

BENNY CARLSON
OSKAR ADENFELT & JOHANNA HEMBERG

CIVILSAMHÄLLET SOM DÖRRÖPPNARE

**Kanadas etableringsmodell
i jämförelse med Sveriges**

FORES

A graphic element consisting of a grey triangle pointing upwards and to the right, positioned below the word 'FORES'.

FORES

Civilsamhället som dörröppnare
Kanadas etableringsmodell
i jämförelse med Sveriges

Författare: Benny Carlson
Oskar Adenfelt & Johanna Hemberg

1:a upplagan, 1:a tryckningen

Redaktör: Oskar Adenfelt

Grafisk design: Epique Studio

Fores, Kungsbrolan 2, 112 27 Stockholm

info@fores.se
www.fores.se

Tryckt hos Spektar, Bulgaria 2019

ISBN: 978-91-87379-58-1

Fritt tillgängligt med vissa rättigheter förbehållna. Fores vill ha största möjliga spridning av de publikationer vi ger ut. Därför kan publikationerna utan kostnad laddas ner via www.fores.se. Enstaka exemplar kan också beställas i tryckt form via info@fores.se. Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Inga bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på www.creativecommons.se). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att Fores och författaren anges, ändamålet är icke kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.



Innehåll

Om Fores	vii
Om författarna	viii
Om studien	ix
Förord	xi
Inledning	1
Migration till Kanada och Sverige	5
Mottagandet i Kanada och Sverige	11
Ansvarsfördelning i mottagandet	12
Rättigheter under asyltiden	16
Rättigheter efter erhållet uppehållstillstånd	17
Flyktingars etablering på arbetsmarknaden	20
Kanadas etableringsmodell	25
Många serviceorganisationer	27
Modellens för- och nackdelar – några observationer	36
Kanadas modell jämfört med Sveriges	41
Något för Sverige?	45
Referenser	47

Om Fores

Den gröna och liberala tankesmedjan

Fores – Forum för reformer och entreprenörskap – är den gröna och liberala tankesmedjan. Vi vill förnya debatten i Sverige med tro på entreprenörskap och människors möjligheter att själva forma sina liv.

Miljö och marknad, migration, företagandet i civilsamhället, integritet, jämställdhet, global demokratisering och moderniserad välfärd – det är några av de frågor vi jobbar med. Vi är en öppen och oberoende mötesplats för samhällsengagerade, debattörer, akademiker och beslutsfattare.

Tillsammans med personer i hela Sverige ska vi hitta lösningar på hur Sverige kan möta de utmaningar som globaliseringen och klimathotet innebär. Vi fungerar som en länk mellan nyfikna samhällsmedborgare, debattörer, entreprenörer, beslutsfattare och forskning. Fores producerar böcker och arrangerar seminarier och debatter.

Besök gärna vår webbplats www.fores.se.

Om författarna

Benny Carlson är professor emeritus i ekonomisk historia vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Hans forskning har spänt från ekonomisk idéhistoria, via ekonomisk och social politik till migrations- och integrationsfrågor med idéspridning som återkommande tema.

Oskar Adenfelt är biträdande chef för programmet migration och integration på tankesmedjan Fores.

Johanna Hemberg, tankesmedjan Fores

Om studien

Den här studien ges ut inom ramen för Fores migration- och integrationsprogram. För att säkerställa en god vetenskaplig nivå granskas alla Fores publikationer av minst två sakkunniga externa granskare. Författaren ansvarar för studiens slutsatser. Fores önskar tacka de externa granskarna för deras arbete.

Förord

Sverige har över tid lyfts fram som ett föregångsland när det gäller att hantera migration och integration av organisationer som OECD och UNHCR samt är högt rankat i internationella utvärderingar. Det som återkommande har lyfts fram som några av styrkorna är att Sverige har haft som utgångspunkt att ha permanenta uppehållstillstånd och en relativt generös anhöriginvandring. Därigenom har konstaterats att etableringen främjats och integrationen gynnats. Vi är nu i ett annat läge, där denna inriktning har fått stå tillbaka för att begränsa Sveriges attraktionskraft och därmed förmodat antalet asylsökande.

I detta nya läge behöver vi även anpassa och se över hur vi ska arbeta med integration och etablering av nyanlända i det svenska samhället. De förutsättningar vi tidigare byggt vårt system på är förändrade och det ligger då i sakens natur att vi även behöver förändra våra metoder.

Många av våra styrkor kvarstår. Vi har en stark och robust offentlig sektor, som med tydlighet i roller och

ansvar har i uppdrag att gemensamt arbeta med migration och integration. Men kan det offentliga göra allt? Samhället är så mycket mer än offentliga aktörer.

Kanada lyfts likt Sverige fram som ett föregångsland. Det är helt andra förutsättningar i Kanada. Färre människor tar sig på egen hand till landet för att ansöka om asyl. Fler personer kommer genom vidarebosättningsystemet eller efter att de erhållit tillstånd av andra skäl, såsom arbete eller studier. Det ger även andra förutsättningar för integrationsarbetet. Men det är inte väsensskilt och systemen påminner mer om varandra idag än för några år sedan. Sverige och Kanada har mycket att lära av varandra.

En viktig skillnad är att i Kanada har civilsamhället en långt mycket mer framträdande roll i integrationsarbetet. Det uppmuntras och finansieras av staten. Det leder till att andra drivkrafter och andra aktörer tar plats i det gemensamma arbetet att främja nyanländas etablering.

Genom den här studien hoppas vi kunna inspirera till nytänkande om vilken roll civilsamhället kan anta, samt lära av ett annat föredöme inom migration och integration, Kanada. Vi ser fram emot att se en svensk metod där styrkor från de båda modellerna tas tillvara.

Therese Lindström

Programchef tankesmedjan Fores

Inledning

De kanadensiska och svenska modellerna för invandring, mottagning, etablering och integration har länge varit bland de mest profilerade och uppmärksammade i världen. Sverige har historiskt varit högst rankat i Migrant Integration Policy Index (MIPEX)¹ och Kanada har inte legat långt efter. Båda länderna har gjort sig kända för en generös och välkomnande invandringspolitik. Kanada fortsätter på den vägen och avser att öka sin invandring från i genomsnitt 250 000 till 340 000 personer årligen² medan Sverige sedan flyktingkrisen 2015 upplevt en folklig rekyl och politisk åtstramning.

De båda modellerna är av historiska och geografiska skäl mycket olika. Kanada har ett betydligt större inflöde av ekonomiska invandrare och en mindre andel flyktingar³ jämfört med Sverige. Kanada har

1 MIPEX är ett mått på hur väl integrationspolitiken är utformad, inte på hur väl den faktiska integrationen fungerar.

2 IRCC, "2018 Annual Report to Parliament on Immigration".

3 I texten använder vi genomgående begreppet flyktingar för förstäelsens skull. I detta inbegrips i det följande alla former av konstaterade skyddsbehov, erkända genom såväl internationell som respektive länders nationella lagstiftning.

ett relativt förutsägbart inflöde av flyktingar som till största delen utgörs av kvotflyktingar⁴ och en integrationsindustri bestående av icke vinstdrivande aktörer som delvis finansieras av staten. Sverige har ett relativt oförutsägbart inflöde av flyktingar, där merparten har sökt asyl på plats i Sverige, och en integrationsapparat bestående av främst offentliga aktörer.

Båda modellerna har gjort sig kända för sina mångkulturella anslag. Kanada var tidigt ute med en partipolitisk överenskommelse om mångkulturalism 1971 och en lag, Multiculturalism Act, 1988. Sverige ställde 1975 upp de tre målen jämlikhet, valfrihet och samverkan och etablerade, med Karin Borevis ord, en politik ”med ganska radikala mångkulturella mål” till stöd för invandrares etniska identiteter, en politik som emellertid delvis ”skalades ned” från 1980-talets mitt.⁵ Enligt Multiculturalism Policy Index låg Australien 2010 i topp med index 8, tätt följt av Kanada med 7,5 och Sverige med 7. Kanada hade då ökat från index 5 och Sverige från index 3 år 1980.⁶ Det är inte helt lätt att förstå hur nedskalning och index-avancemang hänger ihop. En möjlig förklaring kan vara att mångkultur är ett begrepp som balanserar mellan kulturmedvetna

4 Vilket innebär att en individ blir presenterad av FN:s flyktingorgan UNHCR för till exempel kanadensiska eller svenska handläggare som sedan tar beslut om personen har rätt till vidarebosättning till respektive land.

5 Karin Borevi, ”Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path dependency”, *Identities*, 21:6, 2014, s. 711, 714.

6 Indexet utvecklades av Keith Banting och Will Kymlicka vid Queens University.

och kulturblinda förhållningssätt, där Kanada lutar åt det förra och Sverige åt det senare hållet. Den kanadensiske sociologen Augie Fleras ställer i sitt labyrintiska arbete *Immigration Canada* följande fråga:

Bör vi fokusera på att skapa en jämn spelplan för alla? Eller ska sann jämlikhet uppnås genom att invandrarbaserade behov och nackdelar tas i beaktande genom institutionella justeringar? [...] Svårigheterna med att balansera enhet (gemenskap) mot mångfald är alltför uppenbara: Alltför mycket olikhet kan på ett förödande sätt destabilisera organiseringen av integrationen medan alltför mycket enhetlighet kan skapa en kvävande en-storlek-passar-alla-leviatan [...].⁷

Enligt Fleras håller det mångkulturella kanadensiska samhället på att ersättas av ett post-mångkulturellt, präglad av ”super-diversity” och transnationalism, där allting flyter och nationalstaten förlorar sin traditionella roll. Det är för tidigt att säga hur den kanadensiska befolkningen kan tänkas ställa sig till en sådan utveckling. Den kanadensiska debatten om invandring är i förhållande till debatterna i många andra länder återhållsam och något invandrarfientligt parti har inte

⁷ Augie Fleras, *Immigration Canada: Evolving Realities and Emerging Challenges in a Postnational World*. Vancouver och Toronto: UBC Press, 2015, s. 350.

trätt fram. De inföddas attityd karakteriseras av Fleras med följande ord: ”Kanada må inte vara öppet fördomsfullt, men kan praktisera en mildare version av välvillig rasism som kombinerar passiv tolerans med artigt kodade fördomar[...].”⁸ Här kan man skönja en likhet med Sverige, åtminstone så som debattklimatet såg ut före 2015. Därefter har debatten i Sverige blivit mindre återhållsam.

Syftet med denna skrift är att kortfattat och verklighetsnära, delvis i reportageform utifrån observationer på plats i Vancouver, British Columbia,⁹ lätta på förlåten till den kanadensiska modellen för invandring, mottagning, etablering och integration, och att emellanåt jämföra med den svenska modellen. Vi kommer att presentera några elementära fakta om invandringen, beskriva mottagandet och integrationen av flyktingar, göra nedslag i några av den kanadensiska etableringsmodellens serviceorganisationer och visa på hur civilsamhället kan fungera som dörröppnare. Avslutningsvis drar vi några slutsatser om för- och nackdelar med denna modell jämfört med den svenska etableringsmodellen.

8 Fleras, s. 298.

9 Vi besökte Vancouver inom ramen för en studieresa organiserad av Harald Fredriksson vid Region Kronoberg 13–20 januari 2019. Ett särskilt tack till en av medresenärerna, Arja Kallo från Stockholms stad, som haft synpunkter på vårt manus.

Migration till Kanada och Sverige

Kanada är världens näst mest "invandrartäta" land med 21 procent av befolkningen född utomlands (jämfört med Sveriges 18,5 procent); endast Australien har en högre andel utlandsfödda (28,5 procent). Sedan 1990 har landet tagit emot omkring sex miljoner invandrare. Mer än hälften av dessa kommer från Asien och omkring 90 procent är bosatta i städer, främst "MTV-städerna" Montreal, Toronto och Vancouver.¹⁰

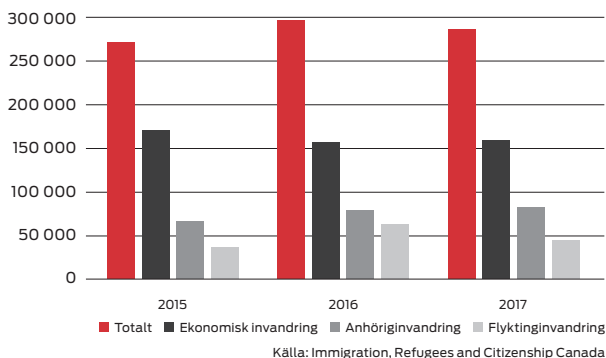
De tre största invandrarkategorierna är ekonomiska invandrare (med makar och barn) (55–60 procent), anhöriga som finansieras av familjemedlemmar i upp till tre år (25–30 procent) och flyktingar (15–20 procent). Därtill kommer ett över tid expanderande gästarbetarprogram som numera omfattar mer än 300 000 personer. De ekonomiska invandrarna utgörs

¹⁰ Fleras, s. 96–97.

till största delen av så kallade ”federal skilled workers” som bedöms enligt det berömda poängsystemet utifrån yrkeserfarenhet, ålder, språkkunskap (engelska, franska) och utbildning.¹¹ Många av dessa invandrare rekryteras till högteknologiska yrken.

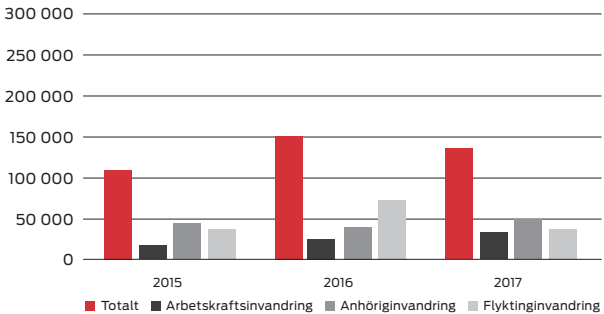
Som bakgrund till vår jämförelse av de kanadensiska och svenska etableringsmodellerna kan det vara lämpligt att ha några grundläggande fakta om migrationsflödena till de båda länderna i minne. Som framgår av diagram 1 och 2 dominerar den ekonomiska invandringen i Kanada jämfört med Sverige som har ett mer varierat inflöde av migranter.

Diagram 1: Antal utfärdade permanenta uppehållstillstånd i Kanada efter skäl till invandring 2015–2017



¹¹ Fleras, s. 102.

Diagram 2: Antal beviljade uppehållstillstånd i Sverige efter skäl till invandring 2015–2017



Källa: Migrationsverket
 Not: Separata staplar för kategorierna gäststuderande och EU visas inte i diagrammet.

Även om antalet invandrare till Kanada är betydligt större än till Sverige, är invandringen i förhållande till befolkningens storlek mindre. Åren 2011–15 var inflödet av invandrare per tusen invånare i snitt 7,4 i Kanada och 9,8 i Sverige.¹² Det är också nämnvärt att endast cirka 18 procent av anhöriginvandrare till Kanada under 2017 var anhöriga till personer som tidigare fått uppehållstillstånd av flyktingskäl. I Sverige utgjorde denna grupp nästan 40 procent av anhöriginvandrarerna samma år.¹³

Invandrarnas ursprungsländer skiljer sig mycket åt mellan Kanada och Sverige (tabell 1). Som redan

¹² OECD, *International Migration Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing, 2018.

¹³ IRCC, "2018 Annual Report to Parliament on Immigration" och Migrationsverket, "Beviljade uppehållstillstånd 2017".

nämnts kommer en stor del av dem som fått uppehållstillstånd i Kanada de senaste åren från Asien medan de som har fått uppehållstillstånd i Sverige i större utsträckning kommer från Mellanöstern, Östafrika och Asien. Värt att notera är att både Kanada och Sverige tagit emot en stor grupp syrier. Sedan 2015 har Kanada tagit emot cirka 50 000 syriska kvotflyktingar. Statistik från Immigration, Refugees and Citizen Canada (IRCC), Kanadas motsvarighet till svenska Migrationsverket, visar att syrierna har en lägre utbildningsnivå och sämre kunskaper i engelska eller franska jämfört med andra flyktinggrupper i Kanada och att dryga 40 procent av de syriska flyktingbarnen (under 15 år) aldrig gått i skolan.¹⁴ Här har Sverige och Kanada liknande utmaningar i integrationsarbetet.

Tabell 1: Topp fem ursprungsländer bland personer som invandrat till Kanada respektive Sverige 2011–2017

Kanada		Sverige	
Filippinerna	268 559	Syrien	161 096
Indien	253 795	Indien	49 095
Kina	196 925	Afghanistan	38 933
Pakistan	66 808	Eritrea	38 791
USA	62 394	Somalia	36 171

Källa: Immigration, Refugees and Citizenship Canada och Migrationsverket.

¹⁴ Lori Wilkinson och Joseph Garcea, *The Economic Integration of Refugees in Canada: A Mixed Record?* Migration Policy Institute. Washington, DC, 2017.

En avgörande skillnad mellan Kanada och Sverige är, inte minst av geografiska skäl, att Kanada främst tar emot kvotflyktingar och Sverige främst personer som söker asyl på plats i landet. År 2017 utgjordes endast 13 procent av alla som fick uppehållstillstånd på flyktinggrund i Sverige av kvotflyktingar. I Kanada var motsvarande siffra 65 procent. Till följd av att Kanada mestadels tar emot kvotflyktingar och Sverige mestadels personer som har sökt asyl på plats finns en skillnad i könsfördelning bland de flyktingar som får uppehållstillstånd, där Kanada har en jämn fördelning mellan könen medan männen har varit i majoritet i Sverige.¹⁵

De senaste årtiondena har ett ekonomiskt gap i form av till exempel arbetslöshet och inkomster uppkommit mellan utlandsfödda och infödda i Kanada (liksom i Sverige). Förklaringar som ofta anges är brist på yrkeserfarenhet i Kanada och brist på dokumenterade meriter från hemlandet. Kraven på förmåga att läsa och skriva engelska eller franska har ökat liksom kraven på att jobba i lag och förstå ”koder” på arbetsplatsen.¹⁶ Problemen för flyktinginvandrare är, som vi ska se, likartade på den kanadensiska och svenska arbetsmarknaden. För hela invandrargruppen är emellertid situationen i Kanada en helt annan än i Sverige (tabell 2). Bland männen är sysselsättningen högre

15 IRCC, “2018 Annual Report to Parliament on Immigration” och Migrationsverket, “Beviljade uppehållstillstånd 2009–2018”.

16 Fleras, s. 379.

bland utlandsfödda än bland infödda, bland kvinnorna något lägre. I Sverige är gapet mellan utlandsfödda och infödda betydligt större.

**Tabell 2: Sysselsättning 2017
(andel av befolkningen 15–64 år)**

		Kanada	Sverige
Män	Infödda	75,4	80,4
	Utlandsfödda	79,1	70,4
Kvinnor	Infödda	71,8	79,4
	Utlandsfödda	66,9	62,4

Källa: OECD, *International Migration Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing, 2018.

Hur ser det ut på provins- och stadsnivå? British Columbia, med 4,6 miljoner invånare varav drygt hälften bor i Metro Vancouver-området, tar emot 35 000 – 40 000 invandrare årligen. Av dessa är (eller var 2017) knappa 60 procent ekonomiska invandrare, 35 procent anhöriginvandrare och 7 procent flyktingar. Vancouver stad har 630 000 invånare av vilka 43 procent är utlandsfödda. Som första stad i Kanada inrättade Vancouver 2005 ett rådgivande organ till borgmästaren i integrationsfrågor (Mayor's Working Group on Immigration, MWGI). Staden har också satsat på lokala partnerskap (Local Immigrant Partnerships, LIP) för att bland annat förbättra tillgängligheten till och samordningen av etablerings- och integrationsinsatserna.

Mottagandet i Kanada och Sverige

Vi kommer i detta kapitel att fokusera på det kanadensiska mottagningssystemet för flyktingar av det enkla skälet att det underlättar jämförelser med det svenska mottagnings- och etableringssystemet som främst är konstruerat för att ta hand om flyktinginvandrare och deras anhöriga.¹⁷ I det kanadensiska systemet kan emellertid alla kategorier av invandrare få hjälp med sina problem. Även om vissa etableringsprogram endast riktar sig till flyktingar, kan alla som fått uppehållstillstånd ta del av merparten program.¹⁸ Frågan är om inte detta förhållande – att flyktingar och till exempel en anhörig till en kanadensisk medborgare blandas – kan ses som en fördel med den kanadensiska modellen.

17 Vissa insatser som t ex samhällsorientering och Svenska för invandrare erbjuds flera kategorier av invandrare.

18 Daniel Hiebert, *The Economic Integration of Immigrants in Metro Vancouver*. Vancouver: Metropolis British Columbia Centre of Excellence for Research on Immigration and Diversity, 2009.

Ansvarsfördelning i mottagandet

Det finns flera olika vägar för den som söker skydd i Kanada. För det första går det att söka asyl på plats i Kanada (In-Canada Asylum). För det andra går det att komma till Kanada som kvotflykting. Inom gruppen kvotflyktingar finns tre olika typer av mottagande och finansiering:

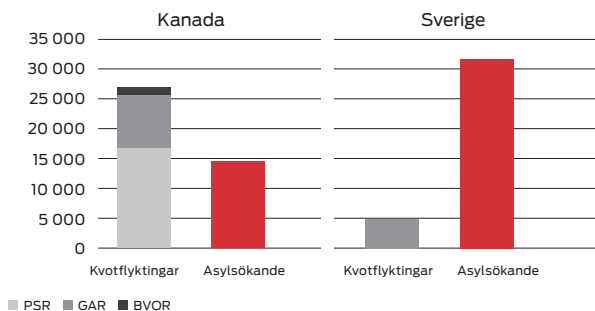
1. Helt finansierade av staten i upp till ett år efter ankomst (Government Assisted Refugees, GAR).
2. Finansierade av privatpersoner eller organisationer (Privately Sponsored Refugees, PSR).
3. Finansierade gemensamt av staten och privata aktörer (Blended Sponsorship Refugees, BVOR).¹⁹

PSR-flyktingar finansieras av en så kallad sponsor som kan vara en organisation eller en grupp bestående av minst fem personer. De privata sponsorerna väljer ut vilken kvotflykting de vill hjälpa, men statliga handläggare tar det slutgiltiga beslutet. Detta baseras på intervjuer med migranten tillsammans med annan dokumentation och information. Hur väl individen

¹⁹ Wilkinson och Garcea. Statligt finansierade flyktingar kommer till Kanada inom "The Convention Refugees Abroad Class", medan privatfinansierade kommer inom denna klass eller "The Country of Asylum Class".

kan tänkas etablera sig i Kanada tas också med i beräkningen, baserat på språk, arbetsmarknadsmöjligheter och om personen har släktingar i Kanada. De kvotflyktingar som finansieras gemensamt av privata aktörer och kanadensiska staten matchas med privata aktörer i Kanada.²⁰

Diagram 3: Antal permanenta uppehållstillstånd i Kanada och Sverige efter ankomstskategori bland flyktingar 2017



Källa: IRCC, "2018 Annual Report to Parliament on Immigration" och Migrationsverket, "Beviljade uppehållstillstånd 2017"

I Kanada finns en rad aktörer med olika roller och ansvar i mottagandet och finansieringen av integrationen av flyktingar. De viktigaste är Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC), provinserna/territorierna, städerna samt privata serviceorganisationer. IRCC är den viktigaste aktören i Kanada när det kommer till det första mottagandet.

²⁰ Trygve Ugland, *Canada Can, Can We? Sponsoring integration of refugees, the Canadian way*. Stockholm: FORES Study 2018:1.

IRCC administrerar handläggningen av ansökningar både i Kanada och utomlands och bidrar med finansiering till privata servicecenter som i sin tur erbjuder boenden och diverse stöd och aktiviteter för flyktingar.

Även provinserna och städerna i Kanada har en viktig roll i mottagandet. Provinserna är en viktig finansiär av de privata serviceorganisationerna. Städerna har traditionellt spelat en mindre roll i mottagandet då det juridiska ansvaret för invandring framförallt legat på federal eller provinsial/territoriell nivå, men eftersom de allra flesta invandrare bor i städer blir det allt viktigare att städerna tar ökat ansvar för integrationen. Till exempel har Vancouver som uttalat mål att höja livskvaliteten för alla invånare och att förbättra invandrades tillgång till olika service- och etableringsaktiviteter.

Likt Kanada går det att söka asyl på plats i Sverige samt få tillstånd som kvotflykting genom vidarebosättning med hjälp av UNCHR. I Sverige är Migrationsverket och kommunerna de viktigaste aktörerna i mottagandet. Migrationsverket ansvarar för handläggningen av asylärenden samt för att tillhandahålla boende och mat för asylsökande under asylprocessen. Migrationsverket ansvarar även för att anvisa de som fått uppehållstillstånd till olika kommuner och betalar

ut ersättning till kommunerna. När en kvotflykting har fått tillstånd att komma till Sverige anvisar Migrationsverket en kommun som ska ta emot kvotflyktingen. Kvotflyktingar reser direkt till sina kommuner och deras inresa är därför beroende av att boende och mottagande är ordnat innan avresa.²¹ Kommunerna får i sin tur finansiellt stöd av Migrationsverket och har därefter ansvar för att erbjuda flyktingar boende, förskola och skola, svenska för invandrare (SFI), vuxenutbildning, samhällsorientering och vid behov kompletterande försörjningsstöd.²²

Med andra ord har IRCC och svenska Migrationsverket en liknande roll i den första delen av mottagandet och den praktiska administrationen. En annan likhet är att de finansierar en annan aktör som ska erbjuda olika typer av service och integrationsaktiviteter. I Kanada bidrar även provinserna/territorierna ekonomiskt till dessa. Den stora skillnaden mellan Kanada och Sverige ligger i vem som ansvarar för den praktiska integrationen av flyktingar. I Kanada ligger ansvaret på civilsamhällesorganisationer medan det i Sverige främst ligger på kommunerna och arbetsförmedlingen. I Sverige bidrar civilsamhället förvisso till integrationsprocessen, men inte som i Kanada på ett institutionaliserat sätt.

21 Migrationsverket, "Så här går vidarebosättning till".

22 Migrationsverket, "Olika myndigheters ansvar för personer med uppehållstillstånd".

Rättigheter under asyltiden

Vilka rättigheter en migrant i Kanada har beror dels på huruvida personen fått uppehållstillstånd eller inte, dels på hur dennes mottagande är finansierat (statligt eller privat). Vi börjar med att beskriva situationen för asylsökande under asylprocessen och jämför med hur det går till i Sverige.

Asylsökande i Kanada har rätt till tillfällig och begränsad sjukvård samt rätt att ansöka om arbetstillstånd efter att ha genomgått medicinsk undersökning. Båda dessa rättigheter har den federala nivån ansvar för. Hos provinsen kan asylsökande ansöka om visst ekonomiskt bistånd, grundskola för barn samt juridisk hjälp. Städer och organisationer bidrar främst med akuta boenden för socialt utsatta. Asylsökande i Kanada har inte rätt till några former av etableringsprogram.²³

Även i Sverige har asylsökande rätt till grundläggande sjukvård och barn har rätt att gå i skolan. Migrationsverket bistår med boende under asyltiden samt med grundläggande ekonomiskt stöd. Liksom i Kanada kan asylsökande ansöka om att få arbeta under asyltiden. För att få det måste den asylsökande ha ett bevis på att denne är "undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd" (AT-UND) och villkor för det

²³ IRCC, "Claiming asylum in Canada – what happens?".

är att godtagbara identitetshandlingar finns, att den asylsökandes fall ska prövas i Sverige och att ansökan är välgrundad.²⁴

Rättigheter efter erhållet uppehållstillstånd

Alla som erhållit permanent uppehållstillstånd i Kanada har rätt att delta i merparten av etableringsprogrammen som utförs av privata serviceorganisationer. Statligt finansierade kvotflyktingar (GAR) har rätt till flera olika program under etableringsperioden. De erbjuds reselån (Immigration Loan Program, ILP) före avresa. När de kommer till Kanada har de rätt till tillfällig och begränsad sjukvård (the Interim Federal Health Care Program, IFCHP) samt till ett etableringsprogram med grundläggande service: hämtning vid flygplatsen, tillfälligt boende, hjälp att hitta permanent boende, introduktion till landet samt hjälp att söka arbete. De erbjuds även ekonomiskt stöd i upp till ett år eller tills de blir självförsörjande.²⁵ Anhöriginvandrare till statligt finansierade flyktingar i Kanada har inte rätt till någon form av ekonomiskt stöd.²⁶

24 Migrationsverket, "Medan du väntar".

25 Wilkinson och Garcea.

26 Pieter Bevelander och Ravi Pendakur, "The Labour market integration of refugee and family reunion immigrants: a comparison of outcomes in Canada and Sweden", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40:5, 2014.

De som är helt privatfinansierade (PSR) har vissa sociala rättigheter, så som tillfällig och begränsad sjukvård, men är därutöver beroende av att sponsorn bidrar med övrig service.²⁷ De här individerna finansieras och stötts normalt upp till ett år efter ankomst i Kanada, eller till dess att de blir självförsörjande. Sponsorn förväntas bidra med finansiellt stöd för mat, hyra, hushållsartiklar och andra vardagliga kostnader och förväntas också hjälpa till med att hitta läkare och tandläkare, göra bankärenden och olika typer av ansökningar, se till att barnen blir anmälda till en skola och att de vuxna får språkträning och kan hitta arbete.²⁸

Den grupp som finansieras av både staten och privata aktörer har rätt till federalt ekonomiskt stöd under sex månader och därefter tar den privata sponsorn vid i sex månader.²⁹

Den som kommer som kvotflykting till Sverige får innan avresa ta del av informationsinsatser i värdländerna som förses av Migrationsverket. Vid så kallade Sverigeprogram eller andra informationstillfällen får de som har fått uppehållstillstånd information om vad som väntar dem i Sverige. När en kvotflykting har fått uppehållstillstånd och en plats i en kommun arrangerar och bekostar Migrationsverket överföringen till

²⁷ Ibid.

²⁸ Ugland.

²⁹ Ibid.

Sverige. Vid ankomsten möter kommunen upp. Där efter ansvarar kommunen tillsammans med Arbetsförmedlingen och andra lokala aktörer för att stötta individen under den första tiden i Sverige.³⁰

För flyktingar som fått uppehållstillstånd, oavsett om en person har sökt asyl på plats eller som kvotflykting, bidrar kommunen med SFI-undervisning, samhällsorientering och utbildning. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för flyktingars (även kallade nyanlända i svensk kontext) etablering på den svenska arbetsmarknaden och i det svenska samhället. Myndigheten ansvarar för att en etableringsplan upprättas och beslutar om etableringsersättningen. Nyanlända har rätt till etableringsersättning i två år, vilken betalas ut av Försäkringskassan.³¹

De som har bott på Migrationsverkets boenden under asyltiden och inte själva kan ordna bostad får hjälp med boende av kommunen när de fått uppehållstillstånd.³² Anhöriga till nyanlända har rätt att få etableringsersättning samt ingå i etableringsprogram.³³

30 Migrationsverket, "Så här går vidarebosättning till".

31 Migrationsverket, "Olika myndigheters ansvar för personer med uppehållstillstånd".

32 Migrationsverket, "Bosättning i en kommun".

33 Regeringens proposition 2015/16:174 "Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige".

Flyktingars etablering på arbetsmarknaden

Precis som i Sverige spelar individuella faktorer stor roll för flyktingars möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden i Kanada, där utbildningsnivå och språkfärdigheter vid invandring är de viktigaste. En stor skillnad mellan dem som söker skydd i Kanada respektive Sverige är att fler i det förra fallet behärskar destinationslandets språk före ankomst. Ungefär 30 procent av dem som kommer som flyktingar till Kanada behärskar engelska eller franska.³⁴ I Sverige är andelen som kan svenska före ankomst nästintill obefintlig.

Fem år efter ankomst till Kanada är arbetslösheten bland flyktingar högre än för alla andra invandrargrupper. I genomsnitt tar det 12–15 år för flyktingar att fullt ut etablera sig på den kanadensiska arbetsmarknaden, det vill säga att uppnå sysselsättningsnivåer och inkomster i paritet med det kanadensiska genomsnittet. Enligt en enkät från 2015 hade 82 procent av flyktinginvandrare någon typ av anställning under de första fem åren i Kanada. Omkring en fjärdedel hade tillfälliga anställningar.³⁵ Generellt arbetar flyktingar i Kanada med yrken som de är överkvalificerade för (65 procent av kvinnorna och 54 procent av männen).

³⁴ Wilkinson och Garcea.

³⁵ Ibid.

Intressant nog arbetade emellertid en dryg femtedel av såväl kvinnor som män i yrken som var mer kvalificerade än de yrken de haft i hemlandet.³⁶

Ett flertal studier belyser skillnaderna i etableringstid och inkomstnivå mellan privat finansierade (PSR) och statligt finansierade (GAR) kvotflyktingar. Den senare gruppen har den lägsta inkomstnivån efter fem år i landet av alla i kategorin kvotflyktingar, medan PSR efter lika lång tid har bland de högre inkomsterna. Efter cirka tio år försvinner skillnaden mellan GAR och PSR, men ingen av grupperna når upp till inföddas genomsnittliga inkomstnivå.³⁷ Först efter 15 år i landet ligger inkomstnivåerna i genomsnitt på samma nivå som för infödda.³⁸

En utvärdering av Citizen and Immigration Canada (CIC) från 2007 visar att privatfinansierade kvotflyktingar etablerar sig snabbare på arbetsmarknaden jämfört med GAR och att andelen sysselsatta är högre än bland GAR fram till fyra år efter invandring. Efter ett år i landet hade 71 procent av de privatsponsrade kvotflyktingarna anställning mot enbart 45 procent av de statligt finansierade.³⁹

36 Lori Wilkinson, Jill Bucklaschuk, Pallabi Bhattacharyya, Yi Shen, Iqbal Chowdhury och Tamara Edkins, *Triangulation Study Final Report*. Ottawa: CIC, 2015.

37 Bevelander och Pendakur; Hiebert

38 Wilkinson och Garcea.

39 CIC, *Summative Evaluation of the Private Sponsorship of Refugees program: Final Report*. Ottawa: CIC, 2007.

Flera studier bekräftar liknande skillnader. Exempelvis finner Don DeVoretz et al. att PSR har högre inkomster än andra kategorier av flyktingar sju år efter invandring.⁴⁰ Enligt Longitudinal Survey of Immigrants to Canada är sannolikheten att vara i arbete efter två år högre och sannolikheten att ta del av försörjningsstöd lägre för PSR än för GAR.⁴¹ Professor Trygve Ugland uppmärksammar fördelarna med PSR när han belyser de ekonomiska, sociala och samhällseliga vinster som programmet medför, men pekar också på svårigheten med att implementera det kanadensiska programmet i en skandinavisk kontext. Dessa svårigheter inkluderar bland annat skillnader i ländernas historiska kontext och det geografiska läget. Ytterligare svårigheter ligger i att de skandinaviska länderna lägger större vikt vid likabehandling i mottagandet, vilket gör det svårt att implementera det kanadensiska systemet där olika flyktingkategorier (PSR och GAR) inte har rätt till samma insatser under etableringstiden. Det finns också en skillnad i den inhemska opinionen gentemot invandring, där attityder till invandring bland befolkningen i de skandinaviska länderna är mer negativa än i Kanada.⁴²

40 Don DeVoretz, Sergiy Pivnenko och Morton Beiser, *The Economic Experiences of Refugees in Canada*. Discussion paper no. 1088. Bonn: Institute for the Study of Labor, 2004.

41 Wilkinson och Garcea.

42 Ugland.

Enligt SCB:s rapport om flyktingars sysselsättningsgrad i Sverige förvärvsarbetar ungefär hälften av alla flyktingar efter 8 år i Sverige. Sysselsättningen är högst bland män med någon form av eftergymnasial utbildning och lägst bland kvinnor med förgymnasial utbildning. Sysselsättningsgraden bland flyktinginvandrare i Sverige ökar över tid.⁴³

I en jämförande studie från 2014 undersöks hur arbetsmarknadsetableringen har sett ut för invandrare från Iran, Irak, Afghanistan och f.d. Jugoslavien i Kanada respektive Sverige.⁴⁴ De grupper som jämförs är kanadensiska statligt finansierade kvotflyktingar (GAR) med kvotflyktingar i Sverige, In-Canada Asylum med personer som har sökt asyl på plats i Sverige samt anhöriginvandrare, i respektive land.

Av studien framgår att andelen i arbete bland de tre undersökta grupperna ligger på ungefär samma nivå i de båda länderna. Det finns dock några intressanta skillnader att lyfta fram:

- Bland de undersökta invandrargrupperna är inkomsterna i genomsnitt högre i Kanada än i Sverige, trots att ingångslönen i Sverige generellt är högre.

43 SCB, "Flyktingars väg in på svensk arbetsmarknad", 2017. Detta mönster bekräftas i Susanne Ackum, Mattias Lundbäck och Tamara Sobolevskaia, *En analys av utlandsföddas arbetsmarknadsdeltagande*. Stockholm: Svenskt Näringsliv, 2019.

44 Bevelander och Pendakur.

- Skillnader i sysselsättningsgrad beroende på vilken kategori av de undersökta grupperna en individ tillhör eller vilket ursprungsland personen kommer ifrån är mindre i Sverige än i Kanada.
- Bland kvinnor i de undersökta grupperna är inkomsterna i genomsnitt högre för statligt finansierade kvotflyktingar (GAR) och In-Canada Asylum än för anhöriginvandrare i Kanada. Samma mönster går inte att hitta bland männen i Kanada. I Sverige är skillnaden i inkomst mellan de olika undersökta grupperna minimal för både män och kvinnor.
- Statligt finansierade kvotflyktingar (GAR) är i något större utsträckning etablerade på den kanadensiska arbetsmarknaden och har högre löner än de som kommer som anhöriginvandrare till Kanada. Att inte kunna ta del av ett lika stort utbud av etableringsinsatser som GAR kan vara en förklaring till att personer som kommit som anhöriginvandrare har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden.

Kanadas etableringsmodell

Arbetet med att integrera invandrare i det kanadensiska samhället sköts i huvudsak av ett antal mångkulturella serviceorganisationer som erbjuder hundratals program med tonvikt på etablering, språkträning och sysselsättning. Chefen för Metropolis-konferenserna, Howard Duncan, presenterade för några år sedan den kanadensiska modellen för etablering av nyanlända för en svensk läsekrets med följande ord:

Det kanadensiska invandringsprogrammets långvariga och framgångsrika historia har gjort det möjligt att utveckla starka partnerskap mellan staten och icke-statliga organisationer som vänder sig till invandrare, varav många drivs av invandrare själva. [...] Alltså är utförarorganisationerna inte bara närmare de personer de ska hjälpa än vad staten vanligen kan

hoppas på att vara, utan partnerskapet med staten ger processen full demokratisk legitimitet och, skulle jag vilja hävda, en ökad grad av socialt kapital.⁴⁵

Serviceorganisationerna är med andra ord icke-statliga men får större delen av sina intäkter från offentliga budgetar. Det normala, för de organisationer som presenteras nedan, är att federala bidrag svarar för omkring 45 procent och bidrag från provinserna för 25 procent av intäkterna. Därtill kommer finansiering genom avgifter från klienter för vissa tjänster, inkomster från tolkning och översättning samt intäkter från hyror. Donationer från stiftelser och privatpersoner svarar för några få procent.

Organisationerna arbetar utifrån ett holistiskt eller integrativt synsätt – de erbjuder på en och samma plats program och aktiviteter som tillgodoser alla de behov som en invandrare kan tänkas ha. Det kanadensiska mottagningssystemet skiljer sig därigenom avsevärt från det svenska som domineras av offentliga organisationer och service levererad enligt stuprörs- eller, som man säger i Kanada, silomodellen, vilket innebär att varje organisation tillgodoser *ett* slags behov.

⁴⁵ Howard Duncan, "Kanadas märkliga engagemang för invandring", i Petter Hojem och Martin Ådahl (red.), *Kanadamodellen: Hur invandring leder till jobb*. Stockholm: FORES, 2011, s. 28–29.

En omedelbart synlig skillnad mellan de kanadensiska och svenska mottagningsapparaterna, en avspiegling av sättet att organisera verksamheten, är, som framgår av Duncan-citatet ovan, att medarbetarna i de kanadensiska organisationerna till överväldigande del har invandrarbakgrund medan de svenska organisationerna i större utsträckning bemannas av infödda svenskar.

I det följande ska vi stifta bekantskap med några av de större serviceorganisationerna i och omkring Vancouver i British Columbia, en bekantskap som grundas på personliga besök och som mynnar ut i några slutsatser om den kanadensiska etablerings- och integrationsmodellens för- och nackdelar jämfört med den svenska.

Många serviceorganisationer

Immigrant Services Society of British Columbia (ISSofBC) började sin verksamhet med att ta emot så kallade Ismaili-flyktingar i samband med att Idi Amin 1972 fördrev 80 000 asiater från Uganda, varav 7 000 hamnade i Kanada och 800 i British Columbia. I dag är ISSofBC med en årsbudget på 23 miljoner kanadadollar (ca 160 miljoner kronor), 16 kontor, 400

anställda, mer än 2 000 volontärer och 20 000 klienter en av landets största leverantörer av service till invandrare. Servicen är i första hand inriktad på etablering, språk och sysselsättning.

Det unika med ISSofBC – unikt i Kanada och i världen – är dess **Welcome Centre** i Vancouver, ett nybygge, invigt 2016, som på 5 300 kvadratmeter på fem våningsplan samlar all väsentlig service till invandrare under ett tak. Bygget kostade 27 miljoner dollar och finansierades genom ”fund-raising” och bidrag från den federala regeringen och provinsen British Columbia; tomten fick man köpa av Vancouver stad för en dollar. Detta ”nav” ligger centralt placerat på Victoria Drive, strax söder om East Broadway. Det betecknas av Chris Friesen, ansvarig för etableringsverksamheten, som en ”one-stop-shop på steroider”.

Här erbjuds service på 40 språk och här finns huvudkontor, korttidsboende med 18 lägenheter och totalt 138 sängplatser för statligt finansierade flyktingar och asylsökande, rättshjälp, förskola och lekplats samt lokaler för sex samarbetspartners, bland annat en bank som erbjuder träning i att sköta den egna ekonomin, läkarmottagning, traumabehandling och familjerådgivning. Arkitekturen har design med loftgångar och stora fönsterytor i syfte att släppa in så mycket ljus som möjligt och öppna huset mot omvärld-

den, dels för att invandrarna ska uppleva tillvaron som ljus, dels för att invånarna i området ska uppleva att de har insyn i vad som pågår. Att sätta klienterna i kontakt med omvärlden – exempelvis polis och bibliotek – har hög prioritet. ISSofBC driver ett likadant center, fast utan bostäder, i grannstaden Surrey. På grund av de höga boendekostnaderna i Vancouver flyttar allt fler invandrare österut mot bland annat Surrey och helt naturligt har serviceorganisationerna flyttat efter.

Vägledande principer för centret är enligt Chris Friesen följande: Allt under ett tak. Alla tjänster gratis och tillgängliga för alla. Anpassad service för var och ens behov. Flexibelt bemötande. Samarbete och partnerskap. Hög kvalitet på servicen garanterad genom utvärdering.

Kathy Sherrell, biträdande chef för etableringsprogrammen, beskriver dessa program som ”breda för många, smala för få”. Behovsprövning ligger till grund för all verksamhet. Vilka utmaningar står klienterna inför? Vilka är deras mål? Vad är möjligt? Utifrån svaren på sådana frågor formuleras personliga etableringsplaner, workshops och program i vilka service, studiebesök, mentorsverksamhet och ”peer to peer”-stöd ingår.

ISSofBC har årligen 3 000 deltagare på nio platser inskrivna i det nationella språkprogrammet Langu-

age Instruction for Newcomers to Canada (LINC). I programmet LINC for Employment ligger tonvikten på kanadensisk arbetsplatskultur. I programmet Learning in Action gör klienten utflykter tillsammans med en volontär.

En hel rad program skjuter in sig på att förbereda klienterna för arbete eller egenföretagande. Det finns program för invandrare med permanent uppehållstillstånd innan de anländer till Kanada, program för klienter med multipla problem, överbrygningsprogram för yrkesutbildade invandrare, program för IT-specialister, olika teknikprogram, jobbsökning, program som hjälper arbetsgivare rekrytera och behålla arbetskraft och när det gäller egenföretagare program med fantasieggande namn som Spark och Ignite.

DIVERSEcity avknoppades från ISSofBC i mitten av 1970-talet och öppnade det första servicecentret i Surrey 1978 under namnet Surrey Delta Immigrant Services Society. Surrey är näst största stad i British Columbia efter Vancouver och drar som nämnts till sig många migranter. Staden har drygt en halv miljon invånare och beräknas passera Vancouver befolkningsmässigt om ett par år. Dominerande språk i området är arabiska, mandarin och punjabi. Organisationen bytte namn till DIVERSEcity 2007 och har i

dag en budget på 12 miljoner dollar, fyra kontor, 200 anställda, 300 volontärer och 16 000 klienter.

DIVERSEcity tappar inkomster ur omkring 30 källor och erbjuder ett otal program och tjänster. Centret anlitar närmare 400 översättare, erbjuder språkprogram (LINC), kurser i yrkesträning, rådgivningsprogram, etableringsprogram för flyktingar, uppsökande verksamhet med mera. Även här prioriteras kontakter med det omgivande samhället ("community-based integration"). Programmet för att få klienterna i arbete är upplagt enligt principen "one-on-one" (varje klient har alltså en handläggare) när det gäller karriärrådgivning, jobbsökningstekniker och matchning mot arbetsgivare. Stor vikt läggs vid uppföljning så att den klient som fått ett arbete ska kunna behålla det ("retention").

DIVERSEcity driver också ett av regionens ledande program för egenföretagare. Programmet startades 2016 med stöd av en av Kanadas största banker, TD. Programmet drivs av två unga kvinnor, Florence Kao och Sanzida Habib. Den förstnämnda berättar att utbildningen börjar med workshops, där lämpligheten prövas, för att övergå till coachning "one-on-one" med sedvanliga inslag – undersökning av kundunderlag, konkurrens och finansieringsmöjligheter, fastställande av marknadsplan och registrering av företaget.

Startsträckan är ofta flera år lång. De flesta öppnar butiker eller ägnar sig åt trädgårdsskötsel eller import/export. Varje år ordnas en mässa för dessa företagare och varje år delas stipendier ut till tre lyckade företagare. Ett nyckelord i Florence Kaos vokabulär är ”reality check”, att skicka ut deltagarna för att undersöka den nisch de vill etablera sig i så att de får klart för sig vad som krävs för att kunna ”göra jobbet”.

S.U.C.C.E.S.S. är en organisation som illustrerar hur ursprungligen etniska organisationer som är framgångsrika och expanderar tenderar att bredda sitt klient-/kundunderlag. Organisationen startade sin verksamhet 1973 av kineser för kineser – huvudkontoret ligger intill porten till Chinatown i centrala Vancouver – men är numera en mångkulturell serviceleverantör under ledordet ”A world of multicultural harmony”.

S.U.C.C.E.S.S. är en av de största serviceorganisationerna i Kanada med en budget på 46 miljoner dollar, mer än 30 kontor, varav sex i British Columbia, 500 anställda, 2 000 volontärer och närmare 62 000 klienter. Programmen täcker migrantens hela resa och livets alla åldrar; liksom i fallet med den svenska välfärdsstaten talar man gärna om service från vagn till graven. Migranten förbereds i hemlandet på vad som väntar i Kanada, tas om hand vid ankomsten

till flygplatsen, slussas in i ett etablerings- och integrationsprogram (som i British Columbia omfattar 17 000 personer om året), fortsätter i program för arbete, företagande och boende (organisationen förfogar över 600 hyreslägenheter). Det finns program för ungdomar, familjer och äldre.

Några exempel på program: Community Airport Newcomers Network (CANN) är ett samarbete mellan en lång rad organisationer som vänder sig till invandrare under devisen ”a smiling, welcoming face”. Man möter migranten vid flyget, bedömer behoven, svarar på frågor, hjälper till att fylla i blanketter, erbjuder mat, vinterkläder och transport till Welcome Centre eller privata sponsorer. Genom åren har en miljon migranter bemötts på detta sätt. Ett hälsoprogram för flyktingar, finansierat av Röda Korset, hjälper till med tidsbokning och transport till läkare. Ett annat program, också finansierat av Röda Korset, förbereder arabisktalande flyktingar, i synnerhet syrier, för inträde på arbetsmarknaden genom språkstudier, information om kultur och arbetsmiljö, hjälp med transporter, intervjuträning, jobbsökning, möten med arbetsgivare, utflykter till arbetsplatser, jobbannonser etcetera. Ett federalt finansierat program vänder sig till klienter med multipla (fler än fem) problem – psykisk ohälsa, trauma, hemlöshet, våld i hemmet,

familjekonflikt, sorg, ekonomisk okunskap med mera – i sex till nio månader för att få in dem i de reguljära programmen.

MOSAIC uppstod ur ett partnerskap mellan två organisationer och har arbetat med migranter sen 1976. Med en budget på 22 miljoner dollar (ökande till 33 miljoner 2019), 26 kontor i Metro Vancouver, 350 anställda, 700 volontärer och 28 000 årliga klienter, varav en stor del kommer från Kina, Iran och Syrien, är MOSAIC en av de största serviceorganisationerna i British Columbia.

Etableringsprogrammen omfattar bland annat information, ”case management”, workshops, program för äldre, mentorsprogram, rättshjälp och ”community outreach”. Inom verksamheten för flyktingar har man tagit emot 1 000 syriska flyktingar och privatsponsrat ett 30-tal flyktingar, vilka får hjälp av volontärer med att etablera sig. Den federala regeringen avsätter som nämnts inga medel till asylsökande men MOSAIC har fått i uppdrag av provinsen att hjälpa dessa sedan inflödet över södra gränsen ökat på grund av Donald Trumps politik. På arbetsmarknadsområdet finns program för alla kategorier från klienter med multipla problem till erfarna yrkesutövare. Dörren står öppen inte bara för invandrare utan för alla invå-

nare. MOSAIC har också den största tolk- och översättningsorganisationen i provinsen.

Affiliation of Multicultural Societies and Service Agencies of BC (AMSSA) är en paraplyorganisation för den typ av serviceleverantörer som presenterats ovan. Det finns ett sådant paraply i varje provins, finansierat av IRCC och av provinserna, och dessa paraplyer har i sin tur ett paraply, Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance. Chefen för AMSSA i British Columbia Katie Rosenberger berättar att man samarbetar med mer än hundra organisationer och försöker förbättra deras prestationer genom att sprida forskningsresultat och information från regeringen samt stimulera nätverkande och informationsspridning mellan aktörerna genom kommittéer, arbetsgrupper, paneler, e-learning osv. En annan organisation som arbetar med nätverk och informationsspridning är Inter-Cultural Association of Greater Victoria (ICA). På frågan hur samverkan mellan en rad konkurrerande organisationer fungerar svarar ICA-chefen Jean McRae att det finns komplikationer eftersom organisationerna har incitament att dölja information som kan ge dem en fördel i konkurrensen om ekonomiska resurser.

Modellens för- och nackdelar – några observationer

Icke vinstdrivande organisationer dominerar etableringsarbetet i gamla invandrarländer som USA och Kanada. Skillnaden mellan Kanada, med dess partnerskap mellan stat och icke-statliga organisationer, och USA, där staten spelar en tillbakadragen roll, är emellertid stor. I Europa domineras scenen av staten.⁴⁶ I hela västvärlden har utvecklingen emellertid gått i riktning av att icke-statliga och mestadels icke vinstdrivande organisationer axlar allt mer av etablerings- och integrationsarbetet. En rapport från kanadensiska Ryerson University ger en bred litteraturbaserad översikt av de frågor som denna utveckling väcker.⁴⁷

Fördelar med att flera aktörer är involverade i servicen till invandrare är att programmen blir mer flexibla, att invandrarna får tillgång till ett större utbud av tjänster och att servicen finns tillgänglig i anslutning till de områden där de bor. Om ett flertal organisationer har kunskap om klienternas etniska tillhörigheter och behov kan invandrare få bra information och möjlighet att stärka sin kompetens:

46 Detta är ytterst en avspiegling av de olika modellerna för välfärdskapitalism. Se Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press 1990.

47 John Shields, Julie Drolet och Karla Valenzuela, *Immigrant Settlement and Integration Services and the Role of Nonprofit Service Providers: A Cross-national Perspective on Trends, Issues and Evidence*. Working Papers 2016:1. Toronto: Ryerson Centre for Immigration and Settlement.

Eftersom icke vinstdrivande organisationer ofta har sina rötter i de invandrargrupper de betjänar anses de bättre kvalificerade än staten att förse invandrare med tjänster eftersom de har de organisatoriska färdigheter och kopplingar till grupper som gör det möjligt för dem att bättre identifiera nykomlingars behov.⁴⁸

Organisationernas beroende av offentliga medel riskerar emellertid enligt Ryerson-rapporten att skapa dubbla lojaliteter. De ska å ena sidan anpassa sig till statens krav och önskemål, som inte alltid motsvarar invandrarnas behov, å andra sidan argumentera för sina klienters behov och intressen, och kan då tvingas tonar ner den senare uppgiften: ”icke vinstdrivande organisationer biter inte gärna den hand som föder dem”.⁴⁹

Icke vinstdrivande leverantörer av etableringstjänster står inför två huvudsakliga utmaningar: att säkra statlig finansiering och att, efter bästa förmåga, tillgodose invandrarbefolkningens verkliga behov. [...] dessa två mål står ofta i konflikt med varann och det ena kan komma att dominera över det andra.⁵⁰

48 Ibid., s. 17.

49 Ibid., s. 23.

50 Ibid., s. 24.

Rapportförfattarna menar att partnerskapen mellan stat och organisationer inte är jämlika utan att staten, genom att den bestämmer vilka som ska få kontrakt och pengar, har den verkliga makten. Strävan efter effektivitet för att kunna konkurrera om offentliga och andra medel kan också göra att organisationerna förlorar sin sociala förankring och anammar en rent affärsmässig filosofi.

Den tidigare åberopade rapporten från Migration Policy Institute ägnar sig inte åt serviceorganisationernas fördelar utan skjuter in sig på de brister som vidlåder systemet när det gäller att hjälpa flyktingar på etableringsvägen: Bristande information om rättigheter och tillgång till service. Transportsvårigheter. Svårigheter att ta ledigt från jobbet. Bristande kapacitet hos serviceorganisationerna. Språkliga hinder.⁵¹ Vi kommer i jämförelsen med den svenska modellen inte att ägna någon större uppmärksamhet åt just dessa brister eftersom de kan förmodas vara likartade i Kanada och Sverige.

Besöken hos ett antal serviceorganisationer i metroområdet Vancouver visar på ett imponerande programutbud som täcker en lång rad behov hos invandrare. Medaljen har dock, som vi just konstaterat, en baksida. Av en masteruppsats i statsvetenskap

⁵¹ Wilkinson och Garcea.

vid University of British Columbia framgår den kanadensiska modellens svagheter med föredömlig klarhet i lokal kontext. Uppsatsen bygger på intervjuer med företrädare för ett antal organisationer i Vancouverområdet, bland annat ISSofBC, MOSAIC och AMSSA.⁵²

Ett problem som framhävs i uppsatsen är de korta kontrakten mellan den federala regeringen och organisationerna, som förnyas vart tredje år. Det innebär osäkerhet om finansieringen på längre sikt samt att mycket tid går åt till ansökningar och avrapportering. Eftersom organisationerna är beroende av flera finansiärer, alla med olika tidshorisonter, mångdubblas denna ansöknings- och rapporteringsbörda. Detta tar tid från arbete med klienterna. Det kan också vara svårt för klienterna att hitta rätt i floran av serviceorganisationer, särskilt eftersom det inte finns någon egentlig centralorganisation – bortsett från paraplyet AMSSA – som kan tillhandahålla information och överblick. Beroende på hur olika organisationer lyckas med sina ansökningar kan de tvingas remittera klienter till varandra vilket bidrar till förvirringen. Det är inte heller lätt för nya aktörer att konkurrera med de stora och sedan årtionden väletablerade aktörerna.⁵³

52 Suzanne Jolene De Luca, "Vancouver NGOs as agents of settlement program delivery and the financing of immigration policy in Canada", Master thesis, University of British Columbia, 2016.

53 Ibid.

Masteruppsatsen mynnar ut i ett antal policyförslag, bland annat längre kontrakt med den federala regeringen, sammanslagningar mellan stora och små serviceorganisationer för att minska antalet aktörer och göra systemet mer lättnavigerat för klienterna samt en centralorganisation ("hub") för alla organisationer i Kanada.

Kanadas modell jämfört med Sveriges

Vilka slutsatser går det då att dra om för- respektive nackdelar med den kanadensiska modellen för etablering och integrering av invandrare jämfört med den svenska?

Den kanadensiska modellens fördelar är tydliga: De organisationer som arbetar med etablering och integrering har vuxit upp i invandramiljöer. Ett antal entusiaster har startat verksamheter för att hjälpa sina landsmän. De aktörer som har producerat goda resultat har gradvis fått ökade resurser och blivit jättar med mångmiljonbudgetar, hundratals program och tusentals klienter. I takt med expansionen har organisationerna lämnat sina ofta ursprungligen etniska nischer och kommit att omfatta invandrare av alla möjliga nationaliteter. Samtidigt verkar mycket av pionjärandan finnas kvar. De som leder och arbetar

med de olika programmen har till överväldigande del invandrarbakgrund; många är före detta klienter som rekryterats som medarbetare. Som en av medarbetarna vid MOSAIC, Iris Challoner, uttrycker saken: ”Det behövs invandrare för att leverera service till invandrare.” Att det går två till fyra volontärer på varje anställd ger en kraftfull hävstångseffekt. Att organisationerna erbjuder program och aktiviteter av alla de slag – det holistiska angreppssättet – innebär att invandrare kan få all hjälp som behövs på ett ställe.

Den kanadensiska modellen har också sina nackdelar: Serviceorganisationerna är klämda mellan statens krav och önskemål och klienternas faktiska behov, vilka inte alltid sammanfaller. Frågan är dock om detta alls är en nackdel; krav och behov måste alltid balanseras. Det ständiga arbetet med ansökningar och avrapporteringar till olika finansiärer tar tid och energi i anspråk på bekostnad av arbetet med klienterna. Korta kontraktperioder gör det svårt att planera verksamheten på lång sikt och framgång eller motgång i ansökningarna kan resultera i att program expanderar eller läggs ner, vilket i sin tur leder till att klienter måste remitteras fram och tillbaka. Floran av serviceorganisationer gör det svårt för klienterna att hitta rätt, även om de får tillgång till ”hela paketet” när de väl hittat rätt. En konsolidering av organisationsvä-

sendet skulle visserligen förenkla klienternas val men å andra sidan minska konkurrensen och därmed sannolikt även effektiviteten och innovationsförmågan. Att koordinera samarbetet mellan olika organisationer och mellan olika program i samma organisation lär också kräva mycket tid i form av korrespondens och sammanträden. Kort sagt: transaktionskostnaderna torde vara betydande. En ytterligare svaghet har att göra med den balansgång mellan samarbete och konkurrens som präglar all mänsklig aktivitet. För att mottagnings- och etableringssystemet som helhet ska utvecklas och förbättras krävs att olika organisationer samverkar och att information om innovationer och "best practice" sprids samtidigt som konkurrensen om resurser och klienter ger organisationerna incitament att hemlighålla information och locka med offensiv marknadsföring.

Den svenska modellen bygger på att offentliga organisationer, ursprungligen utformade för att tillgodose den infödda befolkningens behov enligt stuprörsmodellen, ska etablera och integrera invandrare. Den har fördelen av långsiktig finansiering men det tidsödande arbetet med att skriva och utvärdera anbud infinner sig när kommun eller arbetsförmedling upphandlar externa aktörer, ofta på treårsbasis. Den har också en organisatorisk enkelhet som skiljer

den från det kanadensiska organisationsmyllret. Kommunerna, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och andra myndigheter har var och en sina uppdrag. Problemet är dock att invandrare, till skillnad från infödda, har många behov på en gång med påföljd att de ofta tvingas vallfärda mellan myndigheter och organisationer för att få rätt hjälp eller hjälp i rätt ordning. En del hittar aldrig rätt utan hamnar mellan stolarna. Det ordas visserligen vitt och brett om samverkan men i praktiken slår varje myndighet och organisation vakt om sin budget och kärnverksamhet. Samverkan innebär dessutom, liksom i det kanadensiska fallet, transaktionskostnader. I avsaknad av konkurrens utmönstras inte heller verksamheter som är ineffektiva och incitamenten för att innovera är svaga. De som leder och arbetar med programmen är fortfarande till större delen infödda svenskar⁵⁴, utan egen erfarenhet av att vara invandrare, låt vara att allt fler medarbetare med utrikes bakgrund anställs i verksamheter som arbetar med invandrare. Det finns ingen månghövdad kader av volontärer som kan hjälpa de anställda att lösa individens alla praktiska problem.

54 Enligt rapporten "Utländsk bakgrund i staten 2018" från Arbetsgivarverket, var andel med utländsk bakgrund anställda inom staten nästan 19 procent. Inom området Socialt skydd (d.v.s. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Socialstyrelsen etc.) låg siffran på 24 procent.

Något för Sverige?

Integration är som det mesta här i världen en balansakt. Förhoppningsvis kan ett utbyte av erfarenheter mellan två av världens ledande integrationsmodeller, den kanadensiska och den svenska, bidra till justeringar och förbättrad balans på båda håll. För Sveriges del borde en sådan justering innebära en satsning på servicecenter, typ Welcome Centre, som kan erbjuda all den service invandrare behöver på ett ställe och vars personal i hög utsträckning har personlig invandringserfarenhet. Det offentliga satsning på nationella servicecenter, där det går att få hjälp med olika ärenden under ett tak, är ett steg i rätt riktning men långt ifrån den service som erbjuds i Kanada.

Frågan är hur en sådan verksamhet ska byggas upp och fås att fungera effektivt. De offentliga aktörerna är organiserade enligt stuprörsmodellen och slår vakt om sina budgetar och kärnverksamheter. Om serviceorganisationerna i Kanada är klämda mellan statens krav och klienternas behov får statens krav ett mer oförmedlat genomslag i den svenska modellen. Detta genomslag förstärks av att organisationerna till övervägande del är bemannade av människor som saknar personlig erfarenhet av invandring och därigenom lätt blir präglade av ett ovanifrånperspektiv. Hur ska dessa offentliga aktörer fås att fungera på liknande sätt som

en kanadensisk icke vinstdrivande organisation?

Att lägga ut verksamhet på icke vinstdrivande organisationer är inte heller någon snabbt framkomlig väg. I Kanada har dessa organisationer under lång tid vuxit fram i konkurrensmiljö. Att över en natt privatisera offentlig verksamhet riskerar att locka lycksökare till köttgrytorna. En förskjutning av balansen från det offentliga till det icke vinstdrivande bör därför börja i begränsad skala, så att det nya kan växa organiskt och demonstrera sin livskraft. I takt med att detta sker bör finansieringen bli mer långsiktig för att undvika att alltför mycket tid och energi går åt till bidragsjakt och så att verksamheten kan bedrivas någorlunda stabilt och förutsägbart, dock inte så stabilt att konkurrensens effektivitets- och innovationsdrivande krafter förslöas. Att i större utsträckning, liksom i Kanada, använda civilsamhället som dörröppnare torde under alla förhållanden vara till gagn för den svenska etableringsmodellens utveckling.

Referenser

- Ackum, Susanne, Mattias Lundbäck och Tamara Sobolevskaia.** *En analys av utlandsföddas arbetsmarknadsdeltagande*. Stockholm: Svenskt Näringsliv, 2019.
- Arbetsgivarverket.** Utländsk bakgrund i staten 2018. <https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/rapporter/utlandsk-bakgrund-20172.pdf> (hämtad 24 april 2019).
- Bevelander, Pieter och Ravi Pendakur.** The Labour Market Integration of Refugees and Family Reunion Immigrants: A Comparison of Outcomes in Canada and Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40:5, 2014.
- Borevi, Karin.** Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path dependency. *Identities*, 21:6, 2014.
- Citizen and Immigration Canada (CIC).** *Summative Evaluation of the Private Sponsorship of Refugees program: Final Report*. Ottawa: CIC, 2007.
- De Luca, Suzanne Jolene.** Vancouver NGOs as agents of settlement program delivery and the financing of immigration policy in Canada, Master thesis, University of British Columbia, 2016.

DeVoretz, Don, Sergiy Pivnenko, och Morton Beiser.

The Economic Experiences of Refugees in Canada. Discussion paper no.1088. Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor, 2004.

Duncan, Howard. Kanadas märkliga engagemang för invandring, i Petter Hojem och Martin Ådahl (red.), *Kanadamodellen: Hur invandring leder till jobb*. Stockholm: FORES, 2011.

Esping-Andersen, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press, 1990.

Fleras, Augie. *Immigration Canada: Evolving Realities and Emerging Challenges in a Postnational World*. Vancouver och Toronto: UBC Press, 2015.

Hiebert Daniel. *The Economic Integration of Immigrants in Metro Vancouver*. Vancouver: Metropolis British Columbia Centre of Excellence for Research on Immigration and Diversity, 2009.

Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC). 2018 Annual Report to Parliament on Immigration. <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/pdf/pub/annual-report-2018.pdf> (hämtad 15 januari 2019).

Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC). Claiming asylum in Canada – what happens? https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2017/03/claiming_asylum_incanadawhathappens.html (hämtad 12 februari 2019).

Migrationsverket. Beviljade uppehållstillstånd. <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehallstillstand-oversikter.html> (hämtad 12 februari 2019).

- Migrationsverket.** Bosättning i en kommun. <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Bosattning-i-en-kommun.html> (hämtad 12 februari 2019).
- Migrationsverket.** Medan du väntar. <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar.html> (hämtad 27 februari 2019).
- Migrationsverket.** Olika myndigheters ansvar för personer med uppehållstillstånd. <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Olika-myndigheters-ansvar.html> (hämtad 12 februari 2019).
- Migrationsverket.** Så här går vidarebosättningen till. <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Sveriges-flyktingkvot/Sa-har-gar-vidarebosattning-till.html> (hämtad 12 februari 2019).
- OECD.** *International Migration Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing, 2018.
- Regeringens proposition 2015/16:174.** *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Shields, John, Julie Drolet och Karla Valenzuela.** *Immigrant Settlement and Integration Services and the Role of Nonprofit Providers: A Cross-national Perspective on Trends, Issues and Evidence*. Working Papers 2016:1. Toronto: Ryerson Centre for Immigration and Settlement.
- Statistiska centralbyrån (SCB).** Flyktingars väg in på svensk arbetsmarknad. <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Flyktingars-vag-in-pa-svensk-arbetsmarknad/> (hämtad 29 mars 2019).

Ugland, Trygve. *Canada Can, Can We? Sponsoring integration of refugees, the Canadian way.* Stockholm: FORES Study 2018:1.

Wilkinson, Lori, Jill Bucklaschuk, Pallabi Bhattacharyya, Yi Shen, Iqbal Chowdhury, och Tamara Edkins. *Triangulation Study Final Report.* Ottawa: CIC, 2015.

Wilkinson, Lori och Joseph Garcea. *The Economic Integration of Refugees in Canada: A Mixed Record?* Migration Policy Institute. Washington, DC, 2017.