrevs var det inte möjligt att få uppgifter om valdeltagande år 2002 uppdelat efter inrikes resp. utrikes födda.

hang betydande. Samma resonemang gäller också i viss utsträckning för kommunval.

Utrikes föddas låga valdeltagande har uppmärksamats i många tidigare undersökningar och det är alltså inget enskilt fenomen i boendestudien (se t.ex. Integrationsverkets rapportserie 2000:15 och 2000:16). Enligt dessa studier är det svårt att förklara det låga valdeltagandet bland utrikes födda. I *Resurser för politisk integration* (Integrationsverket 2000:b) framgår det att man inte kunnat finna tillfredsställande förklaringar till det låga valdeltagandet utifrån bakgrundsfaktorer som utbildning, inkomst och sysselsättning som annars brukar förklara lågt valdeltagande bland inrikes födda. I resultatredovisningen av boendestudien kan vi också läsa ut att det är lättare att förklara inrikes föddas låga valdeltagande med sådana bakgrundsfaktorer men att de har mindre förklaringsvärde när det gäller utrikes födda.

Ett av de mer intressanta resultaten från *Resurser för politisk integration* (Integrationsverket 2000:B) är att boende i utsatta bostadsområden inte har någon negativ inverkan på »invandrades« politiska deltagande. Resultaten i boendestudien kan tyvärr inte bekräfta tesen då utrikes födda i studiens bostadsområden har något lägre valdeltagande i riksdagsvalet än de utrikes födda som bor i storstadskommunerna eller hela Sverige.

För utrikes födda som både har saknat rösträtt i Sverige i flera år och behövt flera år på sig att etablera sig i det svenska samhället är det rimligt att anta att de i viss utsträckning har »vant sig vid« att stå utanför deltagandet. Det kan därmed förväntas dröja ytterligare tid efter »inkubationstiden« för medborgarskap innan utrikes födda röstar i samma utsträckning som inrikes födda svenska medborgare (se t.ex. Integrationsverket 2000:a). Boendestudien bekräftar tesen och visar på ett betydligt lägre valdeltagande bland dem som bott 6–9 år jämfört med dem som bott 10 år eller längre för både riksdagsvalet (skillnad på 23 procentenheter) och kommunvalet (skillnad på 40 procentenheter).¹¹

¹¹ Valdeltagande riksdagsvalet 1998 var 43 procent för dem som vistats i Sverige 6–9 år jämfört med 66 procent för dem som vistats 10 år eller längre. Valdeltagande i kommunvalet samma år var 29 procent för dem som vistats i Sverige 6–9 år jämfört med 69 procent för dem som vistats 10 år eller längre.

Bristande egenmakt främst för utrikes födda i de boendestudeins områden

Frågor: Egenmakt

Skulle du kunna åta dig att själv författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet?

- Ja
- Nej

De som svarat nej svarar även på följande fråga: Känner du någon person som du vet skulle kunna hjälpa dig i ett sådant fall?

- Ja
- Nej

Drygt 40 procent av de boende i boendestudien anger att de själv inte kunde åta sig att författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet jämfört med 22 och 25 procent i storstadskommunerna respektive hela Sverige. Det är vanligare att kvinnor och utrikes födda saknar denna förmåga oavsett vilken av de tre populationerna (boendestudien, storstadskommunerna och Sverige) som vi betraktar (se diagram 3a).

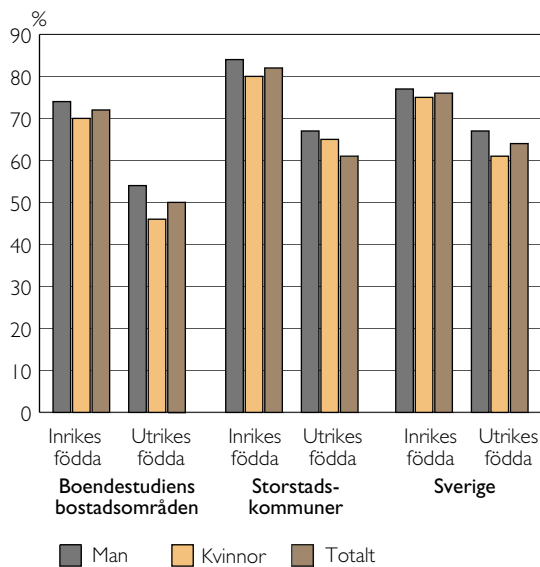
Förutom det uppenbara att bristande språkkunskaper i svenska och kort vistelsetid är ett hinder som gör det svårt för utrikes födda att klara av att författa en skrivelse och överklaga, bör man tänka på att det krävs en hel del förkunskaper för såväl utrikes som inrikes födda att klara detta. När det gäller myndigheter behöver man t.ex. veta vilken rätt man har att överklaga eller vilka konsekvenser ett överklagande kan få. Att kvinnor saknar förmågan att skriva och överklaga i större utsträckning kan det kanske finnas andra förklaringar till. Det kan vara frågan om könsroller som medför att kvinnans roll i den offentliga sfären är mer begränsad. I diagram 3a framgår det att kvinnors begränsade egenmakt gäller oavsett om de är inrikes födda eller utrikes födda.

Av de som inte klarade att överklaga själva kände knappt hälften av de boende i boendestudien till någon de kunde få hjälp av jämfört med 77 procent i storstadskommunerna och 80 procent i hela Sverige (se diagram 3b).

Vår fråga om egenmakt uppvisar signifikanta skillnader för samtliga bakgrundsfaktorer som vi kontrollerat, utom för ålder. Konkret innebär det att de som saknar förmågan att författa en skrivelse och överklaga är resurssvaga i högre utsträckning än de som klarar av detta. Dessutom är de som klarar av att författa en skrivelse och överklaga engagerade i politiken och medborgarsammanslutningar i högre utsträckning samt har högre valdeltagande.

DIAGRAM 3A

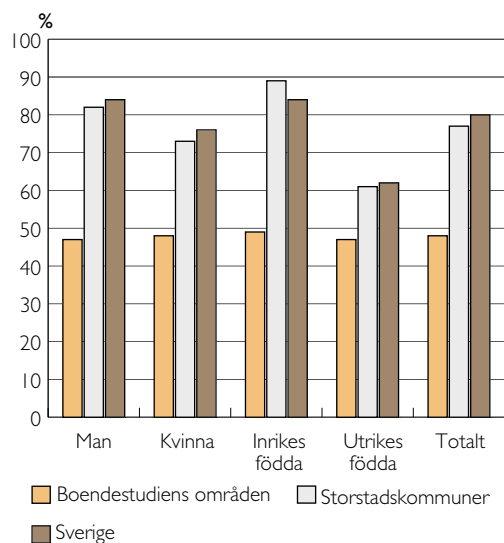
Andel (i procent) som själva kan författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet efter kön och ursprung för boendestudiens områden, storstadskommuner och Sverige.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001 OCH ULF 2001.

DIAGRAM 3 B

Andel (i procent) av de som inte kunde författa en skrivelse själv som kände någon de kunde få hjälp av, efter kön respektive ursprung för boendestudiens områden, storstadskommuner och Sverige.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

Det finns signifikanta skillnader i denna fråga beroende på de boendes kommund tillhörighet. I områdena i Botkyrka, Södertälje och Göteborg fanns en större andel som inte klarade av att skriva och överklaga, ca 47 procent. Malmö har lägst andel, 36 procent (se tabell C i bilagan, sid 254).

Engagemang i medborgar- och politiska sammanslutningar

Frågor: **Engagemang i medborgarsammanslutningar**

Har du under de senaste 12 månaderna varit på något möte för någon förening eller organisation eller på en offentlig demonstration på din fritid (till exempel, föreningsmöte, torgmöte, första maj-tåg, skrivit under en protestlista eller demonstration via Internet?

- Ja
- Nej

Är du medlem i någon annan förening eller organisation än ett politiskt parti?

- Ja
- Nej

Har du eller har du haft någon förtroendepost (t.ex. ordförande, sekreterare eller medlem i styrelsen) i annan förening eller organisation än ett politiskt parti?

- Ja
- Nej

En fjärdedel av de boende i studien har varit på något möte hos en medborgarsammanslutning¹² under en ettårsperiod. Det finns ingen signifikant skillnad mellan män och kvinnors engagemang i detta avseende men inrikes födda uppvisar signifikant större engagemang än utrikes födda.¹³

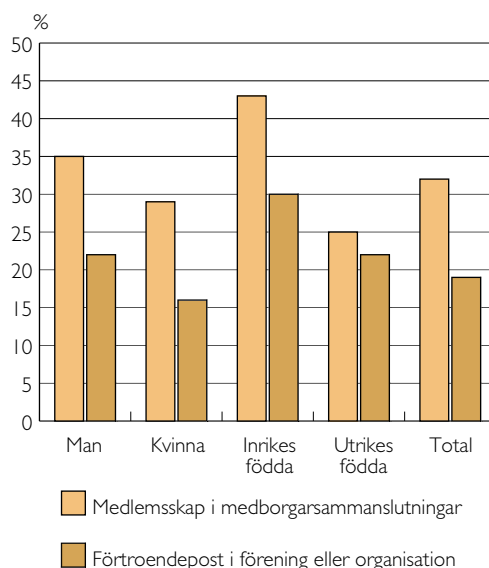
En tredjedel av de boende är medlem i någon medborgarsammanslutning (se diagram 4). Av dessa deltar drygt hälften aktivt i föreningens eller organisationens verksamhet. Knappt 20 procent av de boende

12 Med engagemang i medborgarsammanslutning avser vi att man har haft kontakt med verksamhet inom någon förening eller organisation eller att man har engagerat sig i mer nätverksliknande former till exempel genom deltagande i demonstrationer, protestlistor eller aktioner över Internet.

13 30 procent jämfört med 22 procent i just denna fråga. Av de som har varit på möten de senaste 12 månaderna har 85 procent varit mera sällan, dvs. 1–9 gånger, ca 7 procent har varit 10–19 gånger och 8 procent 20 gånger eller fler.

DIAGRAM 4

Andel (i procent) som är medlem i någon medborgarsammanslutning (förening/organisation) eller har haft en förtroendepost i en förening eller organisation, efter kön respektive ursprung för boendestudien.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

har någon gång i sitt liv haft någon förtroendepost i en medborgarsammanslutning (se diagram 4).

När det gäller att vara medlem i en medborgarsammanslutning är kvinnor och utrikes födda kraftigt underrepresenterade i förhållande till män respektive inrikes födda. Så är fallet även när det gäller de som har haft en förtroendepost i en medborgarsammanslutning.¹⁴

Ålder är endast signifikant när det gäller att ha haft en förtroendepost. Det är dock inte förvånande att de som är äldre är överrepresenterade eftersom det handlar om att ha haft en förtroendepost någon gång under sitt liv.

De boende med högre inkomst och utbildning är engagerade i medborgarsammanslutningar i nästan dubbel så stor utsträckning som dem med lägre inkomst och utbildning oavsett frågan. Övriga socioekonomiska faktorer som sysselsättning och mottagande av försörjningsstöd eller introduktionsersättning är signifikant när det gäller de mer organiserade dimensionerna av engagemanget, dvs. medlemskap i medborgarsammanslutningar och att inneha en

14 Även nu är det så att frågan om förtroendepost är obegränsad när det gäller tiden, alltså omfattas även förtroendepost utomlands för de utrikes födda.

förtroendepost. De som har det bättre ställt uppvisar alltså större engagemang. När det gäller frågan om att delta i möten eller demonstrationer eller liknande aktiviteter är detta mindre viktigt.

Andelen som har haft förtroendeposter i föreningar eller organisationer är högre i gruppen som bott längre än 5 år i sina bostadsområden, 22 procent. Återigen kan detta mönster troligen förklaras utifrån att de som bott en längre tid i området trivs bra i högre utsträckning och har lägre benägenhet att flytta. De antas vara mer etablerade i sina bostadsområden och har därmed större intresse av att försöka påverka sin omgivning. Detta förmodade intresse leder dock inte till ett större engagemang när det gäller att vara medlem i någon medborgarsammanslutning.

Bland dem som är engagerade i medborgarsammanslutningar på olika sätt finns en överrepresentation av de som deltar i riksdagsval och kommunval samt har egenmakt och är politiskt engagerade. Däremot finns inga signifikanta skillnader beroende på kommuntillhörighet.

En del positivt i boendestudiens områden när det gäller politiskt engagemang

Frågor: Medlemskap och förtroendeposter i politiska sammanslutningar

Är du medlem i något politiskt parti eller politisk sammanslutning?

- Ja
- Nej

Har du eller har du haft någon förtroendepost (t.ex. ordförande, sekreterare eller medlem i styrelsen) i politiskt parti?

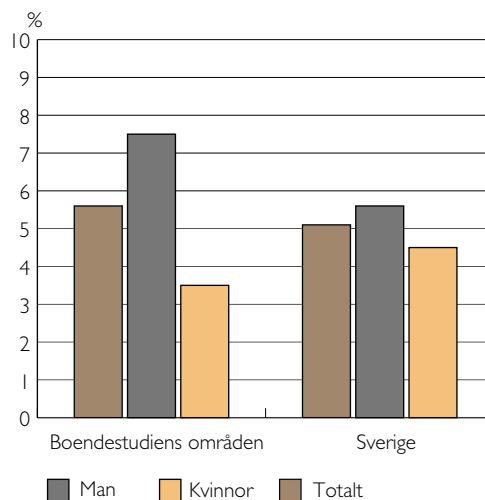
- Ja
- Nej

Medlemskap i ett politiskt parti eller sammanslutning är lika vanlig i de boendestudiens områden som i hela Sverige, 5,6 procent jämfört med 5,1 procent (se diagram 5a).¹⁵ Fastän det totalt endast finns små skillnader är könsskillnaderna större där än i hela Sverige. Männerna i boendestudien är alltså i högre utsträckning medlemmar i politiska partier eller sammanslutningar än männen i hela Sverige. För kvinnorna i boendestudien är det istället så att de i lägre

¹⁵ Det är tyvärr inte möjligt att jämföra med storstadskommunerna på grund av urvalsbegränsningar i ULF (SCB:s *Undersökning av levnadsförhållanden i Sverige år 2001*).

DIAGRAM 5 A

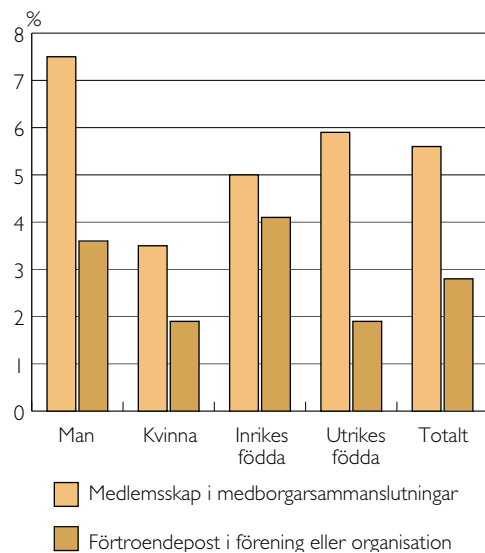
Andel (i procent) som är medlemmar i ett politiskt parti eller sammanslutning totalt samt efter kön för utsatta bostadsområden och hela Sverige.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001 OCH ULF 2001.

DIAGRAM 5 B

Andel (i procent) som är medlemmar i ett politiskt parti eller sammanslutning eller har haft en förtroendepost i ett politiskt parti efter kön respektive ursprung i boendestudien.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

utsträckning är medlemmar jämfört med kvinnor i hela Sverige. Av de 5,6 procent av personerna i boendestudien som uppger att de är medlemmar i något parti är det drygt en tredjedel som anger att de deltar aktivt i partiets verksamhet.

Knappt 3 procent av de boende uppger att de någon gång har haft en förtroendepost i ett politiskt parti.¹⁶

Det är dubbelt så vanligt att män är medlemmar i ett politiskt parti eller sammanslutning jämfört med kvinnor. Däremot finns det inga statistiskt signifikanta skillnader baserade på kön när det gäller att ha förtroendeposter i ett politiskt parti. Mellan inrikes och utrikes födda uppvisas inga signifikanta skillnader när det gäller medlemskap i politiska sammanslutningar men sådana skillnader är tydliga när det gäller att ha haft förtroendeposter. Då är det dubbelt så vanligt att inrikes födda har förtroendeposter jämfört med utrikes födda (se diagram 5b).¹⁷ Det är möjligt att utrikes föddas höga grad av medlemskap i politiska sammanslutningar kan förklaras av att de boende har tolkat sitt engagemang i etniska organisationer i boendestudiens områden som »politiskt« i någon mening. Samtidigt kan man undra om inte detta också borde leda till att en högre andel utrikes födda innehar förtroendeposter vilket det enligt diagram 5b ovan inte gör.

Medlemskap är vanligare bland dem i åldern 45–64 år än övriga. Ungdomar 18–24 år har dock medlemskap i högre grad än de i åldern 25–44 år. Högutbildade människor är medlemmar i politiska sammanslutningar i högre grad än lågutbildade men när det gäller sysselsättning och inkomst finns det inga signifikanta skillnader. Det är inte möjligt att utläsa några skillnader för inrikes födda respektive utrikes födda när det gäller betydelsen av de socioekonomiska bakgrundsfaktorerna för medlemskap i politiska sammanslutningar.

Det är mycket vanligare att de som är medlemmar i politiska sammanslutningar också har uppvisat engagemang i medborgarsammanslutningar genom att gå på möten eller demonstrationer.

Det finns i dessa två frågor om politisk engagemang inga signifikanta skillnader som kan hänföras till de boendes kommuntillhörighet.

Per Adman och Per Strömblad har i den tidi-

gare nämnda rapporten, *Utanför demokratin? Del 3 Resurser för politisk integration* (Integrationsverket 2000b), analyserat vilka faktorer som kan förklara invandrades politiska engagemang. De drar slutsatsen att en betydande del av de utrikes föddas politiska engagemang kan förklaras utifrån utbildning, sysselsättning, inkomst och engagemang i föreningslivet. Det finns även andra resurser som påverkar och som författarna knyter mer direkt till »invandrarskapet«, nämligen kunskaper i svenska och medborgerlig allmänbildning. Egenmakt, som vi tidigare har nämnt, kan betraktas som en dimension i det som Adman och Strömblad kallar medborgerlig allmänbildning.

I föregående avsnitt med frågan om valdeltagande framgår det att utrikes föddas valdeltagande är mindre känsligt för variationer i gruppens socioekonomiska sammansättning. Så är inte fallet när det gäller deras engagemang i politiska sammanslutningar. Bakgrund och resurser såsom utbildning, inkomst och sysselsättning påverkar utrikes föddas beteende i detta avseende så till vida att de med lägre utbildning och de som är resurssvaga är engagerade i lägre utsträckning.

Hur är det då när det gäller omständigheter som har koppling till olika aspekter av de utrikes föddas migrationsprocess? En fråga om de boendes subjektiva uppfattning av sina språkkunskaper i fem olika avseenden har ingått i boendestudien. Med utgångspunkt i deras svar på frågan ser vi att det är mycket ovanligt att de som har svarat att de har dåliga kunskaper i svenska språket är medlemmar i politiska sammanslutningar och betydligt vanligare att de som har bra språkkunskaper i svenska är medlemmar. Det framgick tidigare att utrikes födda har en betydligt lägre grad av egenmakt¹⁸ samt att det finns stark samvariation mellan frågan om medlemskap i politiska sammanslutningar och egenmakt.

Sammanfattning

Valdeltagande

Totalt är valdeltagandet i boendestudiens områden lägre i både riksdagsvalet och kommunvalet 1998 än i storstadskommunerna och hela Sverige. Kvinnor har något högre valdeltagande än män i båda valen. En uppdelning på ursprung talar om att valdeltagande bland både inrikes och utrikes födda är lägre i boendestudiens områden jämfört med motsvarande grupper i storstadskommunerna och hela Sverige.

Ungdomars valdeltagande är oroande lågt i båda

16 Observera att frågan om förtroendepost inte är tidsbegränsad. Alltså kan de utlandsföddas svar avse förtroendeuppdrag i utlandet avseende tiden som föregick flytt till Sverige.

17 Det finns tyvärr för få utrikes födda i ULF-urvalet för att kunna redovisa resultaten i frågan om förtroendeposter uppdelad efter ursprung.

18 Med egenmakt avses att de boende själva kan skriva och överklaga beslut av myndigheter.

valen. Socioekonomisk bakgrund påverkar valdeltagande på så sätt att de som har det bättre ställt ekonomiskt och högre utbildning röstar i högre utsträckning. Det är viktigt att observera att utrikes föddas valdeltagande samvarierar med de socioekonomiska bakgrundsfaktorerna i betydligt mindre utsträckning än inrikes föddas valdeltagande. Däremot har vistelsetid stor betydelse för utrikes föddas valdeltagande och de som har bott 6–9 år i Sverige röstar i betydligt lägre utsträckning än de som bott 10 år eller längre.

Egenmakt

De boendes egenmakt, mätt i termer av hur de själva kan eller inte kan författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet, är låg i boendestudien jämfört med storstadskommunerna och Sverige. Kvinnor och utrikes födda rapporterar en lägre grad av egenmakt än män respektive inrikes födda. Av dem som inte klarar detta själv är det dessutom en betydligt lägre andel som känner någon som de kan ta hjälp av i en sådan situation. Det är vanligare att de som själva inte kunde författa en skrivelse och överklaga är resurssvaga, alltså har t.ex. lägre utbildningsnivå och inkomstnivå.

Kommuntillhörighet påverkar inte resultaten när det gäller valdeltagande och engagemang i politiska och medborgarsammanslutningar. Däremot har det betydelse för egenmakt. I Botkyrka, Södertälje och Göteborg är det fler som klarar av att skriva och överklaga jämfört med Malmö som låg sämst till i detta avseende.

Engagemang i medborgarsammanslutningar

En fjärdedel av de boende i studien har uppvisat engagemang i medborgarsammanslutningar under en ettårsperiod genom att gå på möten hos någon förening eller organisation eller på en offentlig demonstration. Detta var vanligare hos inrikes jämfört med utrikes födda men det finns inga skillnader mellan könen.

En tredjedel av de boende är medlem i någon förening eller organisation, dvs. annat än ett politiskt parti. Kvinnor och utrikes födda är kraftigt underrepresenterade jämfört med män och inrikes födda. En femtedel av de boende har någon gång haft en förtroendepost i en förening eller organisation.

Genomgående när det gäller engagemang i medborgarsammanslutningar är den resursstarka gruppen engagerade i högre utsträckning.

Engagemang i politiska sammanslutningar

De boende i studien uppvisar totalt en relativ hög grad av engagemang i politiska sammanslutningar.

En uppdelning på kön visar dock att det är männen i studiens områden som i högre utsträckning, än i hela Sverige, är medlemmar i en politisk sammanslutning. Kvinnorna är istället i lägre grad medlemmar.

Resultaten i denna del av boendestudien väcker två frågor. Först, hur kan det komma sig att utrikes födda kan inneha medlemskap i politiska partier eller sammanslutningar i lika stor utsträckning som inrikes födda och samtidigt vara så kraftigt underrepresenterade när det gäller att inneha förtroendeposter? Detta kan vara ett tecken på att det finns osynliga barriärer i form av ett glastak inom de politiska partierna som hindrar de utrikes födda från att inneha poster på en viss nivå. En annan möjlig förklaring som vi tidigare hänvisat till är att utrikes födda möjligen ser sitt engagemang i olika etniska sammanslutningar som »politiskt« i någon mening men att de etniska sammanslutningarna har mer informella strukturer med ett mindre antal förtroendeposter.

Andra frågan handlar om hur kvinnor kan vara så kraftigt underrepresenterade när det gäller att ha medlemskap i ett politiskt parti eller sammanslutning och ändå inneha förtroendeposter i nästan lika stor utsträckning som männen? En förklaring kan vara att de kvinnor som är starka nog att ta sig över tröskeln som inskränkta könsroller kan innebära, har särskilda egenskaper. Egenskaper som är lämpliga till exempel i rollen som ordförande eller styrelseledamot.

De med högre utbildningsnivå är engagerade i politiska sammanslutningar i större utsträckning än de med lägre utbildningsnivå. Sysselsättning och inkomst är inte signifikanta i detta avseende.

Trygghet och attraktivitet

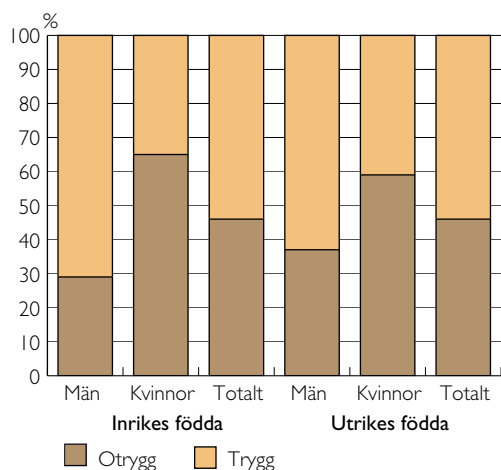
Främsta fokus i denna del av boendestudien är om de boende själva uppfattar sina stadsdelar som trygga och attraktiva. När vi talar om trygghet avser vi hur oroliga de boende är för att bli utsatta för brott. Man upplever sig med andra ord vara trygg om man inte tror att man ska bli utsatt för brott.

Först har vi ställt en fråga om de boendes känsla av (o)trygghet utan att nämna brottsaspekten. Därefter har vi ställt två frågor som specifikt handlar om oron att bli utsatt för brott.

För att få en uppfattning om hur attraktiva de boende tycker bostadsområdena är har vi ställt frågor om deras uppfattning när det gäller tillgången till offentlig och kommersiell service, hur de trivs i sina områden samt om de vill flytta.

DIAGRAM 6

Andel (i procent) otrygga respektive trygga efter kön och ursprung för boendestudien.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

Trygghet

Vanligt med otrygghet i de utsatta bostadsområdena.

Frågor: **Känsla av (o)trygghet**

Hur känner du dig om du går ut ensam en sen kväll i ditt bostadsområde?

Svarsalternativ:

- jag känner mig trygg om jag går ut ensam en sen kväll,
- jag känner mig otrygg om jag går ut ensam en sen kväll,
- jag går aldrig ut ensam därför att jag känner mig otrygg och
- jag går aldrig ut ensam av andra orsaker.

Det är vanligt att de boende i studien känner sig otrygga (46 procent, se diagram 6).¹⁹ Kvinnor, äldre och de som är gifta eller samboende känner sig otrygga i störst utsträckning, ett mönster som känns igen från andra trygghetsundersökningar (se t.ex. Malm 1997). Mest markant är kvinnors otrygghet. Det är ca tre och en halv gånger vanligare att de känner sig otrygga jämfört med män. (Se tabell D i bilagan sid. 254 för oddskvoter för risken att känna sig otrygg).²⁰ Generellt sett är otryggheten mest utbredd

¹⁹ Med otrygg avses de som svarat att de känner sig otrygga om de går ut ensamma en sen kväll samt de som aldrig går ut ensamma för att de känner sig otrygga.

²⁰ Det finns ingen signifikant samvariation mellan utbildning, sysselsättning och inkomst och känslan av trygghet.

i boendestudiens områden i Göteborg (57 procent otrygga).

Det är viktigt att observera att inrikes och utrikes födda generellt sett känner sig otrygga i lika stor utsträckning. Detta varierar dock från kommun till kommun och utrikes födda löper två gånger större risk att känna sig otrygga i områdena i Haninge och Huddinge. Däremot finns det inte någon signifikant högre risk för utrikes födda i områdena i Göteborg att känna otrygghet fastän det där generellt finns en större andel otrygga än i boendestudiens områden i de övriga kommunerna (se tabell D i bilagan sid xx).

Bland utrikes födda är det vanligare att boende med kortare vistelsetid i Sverige (upp till 5 år) känner sig otrygga jämfört med de som bott 10 år eller längre (en skillnad på 9 procentenheter).

Mycket stor oro för brott bland kvinnor.

Frågor: **Oro för brott**

Har det under de senaste tolv månaderna hänt att du avstått från att ge dig ut på kvällen av oro för att bli överfallen, rånad eller på annat sätt hotad?

Svarsalternativ:

- ja, ofta,
- ja, någon gång,
- nej.

Har du under de senaste tolv månaderna känt dig orolig för att bli utsatt för följande i ditt bostadsområde? ...våldsbrott, ...bli rånad eller bestulen, ... inbrott eller skadegörelse.

Svarsalternativ:

- ja, ofta,
- ja, någon gång,
- nej, aldrig.

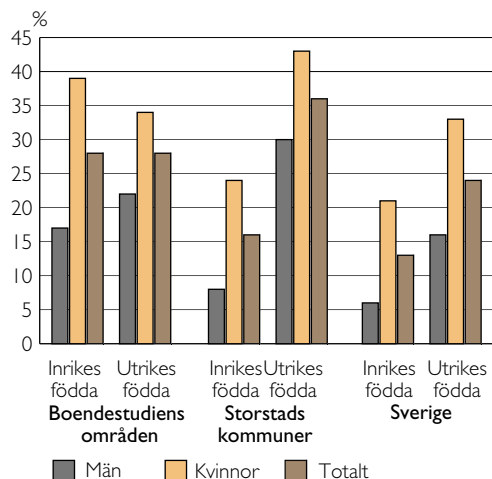
Huvudresultaten från föregående fråga, om känslan av (o)trygghet, återspeglas även i denna fråga, om att avstå från att gå ut på kvällen på grund av oro för brott. Kvinnor framträder om igen som den grupp som i störst utsträckning avstår från att gå ut på grund av oro för brott och det finns inga skillnader mellan inrikes födda och utrikes födda (se diagram 7).²¹

En jämförelse mellan inrikes och utrikes födda uppdelat på kön visar att det är vanligare att de inrikes födda kvinnorna i boendestudien avstår från att gå ut på grund av oro än de utrikes födda kvinnorna.

²¹ Det finns inga signifikanta skillnader utifrån ålder, utbildning, socialbidrag, civilstånd och arbete.

DIAGRAM 7

Andel (i procent) som avstår från att gå ut på kvällen av oro för att bli överfallen, rånad eller på annat sätt ofredad efter kön och ursprung för boendestudiens områden, storstadskommuner och hela Sverige.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001 OCH ULF 2001.

Men det är de utrikes födda männen som i större utsträckning avstår från att gå ut jämfört med de inrikes födda männen. Men dessa könsskillnader finns inte i storstadskommunerna och hela Sverige. Där är det istället så att utrikes födda oavsett kön avstår från att gå ut på grund av oro i större utsträckning än inrikes födda. Genomgående är det frågan om större skillnader mellan inrikes födda och utrikes födda i storstadskommunerna och hela Sverige jämfört med de boende i boendestudiens områden.

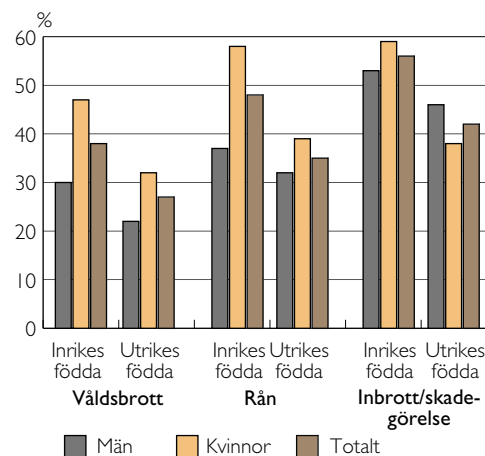
De utrikes födda med kortare vistelsetid i Sverige är också överrepresenterade när det gäller att avstå från att gå ut på grund av oro för brott.

Det är vanligare att utrikes födda avstår från att gå ut på grund av oro för brott i områdena i Haninge och Huddinge och Södertälje och mindre vanligt i områdena i Botkyrka, Malmö och Göteborg (Se tabell E i bilagan sid. 255).

I diagram 7 ser vi en jämförelse mellan boendestudiens områden, storstadskommunerna och hela Sverige. Där framkommer två viktiga resultat: Dels att de boende i boendestudien generellt inte verkar vara otryggare än de boende i storstadskommunerna, dels framgår det att utrikes födda i boendestudien känner sig tryggare i detta avseende än utrikes födda i storstadskommunerna. Istället är det boendestudiens inrikes födda som känner sig otrygga i större

DIAGRAM 8

Andel (i procent) av de boende i boendestudien som har känt sig oroliga för att bli utsatt för våldsbrott, rån respektive inbrott eller skadegörelse i sina bostadsområden efter kön och ursprung.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

utsträckning jämfört med inrikes födda både i storstadskommunerna och i Sverige.

När det gäller frågan om oro för specifika brotts typer framträder skillnader mellan inrikes födda och utrikes födda som inte har gått att urskilja i de tidigare trygghetsresultaten (se diagram 8).

Nu är det frågan om att inrikes födda genomgående är oroligare än utrikes födda för att bli utsatta för brott. Det är fortfarande vanligare att kvinnor är mer oroliga än män med ett undantag för de utrikes födda kvinnorna som är mindre oroliga för inbrott/skadegörelse än de utrikes födda männen. Även ungdomar och de boende med kortare vistelsetid är kategorier som är mindre oroliga för inbrott/skadegörelse.²² Detta kan troligen förklaras bland annat av att ungdomar, de med kortare vistelsetid i Sverige och utrikes födda kvinnor är sysselsatta i mindre grad och därmed inte har råd att skaffa sig t.ex. bilar och värdesaker i lika stor utsträckning som övriga boende. Har man inte dessa saker behöver man troligen inte heller oroa sig för inbrott eller skadegörelse i lika stor utsträckning.

²² I allmänhet spelar bakgrundsfaktorer en större roll när det gäller frågan om oro för inbrott och skadegörelse, då faktorer som inkomst, utbildningsnivå och anställning ger signifikanta utslag. De som har högre inkomst är mer oroliga. Det finns inga sådana signifikanta skillnader när det gäller oron att bli utsatt för våldsbrott och rån.

I övrigt är det oroväckande att ungdomar (18–24 år) är oroliga att bli utsatta för våldsbrott i så stor utsträckning (38 procent jämfört med ca 32 procent för samtliga boende). När vi tittar närmare på gruppen ungdomar ser vi dessutom att det är unga flickor som står för merparten av oron. Hälften av de unga flickorna är oroliga för våldsbrott jämfört med knappt en fjärdedel av männen. Skillnaderna mellan unga flickor och pojkar är detsamma hos både den inrikes födda och utrikes födda gruppen, ca 28 procentenheter. Annars är inrikes födda ungdomar generellt mer oroliga för våldsbrott än utrikes födda ungdomar oavsett kön.

Ytterligare ett oroande resultat är att det återigen är områdena i Göteborg som utmärker sig genom att det där är vanligare att de boende är oroliga för våldsbrott och rån.

Attraktivitet

God tillgång på offentlig och kommersiell service

Frågor: Närhet till offentlig och kommersiell service

Finns följande i eller i närheten av ditt bostadsområde? Vårdcentral, arbetsförmedling, socialtjänst, försäkringskassa, närpolis, grundskola, gymnasieskola, bibliotek, mataffär, post, bank, kollektivtrafik.

Svarsalternativ:

- i bostadsområdet
- i närheten av bostadsområdet
- finns varken i eller i närheten av bostadsområdet
- känner inte till.

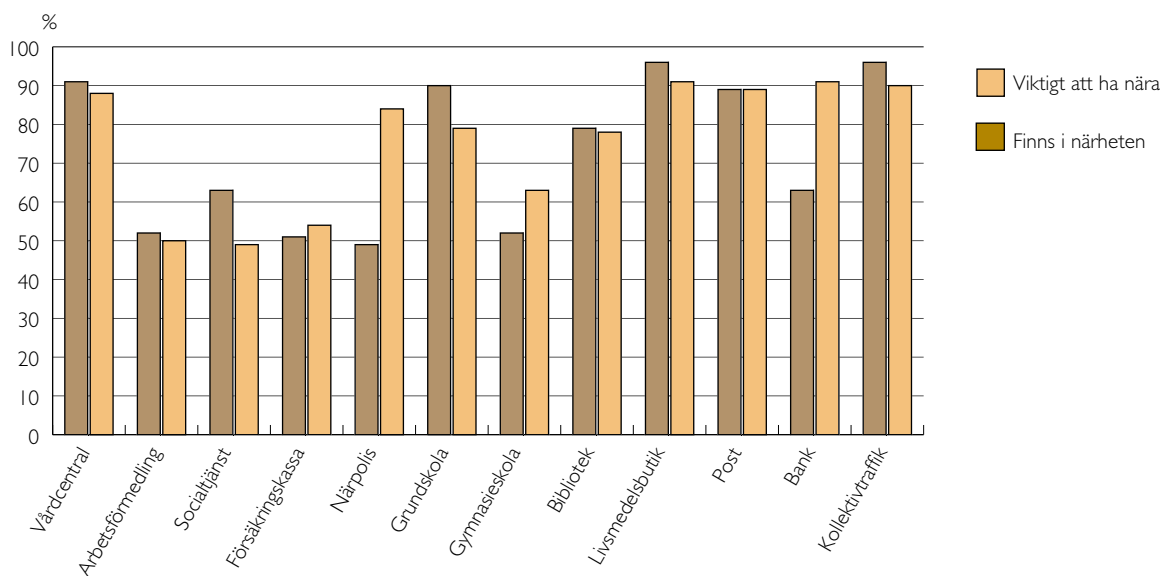
Vad tycker du är viktigt att ha i eller i närheten av ditt bostadsområde? Vad kan finnas längre bort?

Svarsalternativ

- i bostadsområdet
- i närheten av bostadsområdet
- kan vara längre bort
- ingen åsikt.

DIAGRAM 9

Andel (i procent) av de boende i boendestudien som anger att respektive servicegren finns i eller i närhet av deras bostadsområde jämfört med andelen som anger att de tycker det är viktigt att ha dessa i eller i närheten av sitt bostadsområde.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

Överlag finns ganska god överensstämmelse mellan i vilken grad de olika servicegrenarna finns i eller i närheten av bostadsområdet och den grad som de boende tycker det är viktigt att de finns i närheten. Närpolis, gymnasieskola och bank är de tre servicegrenar för vilka det saknas överensstämmelse mellan verkligheten och det de boende prioriterar (se diagram 9).

Även om de boende saknar närheten till polis²³ och gymnasieskola är det mer ovanligt att de har haft kontakt med dessa servicegrenar.²⁴ Däremot har en majoritet av de boende (nästan 80 procent) haft kontakt med banken.

Utifrån dessa resultat kan man tolka att bristen på serviceutbud i bostadsområdena inte är anmärkningsvärd stor och bör alltså inte påverka de boendes upplevelse av dem som attraktiva eller oattraktiva i nämnvärd utsträckning. Detta bekräftas i en annan fråga i enkäten där det framgår att endast 13 procent av de boende anger missnöje med serviceutbudet i områdena som anledning till att de vill flytta därifrån.

Utrikes födda trivs mindre bra i boendestudiens områden.

Frågor: **Trivsel i boendestudiens områden**

Hur trivs du i ditt bostadsområde?

Svarsalternativ:

- Mycket bra
- Ganska bra
- Någorlunda
- Inte så bra
- Dåligt

Drygt två tredjedelar av de boende trivs bra (68 procent) och av diagram 10 framgår det att det är vanligare att inrikes födda trivs bra jämfört med utrikes födda och att kvinnor trivs bra i större utsträckning än män. När det gäller ålder är det ungdomar (18–24 år) som trivs bra i något större utsträckning än övriga. Boende med lägre utbildning trivs bra i större utsträckning än de med högre utbildning.

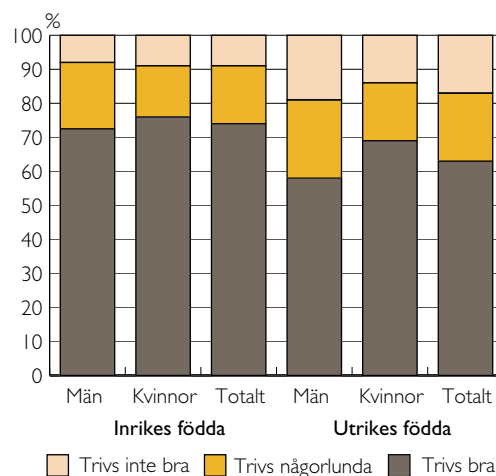
De som är otrygga trivs bra i klart lägre utsträckning än de som är trygga. I de föregående frågorna om trygghet är de boende i Malmö tryggast och i denna fråga är det de som bor i områdena i Malmö som trivs bra i högst utsträckning. Andelen som trivs

²³ Otrygga boende tycker det är viktigt att närpolis ska finnas i närheten av sitt bostadsområde i något större utsträckning än trygga, ca 87 jämfört med ca 83 procent.

²⁴ Det ingår även en fråga om kontakt med de olika servicegrenarna i enkäten.

DIAGRAM 10

Trivsel efter kön och ursprung för de boende i studien. Andel (i procent).



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

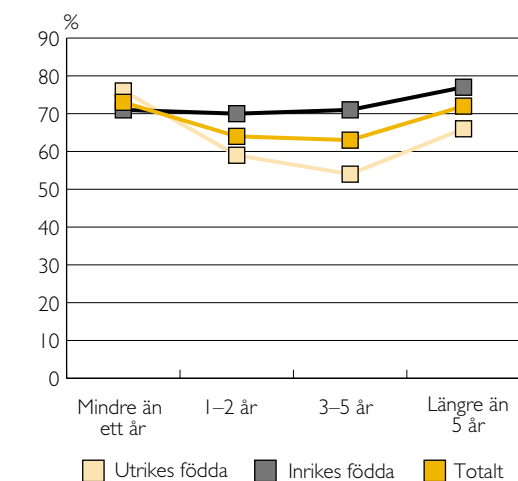
bra är lägre i områdena i Göteborg (ca 62 procent) där otryggheten är mest utbredd men lägst i områdena i Stockholm där endast 58 procent trivs bra (se tabell F i tabellbilagan sid. 255).

En intressant fråga är i vilken mån tiden man bott i sitt bostadsområde påverkar känslan av trivsel (i fortsättningen skriver vi »bosättningstid«, observera att detta inte är samma sak som vistelsetid i Sverige). I diagram 11 nedan framgår det att andelen utrikes födda som trivs bra minskar med ökad bosättningstid upp till 5 år varefter den stiger till nästan samma nivå som för de med kortast bosättningstid. För inrikes födda är utvecklingen annorlunda. Andelen inrikes födda som trivs bra är relativt konstant för dem som bott mindre än ett år, 1–2 år eller 3–5 år och ökar därefter något för dem som bott längre än 5 år. Den troliga förklaringen till detta är naturligtvis att de som inte trivs bra flyttar ifrån områdena i högre utsträckning än de som trivs bra. De som inte trivs bra är därmed i mindre utsträckning kvar efter en längre tid.

Skillnaderna mellan inrikes och utrikes föddas trivsel kräver en förklaring (se diagram 11). Det är rimligt att anta att det generellt är så att de som inte trivs bra flyttar från sina bostadsområden om de kan och att en högre andel som trivs bra därför bor kvar. Dessa skillnader kan därmed möjligen förklaras med att inrikes födda har större valmöjligheter än utrikes födda när det gäller bosättningsort. Samtidigt ser vi

DIAGRAM 11

Andel (i procent) som trivs bra efter bosättningstid i boendestudiens områdena.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

lite längre fram i detta avsnitt att viljan att flytta är lägre hos utrikes födda jämfört med inrikes födda. Kan det betyda att utrikes föddas svar när det gäller trivsel i högre grad handlar om andra faktorer än hur attraktivt eller oattraktivt de finner sina bostadsområden, t.ex. om att sakna sysselsättning och uppleva utanförskap i förhållande till det svenska samhället?

Det är rimligt att anta att migrationsprocessen och allt vad det kan innebära för en individ att flytta från ett land till ett annat kan påverka utfallet för utrikes födda på så sätt att trivseln är låg under de första åren i Sverige. Vi har därför kontrollerat för vistelsetid och resultaten bekräftar teorin genom att de som har bott längre tid i Sverige trivs bättre än de som bott kortare tid.²⁵ Det kan dock inte helt bekräftas när man jämför kommunerna och tar hänsyn till andelen nyanlända under senare år. Malmös mottagning av nyanlända i bostadsområdena i boendestudien har inte varit nämnvärt mindre än övriga kommuners.²⁶ Samtidigt ser vi att de boende (både inrikes och utrikes födda) i områdena i Malmö trivs bra i högre utsträckning än i någon annan kommun (se tabell F i bilagan sid. 255).

Malmö utmärker sig jämfört med Stockholm och Göteborg genom att situationen på bostadsmarknaden är bättre. Där finns det större tillgång på bostäder. Alltså har kanske boende i Malmö större valmög-

ligheter när det gäller bosättningsort. En motsägelse är dock att rörligheten i Göteborg är störst där tillgången på bostäder förmodas vara mer begränsad.²⁷

Ofrivillig bosättning i boendestudiens områden?

Frågor: **De boendes vilja att flytta**
Vill du flytta från ditt bostadsområde?

Svarsalternativ:

- Ja
- Nej.

Med följdfråga:

Kryssa för det påstående som stämmer bäst överens med varför du vill flytta.

- För att komma närmare människor jag känner.
- Jag känner mig inte trygg i bostadsområdet.
- För att komma närmare mitt arbete.
- Jag är missnöjd med servicen i bostadsområdet (t.ex. skola, vårdcentral, affärsutbudet, närpolis etc.)
- Annan orsak, ange vad

Bilden är komplicerad när det gäller att tolka hur attraktiva eller oattraktiva områdena är i de boendes ögon. Den höga flyttviljan, i synnerhet hos de som bott endast ett år i områdena är dock ett tydligt tecken på att här, i boendestudiens bostadsområdena, vill många inte bo.

Knappt hälften, 46 procent, av de boende i de utsatta bostadsområdena vill flytta därifrån (se diagram 12). Den höga flyttviljan förverkligas även i handling enligt både boendestudiens resultat och statistik från Integrationsverket (se föregående kapitel om boendesegregation). I boendestudien framgår det att ca 40 procent har bott i sina bostadsområden kortare tid än 6 år.

De som är 45–64 år uppvisar betydligt lägre flyttvilja än övriga. Ungdomar och de i mellanåldern (25–44 år) vill flytta i lika stor utsträckning. Boende med högre utbildning har högre benägenhet att flytta.

Flyttviljan varierar beroende på kommundillhörighet och följer de mönster som framgår sedan tidigare. Den är alltså lägst i områdena i Malmö där människor är trygga och trivs bra i störst utsträckning. Störst vilja att flytta finns i områdena i Stockholm

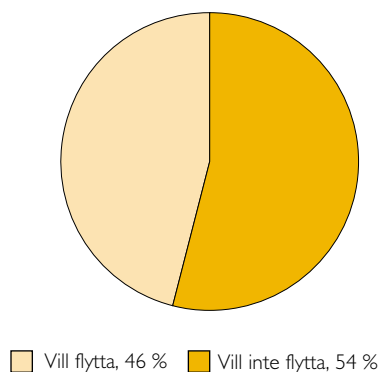
25 Knappt 55 procent av dem som har bott i Sverige 0–5 år trivs bra jämfört med knappt 66 procent av dem som bott 10 år eller längre.

26 Källa: Integrationsverkets databas STATIV.

27 Resultaten i tabell 1 i föregående kapitel redovisar andelen utflyttade från bostadsområdena mellan 1997 och 2000. Där kan man se att rörligheten är störst i områdena i Göteborg med Södertälje på andra plats och därefter Malmö. Rörligheten är klart mindre från områdena i Stockholm och de övriga kommunerna i närheten av Stockholm.

DIAGRAM 12

Andel (i procent) som vill respektive inte vill flytta från bostadsområdena i boendestudien.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

där de boende också trivdes bra i minst utsträckning. I områdena i Göteborg är viljan att flytta bara något högre än för genomsnittet av samtliga av boendestudiens områden. (se tabell G i tabellbilagan sid 255).

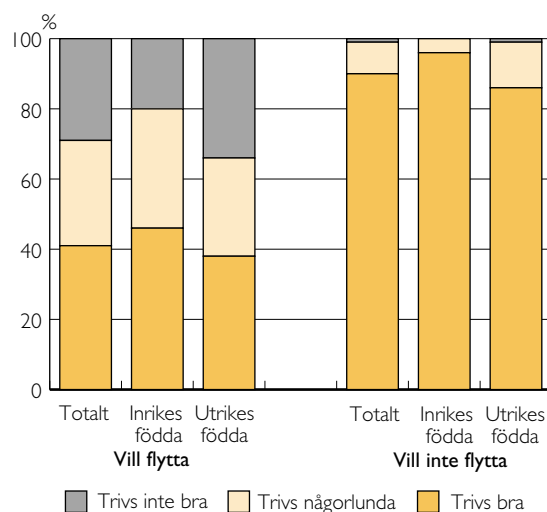
I Storstadskommitténs delbetänkande *Att växa bland betong & kojor* (SOU 1997:61) framgår det att det är vanligt att barnfamiljer vill flytta från de utsatta områdena. Det vill de både för att hitta större bostäder men också för att de inte trivs. De tror inte heller att områdena är bra uppväxtmiljöer för deras barn. I boendestudien finns inte några signifikanta samband mellan viljan att flytta och att ha barn. Det finns inte heller några signifikanta skillnader när det gäller benägenheten att flytta som beror på kön eller ursprung. Däremot finns det en mycket stark koppling till trivsel.

Av diagram 13 framgår det att det är mer än dubbelt så vanligt att de som inte vill flytta trivs bra jämfört med dem som vill flytta. Även om trivsel är viktig när det gäller de boendes flyttmotiv är det tydligt att andra motiv spelar in. 12 procent uppger att de vill flytta för att komma närmare människor de känner, 17 procent vill flytta för att de känner sig otrygga. 11 procent vill flytta för att komma närmare sitt arbete och 13 procent anger att de är missnöjda med servicen i bostadsområdet som flyttmotiv. Dock återstår knappt 50 procent som vill flytta, men där vi inte vet någonting mer om motivet än att det i viss utsträckning handlar om att man inte trivs så bra. Inrikes födda som trivs bra vill flytta i större utsträckning än utrikes födda som trivs bra.

Flyttviljan varierar beroende på bosättningstidens längd. Det är viktigt att notera att det finns mycket hög flyttvilja även bland dem som bott mindre än

DIAGRAM 13

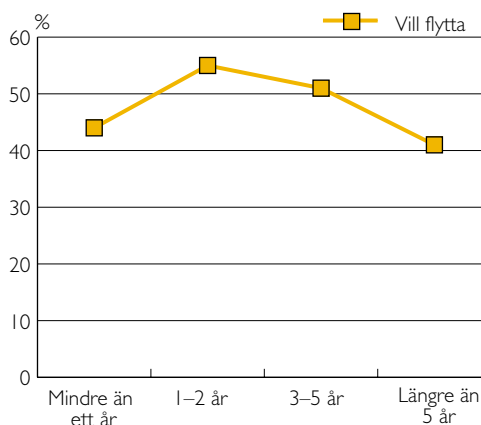
Andel (i procent) som vill respektive inte vill flytta och efter trivsel bland dem som trivs bra i boendestudiens bostadsområdena.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

DIAGRAM 14

Andel (i procent) som vill flytta efter bosättningstid i boendestudiens bostadsområdena.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

ett år i bostadsområdena, 44 procent. Detta tyder på att människor i stor utsträckning inte flyttar till boendestudiens områden av egen fri vilja. Viljan att flytta ökar sedan med ökad bosättningstid upp till 2 år för att sedan sjunka stadigt till en något lägre nivå för de som bott längre än 5 år (41 procent) än för de med bosättningstid mindre än ett år (se diagram 14). Mönstret är detsamma oavsett ursprung.

Känslan av otrygghet tillsammans med svaren på frågorna kring trivsel och vilja att flytta är resultat som är viktigt att uppmärksamma eftersom det är tecken på att bostadsområdena ur de boendes perspektiv i någon mening är oattraktiva. Samtidigt bör man observera att även trygghetsfrågorna och attraktivitetsfrågorna har starka samband med mekanismer som hör hemma i större områden än enskilda stadsdelar. Det troliga är att strukturer, system och även i viss mån »mytbildningar« har betydelse för resultaten som har redovisats i detta avsnitt.

Sammanfattning

Trygghet

Överlag är befolkningen i de utsatta bostadsområdena otrygga i hög utsträckning. Nästan hälften av de boende känner sig otrygga och en knapp tredjedel avstår från att gå ut på grund av oro för överfall, rån eller annan hot. Dessutom är mellan 30 och 50 procent av de boende oroliga för att bli utsatta för brott i sitt bostadsområde (32 procent är oroliga för våldsbrott, 41 procent för rån och 48 procent för inbrott eller skadegörelse).

För en av trygghetsfrågorna har det varit möjligt att göra en jämförelse med uppgifter om befolkningen dels i storstadskommunerna, dels i hela Sverige. Där framgår det att de boende i boendestudien är otrygga i lika stor utsträckning som boende i storstadskommunerna och i större utsträckning än hela Sveriges befolkning när det gäller att avstå från att gå ut på grund av oro för överfall m.m. Intressant att notera i detta sammanhang är att utrikes födda avstår från att gå ut av oro för överfall m.m. i störst utsträckning i storstadskommunerna och inrikes födda i störst utsträckning i boendestiens områden.

Generellt sett är inrikes födda och utrikes födda i boendestiens områden otrygga i lika stor utsträckning. Ett undantag gäller oron för våldsbrott och rån då inrikes födda är klart oroligare än utrikes födda. När det gäller frågan om att avstå från att gå ut på kvällen på grund av oro för överfall etc. behöver bilden nyanseras. I detta sammanhang är utrikes födda mera otrygga i områdena i Haninge och Huddinge och Södertälje medan inrikes födda är mera otrygga i områdena i Botkyrka, Malmö och Göteborg. I Stockholm är däremot inrikes födda och utrikes födda otrygga i lika stor utsträckning. För utrikes födda har vistelsetiden i Sverige betydelse för känslan av otrygghet som är vanligast hos de med kortare vistelsetid.

Kvinnor är genomgående otrygga i mycket större utsträckning än män. På den mer allmänna frågan

om känslan av trygghet framgår det att äldre känner sig otrygga i högre grad än yngre. För de övriga frågorna är utslagen inte lika entydiga. Ungdomar är till exempel mest oroliga för våldsbrott och ålder har ingen betydelse när det gäller att avstå från att gå ut på kvällen på grund av oro för överfall m.m.

Generellt är de boendes socioekonomiska bakgrund inte relaterad till hur trygg eller otrygg man känner sig. Det finns ett undantag och det är att höginkomsttagare och högutbildade är mer oroliga för att bli utsatta för inbrott och skadegörelse.

Gifta och samboende känner sig tryggare än ensamstående.

Attraktivitet

Knappt 70 procent av de boende trivs bra i sina bostadsområden och 46 procent vill flytta därifrån. Inrikes födda trivs bra i högre grad än utrikes födda men både grupper uttrycker lika hög flyttvilja. Kvinnor trivs bra i större utsträckning än män men vill flytta i lika stor utsträckning.

Det finns en hög grad av samvariation mellan de som trivs bra och de som är otrygga respektive de som vill flytta från sina bostadsområden. De som är otrygga och som vill flytta från sina bostadsområden trivs bra i klart lägre utsträckning än de som är trygga och inte vill flytta.

Trivsel och vilja att flytta varierar beroende på hur länge de boende har bott i sina bostadsområden. Flyttviljan är störst i den grupp som bott 1–2 år i sina bostadsområden. Andelen som trivs bra är högst bland dem som bott längre än 5 år.

Det är rimligt att anta att strukturer, system och stämningar i samhället i övrigt har en betydande del i hur de boende uppfattar och förhåller sig till de undersökta bostadsområdena.

Hälsa

Självupplevd hälsa och sjukvårdsutnyttjande utgör de två huvudfrågeområdena i detta avsnitt. En fråga om hur de boende bedömer sitt allmänna hälsotillstånd tillmätts stor vikt i redovisningen nedan.²⁸

Allmänt hälsotillstånd och framtidstro

Frågor: Allmänt hälsotillstånd och framtidstro

Hur bedömer du ditt allmänna hälsotillstånd?

- Mycket gott
- Gott
- Någorlunda
- Dåligt
- Mycket dåligt

Här en figur som skall föreställa livets steg. Det översta steget (steg 10) representerar bästa tänkbara liv för den svarande, det nedersta innebär sämsta tänkbara liv (steg 1).

- På vilket steg tycker du att du står just nu?
- På vilket steg stod du för ett år sedan?
- Om du tänker på framtiden, vilket steg tror du att du kommer att stå på om ett år?

Sämrre hälsoläge i de undersökta bostadsområdena

Ca 63 procent av de boende mår bra (har svarat gott eller mycket gott). Detta kan jämföras med att knappt 80 procent av dem som bor i storstadskommunerna eller i hela Sverige mår bra eller mycket bra (se diagram 15a). Bland de boende i de utsatta områdena är det knappt 10 procent som mår dåligt och 27 procent som mår någorlunda (se diagram 15b).

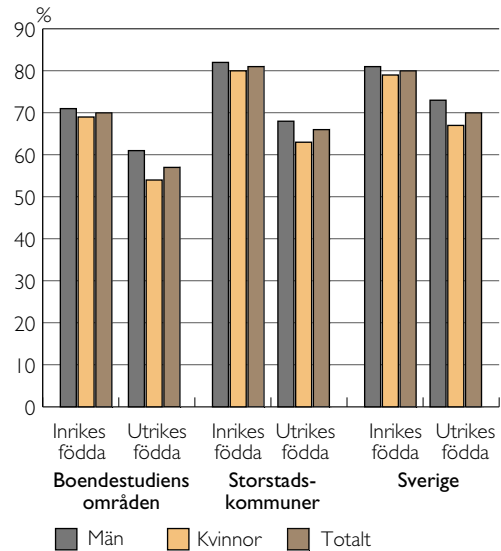
Med utgångspunkt i de kunskaper som finns om hälsans bestämningsfaktorer är det fullt förståeligt att boende i utsatta bostadsområden som kännetecknas av just social och ekonomisk utsatthet mår dåligt i större utsträckning (SOU 1998:43 och SOU 2000:91).

I boendestudien är frågan om de boendes allmänna hälsotillstånd den som har flest signifikanta samband med bakgrundsvariabler och utfallet från enkätens övriga frågor. Sannolikheten att må dåligt ökar med stigande ålder, längre arbetslöshet och mottagande av försörjningsstöd eller introduktionsersättning. Den sistnämnda skillnaden gäller dock bara de som är inrikes födda. Utrikes föddas hälsotillstånd har alltså inte något samband med mottagandet av stöd

²⁸ Frågor om självrapporterad hälsa är ett vanligt sätt att mäta hälsa och används bl.a. av Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen.

DIAGRAM 15A

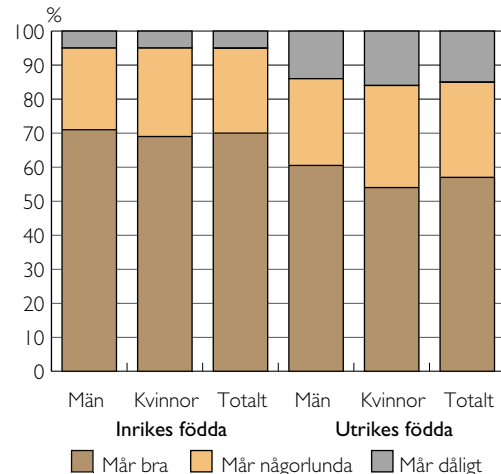
Andel (i procent) som mår gott efter kön och ursprung för utsatta bostadsområden, storstadskommuner och hela Sverige.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001 OCH ULF 2001.

DIAGRAM 15B

Allmänt hälsotillstånd för de boende i boendestudien efter kön och ursprung. Andel (procent).



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

eller ersättning. Däremot mår utrikes födda med längre vistelsetid i Sverige (längre än 10 år) dåligt i större utsträckning. Sambandet med högre ålder och sämre hälsa kan möjligen förklara en del av detta. Det rör sig tyvärr om för få individer när man bryter ner

uppgifterna på ålder för att med säkerhet kunna säga någonting om detta. I boendestudiens områden löper generellt sett ensamstående större risk att må dåligt än gifta och samboende.

I övrigt har vi noterat att de som mår gott har högre utbildning, större egenmakt (kan själva författa skrivelse och överklaga beslut), trivs bra i sina bostadsområden i större utsträckning, har bött kortare tid än fem år i sina bostadsområden samt, bland utrikes födda, kan svenska bra i större utsträckning.

Det finns signifikanta skillnader mellan män och kvinnor samt mellan inrikes födda och utrikes födda som visar att kvinnor och utrikes födda i boendestudien mår dåligt i större utsträckning. Risken att må dåligt är ca tre gånger högre bland utrikes födda jämfört med inrikes födda när man korregerat för skillnader såsom kön och ålder. I en rapport från Socialstyrelsen, där man kontrollerat för socioekonomiska bakgrundsfaktorer samt det man kallar för »invandrarspecifika« faktorer, t.ex. upplevelse av diskriminering och kunskaper i svenska språket, finner man att utrikes föddas överrisk för ohälsa bara delvis kan förklaras av dessa bestämningsfaktorer (Socialstyrelsen 2000).²⁹

Statens folkhälsoinstitut (2002) har nyligen undersökt födelselandets betydelse för hälsan hos olika invandrargrupper i Sverige. I rapporten framgår det att flera stora invandrargrupper i Sverige har betydande överrisker för insjuknande i ett antal vanligt förekommande sjukdomar³⁰ jämfört med svenskfödda. Man noterar även som vi gör att hälsan hos utrikes födda försämras efter längre vistelsetid i Sverige. Att äldre har sämre hälsa i större utsträckning förklarar förmodligen en del av detta samband. Kunskaper om starka samband mellan låg social status och ökad sjuklighet och förtida död betraktas som en förklaring till utrikes föddas sämre hälsostatus. Genom påfrestningarna som migrationen innebär och utsatthet för diskriminering tvingas utrikes födda att inta positioner i samhället med lägre social status än den som motsvarar deras utbildningsnivå och kanske tidigare liv i utlandet. Förutom detta noterar Folkhälsoinstitutet att utrikes föddas livsstil oftare är ohälsosam med fler som röker och är fysiskt inaktiva.

Utrikes födda löper kraftigt förhöjd risk att må dåligt i de utsatta områdena i vissa kommuner. Utrikes födda löper åtta gånger större risk att må dåligt än inrikes födda i områdena i Haninge och Huddinge,

och nästan sex gånger så stor risk i områdena i Botkyrka. Södertälje är det enda kommun där det inte finns någon signifikant förhöjd risk att må dåligt om man är utlandsfödd (se tabell H i bilagan, sid 255).

Kvinnors överrisk att må dåligt bekräftas i andra studier. En observation är att kvinnor, trots sin längre levnadstid, har fler år med nedsatt hälsa under sitt liv än männen. Den förhöjda risken är särskild markant i åldern 16–44 år (Socialstyrelsen, 2001).

Hopp och framtidstro trots den dystra verkligheten

Resultaten på frågan om var de boende anser att de befinner sig på livets steg tyder på att det, trots den i många avseenden dystra bilden som boendestudien redovisar, finns hopp och optimism om ett bättre liv i framtiden hos dem i boendestudien.

Oavsett ursprung och kön tycker de boende att deras liv varken är bättre eller sämre vid svarstillfället än ett år tidigare. Inrikes födda är i genomsnitt på steg 7 och utrikes födda på steg 6. Om ytterligare ett år tror både inrikes födda och utrikes födda att de ska finnas på steg 8. Framtidstro finns alltså i de utsatta bostadsområdena och den är kanske allra starkast hos utrikes födda (se diagram 16).

Sjukvårdsutnyttjande

Frågor: Sjukvårdsutnyttjande

Har du under de senaste 3 månaderna (på grund av egna besvär eller sjukdom) haft kontakt med en läkare?

- Ja
- Nej

Har du de senaste 3 månaderna någon gång ansett dig vara i behov av läkarvård (på grund av egna besvär eller sjukdom) men inte sökt vård?

- Ja, flera gånger
- Ja, en gång
- Nej, jag har inte varit i behov av läkarvård.

Vilken är den främsta orsaken till att du inte sökte vård?

- Jag hade inte tid
- Jag hade inte råd
- Jag kände inte till någon bra läkare
- Jag ville vänta ett tag
- Språksvårigheter
- Jag visste inte vart man vänder sig
- Annan orsak

De boende i studien har generellt en hög grad av kontakt med läkare, 50 procent av dem har haft kontakt med en läkare under de senaste 3 månaderna (se diagram 17).

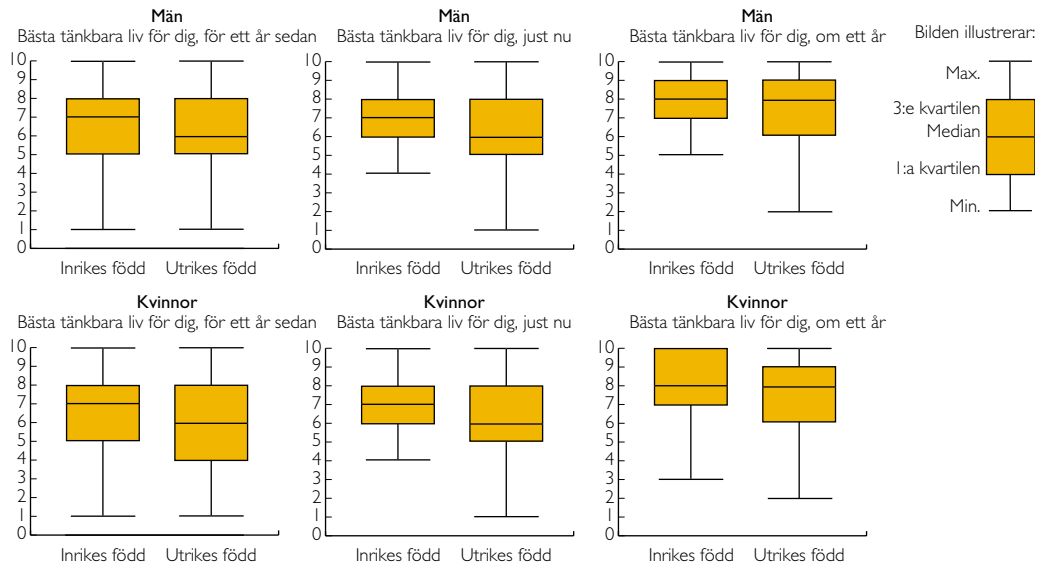
²⁹ Underlaget i Socialstyrelsens rapport bygger på en särskild undersökning om invandrarnas levnadsförhållanden från 1996.

³⁰ Hjärt-kärlsjukdomar, kranskärlssjukdomar och psykisk ohälsa.

DIAGRAM 16

Hopp och framtid

Genomsnitt för var de boende befinner sig på livets stege 1) vid svars- tillfället, 2) ett år tidigare och 3) var de tror att de ska befinna sig om ytterligare ett år efter kön och ursprung för boendestudiens områden.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

De grupper som hade en förhöjd risk att må dåligt är också överrepresenterade när det gäller kontakten med läkare, dvs. kvinnor, utrikes födda, äldre, låg utbildade och mottagare av försörjningsstöd har haft kontakt med läkare i högre utsträckning. Det finns inga signifikanta skillnader utifrån kommundillhörighet.

Vanligt att de boende i boendestudien avstår från att söka läkarvård trots upplevt behov

Boende i områdena är kraftigt överrepresenterade i förhållande till befolkningen i Sverige när det gäller att avstå från att söka läkarvård fastän man anser sig i behov av detta (42 procent jämfört med 16 procent).³¹ Diagram 18 visar detta tydligt men även att kvinnor och utrikes födda låter bli att söka vård i större utsträckning än män respektive inrikes födda.

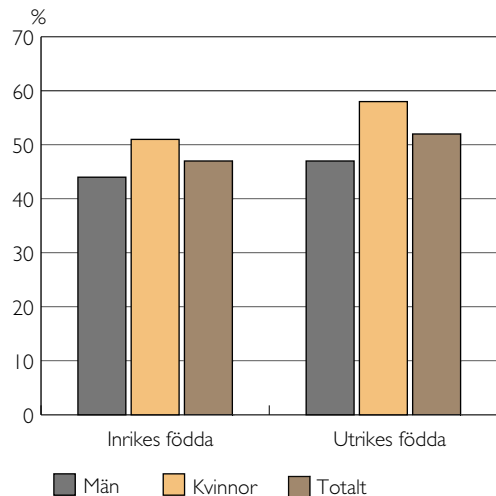
Det är dubbelt så vanligt att de boende inte har råd att besöka läkare jämfört med befolkningen i hela Sverige.³² Det är också vanligare att de avstår från att söka vård på grund av att de inte känner till någon

³¹ Urvalsunderlaget i ULF tillåter inte en jämförelse med storstadskommunerna i denna fråga.

³² 13 respektive 6 procent.

DIAGRAM 17

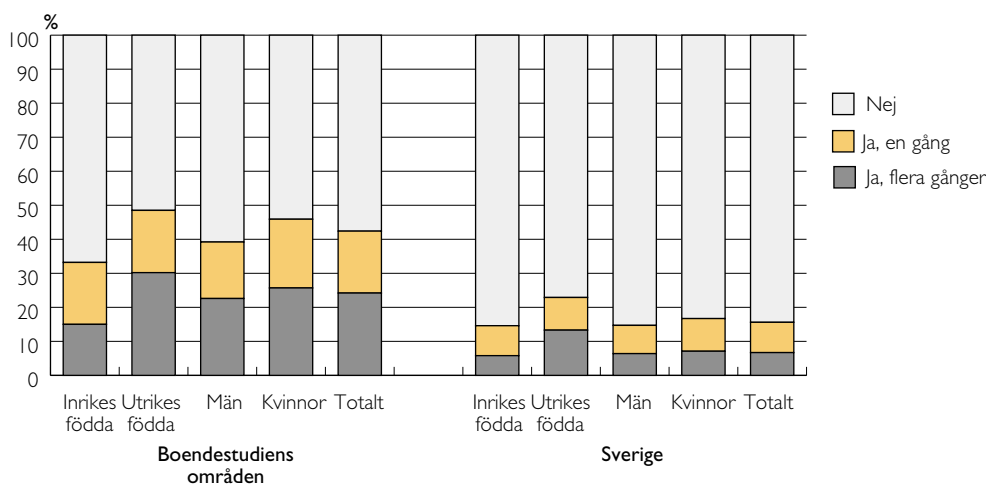
Andel (i procent) som (på grund av egna besvär eller sjukdom) har haft kontakt med en läkare (under en tre månaders period) efter kön och ursprung för boendestudien.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001 OCH ULF 2001.

DIAGRAM 18

Andel (i procent) som avstår från att söka läkarvård (under en 3 månaders period) efter ursprung för boendestudiens områden och hela Sverige.



KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001 OCH ULF 2001.

läkare.³³ I boendestudien utökades frågorna om orsakerna till att man inte sökt vård. Av svaren på dessa frågor framgår det att gruppen med andra orsaker omfattar 2 procent som avstår från att söka vård på grund av språksvårigheter och 2 procent som avstår på grund av att de inte vet vart man vänder sig.

Dessa resultat är oroande mot bakgrund av den bild av jämlikhet i vården som generellt framträder i den senaste folkhälsorapporten. Där talar man om att »det finns tecken på en återgång till en mer jämlik vård« (ibid., sid. 365) och förklarar att man inte ser några skillnader som följer de socioekonomiska grupperingarna och inte heller när man jämför sjukvårdsutnyttjande i glesbygd och stad. Boendestudiens resultat redovisar skillnader mellan dessa områden och hela Sverige när det gäller att avstå från vård trots upplevt behov som motsäger Socialstyrelsens budskap. Är det så att skiljelinjerna för ojämlikhet i samhället har bytt karaktär och varför har i sådana fall gränsdragningen hamnat vid dessa områden?

Sammanfattning

Det allmänna hälsotillståndet för befolkningen i boendestudien är inte bra. Det är ovanligare att de boende mår bra i dessa områden jämfört med befolkningarna i storstadskommunerna och hela Sverige.

De grupper som har en förhöjd risk att må dåligt

är främst kvinnor och utrikes födda och äldre. Men även ensamstående, de med lägre utbildning, långtidsarbetslösa och de som mottar försörjningsstöd eller introduktionsersättning riskerar att må dåligt i större utsträckning.

I allmänhet skattar boendestudiens invånare i Göteborg och Botkyrka sin hälsa sämst. Det finns även en förhöjd risk för utrikes födda att må dåligt jämfört med inrikes födda i områdena i Haninge och Huddinge (8 gånger större risk) och Botkyrka (6 gånger större risk).

Kvinnor, utrikes födda, äldre och andra grupper som löper större risk att må dåligt är också överrepresenterade när det gäller sjukvårdsutnyttjande.

När de gäller de boendes livsvillkor har de en stark framtidstro om att deras liv kommer att bli bättre om ett år. När det gäller framtidstron är män och kvinnor lika hoppfulla. Utrikes födda uppvisar något större optimism än inrikes födda när det gäller förbättring av sin livssituation i framtiden.

Jämfört med befolkningen i hela Sverige är det betydligt vanligare att boendestudiens invånare avstår från att söka läkarvård trots ett upplevt behov. Det är dubbelt så vanligt att de inte har haft råd att besöka läkare jämfört med befolkningen i hela Sverige. Kvinnor och utrikes födda låter bli att söka vård i större utsträckning än män. Boendestudien ger besked om att det är få som avstår från att söka läkarvård på grund av språksvårigheter eller för att de inte vet vart de bör vända sig.

33 9 respektive 6 procent.

Avslutande diskussion

Utanför demokratin

Det låga valdeltagandet i de undersökta bostadsområdena är i sig ett orosmoln när det gäller de boendes deltagande och delaktighet i politiken. Om man dessutom betänker att det finns en hög andel nyanlända (som ännu inte hunnit få rösträtt) och även en del utrikes födda som väljer att inte söka svenskt medborgarskap ser bilden egentligen ännu mörkare ut för demokratin i områdena. Men de boende uppvisar ett engagemang i politiska sammanslutningar som motsvarar den nivå som finns i hela Sverige och en relativt hög andel av de boende är engagerade i medborgarsammanslutningar på ett eller annat sätt. Sammantaget tyder dock detta på att det finns utrymme för förbättringar när det gäller de boendes, och i synnerhet de utrikes föddas, deltagande och delaktighet i politiska och medborgerliga sammanhang.

Att de boendes egenmakt brister i så hög utsträckning i områdena samt att så hög andel av befolkningen har en besvärlig socioekonomisk situation kan i hög grad betraktas som förklaringar till att nivån på deltagande och delaktighet är lågt i boendestudien. Sambanden mellan resurser och deltagande och delaktighet är inget unikt för boendestudien utan har påvisats i tidigare studier. Bland annat diskuteras detta i demokratiutredningen (SOU 2000:1). Ett viktigt undantag är dock utrikes föddas valdeltagande som har betydligt svagare samband med socioekonomiska bakgrundsfaktorer än inrikes föddas. Då är vistelsetid och bristande egenmakt viktigare förklaringsvariabler (Integrationsverkets rapportserie 2000:16).

När man sammanför resultaten ovan inser man att utfallet får stora konsekvenser när det gäller inflytande. Deltagande och delaktighet är de viktigaste förutsättningarna för inflytande, dvs. man ska först vara med i sammanhang där man har möjlighet att påverka. När vissa grupper systematiskt inte deltar i beslutsprocesser som rör deras bostadsområde och livssituation, till exempel varken är med i politiska eller medborgerliga sammanslutningar eller deltar i valen, ökar risken för att vissa perspektiv och intressen ska hamna helt utanför beslutsfattandet (SOU 2000:1). Av boendestudien framgår det att utrikes födda och kvinnor i de studerade områdena är två grupper som i flera avseenden står utanför makten i samhället.

Att de boende inte har en hög grad av egenmakt är kanske inte bara en förklaring till lågt deltagande och delaktighet utan också delvis en produkt av det. Magnus Dahlstedt skriver att möjligheten att delta

stärker individernas självförtroende och tilltro till den egna förmågan att kunna påverka de egna livsvillkoren (Dahlstedt 1998). Det är troligt att de boendes egenmakt eroderas och minskas på grund av deras utanförskap i samhället.

Otrygghet i oattraktiva områden

Sammantaget är det intressant att de boendes känsla av otrygghet i de studerade bostadsområdena i hög grad är oberoende av socioekonomiska faktorer och ursprung. Kön och ålder har dock betydelse och att kvinnor känner sig otrygga i mycket större utsträckning än män är klart oroande. Viktigt att observera är att könsskillnader inte är någonting unikt för de utsatta områdena utan helt enkelt speglar ojämlikheter som finns i hela Sverige.

I Mångkulturellt centrumens enkät i Fittja (Hosseini-Kaldjahi 2001) finns frågor om de boendes sociala nätverk. Av svaren framgår det att förekomsten av vänner i samma bostadsområde påverkar känslan av trygghet positivt. Alltså kan det finnas förklaringar till de lokala variationer när det gäller trygghet som har med nätverksstrukturer i bostadsområdena att göra.

Utrikes födda i boendestudiens områden verkar tryggare än utrikes födda i storstadskommunerna. I de flesta andra frågor i boendestudien är det tvärtom, dvs. att utrikes födda i områdena har det sämre ställt på ett eller annat sätt än utrikes födda i övriga Sverige. Det vore värt att undersöka om utrikes födda i storstadskommunerna oroar sig i högre grad för att möta negativa attityder och kanske även rasism hos befolkningen i sina bostadsområden eller stadsdelar. Det kan även vara intressant att undersöka om händelserna i USA den 11 september 2001 kan ha påverkat den undersökta befolkningen i detta avseende. Det är svårt att utvärdera detta i dagsläget. Istället får vi avvakta en upprepning av boendestudien och ULF för att titta närmare på detta.

Frågan om ett bostadsområdes attraktivitet kan påverkas av många aspekter. Att drygt hälften av de boende känner sig otrygga, och att andelen som trivs bra inte är så hög som man skulle önska kan lätt tolkas i negativa termer för de utsatta områdenas attraktivitet.

Samtidigt ser vi att knappt hälften av dem som bött mindre än ett år i sina bostadsområden vill flytta och slutsatsen som vi drar är att det är frågan om människor som ofrivilligt har bosatt sig i dessa områden. Alltså är det kanske inte i första hand erfarenheter i de aktuella områdena som styr flyttbenägenheten utan att man från början ville bosätta sig någon annanstans. I boendestudien uttrycker sysselsatta och

arbetslösa lika stor vilja att flytta. Dessa grupper skiljer sig dock åt i nästa steg då det gäller att förverkliga flytten. I föregående kapitel om Boendesegregationen framgår det att människorna som flyttar från storstadssatsningens områden har det bättre ställt än de som flyttar dit och därmed större valmöjlighet när det gäller bostadsort. De som flyttar in i områdena har inte resurserna som krävs för att kunna välja bort dessa bostadsområden.

Detta kan få en att tro att utflyttningen ur boendestudiens områden skulle öka, till exempel på grund av att sysselsättningsgraden ökade. I kapitlet om Boendesegregationen framgår det att det för vissa områden i Stockholm har skett en förändring där de med sysselsättning bor kvar i högre utsträckning än tidigare. En intressant fråga är naturligtvis varför denna grupp bor kvar samtidigt som man undrar vad det är för mekanismer som kan få människor att flytta till och bli kvar i områden som de egentligen inte vill bo i. Den förklaring som ligger närmast till hands är att bostadsbristen i storstadsregionerna gör att människors valmöjligheter krymper. Vi har dock anledning att tro att det finns ytterligare mekanismer i samhället som styr vissa grupper av människor till just dessa områdena, inte minst diskriminering från fastighetsägare och även kommunala bostadsbolag (jämför Rapport Integration 2001).

Högriskgrupper inom hälsoområdet

Sysselsättning, utbildning, sociala nätverk, boendemiljö, uppväxtvillkor, trygghet och deltagande och delaktighet är samtliga faktorer som har stor betydelse för allas hälsoutveckling (SOU 1998:43). Det är tydligt att de väger in en rad förhållanden av materiell och psykisk karaktär när de uttalar sig om sitt allmänna hälsotillstånd. Förutom att det är vanligare att invånarna i boendestudiens områden mår dåligt har grupper som kvinnor, utrikes födda, äldre och resurssvaga det överlag klart sämre hälsomässigt än övriga grupper. De utsatta områdena hyser en stor andel av Sveriges nyanlända, vars hälsa dessutom påverkas av påfrestningar som orsakas av migrationsprocessen, en lång väntan på uppehållstillstånd och den oro som väntetiden leder till. Till detta kan man lägga att det i undersökningens bostadsområden är vanligare att de boende avstår från läkarbesök samt att de grupper som löper högre risk att ha sämre hälsa är överrepresenterade bland de som avstår från att söka läkarvård. Det är alltså tydligt att de utsatta bostadsområdena är hem för människor som i hög grad faller inom beskrivningen av högriskgrupper ur hälsosynpunkt

och oroande att situationen är sämre än för landet i övrigt.

Att hälften av de boende uppger att de haft kontakt med läkare under en tremånadersperiod kan vid ett första anblick tolkas som ännu ett mycket negativt besked om folkhälsan i de undersökta områdena. Självfallet är det negativt att så stor andel av befolkningen behöver läkarvård. Samtidigt är det inte förvånande mot bakgrund av att en högre andel av de boende i områdena mår dåligt. Det är kanske bra ur ett förebyggande syfte att många uppsöker läkare och får hjälp att komma på rätt köl. Detta förstås förutsatt att läkarvården är god och att man kommer iväg i tid med sin åkomma och till exempel inte har avvaktat på grund av dålig ekonomi eller av annan anledning. Sjukvårdssystemet är i formell bemärkelse inte stängt för någon grupp i samhället. Kostnader och tillgänglighet är däremot faktorer som i praktiken har visat sig påverka utnyttjandet.³⁴

Trots den negativa bilden som framträder överlag på området finns det ett par ljuspunkter. Resultaten som visar att de boende hyser hopp om att få ett bättre liv i framtiden, trots att de generellt inte tycker att deras liv har förbättrats under året som föregick undersökningen, är viktigt att ta fasta på. Det kanske hänger samman med att det också finns positiva resultat när det gäller de boendes engagemang i politiska och medborgerliga sammanslutningar? Troligen kan en del förklaringar upptäckas om man tittar närmare på de boendes sociala nätverk.

Ungdomars levnadsförhållanden i boendestudiens områdena

Ungdomars levnadsförhållanden i boendestudien är i många avseende jämförbara med andra åldersgrupper. Det finns dock några områden där ungdomarna (18–24 år) har det bättre respektive sämre. Därför följer en kort redovisning av de viktigaste resultaten i boendestudien ur ett ungdomsperspektiv.

Ungdomar känner sig trygga i lika stor utsträckning som de som är 25–44 år. Det är istället de som är äldre som oftare känner sig otrygga. Utrikes födda

³⁴ En analys av 1999 års undersökning om hushållens inkomster (HINK/HEK hos SCB) visar att ett antal grupper med sämre ekonomi avstår från vård och läkemedel i högre utsträckning. Det var främst fråga om ensamstående kvinnor med barn, utlandsfödda som vistats 5–9 år i Sverige, socialbidragstagare, studerande med barn, arbetslösa, låginkomsttagare, personer med sjukbidrag och familjer som har barn med vårdbidrag. Flerbarnsfamiljer avstår också i högre grad än andra (Integrationsverkets rapportserie 2001).

ungdomar är något tryggare än inrikes födda ungdomar. Att ungdomar är oroligare än övriga för att bli utsatta för våldsbrott och minst oroliga för att bli utsatta för skadegörelse eller inbrott kan anses spegla ungdomars levnadssätt generellt i samhället. Det är oroväckande att det är dubbelt så vanligt att flickor är oroliga för våldsbrott jämfört med pojkar (oavsett ursprung). Inrikes födda ungdomar är oroligare att bli utsatta för våldsbrott, rån och inbrott eller skadegörelse i högre utsträckning än utrikes födda. Däremot är skillnaden mellan inrikes födda och utrikes födda ungdomar små när det gäller att avstå från att gå ut på kvällen av oro för överfall, rån eller annat hot.

Ungdomar utmärker sig inte när det gäller trivsel och flyttbenägenhet. Det är endast något vanligare att ungdomar trivs bra i sitt bostadsområde. Utrikes födda ungdomar trivs i lägre grad än inrikes födda ungdomar och flyttviljan är endast något större (3 procentenheter) hos inrikes födda jämfört med utrikes födda ungdomar.

När det gäller deltagande och delaktighet är ungdomars valdeltagande oroande lågt och det är hälften så vanligt att utrikes födda ungdomar röstar i både kommunval och riksdagsval jämfört med inrikes födda ungdomar. För engagemang i politiska och medborgerliga sammanslutningar samt frågan om egenmakt finner man generellt inte några skillnader mellan ungdomar och övriga boende. Det är visserligen mindre vanligt att ungdomar är medlemmar i politiska sammanslutningar jämfört med åldersgruppen 45–64 år men vanligare jämfört med de i mellanåldern 25–44 år. I övrigt har inte ålder någon betydelse för utfallet på deltagande och delaktighet. Det går inte att se några signifikanta skillnader mellan inrikes födda och utrikes födda i detta avseende på grund av begränsningar i underlagets omfattning.

Hälsotillståndet hos ungdomar är klart bättre än hos övriga boende. Det finns inga signifikanta skillnader mellan inrikes födda och utrikes födda ungdomar. Ungdomar tror dessutom att de kommer att må

bättre om ett år jämfört med de som är äldre. När det gäller sjukvårdsutnyttjande har ungdomar mindre kontakt med läkare än övriga men utrikes födda har större sjukvårdsutnyttjande än inrikes födda (en skillnad på 7 procentenheter). De avstår dessutom från att söka vård trots upplevt behov i större utsträckning än inrikes födda (en skillnad på 12 procentenheter).

Mot bakgrund av dessa resultat hade man kanske trott att ungdomar också skulle ha något bättre välbefinnande. Så är inte fallet. Ungdomar följer generellt samma mönster som de som är äldre när det gäller den allmänna bedömningen på »livets steg« om hur de har det (stegen har en skala från 1–10 där 1 är sämsta tänkbara liv och 10 bästa tänkbara liv). En grupp som utmärker sig är dock unga utrikes födda pojkar som vid svarstillfället bedömer att de har sämre välbefinnande än någon annan grupp, alltså på steg 5 jämfört med steg 6 för utrikes födda flickor och steg 7 för unga inrikes födda flickor respektive pojkar. Trots att de unga utrikes födda pojkarna anser att deras välbefinnande är lägre vid svarstillfället verkar de ha minst lika mycket, om inte mer framtidsoptimism än övriga när de bedömer att de om ytterligare ett år ska befinna sig på steg 8 på livets steg, alltså samma steg som övriga tror att de ska befinna sig på om ett år.

Ungdomarna tycker att det är viktigt med närhet till offentlig och kommersiell service i högre utsträckning än de övriga boende. Det rör sig om skillnader på mellan 3 och 14 procentenheter beroende på servicegrenen med undantag för vårdcentral och försäkringskassa. Vad det gäller närhet till vårdcentral är det lika vanligt att ungdomar tycker att den bör finnas i närheten som för övriga befolkningen. Detta verkar dock märkligt då ungdomar är friskare än övriga och även har tillgång till skolhälsovården. I lägre utsträckning tycker ungdomarna att det är viktigt att ha Försäkringskassan i eller i närheten av bostadsområdet. Detta kan bero på att de ännu inte hunnit komma med i socialförsäkringssystemet i lika hög utsträckning.

REFERENSER

- Dahlstedt, M., 1998, *Politiskt medborgarskap, integration och mångkulturell demokrati. Segregation, utanförskap och politiska reformsträvanden i Sverige från 70-tal till 90-tal*. Partnerskap för multietnisk forskning, Umeå Universitet.
- Ds 1996:59, *Allas vårt ansvar. Ett nationellt brottsförebyggande program*. Stockholm, 1996
- Hosseini-Kaldjahi, H., 2001, *Tusen röster om Fittja: integrationsfrågan betraktad utifrån en enkät bland de boende*, Mångkulturellt centrum, Botkyrka
- Integrationsverket 2000a, *Utanför demokratin? Del 2, Varför röstar inte invandrarna?* Integrationsverkets rapportserie 2000:15, Norrköping
- Integrationsverket 2000b, *Utanför demokratin? Del 3 Resurser för politisk integration*. Integrationsverkets rapportserie 2000:16, Norrköping
- Integrationsverket 2001, *Målområdesanalyser och indikatorer. Den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie 2001:06, Norrköping
- Integrationsverket 2002a, *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie 2002:05, Norrköping
- Integrationsverket, 2002b, *Rapport Integration 2001*. Norrköping
- Malm, U. 1997, *Kriminalitet och trygghet i boendet. En studie i stadsdelen Hjällbo*, Förvaltnings AB framtiden.
- Prop.1997/98:165, *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. Fritzes, Stockholm
- Socialstyrelsen, 2000, *Olika villkor – olika hälsa. En studie bland invandrare från Chile, Iran, Polen och Turkiet*. SoS-rapport 2000:3
- Socialstyrelsen, 2001, *Folkhälsorapport 2001*. Stockholm
- SOU 1997:61, *Att växa bland betong och kojor. Ett delbetänkande om barns- och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén*. Stockholm
- SOU 1998:43, *Hur ska Sverige må bättre? – första steget mot nationella folkhälsomål*. Stockholm
- SOU 2000:1, *En uthållig demokrati*. Stockholm
- SOU 2000:91, *Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan*. Stockholm
- Statens folkhälsoinstitut, 2002, *Födelselandets betydelse. En rapport om hälsan hos olika invandrargrupper i Sverige*. Statens folkhälsoinstitut, 2002:29, Stockholm

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.

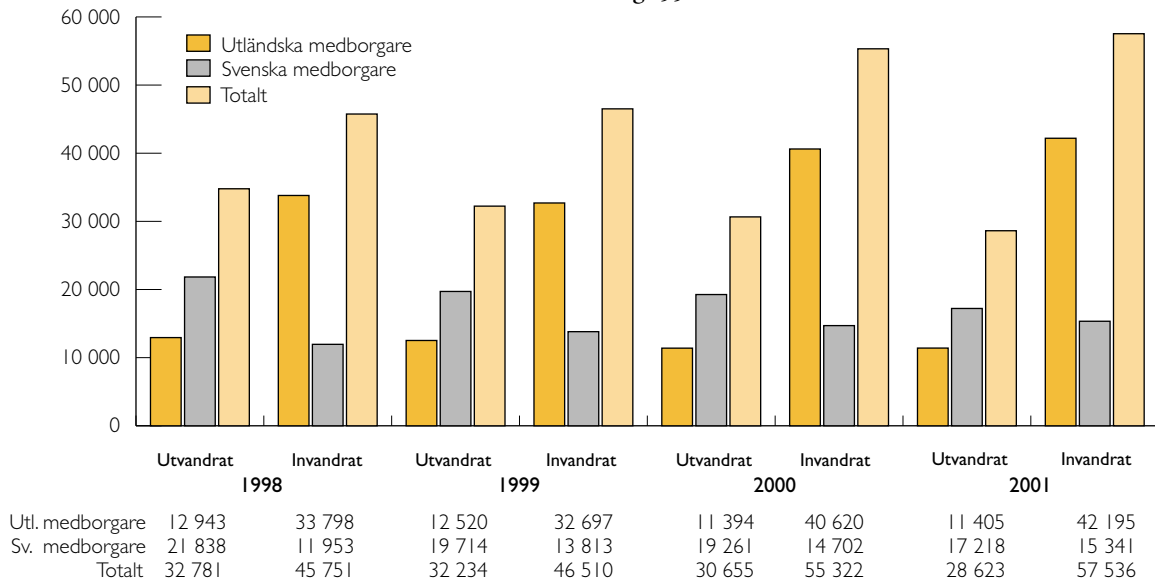
Ursprungsländer och grund för uppehållstillstånd

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 nittiotalet (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 nittiotalet – 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.

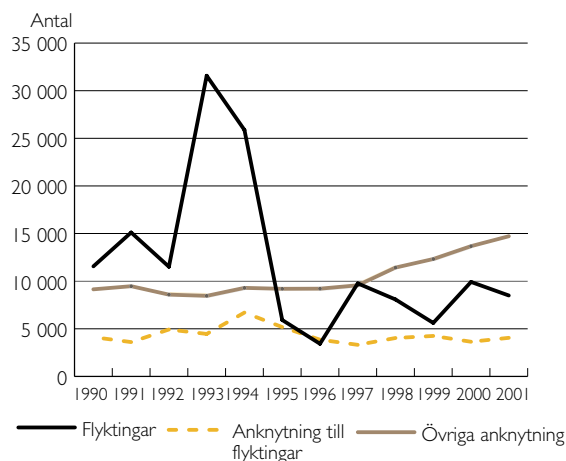
Bosättning

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.



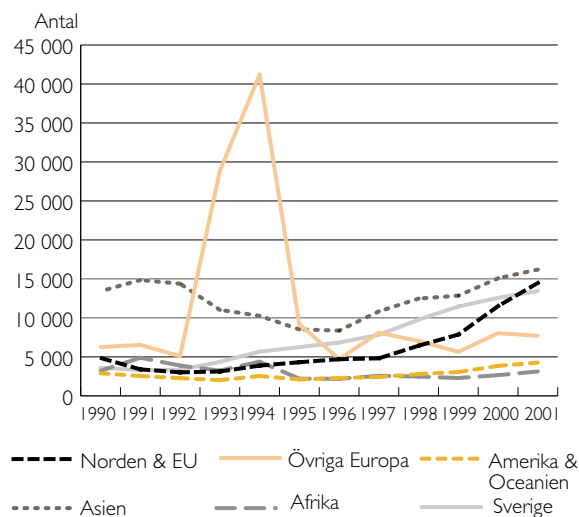
KÄLLA: STATIV

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.¹ 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

¹ 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 anhöriginvandrare 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 levtt 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).² 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.

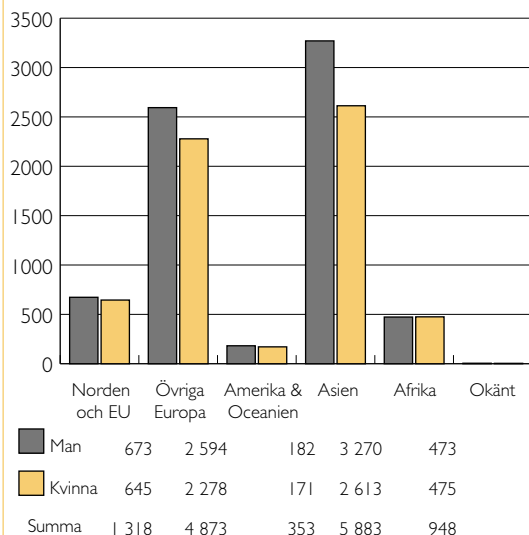
Bosättning

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-

² 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.

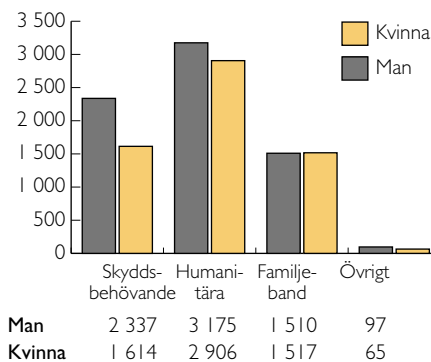


Obs! Det dryga tusentalet flyktingar från Norden är barn som fötts i Sverige under väntan på uppehållstillstånd.

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
Totalt (antal)	6 582	13 383	11 767	8 882 792

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.

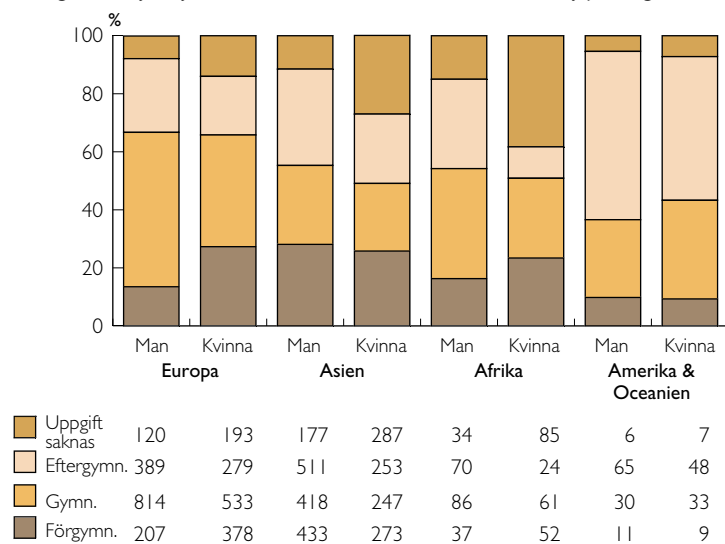
Situationen för många innebär trångboddhet och upprepat flyttande, vilket kan påverka barnens skolarbete och de vuxnas svenskstudier negativt.

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 2000³. 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.⁴ 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).⁵

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?

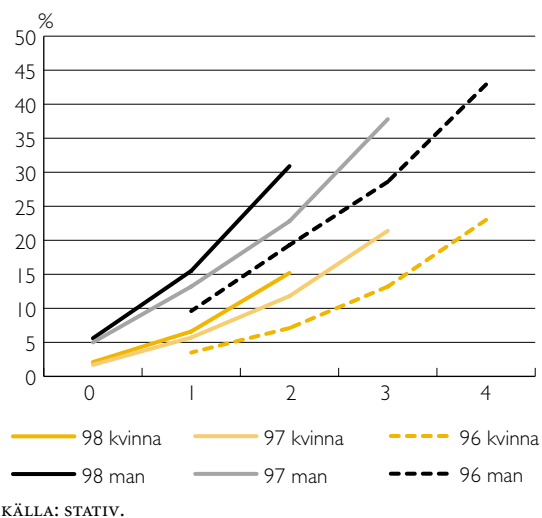
När vi tittar på diagram 8 ser vi hur sysselsättningen för 1997 års flyktingar i december 2000 varierar stort mellan olika mottagningskommuner, med stor andel sysselsatta i kommuner som Värnamo (80 procent) och Nässjö (nära 70 procent) och mycket

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.)

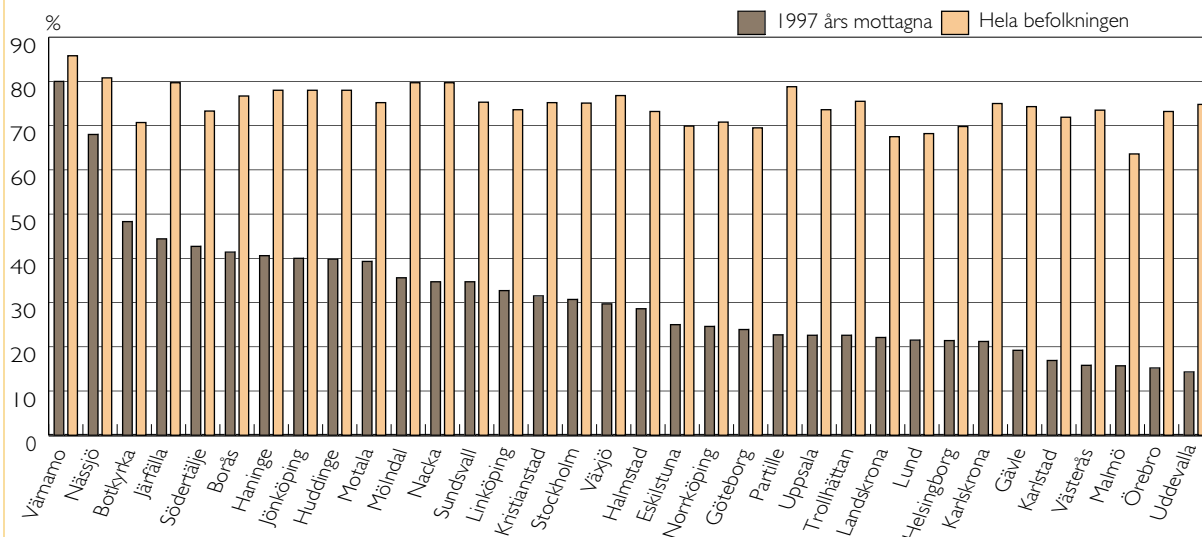
När vi jämför dessa siffror med sysselsättningen i samma kommuner för resten av befolkningen, ser vi att Värnamo överlag har en stor andel sysselsatta. Även bland övriga kommuner är det få som har andelar sysselsatta under 70 procent. Några som har det är Skånekommunerna Malmö, Lund och Landskrona, som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

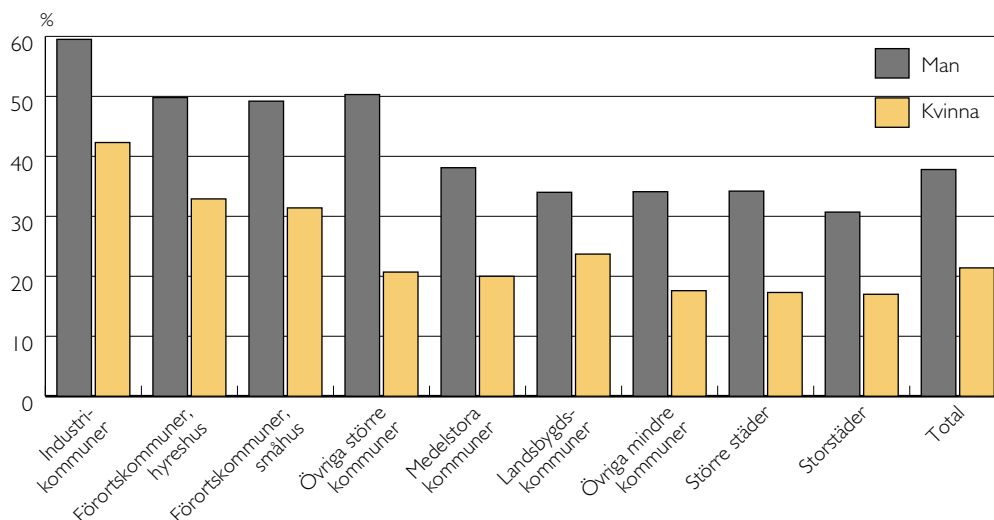
Arbetslösheten i mottagningskommunerna spelar in
När vi delar in kommunerna efter arbetslöshetsgrad (för personer mellan 20 och 64 år) och antalet mottagna flyktingar, ser vi att arbetslösheten i kommu-

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.

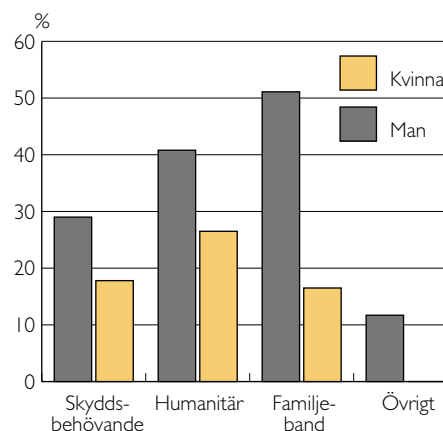
Detta mönster kan bero på selektiva bosättningsmönster – men ska vi gå efter hur väl integrationen på arbetsmarknaden för 1997 års flyktingar fungerat i olika kommuner verkar det som om att situationen på arbetsmarknaden har en avgörande betydelse. Kommuner med hög arbetslöshet har en klart mindre andel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

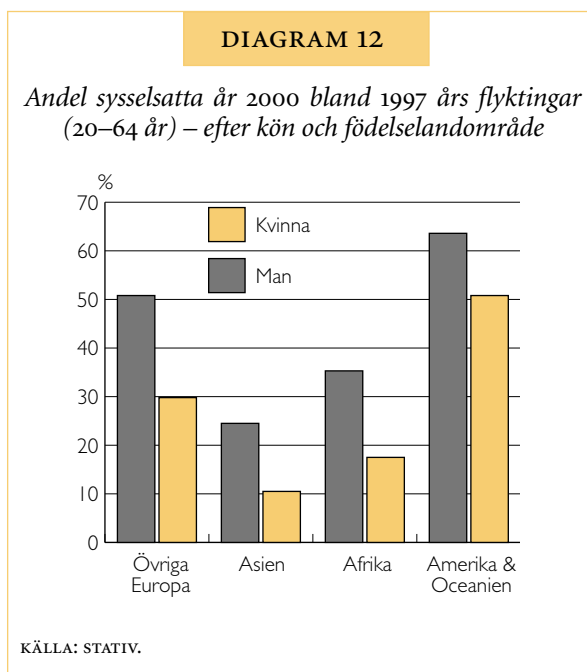
	Andel			Totalt antal mottagna		
	Man	Kvinna	Totalt	Man	Kvinna	Totalt
Förgymn.	27,3	15,5	21,5	1 049	1 009	2 058
Gymn.	47,3	31,5	40,9	1 621	1 090	2 711
Eftergymn.	42,8	30,9	38,1	1 067	699	1 766
Uppgift saknas	18,4	6	10,9	488	746	1 234
Alla	37,8	21,4	30,4	4 225	3 544	7 769

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).⁶ 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?

⁶ 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. Männerna 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.

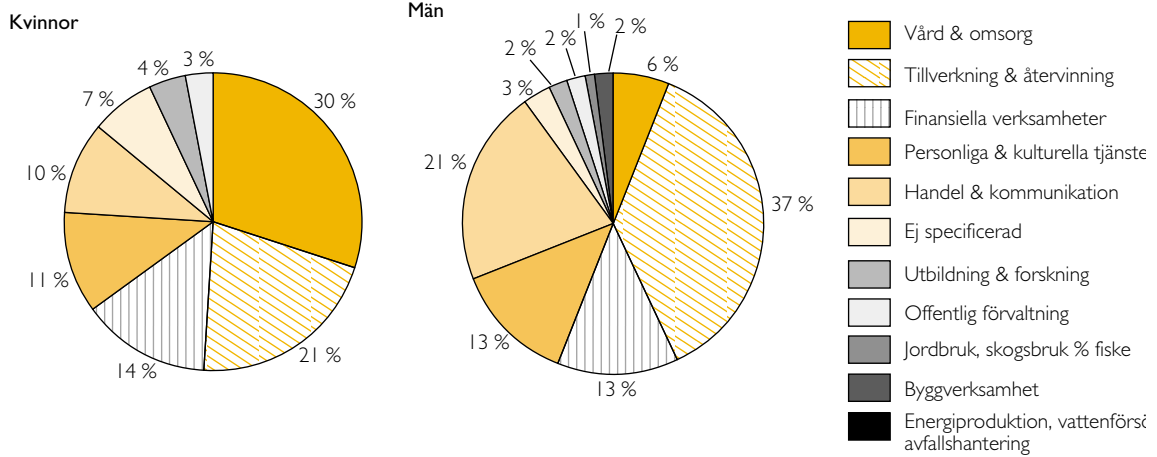
Bakom beteckningarna ovan döljer sig jobb som industriarbetare, biträden inom vård/omsorg, taxi- och bussförare och arbete som städare. Männerna arbetar framför allt inom industri, på restauranger, i städföretag och kör taxi eller buss, medan kvinnorna är koncentrerade till vård och omsorg och städföretag.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

Utanför arbetslivet

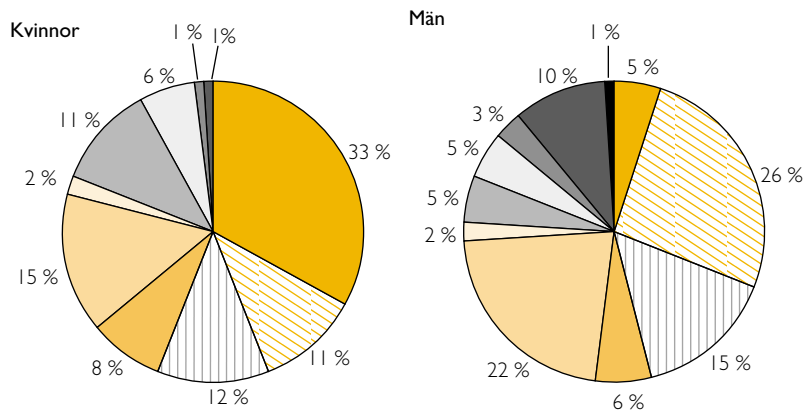
Drygt 5 400 (70 procent) av de sammanlagt 7 769 i arbetsföra åldrar bland 1997 års flyktingar var inte sysselsatta i november 2000. Av dessa var ca 2 600 män och ca 2 800 kvinnor. Omkring 1 100 av männen var inskrivna vid arbetsförmedlingen vid årsskiftet men endast omkring 700 av kvinnorna (diagram 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



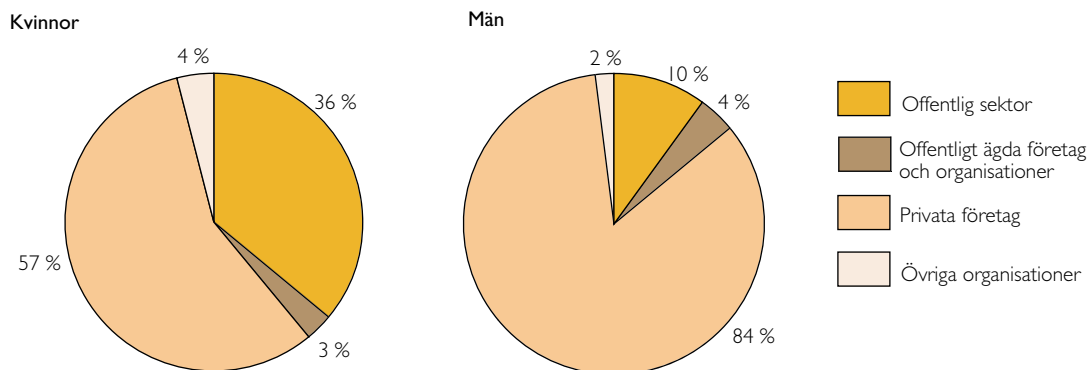
Andel sysselsatta år 2000 hela befolkningen – efter näringsgren och kön



KÄLLA: STATIV.

DIAGRAM 14

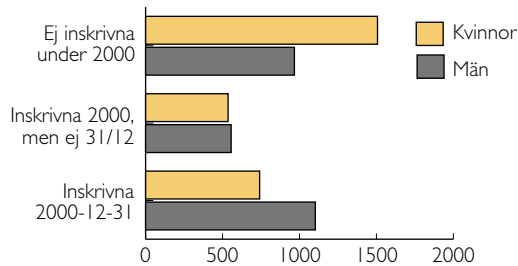
Andel sysselsatta år 2000 bland 1997 års flyktingar – efter sektor eller kön.



KÄLLA: STATIV.

DIAGRAM 15

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



KÄLLA: STATIV.

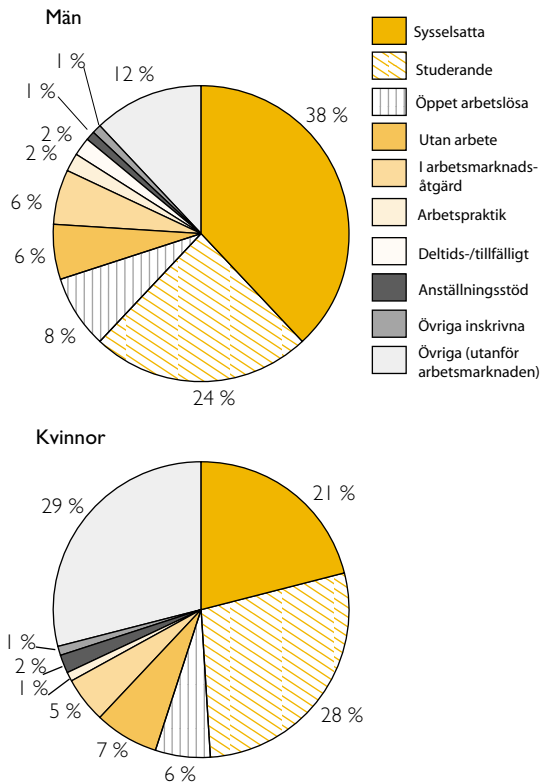
En stor andel av dem i flyktinggruppen, som saknade sysselsättning, hade alltså inte varit i kontakt med arbetsförmedlingen under 2000.

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.

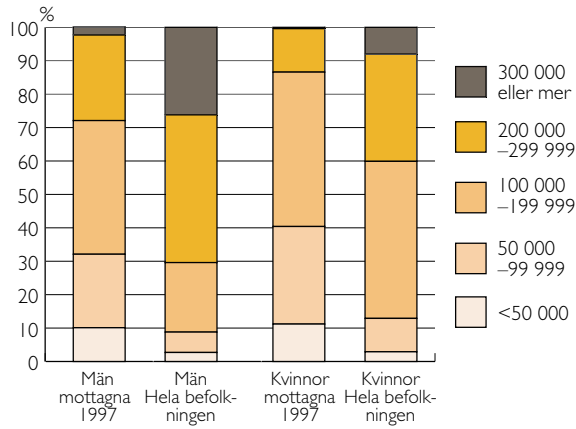
När det gäller ännu lägre inkomster hade omkring 10 procent av männen och något fler bland kvinnorna bland 1997 års flyktingar under 50 000 kronor jämfört med några enstaka procent bland totalbefolkningen. Inkomsterna illustrerar flyktingarnas lösare anknytning till arbetsmarknaden – fler i tillfälliga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

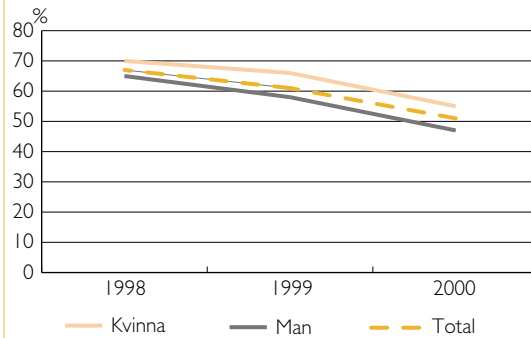
Arbetsinkomst för sysselsatta år 2000 bland 1997 års flyktingar



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.¹

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.

¹ 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.² 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.

² 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 utlännig. 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 projektet 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 Högskoleservice gör bedömningar av utländska utbildningar på gymnasie- och universitetsnivå för behörighet till svenska högskoleutbildningar (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 åttiotal 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 svår 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.

Flyktingkonsulenten viktig person

Kommunens representant, flyktingkonsulenten, 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 flyktingkonsulenter 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 flyktingkonsulenten hade en del familjer (7) positiva erfarenheter från kontakten med flyktingkonsulenten, ett par familjer negativa och ytterligare andra (8) en mer neutral kontakt. Bland dem som beskriver kontakten i mer neutrala ordalag har kontakten med flyktingkonsulenten brutits på grund av att han eller hon slutat sin tjänst. En familj hade träffat fem olika flyktingkonsulenter.

Genom flyktingkonsulenten 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. Konsulenten 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 flyktingkonsulenten haft en uttalat positiv betydelse för introduktionen av barnen. Här hade konsulenten 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 flyktingkonsulenten 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 konsulenten.

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 besvaren 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 föräldramötena 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 introduktion³

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 överenskommelse 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 Hälsöfrämjande 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 försätts 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.

Modersmåls lärarna 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 ohälsan 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.¹ 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-

¹ 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 LSS², 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-

² 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 härbärgerar verksamheten för vuxna förståndshandikappade.

– 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 modersmålets 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 procent 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 asyltiden. 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, opinionier.

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

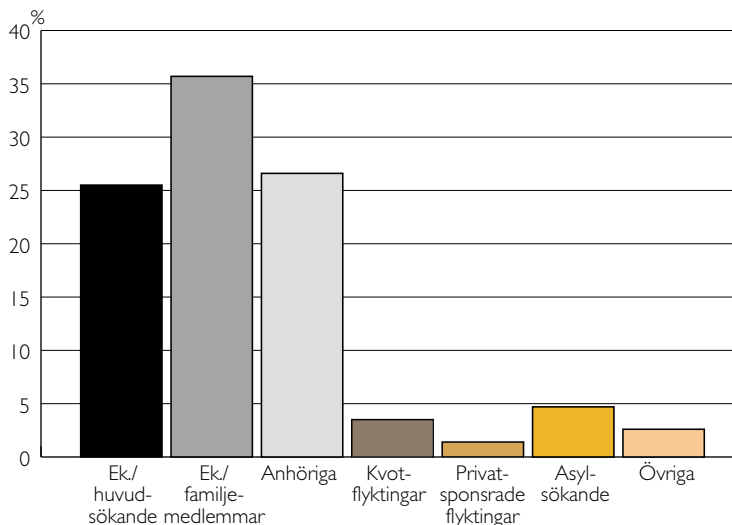
Kategorier som fått uppehållstillstånd i Kanada år 2001

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 sponserna 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.

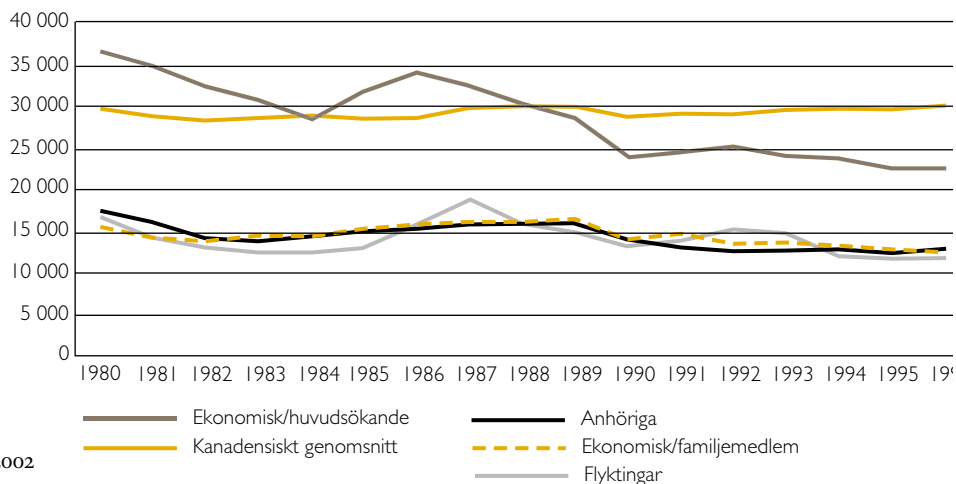
Framgångsfaktorer?

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 samsättningsgrad 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 gruppers boende bestäms 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 nittiotalet 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 nittiotalet 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 nittiotalet 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 arbetssökande, 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 asylsökningar. 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 anhörvandringen 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 folkhälsorapport 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)

THE SWEDISH INTEGRATION REPORT FOR 2002

A SUMMARY

One of the most important tasks of the Swedish Integration Board is to observe and evaluate developments in Swedish society from the viewpoint of ethnical and cultural diversity. One way in which we fulfil this obligation is by presenting an annual report on the subject, the Integration Report. Last year's report was the first in what has developed into a regular series.

The 2002 Integration Report contains an array of basic facts, reflects on current developments and describes progress in a number of fields that are of central importance for integration. This information provides a basis for policy changes and for action on behalf of integration and diversity in Sweden. The report describes advances, stumbling blocks and opportunities in the integration field in the following areas:

- Employment
- Education
- Housing
- Refugee introduction programmes

The labour market

A growing number of foreign-born inhabitants have gained employment on the Swedish labour market in recent year. During the economic upswing of the late 1990s, employment increased more rapidly among persons born abroad than among native Swedes. The general decline in employment that occurred in 2002 affected foreign-born and Swedish-born inhabitants in equal measure and did not strike those born abroad excessively, as it did in the early 1990s. This suggests that a sustainable improvement in the

employment position of foreign-born inhabitants is under way.

However the employment gap between those born abroad and those born in Sweden remains substantial. Just over 61 per cent of foreign-born inhabitants are in employment, compared with just under 76 per cent of native Swedes. Consequently, there is still a gap of around 15 percentage points between the two categories.

A person's employment prospects improve the longer he or she stays in Sweden. Immigration means developing new social networks and building up basic skills in the new language.

In the case of immigrants who have lived in Sweden for up to four years, employment is 25 percentage points lower among foreign-born men and 35 percentage points lower among foreign-born women than among Swedish-born inhabitants. However, differences still persist in the case of inhabitants who have lived in Sweden for as long as 20 years. Their level of employment is 7 percentage points lower than that of native Swedes.

The labour market is not unbiased to ethnicity

In employment terms, persons born abroad have a favourable level of education and a suitable age structure – but this does not give them the same advantages on the labour market as native Swedes. The labour market is not operating in an unbiased manner.

The Swedish labour market tends to differentiate between foreign born and Swedish born inhabitants with regard to job opportunities and promotion. Even the region a person is born in or ones parents'

origin is sometimes a basis for such differentiation. Including differences between foreign-born and native-born in the analysis results in a view of a widening employment gap. Factors that affect the prospects of natives Swedes on the labour market do not do so to the same extent in the case of foreign-born inhabitants.

Differences on the labour market in Sweden are not confined to levels of employment. There is a distinct concentration of foreign-born inhabitants to certain specific industries, and people born abroad are often given work that is not in line with their qualifications. Also, when workforce cuts are introduced, those born abroad tend to be dismissed first.

Job-opportunities and the probability of becoming unemployed differ considerably between people coming from different parts of the world. Irrespective of factors such as length of stay in Sweden, age, education and marital status, those born in Western countries have a higher level of employment and a lower level of unemployment than those born in Africa, Asia or in non-EU parts of Europe. Those born in Latin America are in between these two categories in terms of unemployment levels.

Foreign-born people as a labour market reserve

Foreign-born people are used as a labour market reserve. They are pulled into the market when demand grows but have problems when the economy falters. This applies in particular to newcomers. The increase in employment levels since the mid-1990s is especially pronounced among those who have been in Sweden for a shorter period.

A large proportion of immigrants are employed within a few industries

A few labour market industries employ a high proportion of people born abroad, while many industries employ only a few. Minor changes have occurred over the past 15 years. We find this remarkable. Major economic swings have taken place during this period. People have moved to Sweden from different regions and with a variety of educational backgrounds and professional experience. Regardless of the individual qualities of these people, they are still concentrated in a number of specific industries and occupations. It appears that there are certain industries to which foreign-born inhabitants have easier access, whatever individual qualities they may possess. These industries frequently involve unskilled jobs that are low paid.

Foreign-born men are over-represented in the hotel

and restaurant trade. Many work in manufacturing and in care, as well as in the private service industry. The lowest proportion of foreign-born inhabitants is in construction, an industry that employs many immigrants in other countries. Foreign-born women are over-represented in manufacturing, in the hotel and restaurant trade and in other private service spheres.

There are, however, no great differences between the state sector and private sector as regards the employment of foreign-born labour. It appears that ethnic diversity in Swedish work life is not determined by whether the employer is private or public but by the nature of the job.

Untapped skill in the Swedish labour market

Few immigrants are employed in white-collar jobs, a fact that cannot be explained by differences in education. The proportion of foreign-born inhabitants with lengthy academic training is higher among those who came to Sweden during the past fifteen years than the proportion of native Swedes with such qualifications. The proportion of foreign-born inhabitants with a low level of education largely involves citizens from the Nordic countries.

Generally speaking, there are returns to education on the labour market. This is also true of foreign-born inhabitants, although not to the same extent as for Swedish-born inhabitants.

- Native Swedes always stand a better chance than foreign-born inhabitants of being awarded a skilled job. Foreign-born inhabitants from 'rich Western countries' also stand a better chance than other groups.
- Foreign-born inhabitants from Africa stand approximately 60 per cent less chance than native Swedes of being awarded a job for which they are qualified (controlled for differences with education, gender, marital status and age).

The Swedish labour market is displaying an inability to evaluate and make proper use of foreign skills. As a result, there is an untapped reserve of skill comprising unemployed persons and persons in the wrong kind of employment. Earlier studies, such as the 'Right Man in the Wrong Position' a report from the National Labour Market Board, have concluded that there is a highly-educated reserve for the Swedish labour market of around 10,000 people born outside the EU/EEA zone.

This only refers to inhabitants who have been in Sweden for a short space of time. If highly-educated persons who were born abroad and have spent

ten years in Sweden were to show the same level of employment as native Swedes, the reserve of skill would increase by an additional 5,000. Had women shown the same level of employment as men, a further 3,000 persons could be added to the pool.

Harder for young people from foreign backgrounds to find jobs

Young people from foreign backgrounds have a higher rate of unemployment than other young people. This is also true of those who were born in Sweden or who arrived in Sweden before the age of seven, even when they have the same grades as other young people in Swedish and other school subjects. Language and education improve the young person's prospects, but a difference compared with the children of Swedish-born inhabitants remains.

Education

Schools have a crucial role to play in a society based on diversity. They represent future opportunity for children and young people growing up in Sweden. It is here that the foundation is laid for a young person's future choices on the labour market and in society as a whole.

Today, schools tend to view pupils from foreign backgrounds mostly in terms of problems and shortcomings. There are also clear differences between the educational performance of pupils from Swedish backgrounds and pupils from foreign backgrounds at both compulsory and upper secondary level.

Grade results are deteriorating in all pupil categories in Swedish education. There has been a general and continuous decline in recent years both in the proportion of pupils qualifying for upper secondary education and in the proportion leaving upper secondary school with a complete set of grades. The difference between pupils from Swedish and foreign backgrounds respectively has persisted during this decline. Almost 90 per cent of all pupils and almost 80 per cent of pupils from foreign backgrounds who completed their nine years of compulsory education in 2001 were eligible for upper secondary school.

Pupils from foreign backgrounds are a highly heterogeneous group. A large number of these pupils are high achievers. Girls from foreign backgrounds have better average grades than boys from both foreign and Swedish backgrounds. On the whole, however, schools have failed to achieve equally good results for pupils from foreign backgrounds and pupils from Swedish backgrounds.

Tacit norms an obstacle in schools

Swedish schools are failing to compensate for structural factors such as parents' levels of education, socio-economic position and housing situation, circumstances that researchers know affect children's educational performance and school career. But structural factors only explain part of the current difference in results. The reasons why pupils from foreign backgrounds do not perform as well as others at compulsory and upper secondary level must also be sought in their school environments.

Tacit and explicit norms in schools have an impact on results. Studies by the National Agency for Education show, for instance, that pupils from foreign backgrounds are more likely to suffer abuse in school and to feel that they are being treated unfairly. Researchers have shown that school staff, based on their perceptions of normal behaviour, tend to brand pupils from foreign backgrounds as misfits and thus as problems. There is a danger of such an approach not only constituting unfair and discriminatory treatment of this group of pupils but also creating a negative self-image among the pupils themselves in terms of their capacity and abilities.

Education through a pupil's mother tongue may be a learning resource

Today's Swedish schools fail to provide all pupils with an equivalent level of education. If different pupils are to be given equal opportunities at school, certain measures are required. At present, fewer and fewer pupils are being given tuition in their mother tongue or in Swedish as a second language. Teaching in this area is being reduced despite the fact that the number of pupils entitled to mother tongue tuition and/or Swedish as a second language is on the rise.

A pupil's mother tongue may constitute a resource in his or her acquisition of knowledge. Research in the US has shown that pupils given extensive tuition in their mother tongues as part of the regular teaching programme have achieved excellent results. The most important success factor was that the pupils were given tuition in all subjects in their mother tongue. Those who performed worst were the pupils who were given the kind of teaching normally provided in Sweden, i.e. mere language tuition in 'Swedish as a second language' parallel to their regular lessons. When such a model is used, there is a strong risk that teachers will come to expect less of their pupils. Swedish as a second language may also be used as a dumping ground for low-performing pupils from Swedish backgrounds.

A school in Malmö, Kroksbäcksskolan, has tested a bilingual teaching model. The results have been very satisfactory. The teaching has boosted pupils' motivation, self-esteem and skills. Also, grade results are improving rapidly for those who have received teaching based on their mother tongue.

Housing

In all urban areas of Sweden, housing is divided along socio-economic and/or ethnic lines to a greater or lesser degree. This kind of 'segregation' is most in evidence in the country's three metropolitan areas. The situation that has developed there has given rise to the term 'segregated housing areas', which is almost always used in a negative sense and refers to areas with a high concentration of inhabitants who are disadvantaged in one way or another. This concept is rarely applied to the most homogeneous parts of the city, in socio-economic and ethnic terms – areas that are largely populated by Swedish-born high-income earners and where residents from foreign backgrounds are under-represented.

Housing segregation is partly a result of people's residential choices and migration patterns in Sweden. But it is primarily those with greater resources who are able to choose their home and the area they live in. Others do not enjoy the same freedom of choice but have to take what is offered. This is evident among those living in areas that are currently in focus for the Government's metropolitan development policy. The desire to move away is very strong among those who have lived in a given area for only a short while, which suggests that they only had limited freedom of choice when moving in. Almost half of those who have lived in a housing area for less than a year say they would like to move elsewhere.

Many new arrivals settle in metropolitan areas

A large proportion of Sweden's new immigrants settle in one of the three metropolitan areas or in some other city or large town. About a third of the immigrants who arrived in recent years have settled in either the Stockholm, Gothenburg or Malmö region. Also, many new arrivals have made their home in one of the 24 city suburbs or neighbourhoods covered by the Government's metropolitan policy – and are thereby singled out as 'disadvantaged' areas 'exposed' to the effects of segregation. In 2000, 11.8 per cent of all new arrivals settled in one or other of these areas. The proportion was even higher among refugees and the

families of refugees. One in five in this group settled in one of the metropolitan policy areas.

This settlement pattern has helped to maintain and reinforce socio-economic and ethnic segregation. Turnover among residents in the 24 areas is high. The flow of residents is not to the advantage of these areas, as those who move out tend to be in employment to a greater extent and also to have higher incomes than those who move in. Furthermore, the foreign-born population tends to move between disadvantaged areas while native Swedes who move out are more likely to settle in wealthier neighbourhoods with a more homogeneous 'Swedish' population.

Employment rising in metropolitan areas

Employment has risen sharply in the areas selected by the Government for development. In several of them, the rate of gainful employment among the population was around 70 per cent in 2000, which was only marginally less than the average for the country as a whole. There were, however, considerable differences between areas. In 11 of the 24 areas, less than half of the residents of working age were still without employment. And even if employment has risen, disposable income is still considerably less among those living in the metropolitan policy areas, which suggests that many of them have part-time work and/or work with low or irregular income.

Wealthier areas have become wealthier – and poorer areas poorer

The economic standard of people living in areas where the standard was already high improved significantly in the late 1990s. During the same period, the economic standard in a majority of the areas where the standard was already low remained unchanged or declined slightly.

These tendencies are the same in all three regions: Stockholm, Gothenburg and Malmö. People in the 24 metropolitan policy areas live on 65-70 per cent of the economic standard found among the local population as a whole.

Thus while there has been a general rise in the economic standard, the gap between poor and rich housing areas and population groups has widened in the three metropolitan regions. Socio-economic and ethnic housing segregation has become more pronounced.

Rate of employment and economic standard are two indicators of people's living conditions in the areas identified by the Government as 'disadvantaged'. A more in-depth picture of how people expe-

rience safety, democratic participation and health is provided in the housing study included in the 2002 Integration Report.

Half of those living in the areas covered by the study say they feel insecure. A third of them avoid going out in the evenings for fear of being exposed to a crime. Foreign-born inhabitants and Swedish-born inhabitants experience roughly the same level of insecurity. Those born abroad who live in the areas covered by the study, however, felt more secure than foreign-born inhabitants in the metropolitan regions in general.

Many of those living in the areas being studied reported some form of failing health. Residents there sought medical treatment to a greater extent than the population of Sweden as a whole – although the study showed that they were twice as likely as the general population to refrain from seeking treatment despite feeling the need for it. Women and foreign-born inhabitants report the highest levels of ill-health which indicates that these groups are in a more precarious situation than others.

On the basis of the findings in the study, people living in these areas might be expected to display a greater lack of faith in the future, especially those born abroad. However the reverse is true. All had faith in the future, while those born abroad were slightly more optimistic and hopeful about their prospects than those born in Sweden.

Refugee introduction programmes

The public measures taken on behalf of new refugees after their arrival – the introduction programmes – aim to enable them to support themselves and to communicate in Swedish. The goal of these municipal programmes, which are primarily directed at refugees and their families, is to help equip new arrivals with the means to become active members of the community. Introduction needs may vary, but most people should be able to complete the programme within three years.

In 1997, almost 13,500 people were granted residence permits in Sweden either as refugees or as persons with family ties to refugees, or on similar grounds. The 2002 Integration Report describes the progress that these new arrivals had made by 2000 – three years after being settled in a municipality:

- Almost a third had become self-supporting. The proportion of employed persons was therefore considerably greater than when the 2001 Integration Report described the situation for those who

arrived in 1995. On that occasion, the employment rate after 3-4 years in Sweden was only 13 per cent. The present report shows that in 2000 more men than women had entered the labour market. Well over a third of the men (38 per cent) and only a fifth of the women (21 per cent) were in a position to support themselves after three years of municipal settlement. Those living in relatively small industrial municipalities had the shortest route to the labour market: in Värnamo, almost 80 per cent were self-supporting after three years and in Nässjö almost 70 per cent. In Malmö, Örebro and Uddevalla, meanwhile, the employment rate for people in municipal settlement was less than 15 per cent.

- Twenty per cent had achieved the required proficiency in Swedish for Immigrants during the first year. Six out of ten were still attending Swedish classes three years after being settled in the municipality.
- One quarter was engaged in studies and 14 per cent were without a proper job. One man in ten and a slightly lower proportion of women were involved in relief work or a government-sponsored labour market programme. Just over half of those in municipal settlement belonged to households that were highly dependent on maintenance assistance.
- Most of those with jobs had very low incomes. Ten per cent of the men and a slightly higher proportion of the women had incomes under SEK 50,000 in 2000. Very few people had such low incomes in the country as a whole. Average income among those in municipal settlement was SEK 149,000 for men and SEK 127,000 for women. Corresponding average income for the population as a whole was SEK 265,000 for men and SEK 191,000 for women.

Many new arrivals are excluded from introduction programmes

Almost one quarter of all new arrivals in 1997 were never enrolled for Swedish tuition at any time during their introduction period. Twelve per cent of the men and 29 per cent of the women were still completely outside the labour market at the end of the three years and had no contact with the employment office.

Women are far more likely than men to be left out of introduction activities. Previous evaluation studies show that men take an active part in introduction efforts earlier than women, receive more hours of introduction per week, take part in a wider range of activities and follow-ups, and are offered practical workplace training to a greater extent.

Failing health may be another reason why people do not take part in introduction programmes.

Checks on the health of various refugee groups show that as many as one refugee in three found it hard to take part in their introduction programmes due to ill-health connected with their war experiences, with their experiences as refugees or even with their situation once they had arrived in Sweden.

A number of instructive examples in the 2002 Integration Report show the importance of basing introductions on the needs and wishes of the individual. When such an approach is adopted, groups can be reached that do not currently take part in introduction programmes. In a number of the projects for lowly educated women and illiterate persons described in the report, the initiatives come from the participants themselves, based in this case on the needs of individual women, rather than from an outside project manager with ideas about the special problems faced by women. Many of the measures included in introduction programmes are still decided on from above and are less often based on the resources and capabilities of the individual.

Children and young people miss out on introductions

Introduction programmes often lack a perspective on children and young people, despite explicit declarations on the part of policymakers that refugee

children and young people must also be offered programme measures tailored to their individual needs. Studies show that neither children nor young people are given individual plans of action. Their introductions are confined to registration with a preschool or school and the pupils in some cases are placed in what are termed preparatory classes.

The fact that immigrants are over-represented among pupils who leave compulsory school without a full set of grades may partly be due to shortcomings in introduction programmes, particularly in the case of refugee children forced to interrupt their schooling in their native country.

Many new arrivals get stuck in the educational system

Many new immigrants move on from Swedish for Immigrants courses to other adult education programmes. In the 1999/2000 academic year, two thirds of the students in Grundvux (adult education at compulsory school level) were persons born abroad. In other adult education programmes, the proportion was less than 20 per cent. Research in this field is limited, but there are signs that adult education is used as a place to deposit people who are expected to have difficulty finding employment.

BILAGOR

BEGREPP, DEFINITIONER OCH STATISTISKA KÄLLOR

I *Rapport Integration* 2002 används flera begrepp och geografiska indelningar där den exakta betydelsen inte alltid är självklar eller allmänt känd. Denna bilaga ger kortfattade definitioner och presenterar dessutom de datakällor som de statistiska beräkningarna bygger på. De begrepp vi använder följer Statistiska centralbyråns riktlinjer (SCB, *Meddelande i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik*, MiS 2002:3).

I en del fall kan det förekomma en annan användning av begreppen i de rapporter från forskare och andra myndigheter, som utgjort underlag för de olika delarna i *Rapport Integration*. I sådana fall anges detta särskilt i texten.

Begreppen utrikes född, utlandsfödd, invandrare, utländsk medborgare

Begreppet »invandrare« ställer ofta till stora besvär, tyngt som det är av föreställningar och fördomar. Vi försöker begränsa användningen av begreppen invandrare eller invandrade till de tillfällen, då själva invandringen faktiskt kan tänkas ha betydelse. I statistiska sammanhang är begreppet alltför obestämt. Här har kategorin »utländsk medborgare« tidigare fått ersätta invandrare, men även medborgarskapet som grund för jämförelser skapar problem, eftersom många som invandrat blir svenska medborgare efter en tid i Sverige. Då det finns tecken på att ursprunget har betydelse för individens möjligheter, har vi valt att utgå från jämförelser mellan »utrikes födda« och »inrikes födda«. Som synonymer används även begreppen utlandsfödd och född utomlands samt infödd och född i Sverige. Ett annat begrepp som används är invånare med »utländsk bakgrund«, som förutom utrikes födda även innefattar de inrikes födda vars båda föräldrar är födda utomlands.

Geografiska indelningar

Eftersom individens födelse-land av olika anledningar har betydelse för individens möjligheter i såväl skolan, som på arbets- och bostadsmarknaden används i *Rapport Integration* ett flertal geografiska indelningar för att skildra utvecklingen. En del av dessa indelningar – t.ex. Norden och EU – är entydiga och andra kräver en förklaring.

Latinamerika avser samtliga länder på den amerikanska kontinenten (med närliggande öar) där spanska eller portugisiska är det huvudsakliga språket.

Sydamerika och Nordamerika är en geografiskt baserad indelning, där de drygt 20 staterna i Mellanamerika räknas till Nordamerika., vilket innebär att t.ex. Mexico och Kuba ingår i Nordamerika.

Oceanien består av Australien, Nya Zeeland och mindre länder i Stilla havet.

Europa avgränsas av Medelhavet, Bosporen, Atlanten och Uralbergen. Av de länder som sträcker sig över dessa geografiska gränser ligger i SCB:s statistik Ryssland i Europa, men Turkiet i Asien.

Länder som upphört att existera eller vars geografiska territorium ändrats hanteras på olika sätt.

Sovjetunionen används för att beteckna födelse-land för personer som är födda i det som då hette Sovjetunionen.

Jugoslavien avser vanligtvis den förbundsrepublik som bildades 1991 efter krigen på Balkan och som i februari 2003 övergick till Statsförbundet Serbien och Montenegro.

E.d. eller dåvarande Jugoslavien används om den statsbildning som existerade fram till 1991.

Arbetsmarknadsregioner

Stockholms a-region:

Upplands Väsby, Vallentuna, Österåker, Värmdö, Järfälla, Ekerö, Huddinge, Botkyrka, Salem, Haninge, Tyresö, Upplands-Bro, Täby, Danderyd, Sollentuna, Stockholm, Södertälje, Nacka, Sundbyberg, Solna, Lidingö, Vaxholm, Norrtälje, Sigtuna, Nynäshamn, Håbo, Gnesta, Strängnäs, Trosa

Malmö a-region:

Staffanstorps, Burlöv, Vellinge, Kävlinge, Lomma, Svedala, Skurup, Sjöbo, Hörby, Höör, Malmö, Lund, Eslöv, Ystad, Trelleborg

Göteborg a-region:

Kungsbacka, Härryda, Partille, Öckerö, Stenungsund, Tjörn, Orust, Ale, Lerum, Vårgårda, Lilla Edet, Mark, Göteborg, Mölndal, Kungälv, Alingsås

De statistiska källorna

AKU

SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) genomförs löpande sedan början av 1960-talet och är Sveriges officiella sysselsättnings- och arbetslöshetsstatistik. AKU är urvalsbaserad och genomförs varje månad. Urvalet består av tre separata urval, ett för varje månad i kvartalet. Varje månad intervjuas ca 17 000 personer i åldrarna 16–64 år. Individdata från det fjärde kvartalet i AKU utgör underlag för de arbetsmarknadsindikatorer som presenteras i delen Arbetsmarknad.

RAMS

SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik syftar till att ge årlig information om bl.a. sysselsättning, näringsstruktur, personalstruktur i företag och på arbetsställen. RAMS baseras bl.a. på arbetsgivarnas kontrolluppgifter och självdeklarationer från egna företagare. Den totala populationen för RAMS utgörs av alla personer som var folkbokförda i Sverige vid årets slut. Antal sysselsatta och förvärvsintensiteter i olika grupper av befolkningen redovisas med november månad som referensperiod.

AMS

Statistiken över arbetssökande och personer i arbetsmarknadspolitiska program framställs från ett register som förs av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Uppgifterna hämtas kontinuerligt från Arbetsförmedlingar i hela landet, från de datorbaserade registerkort som arbetsförmedlingarna upprättar för varje arbetssökande. Den totala populationen utgörs av samtliga personer som vid månadens slut är inskrivna på Arbetsförmedlingen.

STATIV

STATIV, statistik för Integrationsverket, är en databas på Integrationsverket som omfattar hela befolkningen. Variabelinnehållet i STATIV utgörs av nationell statistik på individnivå. Statistikkällorna är Statistiska Centralbyrån (www.scb.se), Arbetsmarknadsverket (www.amv.se) och Socialstyrelsen (www.sos.se). Sysselsättningsuppgifterna i STATIV är hämtade från RAMS och arbetslöshetsuppgifterna från AMS.

TABELLBILAGA

ARBETSMARKNADEN

TABELL A

Arbetskraftsstatus, 1987–2002

År	Män					
	Inrikes födda sysselsatta	Utrikes födda sysselsatta	Inrikes födda arbetslösa	Utrikes födda arbetslösa	Inrikes födda utanför arbetskraften	Utrikes födda utanför arbetskraften
1987	84,1	78,6	1,5	2,6	14,4	18,8
1988	84,9	78,7	1,1	2,5	14,1	18,8
1989	86,1	77,4	1,1	2,4	12,8	20,3
1990	85,4	76,9	1,6	3,4	13	19,7
1991	82	70,1	3,3	6,8	14,7	23
1992	77,8	64,5	5,2	9,6	17,1	25,9
1993	73,2	58,5	7,3	13,1	19,5	28,4
1994	73,7	58,1	6,2	11	20,1	30,8
1995	75,3	57,1	5,8	11,6	19	31,3
1996	74,4	55,1	6,2	11,9	19,4	33
1997	74,3	55,5	5	11	20,7	33,5
1998	76	57,5	4,1	10	19,8	32,5
1999	76,7	59,8	3,7	9,6	19,6	30,5
2000	78,2	66,2	2,9	6,6	18,9	27,1
2001	78	65,4	2,9	6,1	19,1	28,6
2002	76,8	64,2	3	6	20,1	29,8

År	Kvinnor					
	Inrikes födda sysselsatta	Utrikes födda sysselsatta	Inrikes födda arbetslösa	Utrikes födda arbetslösa	Inrikes födda utanför arbetskraften	Utrikes födda utanför arbetskraften
1987	80,1	71,9	1,3	2,3	18,6	25,7
1988	80,9	71,4	1,2	2,2	17,8	26,4
1989	81,6	71,5	1,1	2,1	17,3	26,5
1990	81,4	71,2	1,5	2	17,1	26,8
1991	79,5	64,7	2,1	3,6	18,4	31,7
1992	76	60,6	3,3	5,8	20,7	33,6
1993	72,8	54,8	4,6	7,6	22,6	37,6
1994	72,6	52,8	4,3	7,1	23,1	40,2
1995	72,5	49,9	4,7	9,9	22,8	40,2
1996	72	50,5	5	10,5	23	39
1997	71,2	49,7	4	8,3	24,9	42
1998	72,1	52,4	3,2	6,7	24,7	40,9
1999	73,3	54,2	3,2	6	23,5	39,8
2000	74,8	56,9	2,3	4,6	22,9	38,5
2001	75,6	57,3	2,2	5,1	22,3	37,5
2002	74,5	58,2	2,2	4,6	23,2	37,2

KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet, egna beräkningar.

TABELL B

Andel sysselsatta i befolkningen 1987–2002, inrikes födda och utrikes födda med olika bosättningsstider.

	Män				
	inrikes födda	utrikes födda bosatta 0-4 år	utrikes födda bosatta 5-9 år	utrikes födda bosatta 10-19 år	utrikes födda bosatta > 20 år
1987	84,1	55,60	79,5	81	86,5
1988	84,9	61,90	81,1	79,7	84,1
1989	86,1	62,30	77	81,6	81,7
1990	85,5	63,40	75,8	82,2	80,6
1991	82,1	53,80	58,9	75,5	78,9
1992	77,9	42,30	59,8	67,8	75,3
1993	73,2	36,60	52,1	61,2	69,7
1994	73,7	33,00	48,4	62,6	69,7
1995	75,4	30,60	47,2	64,9	69,1
1996	74,6	30,10	47,2	58,7	69,3
1997	74,4	32,20	47	55,6	69,3
1998	76	35,20	49,2	56,5	69,8
1999	76,7	45,60	48,1	62	69
2000	78,3	50,30	62,4	66,1	72,5
2001	78,2	54,80	62,8	63,7	71,1
2002	76,8	52,30	62,9	60,6	71,1

	Kvinnor				
	inrikes födda	utrikes födda bosatta 0-4 år	utrikes födda bosatta 5-9 år	utrikes födda bosatta 10-19 år	utrikes födda bosatta > 20 år
1987	80,1	45,9	71,5	75,9	77,4
1988	81,0	45,0	68,8	77,7	76,8
1989	81,6	49,5	69,8	77,4	76,2
1990	81,4	53,8	68,8	73,2	77,6
1991	79,6	39,7	66,2	68,3	73,1
1992	76,0	30,2	56,5	66,0	70,6
1993	72,8	29,0	44,7	57,7	65,3
1994	72,6	23,6	39,9	58,8	64,1
1995	72,5	18,2	37,3	58,0	63,4
1996	72,0	18,9	36,5	59,5	65,1
1997	71,2	21,3	36,0	54,2	64,3
1998	72,1	23,3	43,2	54,8	64,0
1999	73,3	29,6	42,3	54,7	66,2
2000	74,8	37,8	49,3	59,0	65,2
2001	75,5	36,2	46,2	58,5	68,5
2002	74,5	38,9	52,5	58,4	66,8

KÄLLA: AKU, 4:e kvartalet, egna beräkningar.

TABELL C

Andel sysselsatta i befolkningen i Sveriges kommuner, 1993 och 2000,
inrikes och utrikes födda, 16 år och äldre

Kommun 1993	Inrikes födda 2000	Inrikes födda 1993	Utrikes födda 2000	Utrikes födda	Kommun 1993	Inrikes födda 2000	Inrikes födda 1993	Utrikes födda 2000	Utrikes födda		
114	Upplands-Väsby	0,69	0,71	0,61	0,65	765	Älmhult	0,74	0,71	0,57	0,66
115	Vallentuna	0,70	0,72	0,61	0,61	767	Markaryd	0,65	0,70	0,52	0,58
117	Österåker	0,66	0,70	0,59	0,63	780	Växjö	0,67	0,68	0,55	0,57
120	Värmdö	0,67	0,69	0,62	0,68	781	Ljungby	0,68	0,73	0,61	0,64
123	Järfälla	0,69	0,71	0,58	0,61	821	Högsby	0,62	0,67	0,47	0,50
125	Ekerö	0,73	0,71	0,66	0,64	834	Torsås	0,65	0,68	0,51	0,60
126	Huddinge	0,70	0,71	0,58	0,59	840	Mörbylånga	0,65	0,64	0,54	0,56
127	Botkyrka	0,69	0,71	0,57	0,57	860	Hultsfred	0,65	0,69	0,49	0,50
128	Salem	0,72	0,73	0,65	0,65	861	Mönsterås	0,65	0,67	0,53	0,61
136	Haninge	0,70	0,71	0,60	0,60	862	Emmaboda	0,69	0,68	0,55	0,60
138	Tyresö	0,71	0,73	0,62	0,65	880	Kalmar	0,64	0,64	0,54	0,50
139	Upplands-Bro	0,68	0,69	0,62	0,62	881	Nybro	0,68	0,65	0,59	0,54
160	Täby	0,68	0,71	0,64	0,63	882	Oskarshamn	0,69	0,69	0,58	0,61
162	Danderyd	0,65	0,68	0,61	0,61	883	Västervik	0,62	0,64	0,54	0,52
163	Sollentuna	0,69	0,70	0,59	0,60	884	Vimmerby	0,70	0,69	0,42	0,50
180	Stockholm	0,65	0,68	0,56	0,57	885	Borgholm	0,59	0,62	0,45	0,44
181	Södertälje	0,71	0,70	0,61	0,56	980	Gotland	0,66	0,66	0,56	0,53
182	Nacka	0,68	0,69	0,59	0,59	1060	Olofström	0,67	0,67	0,52	0,59
183	Sundbyberg	0,69	0,71	0,57	0,62	1080	Karlskrona	0,65	0,65	0,55	0,54
184	Solna	0,65	0,67	0,57	0,59	1081	Ronneby	0,64	0,65	0,53	0,52
186	Lidingö	0,68	0,70	0,59	0,58	1082	Karlshamn	0,64	0,68	0,50	0,54
187	Vaxholm	0,67	0,70	0,63	0,59	1083	Sölvesborg	0,63	0,65	0,50	0,54
188	Norrköping	0,69	0,67	0,59	0,54	1121	Östra Göinge	0,69	0,66	0,57	0,58
191	Sigtuna	0,68	0,72	0,62	0,61	1137	Örkelljunga	0,64	0,68	0,56	0,56
192	Nynäshamn	0,70	0,70	0,56	0,62	1160	Tomelilla	0,65	0,65	0,48	0,45
305	Häbo	0,71	0,72	0,62	0,63	1162	Bromölla	0,66	0,68	0,52	0,55
319	Älvkarleby	0,68	0,68	0,46	0,61	1163	Osby	0,66	0,70	0,57	0,59
360	Tierp	0,63	0,69	0,48	0,56	1165	Perstorp	0,70	0,72	0,50	0,57
380	Uppsala	0,63	0,65	0,50	0,53	1166	Klippan	0,65	0,62	0,42	0,48
381	Enköping	0,69	0,69	0,55	0,56	1167	Åstorp	0,65	0,67	0,40	0,49
382	Östhammar	0,67	0,67	0,59	0,60	1168	Bästad	0,60	0,64	0,51	0,49
428	Vingåker	0,68	0,71	0,55	0,54	1180	Kristianstad	0,65	0,66	0,50	0,52
461	Gnesta	0,66	0,70	0,59	0,61	1181	Simrishamn	0,63	0,63	0,51	0,49
480	Nyköping	0,66	0,66	0,59	0,59	1182	Ängelholm	0,67	0,65	0,53	0,50
481	Oxelösund	0,67	0,68	0,58	0,56	1183	Hässleholm	0,64	0,66	0,57	0,53
482	Flen	0,64	0,65	0,54	0,55	1214	Svalöv	0,66	0,66	0,54	0,53
483	Katrineholm	0,68	0,68	0,58	0,60	1230	Staffanstorps	0,69	0,70	0,56	0,58
484	Eskilstuna	0,65	0,65	0,53	0,52	1231	Burlöv	0,64	0,66	0,50	0,48
486	Strängnäs	0,64	0,68	0,60	0,59	1233	Vellinge	0,65	0,67	0,58	0,55
488	Trosa	0,69	0,70	0,56	0,66	1260	Bjuv	0,68	0,65	0,52	0,51
509	Ödeshög	0,68	0,65	0,41	0,45	1261	Kävlinge	0,70	0,69	0,61	0,59
512	Ydre	0,67	0,69	0,42	0,52	1262	Lomma	0,66	0,67	0,57	0,58
513	Kinda	0,66	0,65	0,53	0,64	1263	Svedala	0,69	0,70	0,62	0,61
560	Boxholm	0,64	0,67	0,48	0,47	1264	Skurup	0,67	0,66	0,51	0,54
561	Åtvidaberg	0,63	0,67	0,53	0,56	1265	Sjöbo	0,65	0,66	0,48	0,46
562	Finspång	0,68	0,68	0,57	0,58	1266	Hörby	0,65	0,65	0,47	0,50
563	Valdemarsvik	0,59	0,62	0,46	0,58	1267	Höör	0,64	0,64	0,49	0,53
580	Linköping	0,66	0,66	0,53	0,55	1280	Malmö	0,63	0,62	0,46	0,44
581	Norrköping	0,66	0,66	0,53	0,50	1281	Lund	0,62	0,62	0,48	0,50
582	Söderköping	0,65	0,67	0,48	0,64	1282	Landskrona	0,66	0,63	0,49	0,45
583	Motala	0,66	0,68	0,53	0,58	1283	Helsingborg	0,63	0,65	0,50	0,45
584	Vadstena	0,67	0,68	0,49	0,58	1284	Höganäs	0,62	0,65	0,55	0,56
586	Mjölby	0,68	0,70	0,49	0,61	1285	Eslöv	0,67	0,66	0,58	0,54
604	Aneby	0,65	0,73	0,47	0,58	1286	Ystad	0,66	0,64	0,52	0,50
617	Gnosjö	0,78	0,79	0,67	0,78	1287	Trelleborg	0,64	0,64	0,55	0,52
662	Gislaved	0,72	0,75	0,64	0,68	1315	Hylte	0,71	0,72	0,57	0,63
665	Vaggeryd	0,71	0,70	0,56	0,72	1380	Halmstad	0,66	0,66	0,54	0,54
680	Jönköping	0,65	0,69	0,56	0,58	1381	Laholm	0,65	0,66	0,51	0,48
682	Nässjö	0,69	0,69	0,53	0,58	1382	Falkenberg	0,67	0,67	0,53	0,52
683	Värnamo	0,73	0,74	0,62	0,66	1383	Varberg	0,67	0,68	0,57	0,54
684	Sävsjö	0,69	0,69	0,49	0,63	1384	Kungsbacka	0,67	0,69	0,60	0,64
685	Vetlanda	0,66	0,70	0,53	0,56	1401	Härnryda	0,67	0,72	0,60	0,61
686	Eksjö	0,65	0,66	0,55	0,60	1402	Partille	0,67	0,70	0,59	0,58
687	Tranås	0,66	0,69	0,52	0,62	1407	Öckerö	0,66	0,70	0,57	0,60
760	Uppvidinge	0,65	0,72	0,51	0,52	1415	Stenungsund	0,69	0,67	0,60	0,57
761	Lessebo	0,68	0,71	0,57	0,63	1419	Tjörn	0,66	0,67	0,58	0,58
763	Tingsryd	0,68	0,68	0,53	0,54	1421	Orust	0,62	0,66	0,51	0,47
764	Alvesta	0,68	0,72	0,54	0,65	1427	Sotenäs	0,62	0,62	0,46	0,48

		Inrikes födda 2000	Inrikes födda 1993	Utrikes födda 2000	Utrikes födda			Inrikes födda 2000	Inrikes födda 1993	Utrikes födda 2000	Utrikes födda
Kommun 1993						Kommun 1993					
1430	Munkedal	0,66	0,69	0,49	0,54	1961	Hallstahammar	0,64	0,68	0,52	0,57
1435	Tanum	0,63	0,64	0,44	0,48	1962	Norberg	0,66	0,68	0,54	0,59
1480	Göteborg	0,62	0,65	0,50	0,49	1980	Västerås	0,68	0,67	0,56	0,54
1481	Mölnadal	0,68	0,71	0,59	0,59	1981	Sala	0,66	0,67	0,55	0,53
1482	Kungälv	0,68	0,69	0,58	0,57	1982	Fagersta	0,64	0,70	0,60	0,60
1484	Lysekil	0,64	0,66	0,51	0,54	1983	Köping	0,65	0,69	0,55	0,57
1485	Uddevalla	0,66	0,70	0,51	0,53	1984	Arboga	0,68	0,68	0,60	0,58
1486	Strömstad	0,63	0,62	0,39	0,47	2021	Vansbro	0,64	0,63	0,50	0,58
1504	Dals-Ed	0,63	0,65	0,49	0,55	2023	Malung	0,68	0,67	0,42	0,60
1507	Färgelanda	0,65	0,69	0,51	0,62	2026	Gagnef	0,65	0,67	0,51	0,53
1521	Ale	0,67	0,70	0,58	0,59	2029	Leksand	0,64	0,64	0,57	0,57
1524	Lerum	0,68	0,69	0,62	0,61	2031	Rättvik	0,64	0,64	0,53	0,57
1527	Vängärda	0,68	0,75	0,52	0,65	2034	Orsa	0,64	0,62	0,52	0,43
1535	Bollebygd	0,69	0,71	0,61	0,62	2039	Älvdalen	0,65	0,67	0,54	0,44
1552	Tranemo	0,69	0,73	0,60	0,66	2061	Smedjebacken	0,65	0,67	0,56	0,57
1560	Bengtstors	0,68	0,66	0,55	0,51	2062	Mora	0,68	0,65	0,59	0,64
1561	Mellerud	0,66	0,67	0,50	0,45	2080	Falun	0,67	0,65	0,60	0,54
1562	Lilla Edet	0,65	0,67	0,51	0,60	2081	Borlänge	0,66	0,67	0,53	0,51
1563	Mark	0,69	0,69	0,59	0,59	2082	Säter	0,67	0,70	0,55	0,59
1565	Svenljunga	0,70	0,70	0,59	0,64	2083	Hedemora	0,67	0,65	0,60	0,56
1566	Herrljunga	0,69	0,69	0,44	0,54	2084	Avesta	0,68	0,65	0,61	0,56
1580	Vänersborg	0,65	0,69	0,57	0,57	2085	Ludvika	0,65	0,67	0,59	0,60
1581	Trollhättan	0,66	0,70	0,53	0,57	2101	Ockelbo	0,71	0,66	0,50	0,53
1582	Alingsås	0,66	0,68	0,58	0,59	2104	Hofors	0,68	0,67	0,48	0,57
1583	Borås	0,68	0,69	0,57	0,56	2121	Ovanåker	0,64	0,68	0,42	0,62
1584	Ulricehamn	0,72	0,70	0,57	0,59	2132	Nordanstig	0,66	0,65	0,45	0,59
1585	Ämål	0,69	0,66	0,56	0,49	2161	Ljusdal	0,66	0,65	0,44	0,57
1602	Grästorp	0,71	0,76	0,46	0,63	2180	Gävle	0,66	0,67	0,57	0,55
1603	Essunga	0,73	0,77	0,51	0,50	2181	Sandviken	0,68	0,68	0,58	0,59
1622	Mullsjö	0,62	0,69	0,43	0,58	2182	Söderhamn	0,66	0,66	0,54	0,57
1623	Habo	0,74	0,73	0,57	0,68	2183	Bollnäs	0,68	0,67	0,55	0,57
1637	Karlsborg	0,67	0,66	0,54	0,44	2184	Hudiksvall	0,64	0,64	0,60	0,53
1643	Gullspång	0,69	0,66	0,49	0,42	2260	Ånge	0,69	0,69	0,59	0,57
1660	Vara	0,72	0,71	0,47	0,57	2262	Timrå	0,66	0,69	0,60	0,57
1661	Götene	0,72	0,71	0,59	0,54	2280	Hämösand	0,66	0,64	0,53	0,52
1662	Tibro	0,69	0,69	0,50	0,52	2281	Sundsvall	0,66	0,67	0,58	0,59
1663	Töreboda	0,66	0,68	0,39	0,45	2282	Kramfors	0,66	0,66	0,61	0,50
1680	Mariestad	0,67	0,65	0,59	0,58	2283	Sollefteå	0,68	0,64	0,54	0,56
1681	Lidköping	0,69	0,68	0,54	0,61	2284	Örnsköldsvik	0,67	0,65	0,51	0,56
1682	Skara	0,72	0,69	0,51	0,61	2303	Ragunda	0,64	0,67	0,51	0,54
1683	Skövde	0,66	0,67	0,61	0,55	2305	Bräcke	0,68	0,67	0,52	0,49
1684	Hjo	0,66	0,67	0,53	0,55	2309	Krokoms	0,70	0,68	0,57	0,57
1685	Tidaholm	0,70	0,71	0,42	0,51	2313	Strömsund	0,64	0,63	0,50	0,52
1686	Falköping	0,70	0,69	0,56	0,55	2321	Åre	0,66	0,66	0,53	0,52
1715	Kil	0,71	0,68	0,51	0,54	2326	Berg	0,68	0,68	0,43	0,54
1730	Eda	0,64	0,62	0,38	0,33	2361	Härjedalen	0,66	0,69	0,61	0,60
1737	Torsby	0,67	0,64	0,50	0,52	2380	Östersund	0,65	0,66	0,57	0,58
1760	Storfors	0,66	0,66	0,50	0,57	2401	Nordmaling	0,64	0,64	0,47	0,59
1761	Hammarö	0,69	0,67	0,59	0,63	2403	Bjurholm	0,69	0,70	0,52	0,57
1762	Munkfors	0,69	0,65	0,38	0,43	2404	Vindeln	0,66	0,69	0,51	0,52
1763	Forshaga	0,68	0,67	0,55	0,55	2409	Robertfors	0,66	0,69	0,43	0,56
1764	Grums	0,66	0,64	0,56	0,48	2417	Norsjö	0,69	0,66	0,32	0,43
1765	Ärjäng	0,64	0,66	0,39	0,42	2418	Malå	0,69	0,71	0,52	0,56
1766	Sunne	0,68	0,64	0,50	0,51	2421	Storuman	0,65	0,65	0,49	0,54
1780	Karlstad	0,67	0,65	0,54	0,55	2422	Sorsele	0,69	0,67	0,53	0,62
1781	Kristinehamn	0,59	0,67	0,55	0,60	2425	Dorotea	0,64	0,67	0,39	0,36
1782	Filipstad	0,69	0,65	0,47	0,48	2460	Vännäs	0,69	0,65	0,56	0,61
1783	Hagfors	0,66	0,67	0,48	0,49	2462	Vilhelmina	0,65	0,63	0,53	0,56
1784	Arvika	0,65	0,64	0,48	0,49	2463	Åsele	0,68	0,61	0,44	0,50
1785	Säffle	0,68	0,67	0,55	0,56	2480	Umeå	0,65	0,63	0,53	0,50
1814	Lekeberg	0,69	0,67	0,56	0,61	2481	Lycksele	0,67	0,68	0,46	0,49
1860	Laxå	0,68	0,69	0,43	0,55	2482	Skellefteå	0,64	0,63	0,57	0,55
1861	Hallsberg	0,68	0,70	0,58	0,60	2505	Arvidsjaur	0,65	0,62	0,57	0,63
1862	Degerfors	0,65	0,65	0,52	0,54	2506	Arjeplog	0,71	0,69	0,64	0,68
1863	Hällefors	0,64	0,65	0,53	0,52	2510	Jokkmokk	0,68	0,61	0,54	0,50
1864	Ljusnarsberg	0,68	0,66	0,48	0,54	2513	Överkalix	0,65	0,62	0,45	0,58
1880	Örebro	0,68	0,68	0,57	0,54	2514	Kalix	0,62	0,61	0,52	0,57
1881	Kumla	0,68	0,70	0,59	0,62	2518	Övertorneå	0,63	0,57	0,55	0,58
1882	Askersund	0,70	0,64	0,50	0,56	2521	Pajala	0,61	0,60	0,56	0,51
1883	Karlskoga	0,64	0,67	0,58	0,56	2523	Gällivare	0,67	0,65	0,54	0,64
1884	Nora	0,66	0,67	0,57	0,53	2560	Älvsbyn	0,64	0,62	0,42	0,53
1885	Lindesberg	0,68	0,68	0,59	0,61	2580	Luleå	0,63	0,61	0,54	0,54
1904	Skinnskatteberg	0,66	0,66	0,49	0,62	2581	Piteå	0,63	0,61	0,52	0,54
1907	Surahammar	0,69	0,71	0,58	0,64	2582	Boden	0,66	0,61	0,57	0,55
1917	Heby	0,64	0,67	0,49	0,55	2583	Haparanda	0,66	0,58	0,46	0,44
1960	Kungsör	0,67	0,68	0,60	0,64	2584	Kiruna	0,64	0,63	0,58	0,55

KÄLLA: INREGIA

TABELLBILAGA

BOENDESEGREGATIONEN

TABELL A

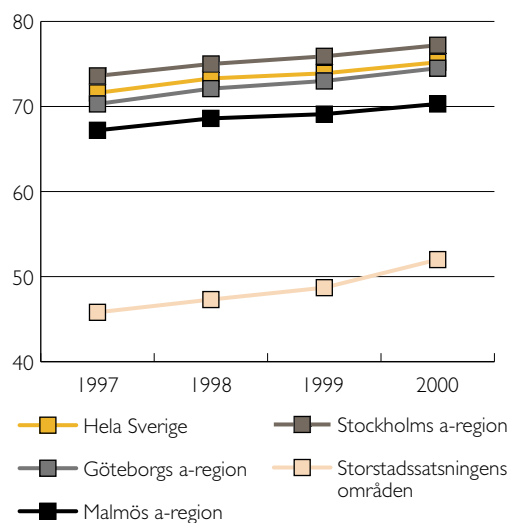
*Nyinvandrade i procent av befolkningen
1998 till 2000.*

	1998	1999	2000
Västra Skogås	1,3	1,0	1,6
Vårby	2,4	2,5	2,1
Flemingsberg	2,7	2,6	3,0
Alby	2,3	3,0	3,4
Hallunda-Norsborg	1,2	1,3	1,1
Fittja	3,8	3,2	2,5
Jordbro	1,2	1,0	1,7
Rågsved	1,4	2,0	1,9
Skärholmen	2,1	1,6	1,5
Rinkeby	2,9	3,1	2,8
Tensta	2,5	2,4	2,8
Husby	2,5	2,9	2,4
Fornhöjden	2,1	2,0	2,6
Ronna	1,6	2,1	3,3
Geneta	1,5	1,9	3,5
Hovsjö	1,6	2,3	4,6
Södra Innerstaden	1,7	1,6	2,2
Fosie	1,9	1,7	2,3
Hyllie	1,4	1,5	1,9
Rosengård	3,5	2,8	3,4
Gårdsten	2,0	2,5	3,2
Hjällbo	3,8	3,0	3,4
Bergsjön	2,1	2,8	4,3
Norra Biskopsgården	2,9	2,2	2,5

KÄLLA: STATIV.

DIAGRAM A

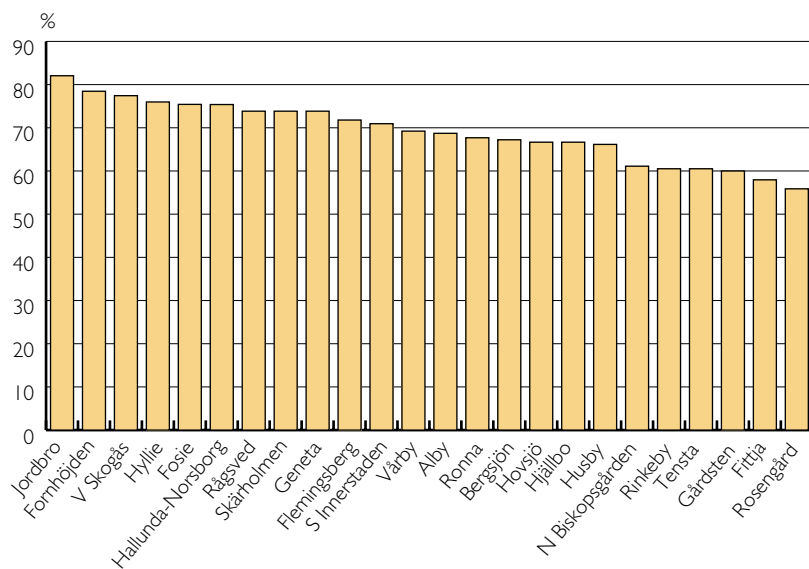
*Förvärvsintensitetens utveckling 1997–2001 i
riket, storstadsregionerna och storstadssatsningens
områden.*



KÄLLA: STATIV

DIAGRAM B

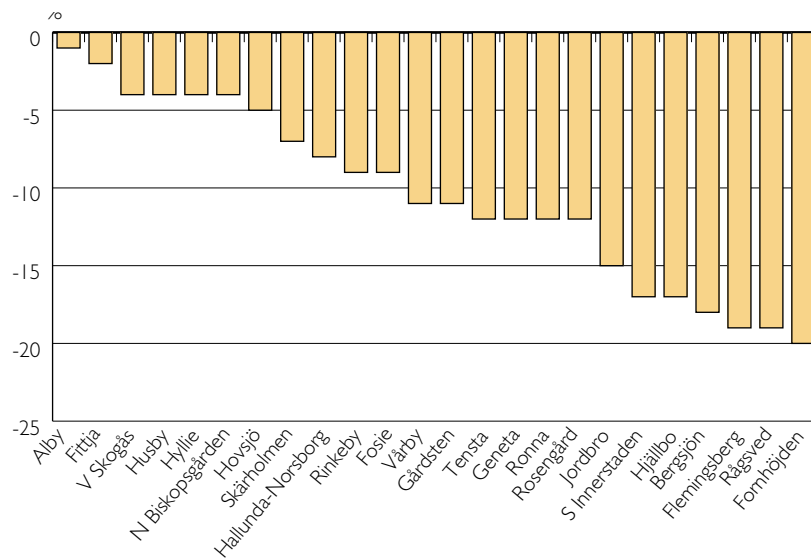
Ekonomisk standardkvot (index), storstadssatsningens områden i relation till respektive storstadsregion, år 2000.



KÄLLA: STATIV

DIAGRAM C

Ekonomisk standard (index), differens mellan in- och utflyttade 1999–2000 i storstadssatsningens områden år 2000.



KÄLLA: STATIV

TABELLBILAGA BOENDESTUDIEN

Enkäten översattes till fem språk; persiska, turkiska, somaliska, albanska och serbokroatiska. De personer som inte svarade på postenkäten kontaktades via telefon för intervju. För de personer som inte hade telefon eller som vid den inledande telefonkontakten visade sig ha språksvårigheter som hindrade intervjun genomfördes besöksintervjuer. De svarandes enkätuppgifter har kompletterats med bakgrundsvariabler från SCB:s Register över totalbefolkningen.

I undersökningens urvalsram ingick 158 686 personer efter en negativ samordning mot en undersökning som pågick samtidigt i Stockholm (»Är medborgarna med?« USK, Stockholm). Undersökningen

i Stockholm bygger på ett slumpmässigt urval vilket innebär att samordningen inte har medfört några skevheter i boendestudiens urval. Kommuntillhörighet användes som grund för en indelning inför urvalsdragningen. Huddinge och Haninge slogs ihop till en enhet och Botkyrka, Stockholm, Södertälje, Malmö och Göteborg utgjorde de övriga enheterna.

Inom varje kommun gjordes ytterligare en delning på inrikes födda och utrikes födda. Detta gav till slut 12 strata med ett obundet slumpmässigt urval om 250 personer som drogs från varje stratum. Efter det att övertäckningen tagits bort kvarstod ett urval om 2 917 personer.

TABELL A

Inkomst, utbildning och sysselsättning för de boende i boendestudiens områden efter kön och ursprung. (Skattad andel i procent.)

	Inkomst*		Utbildning**		Anställning***	Försörjningsstöd och/eller introduktionsersättning
	Låg	Hög	Låg	Hög		
Inrikes födda						
Man	32,1	67,9	78,5	21,5	58,3	6,9
Kvinna	46,5	53,5	72,9	27,1	56,3	6,7
Totalt	39,1	60,9	75,8	24,2	57,4	6,8
Utrikes födda						
Man	61,2	38,8	73,2	26,8	41,9	22,1
Kvinna	69,9	30,1	76,1	23,9	31,8	25,5
Totalt	65,4	34,6	74,5	25,5	37,1	23,7

* Låg inkomst = första två kvartilerna (0-124 tkr), hög inkomst = sista två kvartilerna (124,1 tkr och högre)

** Låg utbildning = grundskola och gymnasieskolan eller motsvarande, hög utbildning = universitet/högskola

*** Anställning hel- eller deltid

KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

TABELL B

Andel (i procent av de som mottagit ersättning) som mottagit försörjningsstöd eller introduktionsersättning mindre än 10 månader respektive 10–12 månader efter ursprung.

	Mindre än 10 månader	10–12 månader
Inrikes födda	56,2	43,8
Utrikes födda	34,2	65,8
Totalt	38,0	62,0

KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

TABELL C

Andel (i procent) som inte själv klarar av att författa en skrivelse och överklaga ett beslut av en myndighet efter kommuntillhörighet.

Boendestudiens områden i	Kunde inte själv författa skrivelse och överklaga beslut av myndighet.		
	Inrikes födda	Utrikes födda	Totalt
Södertälje	31,3	59,7	47,6
Botkyrka	34,1	56,3	47,6
Göteborg	29,9	54,8	47,1
Stockholm	27,3	46,0	40,4
Huddinge & Haninge	30,3	44,8	37,0
Malmö	23,6	46,7	36,0
Samtliga områden	28,1	49,8	41

KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

TABELL D

Beräknade oddskvoter för risken att känna sig otrygg, Totalt och i olika kommuner.

	Totalt	Haninge + Huddinge	Stockholm	Botkyrka	Södertälje	Malmö	Göteborg
Födelseplats:							
Inrikes födda	ref	ref	ref	ref	Ref	ref	ref
Utrikes födda	0,99	2,43	1,06	0,73	0,88	0,77	0,66*
Kön:							
Män	ref	ref	ref	ref	Ref	ref	ref
Kvinnor	3,68	4,37	2,43	4,10	4,80	4,05	3,25
Ålder:							
18–34 år	ref	ref	ref	ref	Ref	ref	ref
35–49 år	0,99	0,82	0,76	1,76	1,22	0,86	1,02
50–64 år	1,16	0,89	1,06	1,54	1,51	1,03	1,32
Civilstånd:							
Gift	ref	ref	ref	ref	Ref	ref	ref
ensamstående	0,718	0,64*	0,53	0,56	0,91	1,30	0,61

Oddskvot i fet stil är till 95% statistiskt säkerställd

*) till 90% statistiskt säkerställd

KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

TABELL E

Andel (i procent) som avstår från att gå ut på kvällen (av oro för att bli överfallen, rånad eller på annat sätt hotad) efter ursprung och kommuntillhörighet jämfört med storstadskommuner och Sverige. Inklusive differensen mellan utrikes födda och inrikes födda.

	Inrikes födda	Utrikes födda	Totalt	Differens Utrikes- - Inrikes födda
Boendestudiens områden i:				
Haninge +				
Huddinge	21,9	32,4	27,0	10,5
Botkyrka	32,8	27,2	29,3	-5,6
Stockholm	26,5	27,1	27,0	0,6
Södertälje	23,7	28,8	26,5	5,1
Malmö	27,3	23,3	25,2	-4,0
Göteborg	38,8	34,0	35,2	-4,8
Samtliga områden	27,7	27,8	28,0	0,1
Storstadskommuner	15,8	35,6	20,3	19,8
Sverige	13,3	24,1	14,7	10,8

KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

TABELL F

Andel (i procent) som trivs bra i de utsatta områdena efter kommuntillhörighet.

	Inrikes födda	Utrikes födda	Totalt
Boendestudiens områden i:			
Huddinge + Haninge	75,7	63,0	69,8
Botkyrka	76,5	66,0	70,1
Stockholm	63,4	56,4	58,4
Södertälje	69,0	63,6	66,0
Malmö	81,1	70,4	75,6
Göteborg	64,5	60,7	61,7
Samtliga områden	74,0	63,3	67,6

KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

TABELL G

Andel (i procent) som vill flytta från sina bostadsområden efter kommuntillhörighet.

	Inrikes födda	Utrikes födda	Totalt
Boendestudiens områden i:			
Huddinge + Haninge	42,6	52,3	47,1
Botkyrka	41,7	48,8	46,0
Stockholm	54,6	55,1	55,0
Södertälje	45,2	39,8	42,2
Malmö	37,3	37,9	37,3
Göteborg	55,3	46,9	49,6
Samtliga områden	44,1	47,1	46,1

KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

TABELL H

Beräknade oddskvoter för risken att må dåligt i olika kommuner.

	Haninge + Huddinge	Stockholm	Botkyrka	Södertälje	Malmö	Göteborg
Födelseplats:						
Inrikes födda	ref	ref	ref	ref	ref	ref
Utrikes födda	8,10	3,89	5,87	1,84	3,675	4,86
Kön:						
Män	ref	ref	ref	ref	ref	ref
Kvinnor	2,02*	1,79	2,02	1,48	0,83	2,60
Ålder:						
18–34 år	ref	ref	ref	ref	Ref	ref
35–49 år	1,35	2,02	1,59	6,94	3,23	1,46
50–64 år	4,47	7,82	4,30	22,76	4,77	6,67
Civilstånd:						
Gift	ref	ref	ref	ref	Ref	ref
ensamstående	2,21*	1,34	1,55	0,71	2,65	2,09

Oddsquot i fet stil är till 95% statistiskt säkerställd
*) till 90% statistiskt säkerställd

KÄLLA: BOENDESTUDIEN 2001.

TABELLBILAGA

INTRODUKTION AV FLYKTINGAR

TABELL A

*Vanligaste bostadskommunerna, december 2000,
för mottagna 1996–1998*

Bostadskommun	Mottagningsår			Totalt mottagna 1996-1998
	1996	1997	1998	
Totalt	6 582	13 383	11 767	31 732
Stockholm	1 197	1 593	1 746	4 536
Göteborg	613	1 112	1 138	2 863
Malmö	504	1 214	1 020	2 738
Örebro	207	380	343	930
Uppsala	201	294	342	837
Västerås	134	206	317	657
Helsingborg	91	336	228	655
Linköping	116	300	184	600
Botkyrka	153	207	232	592
Borås	82	304	198	584
Norrköping	109	239	145	493
Eskilstuna	85	175	195	455
Jönköping	155	156	144	455
Huddinge	114	186	152	452
Landskrona	73	187	191	451
Halmstad	73	186	147	406
Nacka	110	143	125	378
Södertälje	107	121	131	359
Karlstad	82	172	102	356
Möndal	58	150	111	319
Gävle	65	144	101	310
Lund	102	93	98	293
Värnamo	31	143	87	261
Växjö	34	95	129	258
Kristianstad	27	128	88	243
Haninge	64	98	70	232
Trollhättan	45	106	60	211
Nässjö	9	92	105	206
Sundsvall	21	91	86	198
Falkenberg	9	155	33	197
Uddevalla	31	94	68	193
Luleå	13	108	71	192
Motala	35	98	52	185
Järfälla	55	69	60	184
Partille	47	75	59	181

KÄLLA: STATIV.

TABELL B

*Detaljerat på kommunnivå, december 2000, andel
sysselsatta av mottagna 1997, 20-64 år*

	1997 års mottagna			Hela befolkningen		
	Man	Kvinna	Total	Man	Kvinna	Total
Järfälla	60,7	17,6	44,4	81,6	77,9	79,7
Huddinge	44,6	34	39,8	79,6	76,3	78
Botkyrka	61,6	34,7	48,3	73,5	67,8	70,7
Haninge	50	33,3	40,6	80,1	75,9	78
Stockholm	37,3	22,6	30,7	76	74,1	75,1
Södertälje	60	21,6	42,7	76	70,4	73,3
Nacka	37,5	31,3	34,7	81	78,4	79,7
Uppsala	28,6	15,1	22,6	76	71,4	73,6
Eskilstuna	35,4	12,5	25	73,2	66,4	69,9
Linköping	41,5	22,1	32,7	76	71,1	73,6
Norrköping	31,9	15,5	24,6	74,4	67	70,8
Motala	41,9	36	39,3	78,6	71,6	75,2
Jönköping	53,1	26,1	40	81,6	74,4	78
Nässjö	67,9	68,2	68	84	77,4	80,8
Värnamo	88,1	71,1	80	88	83,5	85,8
Växjö	34,9	19	29,7	79,5	74	76,8
Karlskrona	27,8	13,3	21,2	76,9	73,1	75
Malmö	19,3	11,8	15,7	65,1	62,1	63,6
Lund	23,7	18,5	21,5	69,2	67,2	68,2
Landskrona	31,6	10,6	22,1	70,9	64,2	67,5
Helsingborg	26,4	15,8	21,4	72,8	66,9	69,8
Kristianstad	38,5	23,5	31,5	78,3	72	75,2
Halmstad	35,3	21,3	28,6	75,8	70,6	73,2
Partille	34,8	9,5	22,7	80,6	77	78,8
Göteborg	31,5	14,1	23,9	71	68	69,5
Möndal	41,9	26,7	35,6	82	77,5	79,7
Uddevalla	22,9	-	14,3	77,1	72,5	74,8
Trollhättan	24,2	20	22,6	79,5	71,2	75,5
Borås	57,1	23,3	41,4	78,6	74,8	76,7
Karlstad	23,9	9,3	16,9	74	69,8	71,9
Örebro	20,2	9,7	15,2	75,6	70,9	73,2
Västerås	17,2	14,3	15,8	76,6	70,2	73,5
Gävle	22,2	15,2	19,2	77	71,6	74,3
Sundsvall	32,1	38,1	34,7	76,6	73,9	75,3
Totalt	37,8	21,4	30,4	77,7	72,7	75,2

KÄLLA: STATIV.

* Observera i tabell B att de mottagna flyktingarna kan skilja sig vad gäller ålder, kön och eventuellt även andra variabler vilket kan påverka sysselsättningsgraden. Det kan därför vara vanskligt att jämföra kommunerna med varandra.

TABELL C

*Andel sysselsatta och antalet mottagna (boende totalt) 1997–2000
för 1997 års mottagna (20–64 år)*

	Andel 20-64 år				Antal 20-64 år			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Värnamo	6,8	24,1	45,8	80	44	54	59	80
Nässjö	1,8	12,7	25,8	68	57	63	62	50
Botkyrka	9,1	17,7	25	48,3	121	124	132	145
Järfälla	-	11,4	30,4	44,4	43	44	46	45
Södertälje	2,8	10,5	29,1	42,7	71	76	79	82
Borås	1,3	10,4	21,8	41,4	155	154	165	157
Haninge	10,8	21,2	30,5	40,6	37	52	59	69
Jönköping	2,9	18,2	24,1	40	70	77	83	95
Huddinge	3,3	10	20,9	39,8	92	100	110	118
Motala	1,9	9,6	19	39,3	53	52	58	56
Mölnadal	-	4,1	13,5	35,6	70	74	74	73
Nacka	1,4	7,2	18,3	34,7	69	69	71	72
Sundsvall	-	3,6	14,9	34,7	59	55	47	49
Linköping	-	4,4	16,1	32,7	149	159	161	171
Kristianstad	3,8	1,9	15,2	31,5	53	54	66	73
Stockholm	6,1	12,8	19,5	30,7	809	945	1007	1047
Mottagna 1997	3,5	9,8	17,8	30,4	6926	7344	7548	7769
Växjö	-	9,7	18	29,7	70	62	61	64
Halmstad	3,3	9,3	13,6	28,6	91	97	110	98
Eskilstuna	-	8,9	16	25	75	79	81	88
Norrköping	1,7	5,5	14,5	24,6	117	127	131	130
Göteborg	3	8,3	13,2	23,9	493	566	646	711
Partille	-	4,3	6,5	22,7	44	47	46	44
Uppsala	1,9	3,8	13,9	22,6	154	160	166	164
Trollhättan	2,7	13,6	22,9	22,6	37	44	48	53
Landskrona	1,8	5,9	13,9	22,1	110	102	101	104
Lund	5,7	5,1	8,6	21,5	53	59	58	65
Helsingborg	1,3	3,9	10,8	21,4	156	180	194	201
Karlskrona	-	5,3	15,4	21,2	58	38	39	33
Gävle	1,3	3,9	13,9	19,2	75	77	79	78
Karlstad	-	2,4	9,2	16,9	77	82	87	89
Västerås	-	2	6,4	15,8	80	102	110	120
Malmö	2	5,8	8,2	15,7	502	608	680	702
Örebro	-	3,2	12,2	15,2	206	217	221	217
Uddevalla	-	11,1	12,7	14,3	50	54	55	56

Kommentar: Storstäderna tog emot en stor andel av 1997 års flyktingar och som vi ser av tabell C får ännu fler under åren 1997–2000, då inflyttningen ökar av just dessa flyktingar. Inflyttning sker trots att sysselsättningen kan vara låg, det verkar alltså inte som om det är situationen på arbetsmarknaden som drar, se exempelvis situationen i Malmö. Annars ser vi av tabellen hur vistelsetiden spelar in, högre sysselsättningsgrad ju längre tid i Sverige.

Rapport Integration 2002

Råder lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund? Har invånare som invandrat från olika delar av världen samma möjligheter som inrikes födda på arbetsmarknaden, på bostadsmarknaden och i skolan? Har alla samma tillgång till hälsovården och hur ser representationen ut i partier och föreningar? Diskussionen om integration och mångfaldens samhälle är ständigt aktuell och levande i det offentliga samtalet. Genom sin granskning av utvecklingen i samhället är Rapport Integration 2002 en källa till aktuell kunskap och djuplodande analyser inom olika samhällsområden ur ett integrationsperspektiv.

Trots vissa ljuspunkter visar Rapport Integration 2002 att målet om lika rättigheter och möjligheter för alla invånare fortfarande är avlägset. Sysselsättningen har under lång tid varit avsevärt lägre för utrikes än för inrikes födda, men det finns tecken på att en vändning kan ha skett. Trots en ökande arbetskraftsbrist förmår den svenska arbetsmarknaden fortfarande inte att ta tillvara kompetensen hos dem som är födda utomlands. I skolan är hindren uppenbarligen fler för ungdomar med utländsk bakgrund än för andra ungdomar, men det finns lysande undantag i form av »svenskglesa« skolor där elevernas skolresultat är bland de bästa i landet.

Rapporten ställer frågan varför? Vad är det som kan förklara hindren i det svenska samhället för människor som invandrat och deras barn och vad kan vi göra för att rasera dessa hinder?

Rapport Integration 2002 har arbetats fram av Integrationsverket och är en av de årligt återkommande rapporterna om tillståndet och utvecklingen av integrationen inom olika samhällssektorer. Ambitionen är att fördjupa den offentliga diskussionen om mångfald, invandring och integration. Den samlade bilden ger underlag för förändringar.

INTEGRATIONSVERKET
ISSN 1651-1662



INTEGRATIONSVERKET